

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

Facultad de Ciencias del Trabajo

Trabajo Fin de Grado

OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y CALIDAD DEL
EMPLEO EN LA GUARDIA CIVIL. UNA PROPUESTA DE MEJORA DE LA
EFICIENCIA ORGANIZATIVA Y PRODUCTIVA



Autor: Carlos Barredo Blanco

Tutora: M^a Cruz Merino Llorente

1. Contenido

1. Introducción:.....	1
2. Justificación:.....	3
3. La eficiencia en la Administración Pública	3
3.1. El concepto de eficiencia, sus características y otros conceptos análogos	3
3.2. La eficiencia en la Administración Pública, la nueva gestión pública.	5
4. Situación actual de la Guardia Civil y de sus Recursos Humanos. Organización y despliegue territorial	9
4.1. Antecedentes históricos.	9
4.2. Situación actual, funciones.....	11
4.3. Organigrama.	13
4.4. La Guardia Civil en la provincia de Palencia	13
5. Eficiencia y Calidad de Empleo.....	14
6. La eficiencia en la Guardia Civil. Una propuesta de medición a través de la medida de distancia DP_2	17
6.1. Definición y propiedades del indicador sintético de distancia DP_2	17
6.2. Definición de Indicadores.....	19
6.2.1. Listado de variables para el cálculo de la eficiencia través de la metodología de distancia DP_2	19
6.2.2. Listado de indicadores relativos empleados en el cálculo de la DP_2	21
6.3. Resultados del Indicador Sintético de Eficiencia por Puestos.....	22
6.3.1. Estructura del indicador sintético por puestos	22
6.3.2. Valores del Indicador Sintético de eficiencia por puestos	24
6.4. Resultados del indicador Sintético por Núcleos Operativos	33
6.4.1. Estructura del Indicador Sintético por Núcleos Operativos	34
6.4.2. Valores del Indicador Sintético de Eficiencia por Núcleos Operativos	35
7. Conclusiones e implicaciones	40
8. Bibliografía	44

1. Introducción:

“Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las Administraciones Públicas. También de la sociedad. La seguridad es hoy responsabilidad de todos”, con estas palabras se inicia la Estrategia Española de Seguridad que fue aprobada en el año 2011. Entre sus objetivos centrales se establece el logro de la **Eficiencia en el uso de los recursos**: *“En un contexto de limitación del gasto público, el Estado deberá asegurar el buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes”*.

La prevención de la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad ciudadana son fuentes de preocupación de la ciudadanía y, por tanto, de los poderes públicos encargados de garantizarla. En un contexto como el actual con duras restricciones presupuestarias, una mejor eficiencia en el empleo de los recursos públicos revertirá en una mayor calidad de vida de los ciudadanos. Una de las dimensiones que configura el bienestar de la ciudadanía es el sentimiento de seguridad, la existencia de delincuencia y violencia en una sociedad genera desconfianza en los ciudadanos en relación a las instituciones y sensación de conflicto social; por todo ello, una mayor eficiencia de los recursos destinados al logro de la seguridad repercutirá en un mayor bienestar del conjunto de la ciudadanía.

El presente trabajo persigue como objetivo principal analizar las **condiciones de eficiencia en la Guardia Civil**, siendo este cuerpo policial uno de los dos cuerpos y fuerzas de seguridad dependientes de la Administración General del Estado, con competencia en todo el territorio nacional y en el mar territorial. En concreto, se pretende analizar las condiciones de eficiencia de los efectivos destinados en el ámbito rural con el fin de proponer una serie de medidas que aumenten la eficiencia de este colectivo de trabajadores de la Administración General del Estado.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se hará una breve justificación del interés del trabajo y a continuación, se revisará el concepto de eficiencia en las Administraciones Públicas y sus características, así como otros conceptos análogos y estrechamente relacionados con este término. Tras esta primera exposición teórica, se intentará, como punto de

partida, analizar las actuales condiciones laborales de los guardias civiles destinados en las áreas de seguridad ciudadana del ámbito rural, analizando el despliegue territorial de la Guardia Civil a nivel de una provincia, y cómo el actual despliegue condiciona la eficiencia, las condiciones laborales y la calidad del empleo de estos funcionarios públicos. En el presente trabajo la provincia escogida para el desarrollo de nuestro análisis es Palencia y, en concreto, limitaremos el estudio al ámbito rural, para evitar interferencias con la labor del otro Cuerpo de Seguridad del Estado que es el Cuerpo Nacional de Policía, que desarrolla su labor en el ámbito urbano. La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 11.2.a, establece que: *“corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine”*; siendo estos núcleos urbanos las poblaciones que tengan más de 50.000 habitantes.

Tras analizar la situación actual, el trabajo se centrará en la medición de la eficiencia de la Guardia Civil en el ámbito rural a nivel provincial por medio de la estimación de **índices de eficiencia**, para lo cual se hará uso de datos de carácter puramente estadístico que posee la Dirección General de la Guardia Civil, a través de una base de datos de carácter reservado denominada SAEX, de donde se obtienen los datos que emplean la Dirección General de la Guardia Civil, Secretaría de Estado de Seguridad y el Ministerio de Interior para la elaboración de los diferentes informes estadísticos sobre seguridad, como por ejemplo la Estadística de Seguridad: delitos, faltas y detenciones. Para la derivación de estos índices emplearemos la metodología de la medida de distancia DP_2 .

Una vez medida la eficiencia y determinado qué factores resultan más importantes a la hora de aumentar la misma en la Guardia Civil, haremos una propuesta de reorganización y distribución de los recursos humanos en el ámbito de la provincia analizada, con el fin de lograr una mayor eficiencia y calidad del empleo, aspectos estos que repercutirían en una mayor seguridad ciudadana en el ámbito rural.

2. Justificación:

En la introducción se exponen brevemente los objetivos que persigue el presente trabajo fin de grado. Este trabajo se basa principalmente en la búsqueda de la excelencia en la gestión de los recursos humanos de la empresa pública, siendo éste uno de los mayores *hándicap* negativos que se deben corregir, ya que en la mayoría de los casos la mala gestión de los recursos humanos y materiales en las Administraciones Públicas generan elevados costes y bajo nivel de eficiencia.¹

En un momento de crisis como el actual, el autor de este trabajo cree que una mejora en la eficiencia de la Administración Pública, en este caso concreto de la Guardia Civil en el ámbito provincial, contribuirá a una reducción de costes y un mejor logro en su fin de garantizar la seguridad. Ésta es una labor importantísima para la sociedad, ya que si los ciudadanos poseen una percepción de seguridad en su vida cotidiana, esto redundará en una sociedad con mayor bienestar.

3. La eficiencia en la Administración Pública

3.1. El concepto de eficiencia, sus características y otros conceptos análogos

Antes de comenzar con el contenido práctico del presente trabajo fin de grado, se deben exponer brevemente los conceptos teóricos a los que se aluden en este trabajo, dejando inequívocamente claros conceptos que nos suenan a todos, como eficiencia, pero que en ocasiones confundimos con eficacia o condiciones laborales.

En un primer momento definiremos que es la **eficiencia**. La palabra eficiencia proviene del latín 'efficientia' que en español quiere decir: acción, fuerza, producción. Se define como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un objetivo determinado con el mínimo de recursos posibles, este último apunte de la definición es la diferencia entre eficiencia y eficacia, ya que

¹ Este trabajo está conforme con las competencias del Título de Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos

en la eficacia se busca un fin sin importar los recursos que se utilicen para llevar al mismo, siendo el objetivo principal conseguir el resultado deseado. En el caso de la eficiencia, también se busca ese resultado pero no a cualquier precio, conseguir llegar a los objetivos fijados y haber llegado a ellos con los mínimos recursos posibles es lo que hace que nuestra acción haya sido eficaz y eficiente.

En estos momento de crisis global y en un sector tan importante como el público, por el volumen de recursos económicos que mueve, conseguir una mejor eficiencia en sus procesos productivos van a generar una reducción de los costes y por tanto una reducción de la deuda pública.

En el ámbito económico la eficiencia se podría definir como la cantidad mínima de inputs (horas-hombre, capital invertido, materias primas, etc.) para obtener un nivel dado de outputs (ganancias, objetivos cumplidos, productos, etc.), actualmente este concepto suele aplicarse a través de metodologías de frontera sin embargo en este trabajo para poder medir la eficiencia en el caso concreto de la Guardia Civil en la provincia de Palencia utilizaremos la medida de distancia DP_2 , metodología que explicaremos más adelante.

En España, siguiendo la tendencia de países como Reino Unido, Australia o Estados Unidos, existe una creciente atención respecto al comportamiento eficiente y eficaz en la prestación de servicios públicos. Los distintos estudios están fuertemente vinculados a la estimación de la eficiencia de servicios públicos económicos como el transporte público o la recogida de residuos [Bosch Roca et al. (2000,2001); Pina y Torres (2001); Sindicatura de Comptes de Catalunya (1995, 1996)]. En cambio, servicios como la seguridad pública sólo han sido considerados a escala nacional en los trabajos de Díez-Ticio et al. (2002) y en García Sánchez (2009).

3.2. La eficiencia en la Administración Pública, la nueva gestión pública

En el ámbito de la Administración Pública, la denominada nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios ya su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello con mecanismos de control que permitan plena transparencia del proceso input-output, para que se perfeccionen los sistemas de elección y por otro se favorezca la participación de los ciudadanos.

La nueva gestión pública o New Public Management se ha extendido intensamente a nivel mundial como fundamento central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en búsqueda de la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el óptimo funcionamiento de los mercados.

El Informe del Banco Mundial del año 1997 pone en consideración una serie de medidas que en el terreno estrictamente administrativo apelan al fomento de una mayor competencia, a la apertura de las principales instituciones gubernamentales, esto con el fin de eliminar parcialmente el monopolio estatal, a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana.

La nueva gerencia pública se ha convertido en la estructura doctrinaria común imperante en la agenda de la reforma burocrática en varios países de la OCDE, desde finales de los años 80.

Los principios que configuran la nueva gestión pública son presentados como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones e identificados por su neutralidad política. Éste es un movimiento modernizador, que pretende modificar la administración pública y la cultura administrativa direccionando los resultados organizacionales hacia la gestión individual y los mecanismos de mercado, siendo el punto de llegada, un Estado mínimo que desarrollaría algunas funciones de forma eficaz y efectiva.

Existen una amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre cómo se construye el nuevo institucionalismo. En este trabajo citaremos las cuatro teorías más destacadas, nombrando sucintamente las características más destacadas de las mismas, siendo las teorías más relevantes: la teoría de la Elección Pública o Public Choice, la teoría de los Costes de Transacción, el Neo-Taylorismo y la Teoría de la Agencia; todas ellas persiguen reformas en la administración mediante la transparencia, competencia, elección y control.

La Teoría de la elección pública o Public Choice. Se puede definir utilizando las palabras de Muller (1989, pp. 1-2), como: “el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente como la aplicación de la Economía a la Ciencia Política”. Gira sus propuestas entorno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública. La hipótesis de esta teoría, basada en la externalización de los servicios públicos, que aumentaría la eficiencia y evitaría la ineficiencia burocrática, considera que la mera conversión de lo público en lo privado no soluciona el problema de la eficiencia en las administraciones públicas, y que el gran problema está centrado en el régimen de monopolio de la Administración Pública, siendo la introducción de mecanismos de mercado (la competencia) lo que subsanaría los problemas de ineficiencia, independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada Buchanan (1954, p.334).

Las medidas que se proponen para evitar el monopolio burocrático las resumió Niskanen, (1971, p.78);

- Más competencia en los servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.
- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.
- Controles más estrictos sobre la burocracia.

La Teoría de los costes de transacción. Partiendo de la base de la teoría de la elección pública, donde la competencia (los mecanismos de mercado) es la

solución para salir de los problemas que genera la burocracia, la teoría de los costes de transacción expone que en algunos casos los costes de la externalización de los servicios públicos pueden generar mayores costes, llegando a producir costes marginales, creando un efecto contrario al deseado. Por lo que la teoría de los costes de transacción propone una reestructuración de la organización administrativa en relación con la función de coste más óptimo, con lo que en algunos casos la externalización resultará la mejor opción, pero en otros casos será mejor producir dentro de la administración, por esos costes marginales de los que hablábamos antes, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes. La existencia de la competencia impulsará que la tradicional forma de burocracia de provisión de servicios reduzca los costes de producción para no ver sus funciones externalizadas, al mismo tiempo las empresas privadas interesadas en entrar en el sector hasta ahora gestionado por la administración, también proporcionarán unos inputs bajos para cubrir los outputs solicitados por los ciudadanos.

