ISSN 2225-5648

REVISTA

# POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 7, VOL. 1, ENERO - JUNIO 2017

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
ANSP
EL SALVADOR C.A.
SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ

CINC
ANSP
CENTRO DE INVESTIGACION CIENTIFICA



## EDUCACIÓN POLICIAL

AÑO 7, VOL. 1, ENERO – JUNIO 2017

# REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

**Indizada en:**
**Emerging Sources Citation Index, DOAJ, Lamjol, Google Académico, REDIB, V-Lex, Dialnet, Clase.**
**Evaluada en:**
**Latindex, CIRC, MIAR**

REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

**Director General ANSP**
Jaime Edwin Martínez Ventura

**Consejo Académico ANSP (2016-2018)**
Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)
Carmen Yolanda Rodríguez Martínez
Catalina Machuca de Merino
María Lilliam Navarrete de Peraza
Francisco Elías Valencia Soriano
Luis Armando González González
José Mauricio Gutiérrez Alvarenga
Ricardo Salvador Martínez
Jaime Leonel Granados Umaña
(Representante del Director General de la Policía Nacional Civil)

**Subdirector Ejecutivo ANSP**
Comisionado José Manuel Olivares Rivera

**Coordinador Principal del CINC-ANSP**
Juan Carlos Morales Peña

**Coordinador de Investigaciones y Estudios**
Juan Carlos Morales Peña

**Editor Jefe Revista "Policía y Seguridad Pública"**
Juan Carlos Morales Peña

**Editor Asistente**
Augusto Rigoberto López Ramírez

**Administrador de página web y revista virtual**
Carlos Roberto Escobar Beltrán

**Equipo CINC**
Yesenia Elizabeth Delgado Hernández
Ana Jeannette García Valiente
Augusto Rigoberto López Ramírez

**Colaboradores Internos**
José Antonio Guzmán Cardona
William David Martínez

**Colaboradores Externos**
Héctor Betancur Giraldo

**Editorial**
Academia Nacional de Seguridad Pública

**Traducción**
CG & A Translations

**Corrección de Estilo**
corrihelo
Correctores de redacción y estilo

**Diagramación**
Miguel Angel Rodríguez Amaya

**Diseño Original Logo CINC-ANSP**
Juan Carlos Morales Peña

**Dibujo y Arte Logo CINC-ANSP**
Christian S. V. Salazar Alvarenga

**ISSN** 2225-5648

Las opiniones expresadas en esta revista son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan posturas institucionales de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Los contenidos de esta revista pueden ser utilizados según términos de licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional.

## Comité Científico Editorial

**Internacionales**

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, El Salvador.
- *Dr. Benjamín Badura (Alemania)*
  Universität Potsdam, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Alemania
- *Dra. María Stella Baracaldo Méndez (Colombia)*
  Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, Colombia
- *Msc. Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua)*
  Centro Nicaragüense de Escritores, Nicaragua
- *Dra. Francisca Cano (España)*
  Universidad de Barcelona, España
- *Dr. Harald Fuhr (Alemania)*
  Universität Potsdam, Alemania
- *William Godnick Ph D. (Estados Unidos de América)*
  National Defense University, Estados Unidos de América
- *Dr. Michael Gold-Biss (Estados Unidos de América)*
  National Defense University, Estados Unidos de América

- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
  Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- D*r. Ely Karmon Ph D. (Israel)*
  International Institute for Counter-Terrorism (ICT) and The Institute for Policy and Strategy (IPS) at The Interdisciplinary Center (IDC), Herzlyia, Israel
- *Dr. Günther Mainhold (Alemania)*
  German Institute for International and Security Affairs, Alemania
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
  Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- *Consult. Sebastián Ovejero (Argentina)*
  Programa de Investigación Aplicada en Seguridad y Operaciones, Strategic Support, Argentina.
- *Dr. Lluís Paradell Fernández (España)*
  Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- *Dr. David Spencer (Estados Unidos de América)*
  National Defense University, Estados Unidos de América
- *Dr. Waleed Saleh Alkhalifa (España)*
  Universidad Autónoma de Madrid, España
- *Dra. Sonja Wolf (Alemania)*
  Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México
- *Mtro. Eduardo Raúl Balbi (Argentina)*
  Red Escenarios y Estrategias en América Latina, Argentina

**Nacionales**

- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo Linares*
  Policía Nacional Civil
- *Sub Comisionada Karla Guadalupe Andrade*
  Policía Nacional Civil
- *Dr. Carlos Alberto Carcach*
  Centro de Políticas Públicas, Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
- *Lic. Pedro Antonio Escalante Arce*
  Academia Salvadoreña de la Historia
- *Mtro. Juan Ricardo Gómez Hecht*
  Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE), Ministerio de la Defensa Nacional
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
  Departamento de Investigaciones, Instituto Especializado de Educación Superior Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)
- *Dr. Carlos Gregorio López Bernal*
  Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Dr. Antonio Martínez Uribe*
  Asesor de la Secretaría Privada, Presidencia de la República de El Salvador.
- *Dr. José Humberto Morales*
  Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador
- *Mcp. Juan Carlos Morales Peña*
  Centro de Investigación Científica, Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP)
- *Comisionado José Manuel Olivares Rivera*
  Subdirección Ejecutiva, Academia Nacional de Seguridad Pública
- *Sub Comisionado William Riquelmi Padilla Mirón*
  Unidad de Planificación Institucional, Academia Nacional de Seguridad Pública
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
  Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidia
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
  Programa de Doctorado en Derecho, Universidad "Dr. José Matías Delgado"
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
  Magistrado de la Sala de lo Penal, Corte Suprema de Justicia
- *Lic. Martín Rogel Zepeda*
  Juzgado Tercero de Sentencia y Magistrado Suplente de la Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia

## Evaluadores de este número

**Internacionales**

- *Mtro. Eduardo Raúl Balbi (Argentina)*
  Red Escenarios y Estrategias en América Latina, Argentina
- *Int. Jefe Yofre Luis Cortés Vargas (Colombia)*
  Dirección Nacional de Escuelas (DINAE), Policía Nacional de Colombia, Colombia
- *Dr. Pablo Galain Palermo (Uruguay)*
  Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional (Alemania) y Observatorio Latinoamericano en Política Criminal y Reformas Penales (Uruguay)
- *Dr. Michael Gold-Biss* (Estados Unidos de América)
  National Defense University, Estados Unidos de América
- *Dr. Fracesc Guillén Lasierra (España)*
  Departament d' Interior, Generalitat de Catalunya, España
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
  Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- *Dr. Boris Saavedra (Venezuela)*
  National Defense University, Estados Unidos de América
- *Mtra. Margriet Antoinette Zoethout (*Paises Bajos)
  Internews, El Salvador

**Nacionales**
- *Coronel (R) José Luís Alvarado Guevara*
  Academia Salvadoreña de Historia Militar
- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo Linares*
  Policía Nacional Civil
- *Dr. Carlos Alberto Carcach*
  Centro de Políticas Públicas, Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN)
- *Msc. José Antonio Guzmán Cardona*
  Departamento de Investigaciones, Instituto Especializado de Educación Superior Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)
- *Msc. William David Martínez*
  Dirección de Investigación y Proyección Social, Instituto Especializado de Educación Superior Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)
- *Msc. Leonardo Ramírez Murcia*
  Magistrado de la Sala de lo Penal, Corte Suprema de Justicia
- *Comisionado José Manuel Olivares Rivera*
  Subdirección Ejecutiva, Academia Nacional de Seguridad Pública
- *Sub Comisionado William Riquelmi Padilla Mirón*
  Unidad de Planificación Institucional, ANSP

# Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

## Misión

Realizar, propiciar y difundir investigaciones y estudios científicos en materia de seguridad pública y de policía inspirada en un enfoque holístico, integral, transversal y multidisciplinario.

## Visión

Ser un ente de alto prestigio nacional e internacional de referencia centroamericana reconocido por su aporte al fortalecimiento institucional, el diseño inteligente de las políticas de seguridad pública y la innovación en los procesos educativos intervinientes en la formación policial.

# Revista Policía y Seguridad Pública

## Misión

Convocar especialistas nacionales e internacionales de diversa filiación institucional que se distingan por el análisis y la producción intelectual novedosa y vanguardista en el abordaje de temas recurrentes de seguridad pública y policía dentro de un esfuerzo periódico de divulgación.

## Visión

Ser una revista académica y científica portadora de propuestas avanzadas, innovadoras y posibilidades interesantes conducentes a temáticas estratégicas de seguridad pública de alta incidencia social y de repercusión estructural.

# Scientific Investigation Center (CINC-ANSP)

## Mission

Perform, promote and publicize scientific research and studies on public security and police work from a holistic, comprehensive, and multidisciplinary approach.

## Vision

Be a nationally and internationally prestigious organization, a point of reference in Central America that is recognized for its contribution to institutional strengthening, intelligent design of public security policies, and innovation in educational processes in police training.

# Police and Public Security Journal

## Mission

Convene national and international specialists affiliated with diverse institutions, who are known for their novel and unconventional analysis and intellectual production addressing recurring themes of public safety and police work in an ongoing effort for diffusion.

## Vision

An academic and scientific journal bearing frontline innovative proposals, and interesting possibilities, that point to strategic themes related to public security, with high social influence and structural repercussions.

## Políticas

**Objetivo general:**

Desarrollar un instrumento que recoja la producción investigativa en materia de estudios estratégicos de seguridad y demás investigaciones científicas de especialistas nacionales, internacionales e institucionales que permita fomentar la cultura de investigación avanzada, así como la cultura estratégica en el sector de seguridad.

**Objetivos específicos:**

1. Garantizar un aporte científico de calidad conducente al fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguridad Pública y su relación sistemática con la Policía Nacional Civil y la comunidad de seguridad en el país.
2. Generar propuestas avanzadas, respuestas pioneras y diseños inteligentes para las políticas en materia de seguridad pública.
3. Innovar con insumos e investigaciones de alto valor agregado para los procesos educativos de todo el modelo de formación policial.