El **Neo-Taylorismo**. Habla sobre la reinención del Estado, en donde es fundamental la transformación de todo el sistema público. El neo-taylorismo, considera que la mala gestión del sistema tiene que ver con la administración en sí misma; de manera que al carecer de un sistema de gestión apropiado y con el perfil tradicional de los gestores públicos es difícil lograr la excelencia y eficacia administrativa al interior de los gobiernos.

Dentro de esta teoría Osborne y Gaebler (1992), describen el gobierno empresarial o reinención del gobierno, para describir aquellas instituciones del sector público que actúan bajo los parámetros de la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos disponibles, la cual se consigue mediante la transformación de los organismos y sistemas públicos para que produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar, esta transformación se logra cambiando sus propósitos, sus incentivos, sus responsabilidades, su estructura de poder y su cultura Osborne y Plastric (1998, p.30)

EL Neo-Taylorismo básicamente propone las siguientes líneas de actuación:

- Separación entre política y gestión
- Búsqueda del gerencialismo o profesionalización del gestor
- Incremento en los controles económicos y financieros todo hacia la búsqueda de la responsabilidad personal
- Introducción de mecanismos incentivadores de logros y sancionadores de fallos

Finalmente la **Teoría de la Agencia**. Es un pensamiento empresarial que surge en el año 1973 de la mano de Ross: *“Cada uno de los sujetos de una relación de agencia tiene sus propios intereses y ambos intentan maximizar la utilidad”*. Según Gimeno Ruiz (1997, p.47) el conjunto de contratos que un individuo (principal) contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definido por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato.

En el sector público definir quién es principal y agente es complejo. Mayston (1993, p.76-77) se cuestiona quien es el principal descubriendo tres posibles respuestas:

- El electorado, a través de los procesos democráticos electorales y los controles parlamentarios.
- Los consumidores de los servicios públicos
- Los políticos del gobierno central en el poder

García Sánchez (2007, p.41) establece dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público:

- La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidades que representa la cadena: Ciudadanos, Políticos, Gestores. (Delegación sucesiva de responsabilidades de los ciudadanos mediante los procesos democráticos electorales hacia los políticos y éstos delegan en los gestores de las políticas diseñadas por estos para alcanzar los objetivos previstos).
- La relación Ínter-Administraciones. (Luchas de poder entre distintas administraciones territoriales por afán de obtener mayor supremacía a través de la sustracción de competencias estatales, no por eficiencia, sino por obtener mayor poder político.)

En el informe de presupuesto y gasto público de García (2007), se unifica las cuatro teorías citadas y concluye que los tres pilares principales para conseguir la nueva gestión pública, son:

1. La reforma en la estructura orgánica
2. La racionalización normativa y cultural
3. La transparencia de la Administración

Pilares que llevarían a conseguir una administración eficiente, basados en las cuatro teorías anteriormente citadas, siendo estas las más seguidas en la búsqueda de la eficiencia pública. Adoptando el enfoque de la introducción del sector privado en la producción pública y los mecanismos de competencia de la teoría del Public Choice; la restructuración organizativa en la relación con la función de coste más óptima de la teoría de Costes de Transacción; de la teoría del Neo-Taylorismo, la reducción de la burocracia y sus normas de actuación, la simplificación de la estructura jerárquica y el perfeccionamiento de los mecanismos de motivación vinculados a sistemas de control; y de la teoría de la Agencia los conceptos de la implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de la responsabilidad y la implantación de procesos de rendición de cuentas.

4. Situación actual de la Guardia Civil y de sus Recursos Humanos. Organización y despliegue territorial

4.1. Antecedentes históricos

Antes de comenzar, es bueno dar unas pinceladas históricas sobre los orígenes de la Guardia Civil.

La Guardia Civil es el primer Cuerpo de seguridad pública de ámbito estatal surgido en España. Su creación se produjo a poco de comenzar el reinado de Isabel II y fue impulsada por el gobierno moderado de González Bravo con el consenso de las demás fuerzas políticas.

Disponer de una fuerza de seguridad pública que abarcarse todo el territorio peninsular e hiciese frente a la alarmante situación de inseguridad generada por el bandolerismo que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos y campos del país, tenía en aquella época una vital importancia.

Este suceso tuvo lugar a través de los decretos de 28 de marzo y de 13 de mayo de 1844, que configuraron un Cuerpo de seguridad pública de naturaleza militar. Dependía del Ministerio de la Gobernación en lo referente al servicio y del correspondiente a la Guerra respecto al resto de su organización; para organizar la nueva Institución fue designado el Duque de Ahumada, hombre de confianza del general Narváez, líder de los moderados.

El nombramiento del Duque de Ahumada supuso un acierto, dado su profundo conocimiento de la realidad española y de la seguridad pública. No en vano, era hijo del Marqués de las Amarillas, impulsor del primer gran proyecto de seguridad de ámbito nacional, desarrollado en 1824 y que planteaba la creación de un cuerpo de “Salvaguardias nacionales” para todo el territorio peninsular, inspirado en el modelo francés de seguridad. El Duque de Ahumada retomó aquel modelo, asumiendo como ejemplo la organización de la Gendarmería y de los Mossos de Escuadra catalanes.

Imprimió a su labor una frenética actividad organizativa, que se plasmó en un acierto a la hora de diseñar la distribución orgánica y de dotar a los agentes de una filosofía de servicio, en la que primaba la proximidad al ciudadano, el respeto a la ley y el talante benemérito. La expansión territorial se produjo a través de etapas que abarcaron el ámbito provincial (cubierto en 1846), de partido (1851) y municipal (ya en el siglo XX), partiendo del centro del Estado en grandes líneas que seguían las vías de comunicación.

Esta distribución territorial permitió al Cuerpo desplegar sus Unidades por todo el territorio nacional, llegando a lugares donde antes no lo había hecho la Administración y convirtiéndose, por su proximidad al ciudadano, en una fuente de información de formidable valor para el Estado, además de eliminar la sensación de abandono que sentían los administrados. La clave estuvo en los Puestos, las Unidades más pequeñas de la Guardia Civil, fundamentales para que el ciudadano sintiese la presencia de los nuevos agentes y una mayor seguridad para sus propiedades.

Por su parte, la filosofía de servicio se recogió en dos reglamentos, uno militar y otro para el servicio, y en la “Cartilla del guardia civil”, obra donde el Duque de Ahumada desarrolló su idea de que lo que pensaba debía ser una fuerza de seguridad. La Cartilla hacía hincapié en aspectos como el honor, la honradez, la cortesía, la disciplina, la abnegación, la austeridad, la lealtad, la capacidad

de sacrificio y el talante benemérito como valores por los que el guardia civil debía regirse en su vida cotidiana y durante el servicio.

El espíritu ahumadiano obtuvo los frutos perseguidos y la Guardia Civil logró transmitir un aire nuevo, hasta entonces desconocido en los demás Cuerpos de seguridad, y una probada eficacia, que se manifestó en la erradicación del bandolerismo y la sensación generalizada de seguridad.

La resultante fue que la Guardia Civil consiguió granjearse el respeto y aprecio, al mismo tiempo, de los ciudadanos y de la clase política del país. Este reconocimiento tuvo su manifestación en la denominación espontánea que se le empezó a dar de “benemérita”, en homenaje a los muchos servicios humanitarios que prestaba.

4.2. Situación actual, funciones

Actualmente la Guardia Civil, poco ha cambiado respecto a la organización que el Duque de Ahumada creó en 1844. Sigue siendo un Instituto Armado de naturaleza militar que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España.

Como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Constitución, en su artículo 104, le fija la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana, bajo la dependencia del Gobierno de la Nación. Y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Guardia Civil ejerce estas funciones, conocidas desde siempre como servicio peculiar del Cuerpo, en el territorio que no corresponda al Cuerpo Nacional de Policía (CNP), así como en el mar territorial y dedica actualmente a ello un total de 46.000 agentes, lo que supone prácticamente el 62% de todo su personal. Asimismo tiene encomendadas unas competencias exclusivas, de acuerdo a lo dispuesto en la mencionada Ley 2/86.

La Guardia Civil ejerce, con carácter exclusivo, las siguientes competencias:

- Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- El Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.

- La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas, (actualmente han sido transferidas estas competencias en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña y País Vasco).
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos, y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- La conducción interurbana de presos y detenidos.
- Y aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

A los servicios responsables del desarrollo de estas misiones exclusivas, conocidos como especialidades, se dedica un 34% del personal (25.000 agentes).

Anteriormente citábamos la dependencia del Ministerio de la Gobernación en lo referente al servicio y del correspondiente a la Guerra respecto al resto de su organización; actualmente sigue teniendo esa doble dependencia, pero en este momento del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, y del Ministerio de Defensa en cuanto a ascensos, disciplina y misiones de carácter militar, así como durante el estado de sitio y el tiempo de guerra.

Además, la Guardia Civil tiene una dependencia directa de diferentes ministerios y organismos:

- En su faceta de Policía Judicial, depende de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal
- Como Resguardo Fiscal del Estado, del Ministerio de Hacienda
- Su responsabilidad en la protección de la naturaleza implica su relación con los Ministerios de Fomento, Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Alimentación, así como con las Comunidades Autónomas
- Se relaciona igualmente con otros Ministerios y con las Delegaciones del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, así como con el Plan Nacional sobre Drogas

4.3. Organigrama

Sucintamente hablaremos del organigrama actual de la Guardia Civil, como medio necesario para comprender un poco mejor el desarrollo de este trabajo fin de grado. La Guardia Civil posee una estructura jerarquizada, que tiene en su cúspide a la Dirección General (Dirección General de Guardia Civil). Se estructura a nivel central en tres órganos directivos:

- Dirección Adjunta de Operaciones
- Subdirección General de Personal
- Subdirección General de Apoyo

No se entrará a comentar éstas tres grandes subdirecciones por no ser relevante para el presente estudio.

Respecto a la organización periférica de la Guardia Civil ésta se articula en:

- Zonas, que coinciden territorialmente hablando con las Comunidades Autónomas, dependiendo jerárquicamente de la Dirección Adjunta de Operaciones
- Comandancias, territorialmente son las Provincias
- Compañías, normalmente tres por comandancia, dividiendo así la provincia en tres secciones administrativas diferentes
- Puestos (Principales y Ordinarios), que corresponden con municipios completos, llevando un Puesto uno y más municipios, según la importancia y volumen de trabajo
- Puestos Auxiliares, de menor entidad orgánica y de dependencia orgánica y funcional del Puesto
- Unidades Especiales, (Policía Judicial, Unidad de Helicópteros (UHCL), Información, Tráfico, Seprona, etc..), que normalmente dependen del Jefe de la Comandancia

4.4. La Guardia Civil en la provincia de Palencia

En el presente trabajo fin de grado nos vamos a centrar en la organización periférica a nivel de provincia, en concreto en la provincia de Palencia; lo que corresponde a la Guardia Civil con la unidad administrativa denominada Comandancia. En todos los casos la unidad central administrativa de la Guardia Civil en la provincia se centra en la capital de la provincia, en la

localidad de Palencia; de la que a su vez dependen las unidades subordinadas denominadas Compañías, que en el caso de estudio son tres, con sedes en las localidades de Herrera de Pisuerga, Saldaña y Palencia. De las mismas se articulan un total de 31 puestos, denominación que otorga la Guardia Civil a las unidades administrativas de tamaño más pequeño, que cuentan con autonomía de actuación en ámbito administrativo (burocrático) y en tareas de vigilancia de la seguridad ciudadana. En el caso de Palencia no existe ningún puesto de los denominados principales, siendo 28 el número de puestos ordinarios y 5 el número de puestos auxiliares, estos últimos aunque se denominan Puestos carecen de autonomía, siendo gestionados por un Puesto ordinario. En los últimos tres años se están dando pasos para la integración de los Puestos Auxiliares en los Puestos Ordinarios del que dependen actualmente, habiéndose cerrado en el último trienio 2011-2013 los Puestos Auxiliares de Castrillo de Villavega, Cevico Navero, Palenzuela y Meneses de Campos.

En la actualidad según datos procedentes del INE actualizados en el año 2012, la provincia de Palencia posee una población de 170.724 habitantes, de los cuales 81.198 residen en la localidad de Palencia y 86.086 ciudadanos residen en las 470 unidades poblacionales existentes en la provincia de Palencia, en términos porcentuales un 47,71 % reside en la capital de la provincia, por un 52,29 % que reside en los 191 municipios y 279 pedanías de la provincia.

Los datos referidos al número de miembros de la Guardia Civil destinados en unidades de seguridad ciudadana de la Guardia Civil en el ámbito rural en la provincia de Palencia es un dato reservado, no pudiendo hacerse público en este trabajo, teniendo acceso al mismo el autor del trabajo, siendo utilizado para el cálculo de la eficiencia la medida de distancia DP_2 .

5. Eficiencia y Calidad de Empleo

No existe una definición universalmente aceptada sobre calidad de empleo. La literatura en torno a este tema muestra que las dimensiones más conocidas son las que guardan relación con el proceso productivo y los métodos de trabajo (Lahera, 2006).

Sin embargo, la UE ha entendido la calidad de trabajo desde una perspectiva más amplia e incluye también en este concepto la configuración de los empleos y los trabajos. Bajo esta ampliación, la calidad de empleo contiene distintos

tipos de *calidades* referidas a los diferentes aspectos de la misma (Reygadas, 2002:251-259). A continuación se citan siguiendo a Merino et al. (2012) algunas de las que nos parecen más relevantes. En primer lugar, está la calidad en las condiciones de trabajo que es aquella que engloba la autonomía de los trabajadores, la exigencia de una cualificación o la ausencia de riesgos laborales físicos o psíquicos en el puesto de trabajo. El siguiente y segundo tipo de calidad que se distingue es la relativa a las condiciones de empleo. Estas son las relacionadas con las cuestiones salariales o retributivas, así como la ausencia de precarización del empleo y la seguridad temporal del mismo.

En tercer lugar, se distingue la calidad en las relaciones industriales que contiene todo lo relacionado con la negociación y la participación, no solo de los agentes sociales, sino también de los trabajadores en la toma de decisiones, su acceso a la información relacionada con la producción y la colaboración de éstos con los ingenieros y diseñadores. Por último y en cuarto lugar, a éstas se suma la calidad intrínseca del trabajo, esto es, las características que un empleo determinado debe reunir para que un trabajador lo considere satisfactorio².

Sin embargo en el caso concreto que nos ocupa, dentro de la Administración Pública y en concreto de la Guardia Civil, algunas de estas calidades no resultan discriminatorias; por ejemplo, las condiciones del empleo no son negociables ya que vienen fijadas por la administración y la precarización y seguridad temporal son factores inexistentes por lo que respecta a las condiciones del empleo; respecto a las relaciones industriales, la negociación y participación de los agentes sociales no es de aplicación a la Guardia Civil ya que como instituto armado de carácter militar no tiene sindicatos, si bien el Ministerio de Interior en el año 2009 ha creado el Consejo de la Guardia Civil, órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros de la Guardia Civil y de los Ministerios del Interior y Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de sus integrantes y el funcionamiento de la Institución. El Consejo de la Guardia Civil está compuesto por representantes

²En este sentido hay otros autores que hacen referencia a otro tipo de calidades como la calidad de la política social que es la presencia de una protección social amplia y la integración social de los ciudadanos.

de los miembros de la Guardia Civil, elegidos por los integrantes del Instituto mediante sufragio personal, libre, directo y secreto. Estos representantes se determinan por Escalas, y en representación de la Administración General del Estado, los vocales son nombrados por los Ministros del Interior y de Defensa hasta alcanzar igual número de representantes que los que hubieran sido elegidos por los miembros del Instituto. Dicho Consejo es un órgano colegiado pero sus decisiones no son vinculantes. Respecto a la calidad intrínseca del trabajo, una parte de esta característica de la calidad en el empleo la podríamos relacionar con las condiciones psicosociales del mismo, por su carácter subjetivo.

Todos aquellos aspectos relacionados con las condiciones psicosociales van a desempeñar un papel destacado no sólo en la calidad del empleo sino en la eficiencia del trabajo desempeñado.

Se entiende como factores psicosociales aquellas condiciones laborales frente a las cuales los trabajadores interactúan positiva o negativamente dentro y fuera del centro de trabajo yendo más allá de las condiciones puramente laborales como salario, jornada, promoción... Estos factores psicosociales repercuten en la eficiencia en el desempeño de la tarea de los trabajadores. El actual despliegue territorial que presenta la Guardia Civil dificulta en gran medida la vida social y familiar de los empleados públicos, ya que la mayoría de los centros de trabajo se encuentran en poblaciones menores de 2000 habitantes (en el caso de Palencia el 60.8 % de los puestos) donde los servicios públicos y las opciones de ocio son escasas, además de las dificultades para la incorporación de la pareja a la vida laboral por no existir en la mayoría de los casos por el tamaño de la población tejido industrial o de servicios donde emplearse o por no existir medios que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar. Cabe observar también la falta de centros de enseñanza primaria, y en la mayoría de los casos grandes distancias a los centros de educación secundaria y centros sanitarios más próximos. Todos estos factores hacen que en muchos casos los agentes de la guardia civil no residan con sus familias, ya que optan porque éstas se queden en las poblaciones de mayor tamaño con más servicios, lo que implica un desarraigo hacia la demarcación que conlleva un estrés laboral, que se traduce en continuos cambios de centro de trabajo, altas tasas de absentismo laboral y

falta de interés en el trabajo. Los datos indican que los Puestos cercanos a los grandes núcleos de población tienen unas plantillas más estables que los puestos alejados de las mismas.

El trabajo que se desarrolla a continuación parte de la hipótesis de que por medio de una reorganización de los puestos existentes en la provincia de Palencia se lograría una mayor eficiencia y una mejora de la calidad del empleo.

Con la propuesta de reorganización de los puestos, los centros de trabajo se ubicarían en poblaciones de mayor tamaño, donde la vida social y familiar de los guardias civiles tendría mayores posibilidades para toda la unidad familiar, con el consiguiente beneficio indirecto para la calidad del empleo.

6. La eficiencia en la Guardia Civil. Una propuesta de medición a través de la medida de distancia DP_2

A continuación, se procederá a estudiar la eficiencia de la Guardia Civil en la provincia de Palencia, en función de dos posibles reorganizaciones de los Recursos Humanos, puestos y núcleos operativos.

6.1. Definición y propiedades del indicador sintético de distancia DP_2

La medida DP_2 , definida por Pena (1977), es un indicador sintético que agrega la información contenida en un conjunto de indicadores y que está diseñada para realizar comparaciones interespaciales e intertemporales. Teniendo en cuenta que para calcular la eficiencia de los puestos de trabajo se debe tener en cuenta diversas variables, se asume, por tanto, que el concepto de eficiencia goza de un carácter multidimensional, se hace necesario sintetizar las diferentes variables que integran nuestro concepto por medio de lo que se denomina indicador sintético³.

³Para un estudio exhaustivo del indicador DP_2 , se puede consultar Pena (1977) y, posteriormente, Zarzosa (1996), Zarzosa (2005). Aquí solamente se presentará la metodología de manera breve, con el fin de suministrar los fundamentos metodológicos de la aplicación realizada (Zarzosa y Somarriba, 2013).

En este caso, se toma como base de referencia ficticia un puesto teórico, que alcanza los peores valores de las variables objeto de estudio. El indicador DP_2 devolverá las distancias de cada puesto respecto a ese puesto de referencia por ello un valor más elevado de la medida de distancia estará indicando que estamos más alejados de ese valor mínimo de eficiencia.

Se propone calcular un único indicador sintético en el que intervienen todos los puestos.

La definición del indicador es:

Sean

- m el número de puestos
- n el número de variables
- x_{ij} , el valor de la variable i en el puesto j
- σ_i la desviación típica de la variable i
- $R_{i,i-1,\dots,1}^2$ el coeficiente de determinación en la regresión de X_i sobre $X_{i-1}, X_{i-2}, \dots, X_1$

- Se define la distancia P_2 de la siguiente forma:

$$DP_2 = \sum \left\{ \left(\frac{d_i}{\sigma_i} \right) (1 - R_{i,i-1,\dots,1}^2) \right\}$$

con $R_1^2 = 0$, donde

$$d_i = d_i(r^*) = |x_{ri} - x_{*i}|$$

y la base de referencia es

$$X_* = (x_{*1}, x_{*2}, \dots, x_{*n})$$

Este indicador presenta como ventaja la resolución de un gran número de problemas: la agregación de variables expresadas en distintas medidas, la ponderación arbitraria y la duplicidad de información. Ello es posible con este método de distancia, ya que el orden de entrada de los indicadores parciales, que condiciona el peso relativo de cada variable, se determina a través de un algoritmo que alcanza la convergencia cuando el indicador cumple una serie de propiedades deseables. Además, por medio de un mecanismo corrector, tan sólo se retiene de cada variable la información nueva que ésta incorpora, aprovechando la información útil y evitando la información duplicada⁴.

⁴ Sobre la comparación entre el indicador DP_2 y otros procedimientos metodológicos de obtención de indicadores sintéticos de bienestar y conceptos afines puede consultar Somarriba y Pena (2009a).

A raíz del cumplimiento de una serie de propiedades del indicador sintético, ciertas variables cuyo aumento implican empeoramiento de la eficiencia se multiplican por -1 de forma que un aumento del valor de cualquier variable suponga una mejora de la eficiencia.

6.2. Definición de Indicadores

A la hora de diseñar nuestro sistema de indicadores relacionados con la eficiencia se parte de un conjunto de variables de carácter más general provenientes en su mayoría de la base de datos de la Guardia Civil, denominada SAEX, si bien los datos de población y Km² de los municipios proceden del Instituto Nacional de Estadística, datos del 2012. Para una mejor comprensión de los indicadores se definen a continuación estas variables que en algunos casos tienen definiciones más específicas:

6.3. Definición de variables para el cálculo de la eficiencia través de la metodología de distancia DP₂

- **Población:** Número de habitantes censados en un municipio, incluidas sus pedanías (datos del INE)
- **Kms 2:** La extensión que posee un determinado municipio, medido en kilómetros cuadrados (datos del INE)
- **Guardias:** Número de efectivos destinados en una unidad administrativa básica de la Guardia Civil
- **Vehículos:** Número de vehículos para desarrollar cometidos de seguridad ciudadana, incluyéndose turismos, vehículos mixtos, todoterrenos y motocicletas
- **Equipos informáticos:** Número de ordenadores y periféricos destinados en cada unidad administrativa básica (Puesto) para funciones de seguridad ciudadana
- **Infracciones penales:** el Código Penal define las infracciones penales como las acciones y omisiones dolosas o imprudentes penadas por la ley. Se clasifican en delitos y faltas, pudiendo ser denunciadas a instancia de parte o instruidas de oficio

- **Infracciones penales esclarecidas:** Número de infracciones penales de las que se conoce su autor/es, sin que sea necesaria su puesta a disposición judicial
- **Delitos:** Infracciones graves previstas en el Libro II del Código Penal, definidas como las acciones u omisiones dolosas, cuyas características son las siguientes (siempre se deben dar las cuatro características para que se considere delito) deben ser típicas, jurídicas, culpables y punibles
- **Delitos esclarecidos:** Infracciones graves previstas en el Libro II del Código Penal, en los que se ha identificado al autor/es
- **Faltas:** Infracciones penales leves, previstas en el Libro III del Código Penal, además de acciones u omisiones dolosas, que por su cuantía no llegan a calificarse como delitos, en las faltas se puede penar la acción u omisión por imprudencia, cuando así lo establezca el Código Penal
- **Faltas esclarecidas:** Son las infracciones leves, de las que se conoce al autor/es de las mismas
- **Seguridad vial:** Infracciones administrativas por incumplimiento de las normas de seguridad del tráfico
- **Infracciones Administrativas:** Infracciones administrativas, que conllevan sanciones de carácter pecuniario, incumplimiento de normas o leyes no penales, sino administrativas, como por ejemplo: Ley Orgánica 1/92, Ley sobre residuos, Ley de montes, etc...
- **Detenidos:** Número de personas puestas a disposición de la autoridad judicial por ser supuestos autores de delitos y faltas
- **Detenidos por delitos:** Número de personas puestas a disposición de la autoridad judicial por ser supuestos autores de delitos
- **Detenidos por faltas:** Número de personas puestas a disposición de la autoridad judicial por ser supuestos autores de faltas
- **Imputados:** Número de personas supuestamente autores de delitos o faltas que no han sido puestos a disposición judicial, pero que se encuentran citados para acudir a dependencias judiciales en una fecha fijada

- **Imputados por delitos:** Número de personas supuestamente autores de delitos que no han sido puestos a disposición judicial, pero están citados para acudir a dependencias judiciales
- **Imputados por faltas:** Número de personas supuestamente autores de faltas que no han sido puestos a disposición judicial, pero están citados a acudir a dependencias judiciales

A partir de las variables anteriormente definidas se procede a la estimación de indicadores relativos, al ser uno de los requisitos para el empleo del cálculo de la distancia DP_2 , que todos los indicadores estén en términos relativos, entre corchetes se recoge la abreviatura utilizada para denominarlos.