**A. Políticas generales.**

Constituyen los grandes lineamientos sobre los contenidos, alcances, principios y objetivos de la revista, divididos en las siguientes áreas:

**1. Área ética:**

1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.

1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia y el bien común.

1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.

1.4 Se protegerá la publicación contra aportaciones interesadas y otras discrecionales de índole institucional, proclives a soslayar las políticas editoriales declaradas.

1.5 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestren prácticas sistemáticas de plagio (en sus distintas modalidades: plagio y autoplagio) u otros vicios académicos fundamentales.

1.6 Se hará uso de herramientas informáticas para la detección de plagio.

1.7 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.
1.8 Se regularán los derechos de propiedad intelectual, reproducción y uso de los materiales publicados mediante licencia de Creative-Commons en su modalidad "reconocimiento" (cc by). La cual será aceptada por el autor mediante suscripción de Declaratoria de Originalidad.

**2. Área de producción intelectual y conocimiento:**

2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.
2.2 Se medirá anualmente el impacto estratégico e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

**3. Área de desarrollo científico y sector productivo:**

3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.
3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.
3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.
3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.
3.5 Fomentará estudios estratégicos de seguridad conducentes a áreas críticas de gestión en el Estado.

**4. Área de difusión del conocimiento:**

4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.
4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.
4.3 Promoverá el ingreso de esta publicación a bases de da-





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

tos indizadas para los efectos de una mejor visibilización y relacionamiento de nuestros autores con la comunidad académica internacional.

4.4 Garantizará la divulgación de los productos de investigación entre comunidades claves de país y áreas de actividad crítica como las de seguridad, defensa, inteligencia y relaciones exteriores.

**5. Área de investigación y docencia:**

5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas nacionales e internacionales; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e interinstitucional. Favoreciendo las modalidades basadas en el concepto de asocio público-público y público-privado.

5.2 Integrará al menos dos docentes o funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.

5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo. Así como el cumplimiento de los filtros y procesos editoriales establecidos.

**6. Área administrativa:**

6.1 Garantizará la estabilidad de las secciones y contenidos de la publicación.

## Policies

**General Objective:**

Develop an instrument to collect the product of research on strategic security studies and other scientific research of national, international and institutional specialists to foster a culture of advanced research as well as a strategic culture in the security sector.

**Specific Objectives:**

1. Guarantee high quality scientific contributions conducive toward the institutional strengthening of the National Academy of Public Security and its systematic relationship with the National Civil Police and the security community in the country.
2. Generate cutting-edge proposals, pioneering responses and intelligent design of public security policies.
3. Produce innovative input and research with high added value to contribute to the educational processes in the police-training model.

### A. General Policies

These are the overall guidelines regarding content, scope, principles and objectives of the journal, divided into the following areas:

#### 1. Ethics

1.1 Guarantee the protection of personal information of the scholarly collaborators, evaluating peers and other personnel involved in the editorial work.

1.2 Promote the search for truth, justice and the common good.

1.3 Openness to receiving academic products that are supported by solid scientific evidence, in contrast with created interests.

1.4 The publication shall be protected against of interested contributions and other discretionary of institutional nature, prone to circumvent the stated editorial policies.

1.5 Inclusion of any scholar will be terminated if found to be guilty of systematic plagiarism (in its various forms: plagiarism and self-plagiarism) or other basic academic vices.

1.6 Plagiarism will be detected by means of computer tools.

1.7 Protection will be provided for evaluation reports and judgments issued by the peer evaluators during and after the review phase.

1.8 Intellectual property rights, reproduction and use of materials published shall be governed by the Creative Commons license in the mode as “recognition” (cc by), which will be accepted by the author through the subscription of a Declaration of Originality.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

**2. Area of intellectual production and knowledge**

2.1 Material, financial and moral incentives shall be developed and periodically strengthened for the research community in their capacity as academic collaborators, active participant evaluators or other intellectual activities.

2.2 The strategic and institutional impact of the published work will be measured on an annual basis, and researchers and authors will be certified.

**3. Scientific development and the productive sector**

3.1 Research practices will promote financial feasibility and high substantial contribution to the current research programs.

3.2 Promote research with a strong potential for use in the design of public security policies and high-quality support for decision makers.

3.3 Promote strategic alliances with other scholarly and scientific journals in the same branch and area of specialization. Likewise, seek other mechanisms for collaborating where pertinent, and according to international and universally recognized standards.

3.4 Design indexes for measuring and evaluating performance, quality and scientific impact.

3.5 Encourage strategic safety studies, leading to critical areas of management in the State.

**4. Promotion of knowledge**

4.1 Publish a special edition gathering and organizing indexes of the scholarly work, intellectual collaborators and their professional and institutional relations, and of the evaluators, once the database has been consolidated.

4.2 Publish or include in its publications the work of authors who have been published in other scholarly journals and others with whom there are scientific cooperation agreements.

4.3 Promote the introduction of this publication into indexed databases for greater visibility and furthering the relationship of our authors with international academia.

4.4 Guarantee the dissemination of research products among key country communities and areas of critical activity such as security, defense, intelligence and foreign affairs.

**5. Research and teaching**

5.1 Arrangements are to be made with research teams from other scholarly journals or scientific communities to promote joint research efforts in trans-disciplinary and inter-institutional research. Favoring modalities based on the concept of public-public and public-private partnerships.

5.2 Involve at lest two professors or officials from the ANSP educational community for systematic contribution of research products for each edition of the institutional journal corresponding with the existing research programs.

5.3 Ensure academic freedom of ideas. This condition shall be adhered to in terms of faithful observance of scientific formats and those of other research activities.

**6. Administrative Area**

6.1 Guarantee the stability of the sections and contents of the publication.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

## DECLARATORIA DE ARBITRAJE Y CLASIFICACIÓN DE TRABAJOS

1. Todo artículo se somete a un sistema de arbitraje de pares evaluadores; mecanismo indispensable para garantizar la calidad de los mismos y validar el material como aporte publicable en este instrumento de divulgación académica y científica.
2. El arbitraje es anónimo y se asigna a los expertos según sus competencias profesionales y líneas de investigación/especialización, las cuales deben coincidir con las temáticas estratégicas activas en los programas de investigación institucional.
3. La nómina de árbitros de cada edición se publica en la categoría de "Evaluadores de este número", que se ubica en las hojas de créditos.
4. Se procura mantener un equilibrio en cuanto a las filiaciones institucionales de los árbitros participantes, estableciendo una relación de proporción razonable entre nacionales, internacionales, académicos, funcionarios e investigadores de amplia trayectoria.
5. Para el arbitraje se recurre a dos expertos como mínimo, y que en caso de dictámenes contrarios; procede la convocatoria a un tercer o quinto evaluador según fórmula específica que se adopte para los menesteres de este proceso.
6. Únicamente se someten a revisión y arbitraje de pares evaluadores los Artículos Académicos/científicos, los Estudios Estratégicos y los Balances Estratégicos.

Se aceptan cuatro tipos de documentos escritos como aportes candidatos a cada publicación:

**Artículos académicos/científicos:** Que sean elaborados considerando la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Lo anterior debe apoyarse en un sistema de citación homologado, una base teórica sustentable, un tratamiento adecuado del problema analizado y un esbozo de líneas posteriores de investigación pertinentes a la temática tratada.

**Estudios estratégicos:** Trabajos auxiliados en perspectivas no convencionales, apoyados en disciplinas como la estrategia, la inteligencia, la geopolítica y la prospectiva; y con umbrales de recomendación estratégica para el ámbito de la alta política de los decisores públicos y áreas de actividad crítica del Estado.

**Informes estratégicos:** Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario. Este por su naturaleza no será objeto de arbitraje. Conciernen a esta tipología informes de gestión, evaluaciones internas, resoluciones y otro tipo de materiales propios de la planificación institucional y demás literatura relevante.

**Balances estratégicos:** Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas· debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

**Nota:** Otros aspectos sobre el arbitraje se encuentran reiterados y expuestos en forma amplia en las Normas de Publicación.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

## DECLARATION OF EVALUATION AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of peer reviewers; this mechanism is indispensible to ensure their quality and to validate the material's contribution to this academic and scientific publication.

2. Evaluation is anonymous and is assigned to experts according to professional competency and specialization in research, which must coincide with the strategic themes that are active in the programs of institutional investigation.

3. The roster of reviewers is published in each issue under the category "Evaluators of this issue," located on the credits pages.

4. A balance is maintained regarding the institutional affiliations of the participating arbiters, establishing a proportionate relationship between national, international, academic, public officials, and investigators with extensive professional record.

5. Evaluations require two experts as a minimum, and in the case of contrary opinions, a third or fifth evaluator according to the specific formula adopted for the proceedings in this process.

6. The only products subject to revision and evaluation by peer-evaluators shall be Academic/Scientific Articles, Strategic Studies, and Strategic Assessments.

Four kinds of written documents are accepted from candidates for each issue:

**Academic/Scientific Articles:** Prepared according to a the IMRD structure (introduction, materials/methods, results, discussion). The preceding must rest on a foundation of author citation, a sustainable theoretical foundation, adequate handling of the issue being analyzed, and an outline of further lines of research pertinent to the issue being addressed.

**Strategic Studies:** Work aided by non-conventional approaches, supported by disciplines such as strategy, intelligence, geopolitics and foresight; and with levels of strategic recommendations for use in high-level policy making, and for public decision-makers.

**Strategic Reports:** Documents that originate in the environment of public bureaucracy, identified as grey literature, systematized for potential and practical use by primary and prioritary target readership. Due to its nature, it shall not be subject to evaluation. Management typologies, internal evaluations, resolutions and other types of institutional planning materials and other relevant literature are referred to this typology.

**Strategic Balance:** Analytical efforts in terms of quantitative or qualitative condition; whose objective might include a legitimate evaluation; junctures, specific periods, forces in presence, strengths, weaknesses (States, political parties, governing bodies, organizations among others); using methodologies of comparison or case studies.