6.4. Listado de indicadores relativos empleados en el cálculo de la DP_2

- **Infracciones Penales/Población:** Es el cociente entre las infracciones penales (Delitos y faltas) y el número de habitantes de la demarcación del Puesto [IP.Población]
- **Infracciones Penales/Densidad:** Corresponde cociente entre las infracciones penales y los kilómetros cuadrados de la demarcación del Puesto [IP.Densidad]
- **Infracciones Penales/Guardias:** Corresponde al cociente de las infracciones penales entre el número de componentes del Puesto [IP.Guardias]
- **Delitos Esclarecidos/Delitos:** Es el cociente de los delitos esclarecidos entre el total de los delitos [Escla.Del.Del]
- **Faltas esclarecidas/Faltas:** Corresponde al cociente de las faltas esclarecidas entre el total de las faltas [Escl.Faltas.Falts]
- **Detenidos/Delitos:** Corresponde al cociente de las personas detenidas (detenidas e imputadas) entre el total de los delitos [Detenidos.delitos]
- **Guardias/Densidad:** Corresponde al cociente del número total de guardias destinados en una demarcación entre los kilómetros cuadrados de la demarcación. En dicho indicador solo se tendrán en cuenta los agentes que efectúan misiones de seguridad ciudadana,

desechándose los que efectúan labores únicamente burocráticas o los que efectúan labores con exclusividad dentro de una especialidad [Guardias.Densidad]

- **Guardias/Población:** Corresponde al cociente del número de guardias entre la población censada en la demarcación [Guard.Poblacion].
- **Vehículos/Guardias:** Cociente de los medios de locomoción existentes entre los guardias de una demarcación concreta [Vehículos.Gua]
- **Medios/Guardias:** Corresponde al cociente de los medios disponibles para efectuar labores de atención ciudadana e investigación entre los agentes destinados en dichos cometidos [Medios.Gua]
- **Denuncias/Guardias:** Corresponde al cociente de las denuncias administrativas notificadas por los agentes entre los agentes actuantes [Denun.Gua]

6.5. Resultados del Indicador Sintético de Eficiencia por Puestos

En este apartado se analizan los niveles de eficiencia de los diferentes puestos de la Comandancia de Palencia por medio de los resultados de nuestro indicador sintético.

En primer lugar se comentará la estructura del indicador y a continuación los resultados detallados por puestos.

6.5.1. Estructura del indicador sintético por puestos

El procedimiento empleado en esta investigación para analizar la eficiencia en la Guardia Civil es la medida de distancia DP_2 . Este procedimiento permite estudiar el efecto que, con respecto a los demás, tiene cada indicador simple en la determinación de los resultados. Por ello es posible determinar qué aspectos resultan más importantes a la hora de explicar las diferencias en la eficiencia de los diferentes puestos.

A continuación analizaremos la importancia relativa de cada indicador simple en la construcción del indicador sintético y los resultados obtenidos, mediante

dos estadísticos: la correlación lineal absoluta con el indicador sintético resultante y el factor corrector.

Como se ha explicado en la metodología, el valor absoluto del coeficiente de correlación lineal es la medida utilizada para jerarquizar los indicadores simples en las distintas iteraciones de cálculo del indicador sintético. En la siguiente tabla se recoge la estructura del indicador sintético, donde los indicadores simples aparecen ordenados según su grado de correlación absoluta con el indicador sintético resultante.

Correlación valor absoluto	Indicador	Factor corrector
0,74	IP.Población	1,00
0,68	Escl.Faltas.Falts	0,93
0,61	Escla.Del.Del	0,80
0,58	Detenidos.delitos	0,52
0,52	IP.Guardias	0,63
0,50	IP.Densidad.de.pobl.	0,55
0,21	Medios.Gua.	0,68
0,16	Denun.Gua	0,49
0,10	Vehículos.Gua.	0,75
0,02	Guardias.Densidad	0,36
0,00	Guard.Poblacion	0,23

Tabla 1. Estructura del Indicador Sintético de Eficiencia

El factor corrector $(1-R_{i.i-1,\dots,1}^2)$, como se ha dicho en la definición del indicador sintético, indica la proporción de información nueva y no redundante atribuible a cada indicador simple.

Respecto a la estructura del indicador el indicador simple *IP.Poblacion* es el que presenta una mayor correlación en valor absoluto con el indicador de eficiencia, incorporando toda su información; por eso su correspondiente factor corrector es la unidad. El *Escl.Faltas.Faltas* es el segundo indicador parcial en intervenir en el cálculo del indicador sintético, dada su correlación absoluta, y lo hace incorporando un 93% de su información, ya que el 7% restante resulta redundante con respecto a la información contenida en el indicador *IP.Poblacion*. Análogamente se interpretan el resto de los resultados. Los indicadores relativos a dotaciones, medios materiales y denuncias de los guardias son los que tienen un menor peso en el indicador accediendo en los últimos puestos.

Todos los indicadores presentan factores correctores elevados, por lo que se evidencia que se ha hecho una buena selección de indicadores.

6.5.2. Valores del Indicador Sintético de Eficiencia por puestos

Aplicando la metodología DP_2 a los indicadores simples enumerados anteriormente, se han obtenido los resultados que aparecen recogidos en la tabla siguiente. La primera columna recopila los valores del Indicador Sintético de Eficiencia por Puestos y la segunda columna el ranking de los 28 puestos en función de su resultado. Recordemos que tal como se definió la base de referencia, mayores valores del indicador sintético significan mayores niveles de eficiencia. Un puesto que presentara la peor situación para todos los indicadores simples, tendría un valor nulo del indicador sintético:

PUESTOS	Indicador	ranking
PUESTO DE VELILLA	21,25	1
PUESTO DE BUENAVISTA	19,68	2
PUESTO DE SALDAÑA	16,42	3
PUESTO DE PAREDES DE NAVA	16,21	4
PUESTO DE VENTA DE BAÑOS	15,81	5
PUESTO DE SAN SALVADOR	15,73	6
PUESTO DE VILLOLDO	14,93	7
PUESTO DE BALTANAS	14,67	8
PUESTO DE BARRUELO DE SANTULLAN	14,50	9
PUESTO DE HERRERA DE PISUERGA	14,50	10
PUESTO DE VILLADA	14,36	11
PUESTO DE BECERRIL	14,31	12
PUESTO DE CERVERA DE PISUERGA	13,23	13
PUESTO DE GUARDO	13,00	14
PUESTO DE OSORNO	12,87	15
PUESTO DE CARRION DE LOS CONDES	12,84	16
PUESTO DE ASTUDILLO	12,61	17
PUESTO DE ALAR DEL REY	12,59	18
PUESTO DE FROMISTA	12,58	19
PUESTO DE VILLARRAMIEL	12,35	20
PUESTO DE AMUSCO	12,13	21
PUESTO DE AMPUDIA	10,79	22
PUESTO DE PALENCIA	10,73	23
PUESTO DE TORQUEMADA	10,46	24
PUESTO DE AGUILAR DE CAMPOO	10,38	25
PUESTO DE CEVICO DE LA TORRE	9,71	26
PUESTO DE DUEÑAS	9,45	27
PUESTO DE QUINTANA DEL PUENTE	7,59	28

Tabla 2. Resultados por puestos del Indicador Sintético de Eficiencia

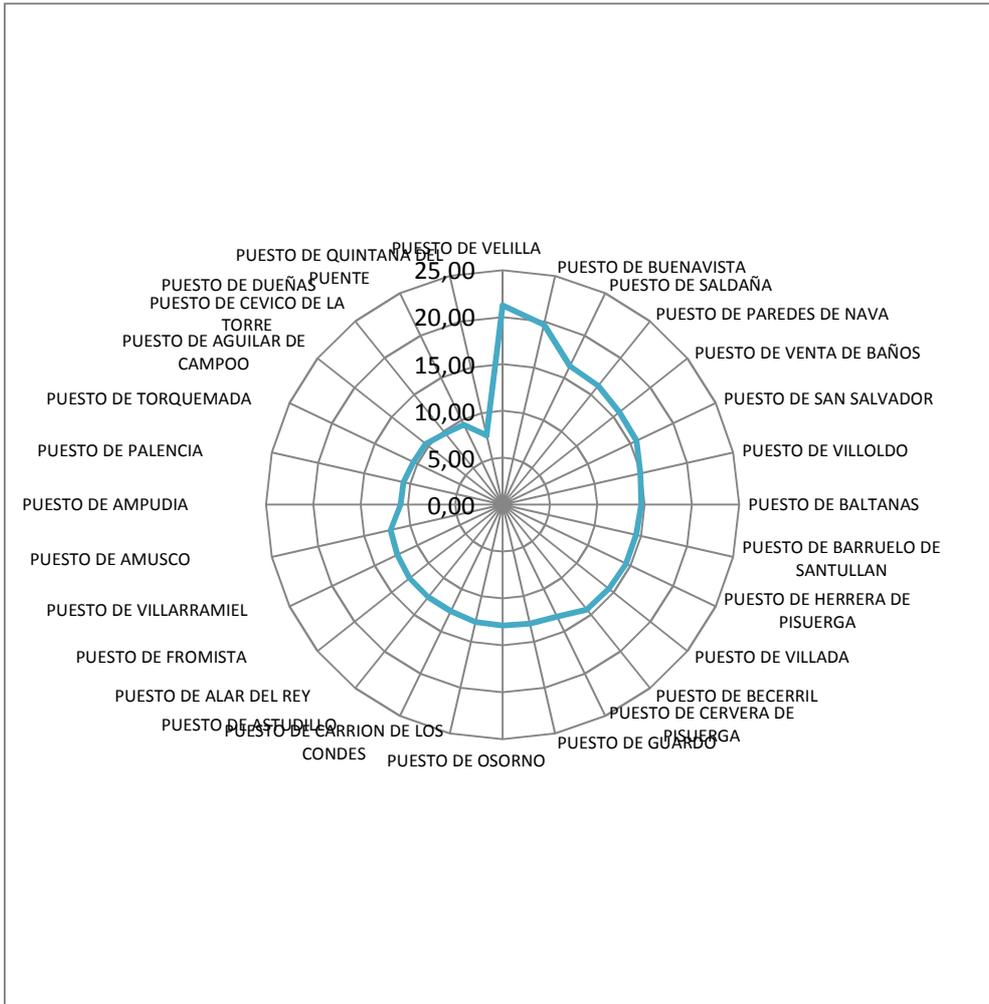
En diferentes colores se han representado la pertenencia de los diferentes puestos a las Compañías Territoriales existentes en la provincia de Palencia, en azul los correspondientes a compañía de Herrera de Pisuerga, en naranja los correspondientes a la compañía de Saldaña y en verde a la Compañía de Palencia.

Parece apreciarse por tanto una relación entre la pertenencia de los diferentes puestos a las Compañías y los niveles de eficiencia de los puestos. Se sospecha que tras dicha relación hay diversos factores explicativos, como la presencia de vías de comunicación, tejidos industriales, infraestructuras ferroviarias, etc... y aunque las pautas generales en la gestión de recursos

humanos de las compañías vienen fijadas a niveles de Comandancia (provincia), la propia gestión interna por parte de los responsables de recursos humanos de cada compañía pueden condicionar de alguna forma los resultados.

A partir de las propiedades del indicador sintético DP_2 , es posible interpretar cardinalmente las distancias entre los diferentes puestos. Así, por ejemplo la distancia entre el puesto mejor situado que es Velilla (21.25) con respecto al peor situado que es Quintana del Puente (7.59) arroja una diferencia de 13.66 unidades entre ambos. Estas mismas propiedades nos permiten interpretar cada una de las distancias, como por ejemplo la de Buenavista con un resultado del indicador de 19.68 se encuentra a una distancia de 19.68 unidades de un puesto teórico con los peores valores de los indicadores. Correlativamente, se pueden cuantificar todas las distancias por puestos.