**Note:** Other aspects of Evaluation are reiterated and expressed in greater detail in Rules for Publishing

## *CARTA DEL DIRECTOR*

*La formación policial en El Salvador ha pasado por diversas etapas, que son importantes reseñar. La Academia Nacional de Seguridad Pública se creó mediante Decreto Legislativo N° 95, de fecha 27 de febrero de 1992[1] , como una institución autónoma, en lo administrativo y financiero, con su propio presupuesto y personalidad jurídica, adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, según consta en el artículo primero de su Ley Orgánica. Es una institución producto de los Acuerdos de Paz de 1992.*

*El contexto de la posguerra ha permitido desmontar antiguas prácticas y tendencias autoritarias que desnaturalizaron la esencia civil de la policía salvadoreña surgida del acuerdo de Chapultepec. Hacia 1996, se estableció una Ley de la Carrera Policial, este cuerpo legal regula el ingreso, ascensos y terminación de dicha carrera (artículo 1). Constituyendo un avance importante en tanto establece que el personal policial será agente de autoridad y profesional de carrera conforme a los términos de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (PNC). Esta normativa también propició la creación de un Departamento de Registro e Historial Policial (art. 4); instituyó además un escalafón en el que se definen los niveles y categorías (art. 12 y 30); así como la forma de cómo se conformarían los tribunales de ingreso y ascenso (art. 39).*

*En 2010, con el propósito que la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) se convirtiera en un centro de estudios, investigación y generación de pensamiento en materia de seguridad pública; así como en un Instituto de Educación Superior; se estableció en el planeamiento quinquenal 2010-2014 una línea estratégica primaria denominada: "Formación con excelencia académica de policías integrales y al servicio de la comunidad"[2] . Esta línea refleja el compromiso de dejar un proyecto educativo institucional, objetivo al que contribuyó la definición del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)[3] .*

*El Sistema Educativo Policial Integral (SEPI), recogió desde la historia institucional, los marcos sociales, jurídico y educativo. Incluyó también la finalidad y lineamientos curriculares; la estructura de las carreras, el modelo educativo adoptado; además de las políticas y gestión institucional y académica incorporando así también distintos ejes transversales a los programas de estudio entre estos: deontología policial, cambio climático, policía comunitaria, etc.*

*Así también la Academia Nacional de Seguridad Pública cuenta con dos decretos ejecutivos que, conforme a la Ley de Educación Superior, dieron origen al Instituto Especializado de Nivel Superior[4] que impartirá las carreras de técnico, tecnólogo, licenciatura y maestría en Seguridad Pública y Ciencias Policiales; situación que se*

1 Publicado en Diario Oficial N° 42, Tomo 314, del 3 marzo de 1992.
2 Plan Estratégico Institucional 2010-2014, ANSP, El Salvador.
3 Ver "Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)". Cuaderno de Estudios N° 5; ANSP, El Salvador (2015).
4 Decreto N. 151 del Órgano Ejecutivo. Publicado en Diario Oficial N. 158, Tomo 400, del 29 de agosto de 2013

*expresa actualmente en el primer esfuerzo formativo de técnicos, que constituirá la primera promoción bajo esta modalidad educativa, orientada hacia el objetivo superior de la profesionalización policial.*

*Formar policías con la calidad suficiente, con un enfoque integral, multidisciplinario y con énfasis en su vocación de servicio a la comunidad y en pleno respeto de los derechos humanos, son características básicas para que enfrenten eficazmente los desafíos de la seguridad, y debe constituir la premisa principal para orientar los esfuerzos institucionales en materia educativa.*

*Son importantes varias condiciones, para entregar al país un policía competente que entiende los retos de su trabajo y la complejidad en la que se desenvuelve, entre éstas se encuentran:*

1. *La comprensión plena de las necesidades del sector seguridad y el ámbito policial. Sin esto la academia policial, hablaría otro lenguaje; la alejaría de la realidad y comprometería su potencial para generar iniciativas educativas coherentes y de importancia. La Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, crearon para este propósito una Comisión Rectora para las relaciones entre ambas instituciones, integrada por dos funcionarios de alto nivel de cada entidad y sus respectivos subdirectores.*

2. *Tener conciencia de las propias limitaciones institucionales. Implica claridad sobre la experiencia que se posee, las capacidades de los profesores y los alcances de la oferta educativa como tal, específicamente la cualificación de sus contenidos y enseñanza. Así también se refiere a la gestión del cambio; las brechas por resolver entre teoría y práctica; además de otros aspectos como los modos de hacer, y el deber ser asumido.*

*No debe soslayarse que los problemas de la educación policial, tienen derivaciones de los grandes dilemas sociales sobre la educación; como aspecto más amplio e inherente de la vida de una nación; y que por lo tanto es materia de la más alta prioridad y atención.*

*Sirva este volumen, cómo la continuación de un bloque temático sobre el ámbito policial; que se completará en diciembre de 2017; y que definitivamente habrá fortalecido la línea estratégica de investigación referida a recursos humanos policiales. En hora buena, este producto nuevo enriquecerá en forma pionera la concepción de los retos educativos, y porque además tienen significativa transcendencia para la policía en la actualidad.*

*Jaime Edwin Martínez Ventura*
*Director General*
*Academia Nacional de Seguridad Pública*
*Junio 21 de 2017*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

## *CARTA DEL EDITOR*

*La educación no sólo debe ser vista como un instrumento para propiciar el desarrollo de la sociedad. Constituye un monte alto para conquistar[1], y ello concierne al moldeo de generaciones, al futuro de una nación, porque trata a las visiones de mundo que se fomenta en el aula o se divulga socialmente. Al igual que los modelos económicos, los de índole educativa, también acarrean consecuencias o efectos no esperados. Lo que se plante y cuide en ese huerto, definirá que tan profundas serán las raíces de los árboles que surjan, que tan recios serán para soportar las tempestades; así como también la longevidad que mostrarán para persistir. Esto último basado en el imperativo de que no deben de omitirse los desafíos inherentes en la sociedad del riesgo y por lo tanto en los comportamientos del riesgo, ni debe pretenderse que la tolerancia a todo, es el antídoto de la intolerancia. Un concepto además ambiguo, frágil y falsamente benigno.*

*La educación desencadena, inevitablemente choque de paradigmas, visiones de distinto tipo y por lo tanto revela pujas de poder. Debido a ésta condición, son pocas las naciones que logran articular bases duraderas fundadas en un esfuerzo de largo plazo. El Salvador no es ajeno a estas dinámicas, no ha podido articular una política educativa de Estado, debido a que no ha existido consenso nacional, ni convergencia en torno a lo que debe estar o no en un sistema institucional de país, en el ámbito de la enseñanza; no ha entendido sus padecimientos sociales y los liderazgos de distinta época y signo se han mostrado insensatos para reconocer sus desaciertos[2]. En distintas circunstancias críticas, la educación nacional ha sido trastocada por posturas defendidas, como modernas por funcionarios de turno[3]; que bajo el imperio de la discrecionalidad, propiciaron iniciativas fallidas e interesadas, que por el contrario trajeron consigo resquebrajamiento moral en los receptores de la misma y por ende hicieron posible la atrofia y declive de generaciones completas. Situación que trajo consigo y fue coincidente con un ciclo ascendente de turbulencia social, política y económica; cuyos resultados y consecuencias, aún siguen afectando a la sociedad salvadoreña.*

*Han circulado debates públicos sobre el deber ser y el perfil del educando. Planteamientos empobrecidos por la carga ideológica[4] que los sustenta y el tipo de futuro que se instala en términos de umbrales de salida. Si por un lado se ha planteado un educando que se moldee en las experticias técnicas, o en los requerimientos ad hoc para la inserción laboral[5]; esto ha derivado en el engrosamiento de los planteles de operarios de una economía, no pensada y conducida para la prosperidad de una nación. Se espera iniciativa y gente emprendedora, pero no se les educa económicamente; desconocen de las bondades del ahorro y de la inversión inteligente de sus ingresos; se les estimula a corporativizarse; pero paradójicamente, los planes de estudio, se orientan a instruirlos*

1 No debe perderse de vista y a juzgar por la historia, que un pueblo educado no es sinónimo de civilizado, ni significa que sea moralmente responsable.
2 No ha habido antecedente histórico en la que un ministro de educación, lo haya hecho en forma valiente y lúcida, implicando en ese ejercicio balances reales entre logros, brechas y fracasos.
3 Caso del ex ministro de educación, Walter Béneke; que sostuvo en su época, que los contenidos de Moral, Urbanidad y Educación Cívica; ya se contemplaban y ramificaban en las asignaturas de Idioma Nacional y Estudios Sociales, y que por lo tanto el programa era prescindible.
4 Incluye a izquierdas y derechas por igual.
5 Los gobiernos de la postguerra no definieron un perfil de educando, porque no tuvieron estrategia de inserción a lo global, ni la plataforma económica nacional para lograrlo eficazmente.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

*formalmente para administrar de lo que otros hacen y logran. Simplemente se ha divinizado la búsqueda de la riqueza, pero sin enseñar el cómo generarla. El trecho entre la fábrica de empleados y la de emprendedores, como producto de un sistema educativo, es enorme y significativo[6]; provocando frustración individual, existe conciencia de que no se han transitado senderos y vías apropiadas para gestionar los retos de la vida.*

*En otra perspectiva se sostiene y promueve un perfil de ciudadano crítico y reflexivo, conocedor de los problemas sociales[7]. Constituye el grupo de la educación productora de diagnosticadores en masa, los rompe paradigmas que irrumpen en el orden social, bajo el signo de una pretendida emancipación. Propugnan por un prototipo de filósofo rey, sin comprender que no todo el conjunto social puede serlo o lograrlo. Este enfoque fomenta sin proponérselo, o quizá sí; esclavitudes y anclajes a metodologías disruptivas propugnadoras de inestabilidad, monopolizadoras de la verdad y movilizadora de complejos de autoridad sagrada[8]. La distancia entre criticar y transformar tiene años luz de por medio. Este planteamiento se sujeta a fuerzas de mediocridad emergente[9], los resultados están allí, pero hay que estudiarlos y sistematizarlos; para que se exponga a lectura científica pero basada en sabiduría y discernimiento. Tanto esta corriente sobre el deber ser de la educación, como la anterior, ni siquiera cuentan con obras nacionales de referencia, son meras abstracciones discursivas; pero que inciden y alimentan negativamente el estado de cosas.*