Estas distancias quedan reflejadas con claridad en el siguiente gráfico, el centro reflejaría a ese puesto teórico con los peores resultados posibles, a medida que los diferentes puestos se alejan de dicho centro su eficiencia aumenta.



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 1.- INDICADOR SINTÉTICO DE EFICIENCIA

Para poder apreciar con mayor claridad los resultados se ha realizado un cartograma de los diferentes puestos en función de los resultados de su indicador sintético normalizado, a mayor intensidad de color un mejor resultado en cuanto a la eficiencia.

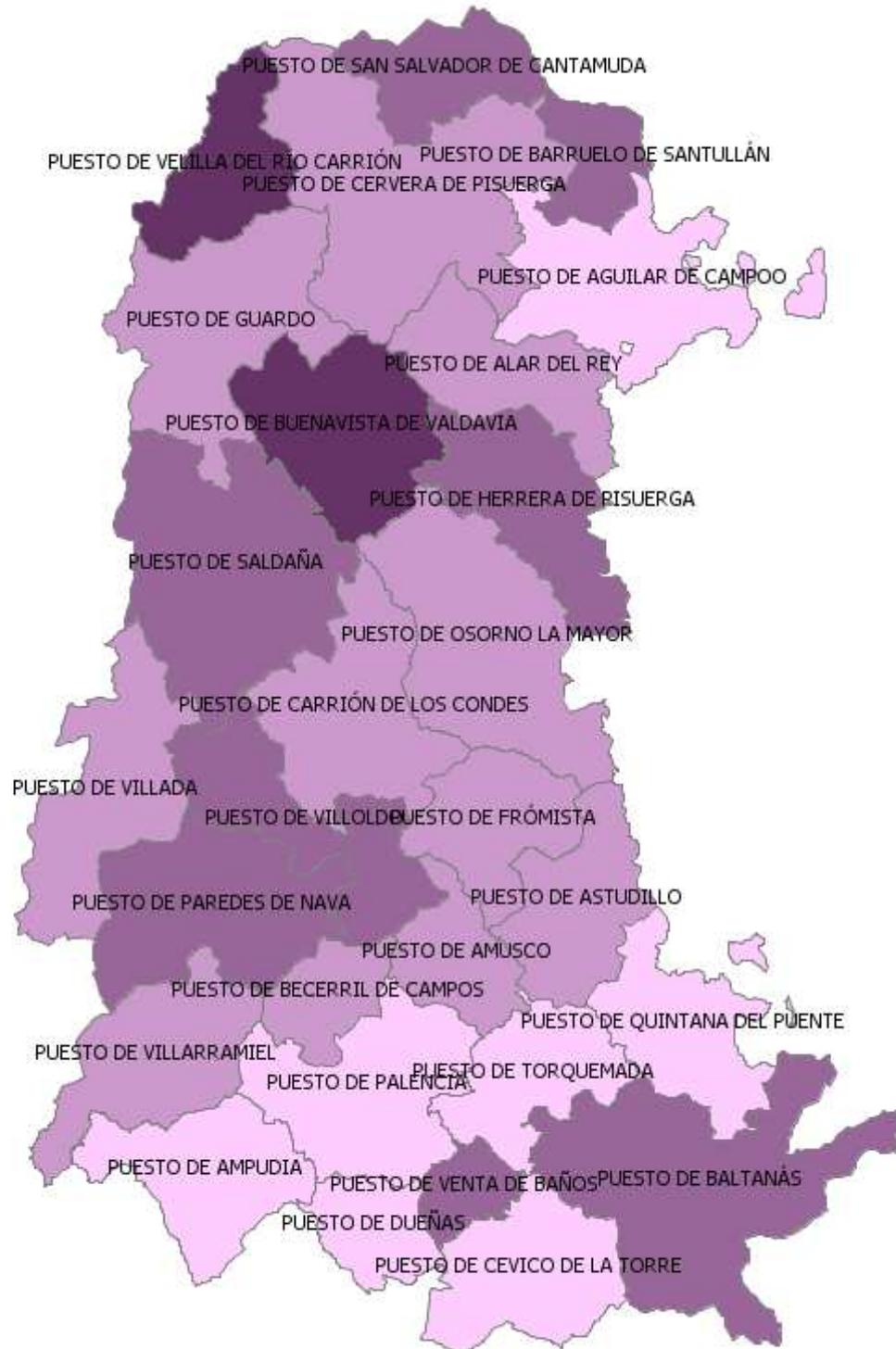


Imagen 1. Resultados espaciales del Indicador Sintético de Eficiencia por puestos

A la vista del mapa se aprecia que los puestos con peores resultados son: Quintana del Puente, Torquemada, Palencia, Ampudia, Dueñas, Cevico la Torre en la zona sur, junto con Aguilar de Campoo en el norte. Las razones para explicar la ineficiencia de estos puestos son diversas.

Por ejemplo en los casos de Palencia y Aguilar de Campoo se observa una carencia en la dotación de recursos humanos, si tenemos en cuenta el índice de infracciones penales por población y el índice de infracciones penales por componentes (Guardia Civil).

Otros puestos presentan situaciones similares como por ejemplo Torquemada cuya dotación de guardias es inferior a la media siendo las características del puesto por su situación territorial unidades que deberían estar dotadas por encima de la media.

En una situación diferente se encuentran Dueñas y Quintana del Puente que, aunque presentan un volumen de trabajo elevado, su dotación de recursos humanos es superior a la media. Sin embargo su tasa de efectividad medida a través del número de casos esclarecidos resulta baja en ambos casos; se dan circunstancias extraordinarias que requerían un mayor volumen de recursos humanos, estas causas pueden ser de dos tipos: de carácter permanente como son el paso por su demarcación de la autovía Tordesillas-Burgos que conlleva un volumen de tráfico elevado y la existencia de seis estaciones de servicio 24 horas que requieren unas mayores necesidades de vigilancia por parte de los recursos humanos allí asignados, así como otras de carácter temporal como es la construcción de la infraestructura del tren de Alta Velocidad que está sometida a repetidos robos de materiales que elevan la cifras de infracciones penales afectando este hecho negativamente a su eficiencia.

Estos comentarios se basan en los ratios de infracciones Penales entre población, Infracciones Penales entre Guardias, la media de casos esclarecidos entre el total y nº de Guardias por Población. A continuación se recogen gráficos representativos de los mismos; sin embargo, no se detallan las unidades de medida para salvaguardar el carácter reservado de los datos.