*La educación reducida a simple utilería, o en su defecto a un vasto y complejo despliegue de conocimiento de los problemas; en tanto fuerzas o atributos desprovistos de la más mínima capacidad para solucionar, y por ende para generar respuestas creativas y adecuadas. Las tipologías ideales, que se nos exponen, no contienen substancia, ni genes para innovar, ni fuerza para crear, ni liderazgo para reinventarse, ni raíces profundas en una identidad moral solvente[10].*

*La educación policial, es solo un segmento de un sistema más complejo e intrincado; que prevalece en una cultura de la réplica, hay vaciamiento de la calidad y la excelencia; como resultado de fórmulas extensivas de la inclusión por decreto, propiciando ejercicios a ultranza, sin reparar en los límites y déficit de los perfiles que acuden, además de los ambientes institucionales precarios en los que se moldearán, contribuyendo así a formas sutiles de mediocridad y no de meritocracia.*

---

6 El relacionamiento estratégico entre Estado, empresa privada y universidad; es sumamente precario. Así como entre el último y el sistema educativo nacional. Ello ha impedido respuestas para definir salidas laborales a las cada vez más numerosas plantillas de bachilleres y licenciados.

7 Insuficiente y no del todo cierto, sobre todo si no se les forma para generar soluciones importantes y cambios razonables.

8 Muchos de sus exponentes la idealizan como el arribo a un estadio mejor, en cuanto paradigma insuperable, al que no caben ya escrutinios minuciosos de sus contenidos y orientaciones.

9 Cuando privan las valoraciones de coyuntura sobre el futuro; o las reivindicaciones, sobre el largo plazo y los imperativos presentes. Así como la prevalencia de la reacción y el inmediatismo.

10 Concernientes a la ausencia de acuerdo y en torno a la introducción de enfoques polémicos o contrapuntos en áreas educativas sensibles como la moral, la educación cívica, la sexualidad, valores, religión, la historia, entre otras de similar complejidad. O incluso respecto a los que defienden una educación laica, o la asumen como un supuesto debate superado. A propósito de que en términos de desempeño académico, los primeros 10 colegios ubicados en el ranking educativo son religiosos; y que la primera universidad del país, también lo es.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

*El sistema educativo en general, constituye un espacio disputado, hipersaturado que se moviliza con palabras ídolo; que rehúsa substancialmente la autenticidad, que teme a exponerse y que mimetiza esfuerzos e iniciativas prometedoras.*

*¿Debe el policía formarse orientado a un tipo ideal? O ¿Cómo debe entender el entorno donde se encuentra y los límites institucionales a los que se sujeta? ¿Reciben lo que deben aprender o sólo lo que se les puede proporcionar? ¿En qué tipo de legitimidad se basa el deber ser de la educación policial? ¿Quiénes lo establecen? ¿Quiénes planean la educación policial? ¿Quiénes la han pensado y concebido? ¿Quiénes son los que la imparten? ¿Quién define lo que se instruye apegado a justicia y rectitud?*

*El desafío, la superación de la miseria humana y espiritual en todas sus connotaciones, porque concierne con el dónde pone su confianza el yo colectivo. Se requiere entonces, enfrentar retos, compromisos reales con la calidad educativa y la excelencia; sin subsidios sociales o institucionales de carácter informal y homogeneizador[11]; ni fórmulas proclives a la garantía, como base de la anulación exponencial y solapada de curriculum brillantes, ejemplos notables y otros referentes que podrían sustentar prototipos adecuados y atender así la búsqueda y anhelos sociales.*

*A principios de los años setenta se canceló en el sistema educativo, el programa de moral, urbanidad y cívica; numerosos testimonios de profesores normalistas sostienen que eso produjo un quiebre negativo que influyó en el moldeo de las generaciones de ese entonces[12]. Tan sólo en años muy recientes, se ha concebido su reinstauración; ha tenido que reconocerse el generalizado declive social y moral de la nación, esto puede dimensionarse en algunos estudios recientes[13] sobre la rampante violencia en las escuelas públicas, y los desaciertos de convidar a los malos ejemplos a cohabitar con el resto; debido a decisiones no sustentadas en poder experto, sino en intenciones apreciadas como correctas. Específicamente, el acceso de niños y adolescentes provenientes de familias con nexos a pandillas, y por lo tanto inmersos en modos de vida ilícitos y subculturas criminales; y que cohabitando con una omnipresente cultura del no respeto, se sitúan como expresiones mediocres y autocomplacientes. Ha estimulado también, la generación de equivocados guardianes de moralidades emergentes y modernizadoras; definitivamente miserables y degradadores[14]. Alan Bloom, pensador estadounidense; se quejaba en su obra[15], del nihilismo de la sociedad actual y del conformismo de los individuos para aceptar lo decadente, y por lo tanto, de comportamientos colectivos propiciadores del distanciamiento con las divisas estables de una nación, entre éstas la*

11 Para favorecer a otros que no reúnen el perfil básico, ni cuentan con las aptitudes de rigor. De nuevo, un concepto originado en la idea de algunos sistemas educativos de garantizar múltiples oportunidades, hasta que el educando logre un mínimo aceptable de rendimiento y supere así una etapa establecida y normada.

12 Entrevistas y encuentros con distintas generaciones de profesores normalistas, que comenzaron a laborar a principios de la década de los años sesenta.

13 Véase López Ramírez, A. (2015) "Pandillas en escuelas públicas de El Salvador". En Revista "Policía y Seguridad Pública", Año 5, Vol. 1, enero-junio 2015. pp 276-290.

14 Es fundamental tener claridad, respecto a que lo identificado como bueno por algunos sectores, es malo para otros y viceversa. Que es importante conocer el origen de la fuente, de la cual se bebe; los exponentes de posturas y paradigmas, y los ámbitos institucionales internacionales más influyentes en materia educativa. Saber de sus limitaciones, carencias y conflictos culturales que le son inherentes y les traen consigo.

15 Véase Bloom, Alan. *"La Decadencia de la Cultura"*. Editorial EMECÉ, Buenos Aires, Argentina, 1994.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

*justicia, la decencia, la coherencia, entre otras. Un sisma generacional, que ha conmovido a las bases fundacionales, y los ha situado en la falta de compromiso y la respuesta tardía. Otros como Ronald Inglehart[16], que han estudiado los valores prevalecientes en distintas sociedades y sus relevos generacionales; ha presentado importantes datos de la extensión de los valores pos materialistas. La facilidad en el mundo de hoy, para aceptar cualquier cosa, que apuntale instantaneidad, relativismo, imitación desmedida y sin sentido; y anule con ello peligrosamente las capacidades para rectificar y la valentía para resistir lo que degrada a las sociedades.*

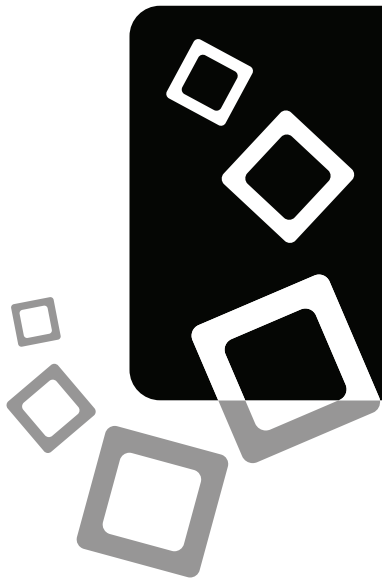
*El Salvador, y por extensión las naciones centroamericanas, han cosechado durante los últimos 50 años de experiencia educativa; generaciones de hijos sin respeto hacia los padres, o sustitutos de éstos, como anomalías sociales de signo criminal[17] o de familias disfuncionales[18] y atípicas[19]; que no formaron para honrar a los ancianos, ni al prójimo en su conjunto; deviniendo en conductas escasas de valores morales genuinos. Generaciones que creyeron, lo que concibieron correcto y moderno, para auto complacerse con su propia corrupción y miopía; que denunciaron a otros, sólo para después hacerlo peor. Generaciones, educadas sin el más mínimo atisbo de humildad, idólatras de sus propias razones y egoísmos; pero sobre todo, generaciones violentas y homicidas, que han sepultado a sus semejantes y por lo tanto se han aborrecido así mismas; devorando inocentes, acarreando mal y destrucción sobre quienes les rodeaban y habitaban confiados.*

*Finalmente, este volumen, por la naturaleza inherente en la temática tratada, es apenas un iceberg desconocido; existe aún mucho trecho por definir, por concebir, por desmitificar, por construir; por desechar. Pero para ello es vital desarraigar ideas preconcebidas, o educopías, no compartidas ni sustentadas en el consenso nacional; como forma extrema o equívoca de volar sin las alas apropiadas. La buena noticia, es que este esfuerzo de análisis permite colocar una piedra inaugural y ello convocará a edificadores visionarios y comprometidos con la educación policial en específico y la del país en su conjunto.*

*Juan Carlos Morales Peña*
*Editor jefe de revista "Policía y Seguridad Pública"*
*Coordinador principal del Centro de Investigación Científica*
*Academia Nacional de Seguridad Pública*
*Junio 16 de 2017*

16 Véanse las obras *"The Silent Revolution"* (1977); y *"Modernization and Post modernization (Cultural, economic and political changes in 43 societies)"* (1997).
17 Como por ejemplo las pandillas.
18 Debido a la desestructuración del tejido social, causado por la migración y otros factores culturales.
19 Como las que se inscriben en corrientes contra culturales, que desdibujan las líneas de la moral, lo digno, lo decente; por las presiones internacionales y agendas sectoriales para desmovilizar y replantear el sexo, inventar ideológica e interesadamente el género, entre otros constructos presentados como modernos; acarreando con ello, nueva conflictividad y clivajes. Conviene consultar la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que los 47 magistrados en votación unánime declararon en 2016 (9 de junio), que no existe derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, porque no es un derecho fundamental ni universal, y que no se les puede imponer a los Estados y gobiernos. Así también, es oportuno la revisión del libro *"La Historia del SIDA"* de Mirko Grmek (2004) o el film *"Y la banda sigue tocando" (1993)*, en las que se describe la responsabilidad que la práctica sexual de segmentos atípicos de población, inmersos en comportamientos del riesgo; y los ciclos de libertades sexuales propiciaron en la expansión de la epidemia y otras enfermedades.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30



# TABLA DE CONTENIDO

**Contenido** **Páginas**

**Artículos Académicos**

* **Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la PNC, 1992-2016.** **33**

Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez

*"En este artículo se estudian las redes de poder formal de la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Se analizan los organigramas institucionales y se identifican las relaciones de poder."*

* **Los derechos laborales de los servidores públicos de la Policía Nacional Civil: Una aproximación socio-jurídica.** **99**

Carlos Alberto Coca Muñoz

*"Se analiza el status jurídico, político y social de los derechos laborales de los miembros del nivel básico de la Policía Nacional Civil, en cuanto a derechos individuales, colectivos y la prevención de riesgos ocupacionales."*

* **Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública** **173**

Juan Ricardo Gómez Hecht

*"La creación de la Inspectoría General de Seguridad Pública genera cambios en el sistema contralor de la seguridad pública en El Salvador. A pesar de su amplitud de facultades legales, ésta se ha debilitado y perdido protagonismo."*

* **El fenómeno de la ciberdelincuencia en España: La propuesta de la Universidad Nebrija en la capacitación de personal para la prevención y el tratamiento del ciberdelito** **237**

Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán

*"Aspectos jurídicos y dimensiones de la ciberdelincuencia en España, estado de la cuestión en materia de formación sobre ciberseguridad y la apuesta de la Universidad Nebrija a través de su Máster en ciberdelincuencia."*

**Contenido** **Páginas**

* **Patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Valoraciones para la educación policial** **271**
Augusto Rigoberto López Ramírez
*"¿Cómo se realiza el patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas? ¿Qué elementos configuran esta práctica? De cómo los policías ajustan los estilos de patrullaje debido a la influencia de ciertos factores críticos."*

* **Efecto de los programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, en el desarrollo profesional de la Policía en El Salvador, 2015** **321**
Gonzalo Rodríguez
*"¿Qué efectos tienen los procesos educativos que ejecutan la ANSP y PNC en el desarrollo profesional de la Policía? ¿Cuáles son sus aciertos y retos pendientes? De cómo los procesos formativos impactan la actividad profesional policial a la que se dirigen"*

**Estudios Historiográficos**

* **Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya** **401**
Guillermo Andrés Timote Correa
*"Estudio documental sobre las distintas normativas que han regulado la enseñanza policial en Uruguay desde 1926 hasta 2015. Se periodizan momentos históricos en base a dimensiones de análisis clave para la educación policial."*

**Recensión**

* **Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural** **435**
José Martínez Espasa
*"Un profundo y completo análisis de los modelos de organización y la función policial que han caracterizado a las policías de los Estados modernos. El autor finaliza con una propuesta original, con la propiedad que le otorga el haber recorrido todos los modelos existentes."*

**Leyes y Documentos Oficiales**

* Ley de Educación Superior **447**



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

| Contenido | Páginas |
|---|---|
| **Documentos Institucionales** | |
| * Propuesta de conversión del Centro de Investigación Científica (CINC) en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES) | **467** |
| **Conozca más** | **505** |
| Libros | |
| Web | |
| Cine | |
| **Autores** | **521** |
| **Convocatoria y normas de publicación** | **527** |




ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

## TABLE OF CONTENTS

**Content** **Pages**

**Academic Articles**

* **Changes, continuities and power relations in the organizational structure of the PNC, 1992-2016.** 33

  Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez

  *"In this article we study the formal power networks of the organizational structure of the National Civil Police of El Salvador. Institutional organizational charts are analyzed and power relations are identified."*

* **Labor rights of civil servants of the National Civil Police: A socio-legal approach.** 99

  Carlos Alberto Coca Muñoz

  *"The legal, political and social status of the labor rights of members of the basic level of the National Civil Police are analyzed in terms of individual, collective rights and the prevention of occupational risks."*

* **Control and supervision of the National Civil Police: Institutional study of the General Inspectorate of Public Safety** 173

  Juan Ricardo Gómez Hecht

  *"The creation of the General Inspectorate of Public Security generates changes in the comptroller system of public security in El Salvador. Despite its breadth of legal powers, it has weakened and lost prominence ."*

* **The phenomenon of cybercrime in Spain: The proposal of the Nebrija University in staff training for the prevention and treatment of cybercrime** 237

  Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán

  *"Legal aspects and dimensions of cybercrime in Spain, state of the art in cybersecurity training and the commitment of Nebrija University through its Masters degree in cybercrime."*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 1-30

**Content** **Pages**


* **Police patrol on foot in areas with high gang presence. Assessments for police education** **271**

  Augusto Rigoberto López Ramírez

  *"How is police patrolling on foot performed in areas with high gang presence? What elements make up this practice? How do policemen adjust patrolling styles due to the influence of certain critical factors."*

* **Effect of the training programs of the National Academy of Public Security and the National Civil Police in the professional development of the Police in El Salvador, 2015** **321**

  Gonzalo Rodríguez

  *"What are the effects of the educational processes carried out by the ANSP and PNC in the professional development of the Police? What are your outstanding successes and challenges? How do the training processes impact the professional police activity to which they are directed"*

**Historiographical Studies**

* **Normative aspects of police education in Uruguay. Notes to think about Uruguayan police training** **401**

  Guillermo Andrés Timote Correa

  *"Documentary study on the different standards regulating police education in Uruguay from 1926 to 2015. Historical moments are periodized based on key analysis for police education."*

**Recension**

**Police models. Towards a plural security model** **435**

José Martínez Espasa

*"A thorough and complete analysis of the organizational models and police tasks that have characterized the police of the modern states. The author ends with an original proposal, based on the fact of having studied all existing models."*

**Laws and Official Documents**

* Higher Education Law **447**

| Content | Pages |
|---|---|
| **Institutional Documents** | |
| * Proposal to convert the Center for Scientific Research (CINC) into a Center for Scientific Research and Strategic Security Studies (CINCEES) | **467** |
| **Further reading** | **505** |
| Publications | |
| Web | |
| Film | |
| **Authors** | **521** |
| **Call and rules for publication** | **527** |

Artículos
Académicos


* Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la PNC, 1992-2016 .
*Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez*

* Los derechos laborales de los servidores públicos de la Policía Nacional Civil: Una aproximación socio-jurídica
*Carlos Alberto Coca Muñoz*

* Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública
*Juan Ricardo Gómez Hecht*

* El fenómeno de la ciberdelincuencia en España: La propuesta de la Universidad Nebrija en la capacitación de personal para la prevención y el tratamiento del ciberdelito
*Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán*

* Patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Valoraciones para la educación policial
*Augusto Rigoberto López Ramírez*

* Efecto de los programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, en el desarrollo profesional de la Policía en El Salvador, 2015
*Gonzalo Rodríguez*

* Changes, continuities and power relations in the organizational structure of the PNC, 1992-2016 .
  *Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez*

* Labor rights of civil servants of the National Civil Police: A socio-legal approach
  *Carlos Alberto Coca Muñoz*

* Control and supervision of the National Civil Police: Institutional study of the General Inspectorate of Public Safety
  *Juan Ricardo Gómez Hecht*

* The phenomenon of cybercrime in Spain: The proposal of the Nebrija University in staff training for the prevention and treatment of cybercrime
  *Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán*

* Police patrol on foot in areas with high gang presence. Assessments for police education
  *Augusto Rigoberto López Ramírez*

* Effect of the training programs of the National Academy of Public Security and the National Civil Police in the professional development of the Police in El Salvador, 2015
  *Gonzalo Rodríguez*




Academic Articles

# Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la PNC, 1992-2016*

Ernesto Cardoza

Universidad Nacional Autónoma de México, México
clausae.patent@gmail.com

Óscar Meléndez

Secretaría de Cultura de la Presidencia, El Salvador
melendez.oscar.es@gmail.com

Recibido: noviembre 2 de 2016
Aceptado: abril 9 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 31-98]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4309

**Resumen**

En este artículo se presenta un análisis de las redes de poder formal de las distintas estructuras organizacionales de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, desde su fundación hasta el año 2016. Para ello, se describen los cambios o continuidades en los organigramas institucionales, los cuales se relacionan con las coyunturas políticas a las que estos responden. Para estudiar la estructura policial se utiliza el software Pajek, con el objetivo de medir los niveles de relaciones de poder, a partir de diferentes medidas de centralidad, en las distintas unidades, direcciones, subdirecciones, y en otras instancias y dependencias institucionales, así como la reducción o ampliación de la estructura organizacional. El marco teórico utilizado brinda una perspectiva más compleja de lo presentado en este trabajo. En ese sentido, son notables los aportes de K. Faust, L. Freeman, R.A. Hanneman, D. Knoke, J. Scott, M. Weber, P. Baran, G. Zabludovsky, y de otros intelectuales que permiten un acercamiento al estudio de las redes y el poder. También es importante el aporte de quienes han estudiado la creación, surgimiento y problemáticas internas de la PNC. En suma, el trabajo pretende ofrecer insumos para debatir sobre la operatividad de la Policía, así como también sobre el desempeño de las estructuras burocráticas y la centralidad del poder; asimismo, se constituye en un precedente para el estudio de las redes de poder formal dentro de la institución policial salvadoreña.