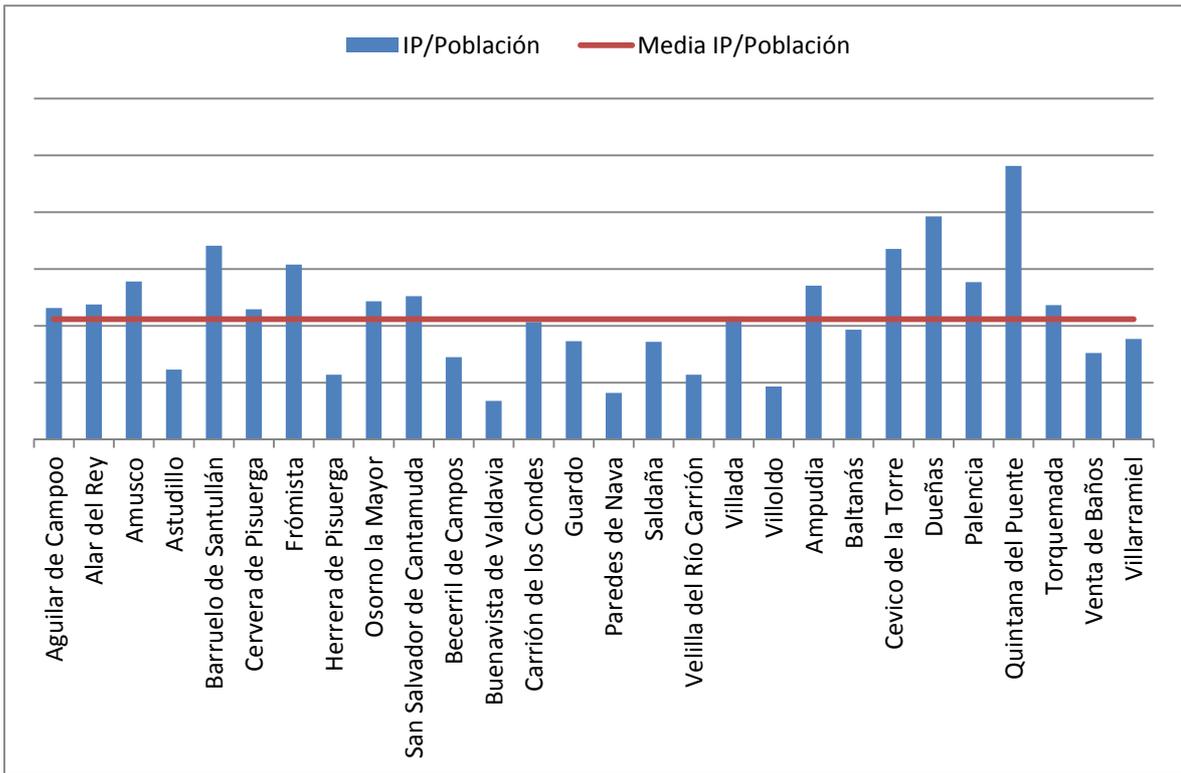


Gráfico 2. Infracciones Penales entre Población

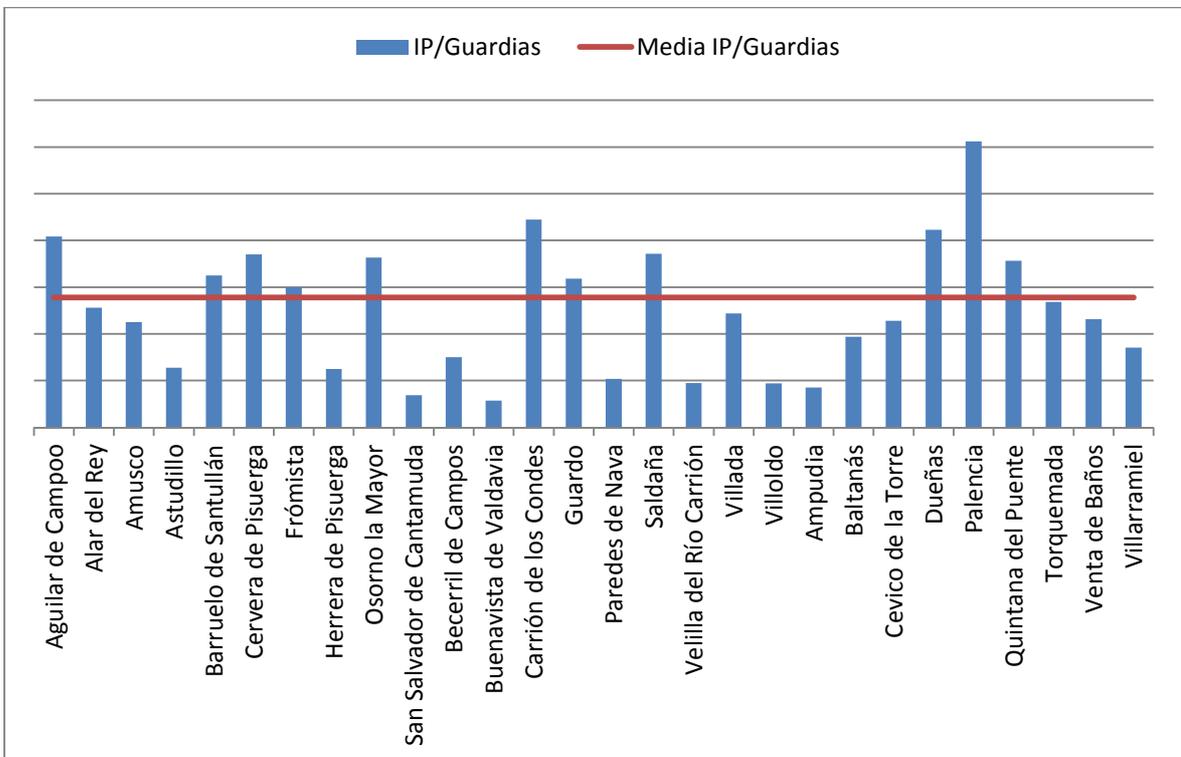


Gráfico 3. Infracciones Penales entre Guardias

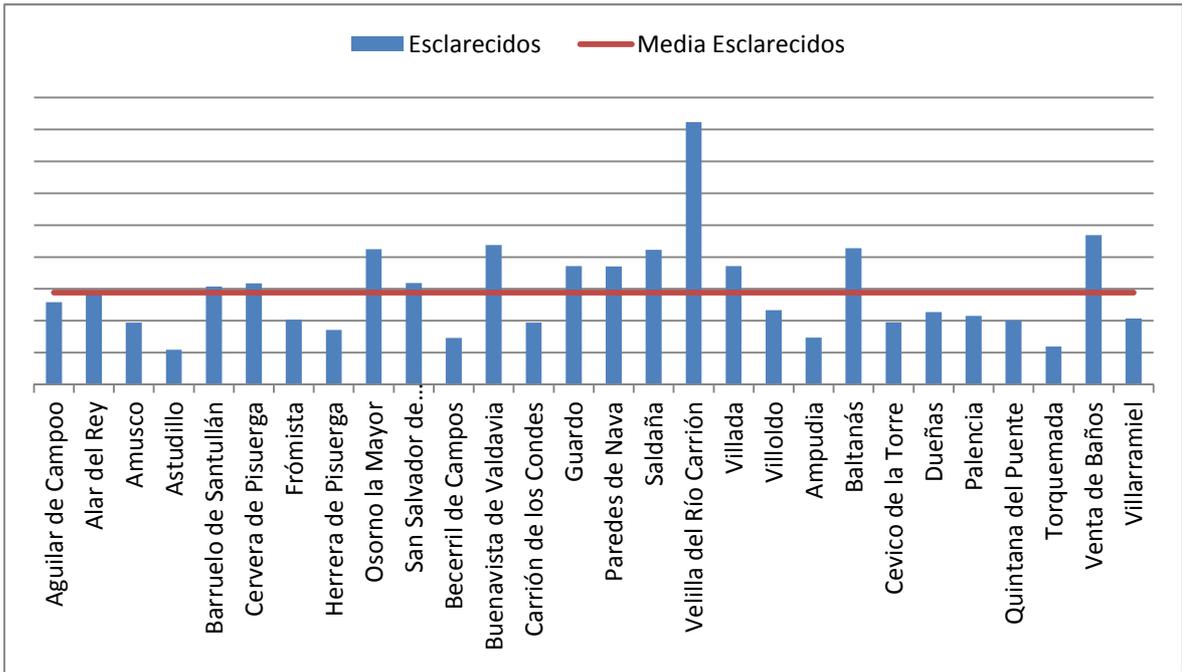


Gráfico 4. Esclarecidos (Sumatorio de Infracciones penales esclarecidas, detenidos e imputados)

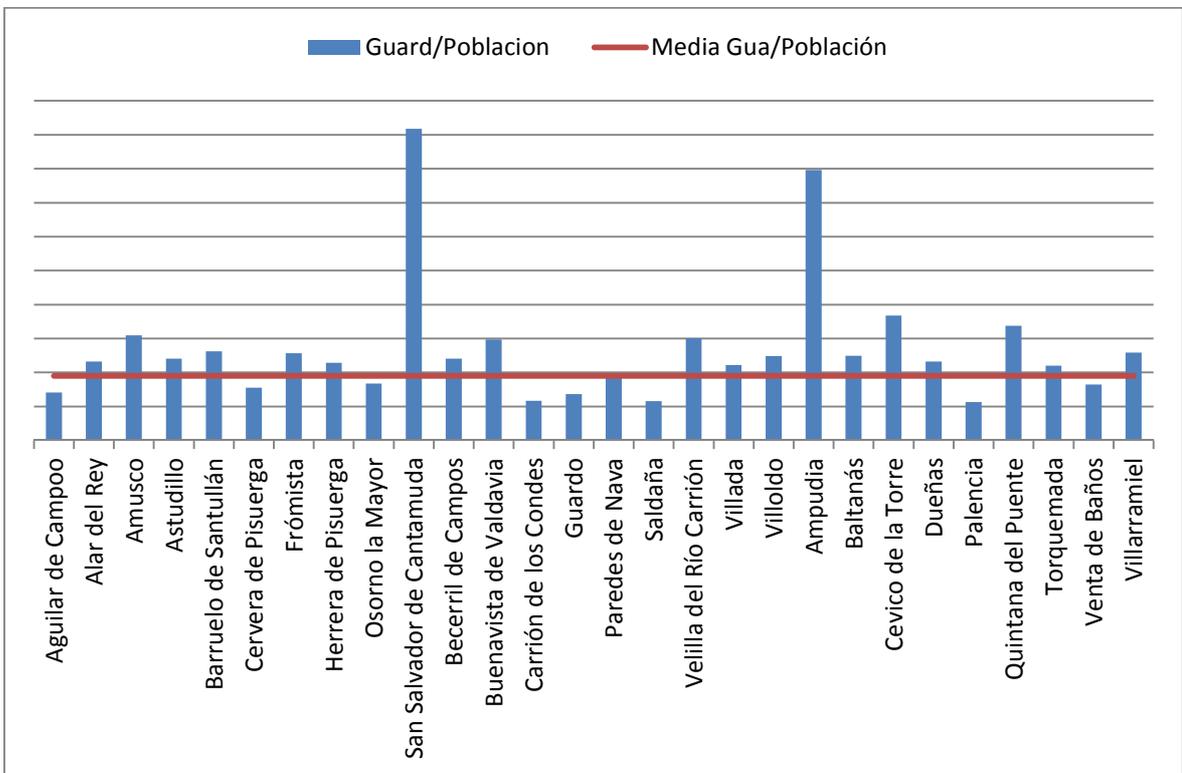


Gráfico 5. Guardias entre población

A la vista de los resultados del gráfico 5 se observa que la dotación de Recursos Humanos se hace principalmente en función del volumen de población de los diferentes puestos, tal y como se puede ver en el siguiente gráfico de dispersión (Gráfico 6). Ambos indicadores (población y componentes) presentan un alto grado de relación, con un coeficiente de correlación de Pearson de 0.93, y no con la extensión de la demarcación que presenta un coeficiente de correlación de 0.128.

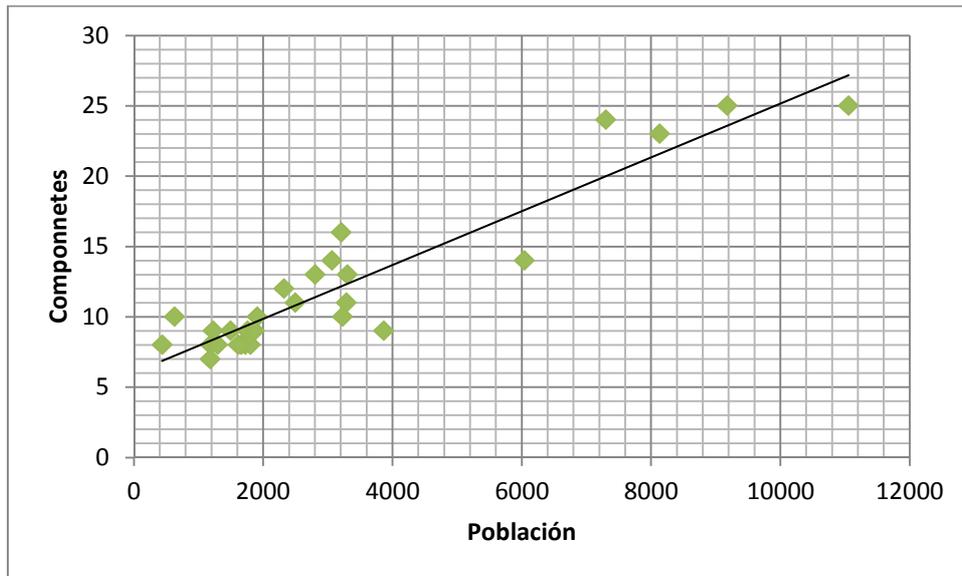


Gráfico 6. Componentes entre población.

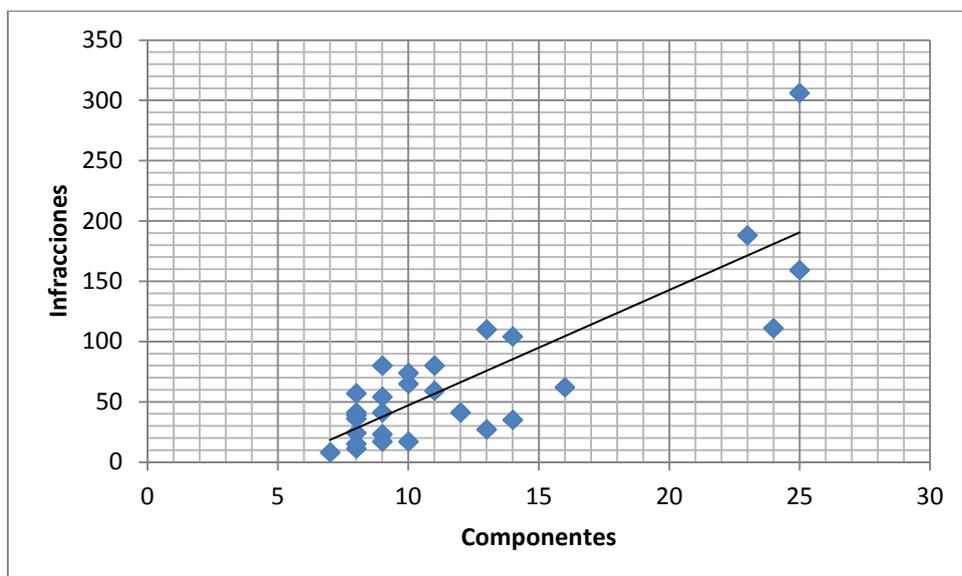


Gráfico 7. Infracciones entre componentes

Aunque la relación entre efectivos y número de infracciones es en la actualidad bastante adecuada con un coeficiente de correlación de 0.82, habría que tener en consideración otros factores como la propia efectividad de los puestos y ciertas causas de carácter extraordinario y otras de carácter permanente que no se tienen en cuenta en dicha asignación, como son la presencia de obras (AVE) o las vías de comunicación de alta densidad o los nudos de conexión entre las diferentes vías de comunicación.

A la vista del cartograma se aprecia que la localización espacial y las sinergias entre puestos juegan un papel esencial en la determinación de los niveles de eficiencia, así como la presencia de ciertas vías de comunicación.

Se sospecha que la posible agrupación de los diferentes puestos en núcleos operativos, con un reagrupamiento de recursos, podría repercutir positivamente en mayores niveles de eficiencia de aquellos puestos que de forma individual obtienen peor resultados, por lo que a continuación pasamos a definir que entendemos por núcleo operativo y a realizar un estudio de la eficiencia de dichos núcleos

6.6. Resultados del Indicador Sintético por Núcleos Operativos

Cabe destacar que anteriormente se ha expuesto en el organigrama de la Guardia Civil que los puestos son las unidades administrativas más pequeñas con autonomía de funcionamiento en los aspectos relacionados con burocracia y seguridad ciudadana. No obstante, es importante destacar que debido a la escasez de recursos humanos de los Puestos y a que se persigue por parte de la Dirección General de la Guardia Civil una presencia continua de efectivos en la calle realizando labores de seguridad ciudadana y atención al ciudadano, se establece una coordinación de servicios entre los puestos contiguos para conseguir dichos objetivos. Esta coordinación entre los puestos colindantes se establece a través de la creación de los denominados núcleos operativos, dichos núcleos están formados por conjuntos de 3 o 4 puestos, consiguiéndose con ello que siempre esté operativo como mínimo una patrulla de seguridad ciudadana por zona, logrando de esta manera una respuesta mucho más rápida ante una necesaria actuación de urgencia.