**Palabras Clave**

Policía Nacional Civil, estructura organizacional, redes de poder formal, análisis de redes, centralización, descentralización.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

# Changes, continuities and power relations in the organizational structure of the PNC, 1992-2016 *

Ernesto Cardoza

Universidad Nacional Autónoma de México, México
clausae.patent@gmail.com

Óscar Meléndez

Secretaría de Cultura de la Presidencia, El Salvador
melendez.oscar.es@gmail.com

Received: November 2, 2016
Accepted: April 9, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1,31-98]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4309

**Abstract**

This article presents an analysis of the formal power networks of the different organizational structures of the Civil National Police (PNC) of El Salvador, from its foundation until the year 2016. For this purpose, the changes or continuities in organizational or institutional charts, which are related to the political conjunctures to which they respond. The Pajek software is used to study the police structure, with the objective of measuring the levels of power relations, from different measures of centrality, in the different units, directorates and deputy directorates, and other institutional bodies and dependencies, as well as the reduction or expansion of the organizational structure. The theoretical framework used provides a more complex perspective of what is presented in this paper. In that sense, the contributions of K. Faust, L. Freeman, R.A. Hanneman, D. Knoke, J. Scott, M. Weber, P. Baran, G. Zabludovsky, and other intellectuals who allow an approach to the study of networks and power is worthwhile highlighting. It is also important to mention the contribution of those who have studied the creation, emergence and internal problems of the PNC. In sum, the work aims to provide inputs to discuss the operation of the Police, as well as the performance of bureaucratic structures and the centrality of power; It also constitutes a precedent for the study of the networks of formal power within the Salvadoran police institution.

**Keywords**

National Civil Police, organizational structure, formal power networks, network analysis, centralization, decentralization.

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

## Introducción[1]

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador surge a partir del cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992 entre la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno salvadoreño. La PNC se crea dentro del marco de la transformación de las instituciones estatales, con el propósito de "proteger a la ciudadanía contra actos ilegales y garantizar sus derechos y libertades", constituyéndose así en uno de los resultados más importantes de la firma de los Acuerdos de 1992 (Costa, 1999, p.105).

No obstante, como afirma Elisabeth J. Wood (1999, p. 104), "la negociación política no terminó con la firma del acuerdo: la paz planteó desafíos, obstáculos y oportunidades, ya que los diversos protagonistas nacionales trataron de mantener su propia cohesión institucional y de extender su poder político en el nuevo terreno político posterior al acuerdo." Lo que afirma la autora, nos conduce a reflexionar, entre otros aspectos, en lo relacionado a la dinámica de las instituciones estatales frente a los desafíos nacionales que se plantearon con el fin de la guerra civil.

En esta nueva etapa del proceso histórico salvadoreño, la Policía Nacional Civil es una de las instituciones con más responsabilidades en diversos sentidos, no solo en cuanto al respeto a los derechos humanos, sino que también en lo relativo a su propia dinámica institucional. A la PNC, desde su creación, le ha correspondido superar el pasado autoritario vinculado a los antiguos cuerpos de seguridad, y también ha tenido que enfrentarse a una constante transformación institucional que ha estado vinculada, en la mayoría de los casos, con la respuesta policial al accionar delincuencial.

Debido a lo anterior, el objetivo del presente trabajo es mostrar los cambios y continuidades en la estructura organizacional de la PNC, desde su fundación hasta la actualidad. El propósito es esbozar algunas respuestas para las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores que han motivado los cambios o reformas al interior de la organización?, ¿por qué se cambia la estructura de la organización?, ¿qué tipo de estructura organizativa poseen y cuáles son sus propiedades específicas?, ¿qué se puede analizar desde la perspectiva de redes sobre la estructura organizativa?

1 Agradecemos a los miembros del Consejo Académico y del Comité Científico de esta revista que nos brindaron sus comentarios, observaciones y críticas para mejorar este artículo. Asimismo, agradecemos al licenciado Augusto Rigoberto López Ramírez, y a todo el equipo de trabajo del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP), por convertirse en parte de este esfuerzo y por mantener este espacio de difusión de diversas investigaciones académicas, bajo el liderazgo del licenciado Juan Carlos Morales Peña, director y editor jefe del CINC. De igual forma, queremos agradecer el apoyo en las labores de investigación a las licenciadas Eugenia María Ávalos y María José Miranda, y al licenciado Erik Yohalmo Hernández



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Este trabajo es una primera aproximación a la problemática planteada y, en ese sentido, serán futuras investigaciones las que abonarán más al debate sobre la reforma organizacional de la PNC. No obstante, este aporte consiste en ofrecer algunos elementos de análisis sobre los cambios y las continuidades en la estructura organizacional de la Policía, a partir de las escasas fuentes institucionales disponibles y de otras fuentes secundarias.

Para el análisis de la estructura organizacional, desde la perspectiva de redes, se han utilizado las fuentes oficiales (organigramas, memorias de labores, planes estratégicos, entre otras). En estas fuentes está representada la estructura formal de la institución. Es necesario aclarar que no se realizó un análisis de las redes informales en su interior. Un análisis organizacional que incluyera las redes informales (compadrazgo, clientelismo, personales, etcétera), implicaría otro tipo de metodologías cercanas a los métodos cualitativos, como la entrevista y la observación participante. Este tipo de análisis es de largo alcance e implica una cantidad de tiempo extensa, además carga con un sesgo subjetivo, no del investigador sino de su objeto de estudio, por lo que resulta difícil considerar que la información obtenida es la que representa de forma fidedigna la red informal de la organización. Esto no significa que en el análisis de redes no se asuman posiciones subjetivas, dado que es un elemento esencial para delimitar la información analizada y el marco teórico utilizado.

El artículo está estructurado en cuatro apartados. En el primero se explica el marco teórico y metodológico utilizado para abordar el análisis de la estructura organizacional de la PNC; además, se definen algunos conceptos elementales para interpretar la información analizada, y se explica la metodología del análisis de redes y sus aplicaciones específicas para este estudio. En el segundo se hace una breve exposición de lo que se estableció en los Acuerdos de Paz sobre la creación de la PNC. Luego, se describe y analiza su estructura organizacional inicial. En el tercer apartado se hace un breve análisis de los cambios más significativos en el periodo de 1999 a 2009, y se comparan las estructuras formales de 1999 y 2009. Por último, en el cuarto apartado, se analizan los cambios en la estructura organizacional de la PNC durante los Gobiernos del FMLN, y se comparan las estructuras formales de 2013 y 2016. Finalmente, se realizan una serie de reflexiones sobre los hallazgos más importantes de este problema de investigación.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

## 1. Marco teórico-metodológico

En este apartado teórico y metodológico se explican y definen los conceptos elementales para el análisis de la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil y el método de análisis utilizado para estudiar su organización formal a partir de la información institucional.

En el apartado teórico se retoman definiciones acerca del poder, la dominación legítima, la burocracia como forma de institución gubernamental y las jerarquías centralizadas. Este marco teórico e interpretativo busca dar lineamientos generales para entender una estructura formal burocrática que posee funciones y tareas específicas, su forma específica de ejercicio de poder y la importancia de la forma estructural de su organización. En primera instancia, se parte de una definición de poder que posibilita interpretar la autoridad y el mando de instituciones legales como las instituciones públicas y gubernamentales. En segunda instancia, se retoma el concepto de dominación legítima del intelectual alemán Max Weber en relación con las estructuras jerárquicas burocráticas y las instituciones modernas políticas.

En una segunda parte, se introduce y desarrolla la metodología del análisis de redes. Esta metodología posibilita analizar la interacción entre las diferentes unidades formales de las instituciones, para identificar y analizar aquéllas con mayor centralidad, las cuales tienen una posición de poder relevante dentro de la estructura organizativa. Un primer apartado define y especifica las características fundamentales del análisis de redes, dejando claro el tipo de información que se puede analizar y cómo es analizada a partir de un abordaje específico e innovador. El segundo apartado especifica cómo se analizan las jerarquías a partir del análisis de redes, aclarando las diferencias entre redes centralizadas, descentralizadas y distribuidas como elementos de modelación básica para el posterior análisis.

Finalmente, un último apartado explica el análisis de la centralidad a través de Pajek, un programa especializado para el análisis de redes. Se especifican las medidas de centralidad que serán analizadas en las redes de los organigramas de la Policía Nacional Civil (input, output, grado nodal, cercanía e intermediación), con los cuales se podrán identificar las posiciones relevantes en términos redológicos.

La interrelación entre ambos apartados es fundamental y es el eje central que vincula la teoría con la metodología aplicada para analizar la forma básica de la estructura organizativa. La estructura burocrática jerárquica es posible analizarla a través de la modelación de redes descentralizadas y las medidas de centralidad que identifican las posiciones de poder relevantes dentro de la estructura.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

### 1.1 Marco teórico: dominación, jerarquía y burocracia

En este apartado se realiza una discusión acerca de las definiciones del poder y cómo este es entendido, para especificar el concepto de dominación y sus diferentes formas teóricas y prácticas. Además, se hace una relación entre la dominación legítima weberiana y las jerarquías burocráticas, con el objetivo de utilizar -como marco teórico interpretativo del estudio-, la estructura organizativa formal de la PNC, entendiéndola como una forma de dominación legítima de carácter racional, cuya autoridad se funda en la legalidad de las instituciones modernas del Estado.

#### 1.1.1 El poder

Para diferenciar adecuadamente el concepto de poder y proponerlo como una categoría capaz de describir fenómenos sociales, es necesario usarlo en relación a todos aquellos grupos que tienen un grado de poder y lo ejercen (Scott, 2008).

El poder social puede ser entendido, en términos generales y básicos, como la producción de efectos causales para modificar la conducta de otros agentes. Implica la existencia de dos agentes, uno de ellos es el "principal" y el otro el "subalterno" o "agente subordinado". El primero tiene o ejerce el poder, mientras que el segundo es afectado por el poder del primero.

En este debate se pueden encontrar dos posturas: 1. El poder consiste en hacer que otro haga algo aunque no quiera hacerlo o vaya en contra de sus intereses; es decir, el poder como capacidad de decisión. 2. El poder consiste en la capacidad o potencial de hacer algo, enfocado en las restricciones estructurales duraderas que dan forma al ejercicio del poder. (Scott, 2008).

Según Scott (2008) hay 2 formas elementales de poder social: 1. Coercitivo: sus formas principales son la fuerza y la manipulación, y 2. Persuasivo: sus formas principales son la significación y la legitimación. Estas relaciones de poder ocurren en diversas modalidades de estructuras de dominación, entendiendo la dominación como un poder que ha sido estructurado en relaciones de control estables y duraderas.

La dominación posee diversos modos de manifestación, dependiendo del énfasis en el carácter coercitivo o persuasivo del poder. La coerción y el incentivo son estructuras de coacción a través de la influencia coercitiva. La pericia y el mando son estructuras discursivas de autoridad construidas a través de la influencia persuasiva. Ambas formas del poder social se combinan para dar los diferentes tipos de poder y sus aplicaciones específicas (Knoke, 1990).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

**Figura 1. Tipos de poder con combinaciones de Influencia y Dominación basado en esquema de Knoke.**

| | | INFLUENCIA | |
|---|---|---|---|
| | | Ausente | Presente |
| **DOMINACIÓN** | Presente | Poder Coercitivo | Poder Autoridad |
| | Ausente | "Poder" Igualitario | Poder Persuasivo |

Fuente: Elaboración propia basada en Knoke (1990).

Por su parte, el incentivo o manipulación influye en la subjetividad de los participantes, pero sin justificación discursiva alguna dado que se enfoca en los deseos y preferencias, el objetivo es influenciar el cálculo que realiza el subalterno en situaciones particulares, es la manifestación del poder persuasivo a través de la influencia. También, es posible la existencia de relaciones de pericia donde el conocimiento monopolizado por un grupo es aceptado por los otros como bases legítimas, con las cuales los primeros pueden ofrecer consejo experto autoritario; la experticia o pericia de los expertos como bases de su autoridad (Scott, 2008). En este caso hay una combinación de dominación e influencia, pero a partir del conocimiento técnico o empírico.

La coacción o poder coercitivo existe cuando un individuo es capaz de influenciar a su subalterno determinando las alternativas de opciones que tiene, ya sea a partir de la fuerza o la represión, o a través del ofrecimiento de incentivos que influyan en el cálculo del subalterno. La coerción restringe las alternativas a través de la fuerza o represión directa, el subalterno es sometido por un poder independiente a él, tiene que aceptarlo en su subjetividad, pero sin ninguna justificación discursiva.

La otra forma de autoridad ocurre cuando se influye a los subalternos a través de la persuasión enraizada en compromisos institucionalizados, lealtades y confianza. Esto ocurre debido a la internalización de los valores prevalentes por los subalternos, que los identificarían con aquellos en posiciones dominantes con respecto a estos valores. En este sentido, el mando como forma de dominación de la autoridad ocurre gracias a esta internalización de valores, que permite a los que se encuentran en posiciones dominantes dar órdenes y la correspondiente obligación de los subalternos de obedecer (Scott, 2008).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

### 1.1.2 Estructura organizativa jerárquica y burocracia

Max Weber, en Economía y sociedad (Weber, 2012[1922, alemán]), desarrolla una teoría de la dominación legítima. Parte del significado diferenciado de poder y dominación. Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento.

Por su parte, la dominación, es un caso especial de poder. Debe entenderse por "dominación", la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otras personas. En el caso concreto esta dominación, "autoridad", puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta los que son consideraciones puramente racionales con arreglos afines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés externo o interno en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

Existen tres tipos puros de dominación legítima, de los cuales el fundamento primario de su legitimidad puede ser:

De carácter tradicional: descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

De carácter carismático: descansa en la entrega extra-cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).

De carácter racional: descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal-burocracia).

Mientras, la dominación ilegítima descansa sobre el control monopólico de los recursos por parte de algunos grupos. A su juicio, en la mayoría de los casos, el poder se sostiene gracias a una combinación de todos estos, aunque en las sociedades modernas adquiere mayor relevancia la base legal-racional (Weber 2012[1922, alemán]).

La burocracia tradicional weberiana sigue el principio jerárquico militar de la autoridad unitaria, cada posición está conectada con las otras en una cadena vertical de comando (asociación coordinada imperativa) (Knoke, 1990). Los jefes al mando aplican sanciones de premio o castigo a los que reciben las órdenes, según su obediencia o insubordinación. Dado que


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

los recursos organizacionales siempre son escasos, los bienes materiales usualmente son localizados selectivamente en individuos específicos y no en la generalidad de los integrantes.

En la cadena vertical de comando de la estructura, un superior "indirectamente" manda a los subordinados a obedecer. Los premios por buen desempeño (promociones, medallas, aumento salarial, bonos, beneficios), se distribuyen desigualmente a través de la jerarquía, algunos participantes son ganadores, otros perdedores.

Las organizaciones formales jerárquicas –como las iglesias, el Ejército, las corporaciones y las agencias gubernamentales- coordinan las acciones de sus participantes designando algunas posiciones para emitir órdenes o comandos y a otros para llevarlos a cabo. La explicación del desarrollo de las formas sociales jerárquicas remarca la estructura interna de una organización (Knoke, 1990).

### 1.2 La metodología: el análisis de redes

En esta investigación, una de las herramientas y técnicas para el estudio organizacional es el análisis de redes sociales, el entramado de relaciones y la constitución de colectivos. El estudio de redes sociales (Social Network Analysis) permitirá comprender cómo se encuentran vinculadas las diferentes unidades institucionales y su nivel de cohesión e interrelación.

#### 1.2.1 Definición y características fundamentales

Para el análisis de redes sociales, las relaciones de un agente social poseen mayor relevancia que sus atributos, dado que desde esta perspectiva las relaciones son los bloques elementales del mundo social. La evocación principal de una red social es la existencia de agentes sociales que están vinculados de una u otra manera, a partir de diferentes tipos de lazos. Dado el carácter novedoso del enfoque, se ha utilizado para explicar diversos fenómenos. La clave para abordar un fenómeno desde un modelo de red social estriba en la conceptualización relacional de tal situación, con lo cual se busca establecer qué tipos de relaciones existen entre los agentes sociales en cuestión. Las implicaciones son tanto a nivel metodológico, conceptos relacionales para organizar la información; como a nivel teórico y las explicaciones relacionales desde el modelo de redes (Faust, 2002).

Las redes están compuestas por nodos[2] y sus relaciones. Uno de los grandes problemas es definir los nodos. Laumann (en Marin y Barry, 2010), propone tres categorizaciones: 1. Posiciones formales definidas (Posicio-

2 Nodo es el nombre genérico dado a un elemento particular dentro de una red derivado de la teoría matemática de grafos. Para el caso de estudios sociológicos se utilizan diversas palabras, dependiendo de la perspectiva e interés de la investigación.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

nes), 2. Participantes en hechos claves (Eventos), y 3. Pequeño grupo de nodos-semilla y su expansión a relaciones compartidas (Relaciones).

Por otra parte, se deben identificar los tipos de relaciones: 1. Similitudes: atributos compartidos, 2. Sociales: parentesco, roles, sentimentales, etcétera. 3. Interacciones: comportamientos y 4. Flujo: intercambios o transferencias.

A partir de esto, se pueden mencionar tres características de las relaciones: 1. Las relaciones como medios de flujo de recursos entre agentes: materiales o no materiales, información, servicios, bienes, dinero o ayuda. Es importante el análisis de cómo están conectados para comprender el nivel de acceso que pueden tener a los recursos, directa o indirectamente. Las propiedades importantes a considerar a este nivel son: la reciprocidad, el intercambio y la multiplexidad. Se analiza la integración comunitaria, los agentes aislados y los patrones de relaciones eficientes. 2. Las relaciones como vínculos afectivos o emocionales entre colecciones de agentes: importancia en la fuerza de una relación (frecuencia, intensidad, reciprocidad y afecto) para explicar la cohesión social y otros fenómenos. 3. Las relaciones como indicadores concretos de patrones abstractos: manifestaciones del rol jugado por diversos agentes en la red. Patrones de lazos similares que sitúan a los agentes en la misma posición de la estructura de la red, concibiendo la estructura social como un tejido de relaciones permanentes entre posiciones sociales (Faust, 2002).

Las explicaciones de las redes dependen de los tipos particulares de redes ya que pueden dar resultados específicos. Se plantean 4 categorías: 1. Transmisión: en las relaciones fluyen diversas cosas, se busca la extensión de la red, las posiciones con más flujos y los patrones de flujo. 2. Adaptación: cuando dos agentes toman las mismas decisiones en razón de tener posiciones similares en la red, están expuestos a las mismas oportunidades y restricciones. 3. Binding: cuando una red ata y vincula todo para actuar como una unidad. 4. Exclusión: cuando la existencia de la relación con un nodo excluye la de otros (Marin y Barri, 2010).

Por otra parte, el análisis de redes implica modos únicos de medir conceptos y analizar la información relacional. En primer lugar, se deben operativizar los conceptos sociológicos relacionalmente. En la etapa de la recolección de información relacional, hay que definir el tipo de red y el tipo de relaciones antes de investigar.

Los tipos de redes pueden ser: 1. Redes completas (visión general). 2. Redes ego (visión específica). Además, según la cantidad de tipos de nodos, las redes pueden ser: 1. De un modo: un solo tipo de nodo; 2. Dos modos: dos tipos de nodos. 3. Multimodo: de más de dos tipos de nodos. Y los tipos de relaciones pueden ser: 1. Dirigidas: con direccionalidad, recípro-


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

ca o no, y 2. No dirigida: relación sin dirección particular. Además, son binarias, es decir, existen o no existen. Finalmente, pueden ser valoradas: débiles-fuertes, menos o más recursos, menos o más contactos (Marin y Barri, 2010). Todas estas propiedades de los nodos y las relaciones, son incluidas en el análisis de redes para ampliar y especificar la información analizada.