Debido al trabajo en núcleos operativos, las patrullas de seguridad ciudadana y los servicios de atención al ciudadano realizan servicios fuera de sus demarcaciones, por lo que los datos por puesto podrían tener ciertas divergencias, siendo necesario también el estudio de los valores de los índices analizados con una doble perspectiva, por un lado como datos unitarios de los puestos y por otro en conjunto con su núcleo operativo. Por todo ello, se realiza a continuación el estudio de los núcleos operativos como unidad agrupada para el cálculo de los niveles de efectividad de los mismos. Se utilizará los mismos valores y los mismos indicadores que para el estudio de la efectividad de los puestos, pudiéndose de esta manera facilitar la comparativa entre la efectividad de los puestos y la efectividad de los núcleos operativos.

Como en el caso anterior, aplicando la metodología DP₂ a los indicadores simples, se han obtenido los resultados que aparecen recogidos en las siguientes tablas, en primer lugar comentaremos la estructura del indicador y continuación se hará un análisis detallado de los valores del indicador sintético.

6.6.1. Estructura del Indicador Sintético por Núcleos Operativos

La estructura del indicador sintético por núcleos operativos es bastante similar a la de los puestos, tal y como se puede ver a continuación, el indicador con mayor peso es de nuevo IP.Población que incorpora el 100% de información, ahora le sigue Escla.Del.Del que antes ocupaba la tercera posición, seguido de Deten.delit (antes posición cuarta). De nuevo las últimas posiciones son ocupados por los indicadores relacionados con medios y dotación de recursos humanos.

Coefficientes de Correlación en valor absoluto	Indicador	Factores correctores
0,82170911	IP.Población	1
0,79255413	Escla.Del.Del	0.592399194
0,7014612	Deten.delit	0.559047183
0,52494099	IP.Dens.de.pobl.	0.563347351
0,51561572	IP.Guardias	0.896464786
0,24620609	Denun.Gua	0.381032785
0,19726376	Escl.Faltas.Falts	0.230720224
0,18767671	vehículos.Gua	0.028136980
0,16798677	Guardias.Densidad	0.183168937
0,10535417	Medios.Gua	0.008831244
0,06896684	Guard.Poblacion	0.004012605

Tabla 3. Estructura del Indicador Sintético de Eficiencia por Núcleos operativos

6.6.2. Valores del Indicador Sintético de Eficiencia por Núcleos Operativos

La siguiente tabla recoge los resultados por núcleos operativos del indicador sintético, en la primera columna se recopila los valores del Indicador Sintético de Eficiencia y en la segunda columna el ranking de los 9 núcleos operativos más el Puesto de Palencia que no se adscribe dentro de ningún núcleo operativo, ambos en función de su resultado. Recordemos que tal como se definió la base de referencia, mayores valores del indicador sintético significan mayores niveles de eficiencia. Un puesto que presentara la peor situación para todos los indicadores simples, tendría un valor nulo del indicador sintético.

NÚCLEOS OPERATIVOS	Indicador	Ranking
N.O. GUARDO (Guardo, Velilla)	12,56	1
N.O. PAREDES DE NAVA (Paredes, Becerril, Villada)	11,23	2
N.O. VILLARRAMIEL (Villarramiel, Ampudia)	9,44	3
N.O. SALDAÑA (Saldaña, Carrión, Buenavista, Villoldo)	8,92	4
N.O. VENTA DE BAÑOS (Venta de Baños, Cevico, Dueñas)	8,83	5
N.O. HERRERA (Herrera, Cervera, Alar, San Salvador)	8,04	6
A.O. AGUILAR (Aguilar, Barruelo)	7,62	7
N.O. ASTUDILLO (Osorno, Frómista, Astudillo, Amusco)	6,68	8
N.O. TORQUEMADA (Quintana, Torquemada, Baltanás)	6,13	9
PUESTO DE PALENCIA	5,30	10

Tabla 4. Resultados del Indicador Sintético de Eficiencia por núcleos operativos

En mismas tonalidades que para los puestos, se han representado la pertenencia de los diferentes núcleos operativos a las Compañías Territoriales existentes en la provincia de Palencia, en azul los correspondientes a compañía de Herrera de Pisuerga, en naranja los correspondientes a la compañía de Saldaña y en verde a la Compañía de Palencia.

Parece apreciarse que los núcleos operativos dependientes de la compañía de Saldaña presentan, como en el caso de los puestos, mejores valores que los de núcleos operativos de las otras compañías, si bien el núcleo de Villarramiel se intercala por delante del núcleo operativo de Saldaña destacar que en el estudio realizado por puestos Villarramiel y Ampudia se colocaban por debajo de la media de los valores de eficiencia; por tanto como primera lectura podemos apreciar que la suma de los dos puestos conlleva una mejora en la eficiencia de ambos con respecto al resto.

El caso del Puesto de Palencia es también significativo, como en el estudio por puestos, encontrándose a la cola del ranking, denotando en este estudio una baja eficiencia por causa de una mala distribución de los recursos humanos en la provincia, no dotándole de más efectivos.

Por último, respecto al análisis de la tabla 3 se puede observar que los núcleos operativos de las compañías de Saldaña y de Herrera de Pisuerga presentan unos resultados de eficiencia con poca dispersión interna dentro de la compañía, siendo la compañía de Palencia la que presenta una mayor heterogeneidad entre sus núcleos operativos.

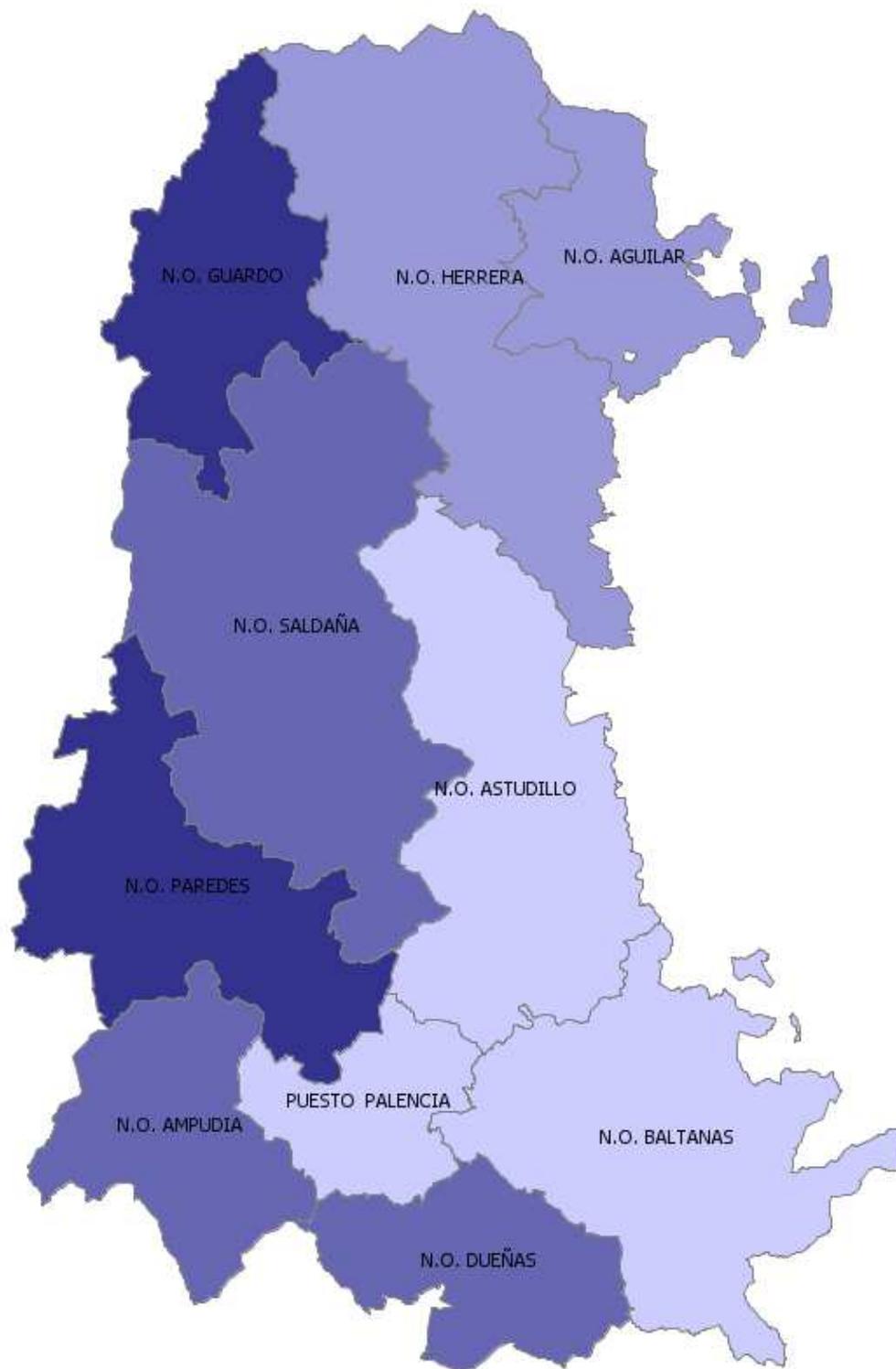


Imagen 2. Resultados espaciales del Indicador Sintético de Eficiencia

En una primera lectura del cartograma que representa la eficiencia de los núcleos operativos se puede observar que los núcleos operativos del oriente de la provincia poseen unos valores de eficiencia inferiores a los núcleos operativos del occidente; entre los factores a tener en cuenta además de si

existe una correcta distribución de los recursos humanos, que analizaremos a continuación, cabe destacar dos cuestiones importantes: la primera de ellas es que en el suroriente de la provincia se encuentra la zona más industrializada de la misma, con los consiguientes problemas de delincuencia especializada (robos en polígonos industriales); la segunda, viene relacionada con las vías de comunicación, en concreto, las vías de comunicación de alta capacidad, las cuales transcurren en el caso de Palencia por la zona oriental, en concreto, las autovías A-62 Burgos-Portugal (autovía de Castilla) y A-67 Palencia-Santander (autovía de la meseta), esta última confluye con la A-231 León-Burgos (autovía del Camino de Santiago); los dos nudos entre las tres autovías se encuentran en los núcleos operativos con peores índices de efectividad, cabe señalar a este respecto que las vías de alta densidad son utilizadas por los delincuentes como vías de escape, huida. Estos dos factores, entre otros, se deben tener en cuenta a la hora de la distribución de los recursos humanos, para la búsqueda de una mejor efectividad de las unidades, y no basarla únicamente en la densidad de población de las demarcaciones.

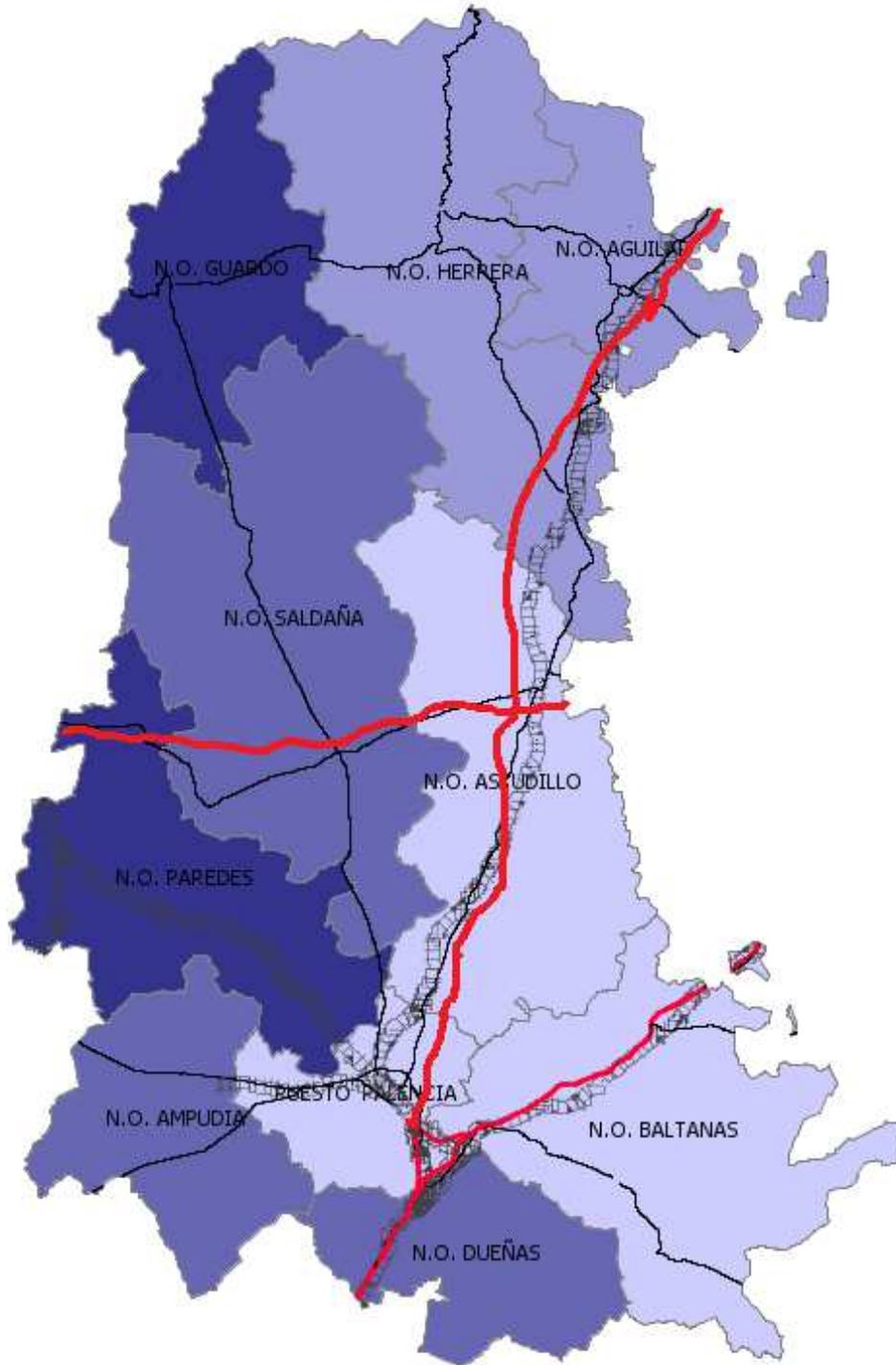


Imagen 3. Resultados espaciales del Indicador Sintético de Eficiencia, con vías de comunicación

Analizando más en detalle alguno de los núcleos operativos, observamos dos casos muy polarizados y un tercer ejemplo de una buena asignación de los recursos humanos:

- *Puesto de Palencia*. Presenta una clara falta de recursos humanos, viéndose desbordados los efectivos por el trabajo, ya que según muestran las estadísticas de los índices analizados la relación infracciones penales entre guardias es el más del triple de la media de los otros núcleos operativos, viéndose agravada por el hecho que en los índices de infracciones penales entre densidad de población y Guardias entre población se encuentra esta Unidad por debajo de la media
- *Núcleo Operativo de Guardo*. En los índices de infracciones penales entre guardias e infracciones penales entre densidad de población se encuentra en la media, siendo inferior a la misma en el indicador de guardias entre población, consiguiendo los mejores resultados de eficiencia por núcleos operativos
- *Núcleo operativo de Ampudia*. Presenta unos valores de los índices de infracciones penales entre guardias y guardias entre población muy por encima de la media, encontrándose el indicador de infracciones penales entre densidad de población en la media, por tal motivo se puede sospechar que dicho núcleo operativo posee el potencial de recursos humanos desaprovechados, ya que no por tener mayor número de efectivos se consigue una mayor eficiencia

En todo caso la eficiencia depende de muchos factores y no existe ninguna receta mágica que de forma unívoca aumente la eficiencia por igual de todos los puestos, tal y como se ha visto a lo largo del estudio, cada puesto requiere un estudio detallado del ámbito en el que los guardias realizan su trabajo.

7. Conclusiones e implicaciones

Partiendo de la idea desarrollada en la parte teórica del presente trabajo por García Sánchez (2007) sobre la nueva gestión pública y extrapolándola al caso concreto de la Guardia Civil, se podrían proponer una serie de medidas con el fin de conseguir mejorar la eficiencia a través de una nueva gestión más eficiente de los recursos humanos. Dentro del primer pilar de la nueva gestión

pública referente a las reformas en la estructura organizativa (teoría de costes de transacción o Public Choice) para el caso de la Guardia Civil las reducciones puras de la dimensión de la administración están muy limitadas, ya que la seguridad pública es un aspecto esencial dentro de la seguridad del Estado, no encontrándose este servicio en ningún país externalizado, si bien ciertos cometidos podrían ser privatizados. En la actualidad se están dando los primeros pasos en la gestión de la seguridad de los Centros Penitenciarios, empezando a trabajar conjuntamente agentes de la Guardia Civil con personal de empresas privadas, este podría ser el primer ámbito de las competencias de la Guardia Civil que podría privatizarse con una clara reducción de costes para la Administración Pública, ya que como hemos visto en la parte teórica la competencia mejora la eficiencia y a la vez se liberan recursos humanos para emplearlos en tareas de seguridad ciudadana, de vigilancia y protección contra la delincuencia, con un coste cero para el Estado. En este caso se está inicialmente produciendo unas reducciones híbridas o intermedias de la dimensión, al introducir la competencia externa; la cooperación y coordinación entre entes públicos y privados, generara una competencia interna que repercutirá en la mayor eficiencia en la administración,

Dentro de las actuaciones Neo-Tayloristas se encuentra la modificación en el diseño organizativo, mediante la simplificación de la estructura jerárquica y la racionalización de procedimientos administrativos. Como hemos estudiado durante este trabajo existen puestos en la provincia de Palencia muy poco eficientes; favorecer la competencia interna y estimular la productividad de los trabajadores mediante la descentralización de funciones o simplificando la estructura jerárquica mejorarían la eficiencia, sin que ello suponga una pérdida de poder por parte de la Administración. La modificación del diseño organizativo mediante la reestructuración de los Puestos mejoraría la eficiencia ya que en la actualidad existen Puestos con exceso de recursos humanos y otros en los que la escasez de los mismos repercute en la seguridad ciudadana. La actual organización territorial de la Guardia Civil no se ha modificado prácticamente desde 1844, si bien la innovación tecnológica, los medios actuales, las vías de comunicación y la delincuencia han cambiado exponencialmente. La simplificación de la estructura mejoraría la eficiencia y reduciría costes. Ejemplos actuales de dicha simplificación estructural los

En datos, la propuesta planteada supondría un aumento de las patrullas de seguridad ciudadana en la calle en un 66% con el mismo potencial de recursos humanos o un 50% aplicando una reducción de recursos humanos del 11,6 %, estimando el tamaño ideal de los efectivos por puesto principal. Respecto a los medios materiales, se conseguiría una reducción del 50,6 % en vehículos y un 60,9% en recursos de atención al ciudadano, dichos recortes supondría un gran alivio para las arcas del Estado sólo en la provincia de Palencia, y sin entrar a valorar la reducción de los costes en mantenimiento que supondría pasar de 28 a 6 dependencias oficiales.

Respecto a la calidad en el empleo de los guardias civiles, estaríamos hablando por una parte de unas características que no sufrirían cambios como son las condiciones laborales respecto a salario, condiciones de promoción, características de ese empleo (funciones) movilidad entre puestos de trabajo, cualificaciones necesarias, pero sí se produciría un cambio significativo en las condiciones de jornada laboral y factores psicosociales. La jornada de trabajo anárquica actualmente imperante pasaría por el volumen de recursos humanos por centro de trabajo a poder realizarse según las recomendaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre el Trabajo a turnos y nocturno, de la norma NTP 455. Algunas de las recomendaciones de esta normativa sobre trabajos a turnos y nocturnos son:

- Establecer ciclos cortos de dos, tres días de duración
- La elección de los turnos consensuada por los interesados
- Los turnos deberán respetar al máximo el ciclo de sueño
- Se debe tener en cuenta la distancia entre el centro de trabajo y el domicilio de los trabajadores
- Los turnos de noche y de tarde nunca serán más largos que los de mañana
- Aumentar el número de períodos en los que se puede dormir de noche, posibilidad de descanso después de hacer el turno de noche, acumular días de descanso y ciclos de rotación distintos a lo largo del año
- Facilitar comida caliente y equilibrada, instalar espacios adecuados, prever tiempo suficiente para comer

- Disminución del número de años que el individuo realiza turnos, limitación de edad, etc. La OIT recomienda que a partir de los 40 años el trabajo nocturno continuado sea voluntario

- Dar a conocer con antelación el calendario con la organización de los turnos

- Participación de los trabajadores en la determinación de los equipos

- Mantener los mismos miembros en un grupo de manera que se faciliten las relaciones estables

- Establecer un sistema de vigilancia médica que detecte la falta de adaptación y pueda prevenir situaciones irreversibles

- Establecer un sentido de la rotación. Es posible establecer la rotación en dos sentidos: uno “natural”: mañana-tarde-noche, y uno inverso: noche-tarde-mañana

Gran parte de estas recomendaciones se lograrían con la propuesta de reorganización de los puestos en núcleos operativos, lográndose una mayor eficiencia a la par que una mayor calidad del empleo.

8. Bibliografía

BOSCH, N., PEDRAJA, F.Y SUAREZ, J. (2000): “Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection services”, *Local Government Studies*, 26,3, pp. 71-90.

BOSCH, N., PEDRAJA, F.Y SUAREZ, J. (2001): “The efficiency of refuse collection services in Spanish municipalities: do non-controllable variables matter?”, Documento de Trabajo 2001/4, Institut d’Economia de Barcelona.

BUCHAMAN, J.M. (1954): “Individual Choice in Voting and the Market”, *Journal of Political Economy*, 4, pp. 330-354.

DIEZ TICIO, A y MANCEBON, M.J. (2002). “The efficiency of the Spanish police service: An application of the multiactivity DEA Model”, *Applied Economics*, 34, pp. 351-362

GARCIA SÁNCHEZ, I.M. (2009): “Evaluating the effectiveness of the Spanish police force through Data Envelopment Analysis”, *European Journal of Law and Economics*, 23, pp. 43-57.

GARCÍA SANCHEZ, I.M. (2007): “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Pública*, 47, pp-37-64.

Jimeno Ruiz, A. (1997): “La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables”, *Actualidad financiera*, monográfico 2º trimestre, pp.44-50.

LAHERA, A. (2006): "Diseñando el futuro del trabajo: ¿avanzando hacia un trabajo decente y un empleo de calidad o hacia un trabajo degradado y un empleo precarizado?" *La exclusión social y el estado de bienestar en España*, Barcelona: Icaria, pp. 365-405.

MAYSTON, D. (1993): "Principals, agents and the economics of accountability in the New public sector", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6, pp.68-96.

MERINO, M.C.; SOMARRIBA, N. y NEGRO, A (2012), "Un análisis dinámico de la calidad del trabajo en España. Los efectos de la crisis económica", *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30-1, pp. 261-282.

MULLER, D.C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press.

NISNAKEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, Chicago.

OSBORNE, D y PLASTRIC, P. (1998): *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Buenos Aires.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the entrepreneurial Spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley.

PENA, J.B. (1977): *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines*. Madrid: INE.

PINA MARTÍNEZ, V y TORRES PRADA, L (1996): *Análisis de la Información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Publicas*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid.

ROSS, S. A. (1973): "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem", *American Economic Association*, 63, nº 2, p. 134-139

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (1995): Transporte urbano colectivo de superficie en Cataluña. Indicadores 1994, Informe 21/95-SM, Sindicatura de Comptes de Catalunya.

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA(1996): Eficiencia y coste de los servicios locales de recogida de basuras, Informe 31/96-B, Sindicatura de Comptes de Catalunya.

SOMARRIBA, N. y PENA, B. (2009a): "Synthetic Indicators of Quality of Life in Europe", *Social Indicators Research*, doi 10.1007/s11205-008-9356-y

SOMARRIBA, N. y PENA, B. (2009b): "La medición de la calidad de vida en Europa, el papel de la información subjetiva", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 27(2), pp. 373-396.

THANASSOULIS, E. (1995): "Assessing forces in England and Wales using data envelopment analysis", *European Journal of Operational Research*, 87, pp. 641-657.

VERMA, A. y GAVIRNENI, S. (2006): "Measuring police efficiency in India: an application of data envelopment analysis", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 29, pp.125 - 145

ZARZOSA, P. (1996). *Aproximación a la medición del bienestar social*. Valladolid: Universidad of Valladolid.

ZARZOSA, P. (dir). (2005): *La calidad de vida en los municipios de la provincia de Valladolid*. Valladolid: Diputación de Valladolid.

ZARZOSA, P. y SOMARRIBA, N. (2013): "An Assessment of Social Welfare in Spain: Territorial Analysis Using a Synthetic Welfare Indicator", *Social Indicators Research*, 111, pp. 1-23.