Finalmente, el análisis de redes sociales no es una teoría ni una metodología, es más una técnica o instrumento analítico que permite visualizar los patrones de relaciones sociales. Su punto de inicio es que la vida social es creada primariamente y, sobretodo, por las relaciones y los patrones que estas forman. A diferencia de las teorías, provee una manera de ver el problema, pero no pronostica lo que va a encontrarse (visión apriorística vrs. visión a-posteriori), no da premisas para derivar hipótesis. En fin, provee una guía hacia dónde ver para responder preguntas sociológicas hipotéticas, no da respuestas previas, da una perspectiva de abordaje para analizar empíricamente la realidad.

### 1.2.2 Jerarquía, descentralización y redes

En términos de redes, un referente importante en el análisis de estructuras centralizadasy descentralizadas es el estudio realizado por Paul Baran (1964) llamado On Distributed Communications. Su trabajo se enmarca en la propuesta de un sistema de comunicaciones de datos digitales basado en el concepto de redes distribuidas y fue parte del programa continuo de investigación de The Rand Corporation bajo el auspicio de U.S. Air Force Project Rand, enfocado en investigación en el campo del comando y control y en el planeamiento y construcción de políticas públicas gubernamentales y militares.

En ese trabajo se trazan los requerimientos y consideraciones de diseño de un sistema de comunicación digital basado en el concepto de distribución, especialmente tomando en cuenta las implicaciones para esos sistemas en 1970. En particular, se tenía el interés de parte del sector militar y del sector comunicativo, por diseñar un sistema de comunicación con capacidad de sobrevivencia a un ataque pesado y altamente fiable. Por lo que se revisa el concepto de redes de comunicación distribuidas y las comparan con el modo jerárquico y centralizado.

A partir de un análisis redológico[3], se demuestra la capacidad de sobrevivencia de la configuración distribuida, teniendo en cuenta el porcentaje

3 El análisis redológico es sinónimo de análisis de redes sociales. El análisis de Baran es hipotético y a través de situaciones simuladas se calculó la probabilidad de sobrevivencia de un sistema de comunicaciones con niveles altos de "redundancia", es decir, con un alto nivel de interconexión entre los diferentes nodos de la red. Los resultados apuntan a que entre más conectados están los nodos entre sí, es más difícil desarticular la red en su totalidad.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

de unidades sobrevivientes e interconectadas con el grupo más grande de estaciones sobrevivientes, como criterio útil para medir la habilidad de operar juntas coherentemente después de un ataque.

Este estudio presenta tres tipos de redes fundamentales: 1. Centralizadas, 2. Descentralizadas y 3. Distribuidas (ver Ilustración 1). Como se puede observar, la red centralizada es altamente vulnerable al depender de un solo nodo que, al ser eliminado,desarma la estructura dado que los demás nodos quedan desconectados y aislados entre sí. Por su parte, la red descentralizada se forma juntando varias redes centralizadas, se forma una estructura jerárquica de un conjunto de estrellas conectadas en la forma de una larga estrella, una red de este tipo es usualmente llamada "descentralizada" porque la dependencia completa a un solo nodo no es siempre requerida.

La eliminación de un grupo pequeño de nodos en una red descentralizada puede eliminar la comunicación de la red, por lo que era de interés para este estudio crear redes de tipo distribuidas.

La red distribuida, al carecer de centro, es mucho más difícil de ser desarmada, dado que tiene la capacidad de reajustar sus procesos de comunicación y mando de modo más flexible y adaptable después de un ataque pesado (Baran, 1964).

**Ilustración 1. Tipos de poder con combinaciones de Influencia y Dominación basado en esquema de Knoke.**

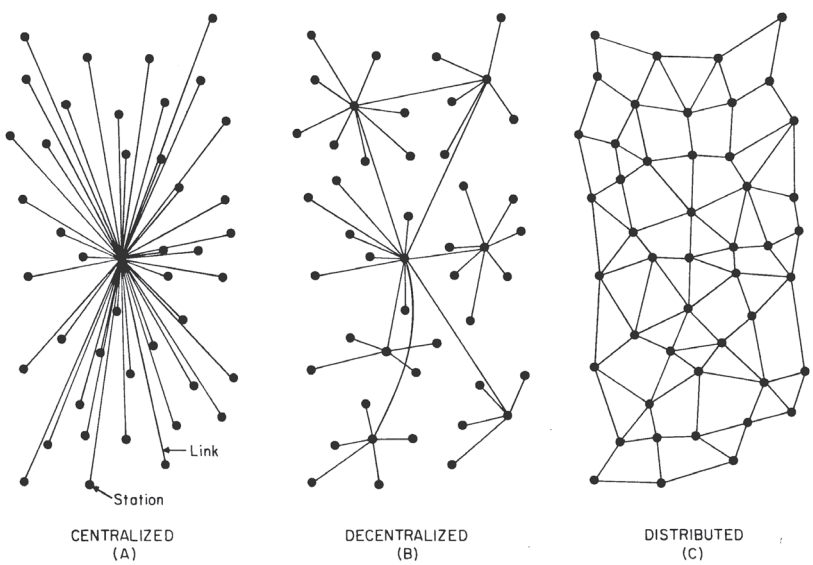



FIG. 1 — Centralized, Decentralized and Distributed Networks


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Finalmente, una jerarquía por sus características particulares es usualmente una estructura organizativa de carácter descentralizado. A pesar de tener un centro claro, ya sea una dirección o unidad central, las funciones se dividen entre diversas unidades que componen la totalidad de la organización. Para comprender las relaciones existentes dentro de una estructura organizativa, el análisis de redes se plantea como una metodología útil para comprender la influencia de posición en que un nodo se encuentra dentro de la red para tener acceso a los recursos como bienes, capitales e información.

La metodología del análisis de redes sociales aplicada como una herramienta de diagnóstico puede ayudar a enfrentar los desafíos asociados con la planificación e implementación de proyectos, demostrando las tendencias institucionales e identificando cuáles son las unidades y posiciones fundamentales dentro de una estructura organizativa. La visualización de redes sociales a nivel de organizaciones permite comprender las redes institucionales mostrando las interacciones entre agentes y las posiciones con influencia (Clark, 2006).

### 1.2.3 Análisis relacional con Pajek

El "análisis de redes sociales" (Social Network Analysis) ha sido desarrollado en diversas partes del mundo a partir de una fuerte base matemática en la teoría de grafos. Posteriormente, se ha aplicado en diferentes ciencias, entre ellas las sociales, y se han desarrollado diferentes software, entre los cuales,Pajek se destaca por ser de uso libre, por su capacidad de graficar las redes y por la aplicación de diferentes medidas matemáticas para analizar (Batagelj y Mrvar, 2016).

Es un software para el análisis y visualización de redes sociales, desarrollado en la universidad de Ljubljana, Slovenia, por Vladimir Batagelj, Andrej Mrvar y la contribución de Matja Zaveršnik. Es un software libre para uso no comercial y puede descargarse del sitio: http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/.

Para el análisis de estructuras organizativas formales se tomarán como datos relacionales la información presentada en los organigramas de la institución gubernamental. Cada una de las instancias institucionales es considerada un nodo dentro de la red organizativa en una posición formal definida. Las relaciones son de carácter unidireccional por ser una organización de carácter jerárquico. La unidireccionalidad de la relación significa que es dirigida y es representada visualmente con una flecha, esto se representa y concibe de este modo dado que existe una relación de mando y las unidades dependientes responden a sus instancias superiores.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Las gráficas generadas con Pajek cumplen con 3 funciones: 1. Servir de modelo representativo de la red: permite acceder a la información desde un punto de vista relacional y total, visualmente sirve como apoyo para la comprensión de los fenómenos sociales. 2. Mostrar las propiedades espaciales de la red: se descubren características particulares que de otro modo no son visibles tan fácilmente. 3. Aplicar conceptos y teoremas de la teoría de gráficas para formalizar dichas propiedades: dependiendo de la complejidad de la red se pueden utilizar diferentes propiedades matemáticas para el análisis (Batagelj, Mrvar y Nooy, 2005).

En el análisis de redes hay 3 propiedades importantes: 1.Las diversas medidas de centralidad: permite analizarlo desde un punto de vista cuantitativo. 2. Las posiciones que ocupan los agentes: las relaciones configuran la red para que determinados "nodos" se junten entre sí, esto permite observar propiedades cualitativas, y 3. Los subgrupos a los que pertenecen: dependiendo del nivel de complejidad de la red se pueden observar los conglomerados de relaciones y nodos que se repiten dentro de la estructura.

Pero los análisis varían según en qué elementos se pone el enfoque de atención: 1. Por agentes: cómo se involucran en relaciones interpersonales o considerando los patrones de lazos, los índices de centralidad cuantifican este aspecto. 2. Por pares de agentes: la relación puede ser simétrica o asimétrica, directa o indirecta. 3. Por tríadas: la transitividad es una de las propiedades más estudiadas (A-B, B-C, por lo tanto, A se vincula con C). 4. Por subconjuntos: se consideran las propiedades de la colección de relaciones que existen entre los miembros del subconjunto (cohesión o dispersión), y 5. Por el conjunto total de los agentes de la red: la densidad de las relaciones, la longitud de los caminos que unen a pares de agentes y la centralización de la gráfica. En todos los casos, el análisis se refiere a los patrones que forman las relaciones entre los agentes (Faust, 2002).

Respecto a la centralidad en el análisis de redes hay varias maneras para calcularla y depende del tipo de red que se analiza. Las redes construidas a partir de los organigramas son de un modo, es decir, existe una relación entre nodos del mismo tipo, en este caso las diferentes instancias de una institución. Las medidas de centralidad de una red organizacional nos permiten identificar las posiciones estructurales más importantes en términos de su lugar dentro de la estructura, la cantidad de relaciones que posee y el poder que ejerce en la organización.

Desde un gráfico de un modo, las medidas de centralidad a tomar en cuenta son: 1. El input (cantidad de relaciones que recibe un nodo). 2. El output (cantidad de relaciones que tiene con otros nodos). 3. El grado nodal (la suma total de las relaciones, el output y el input). 4. El índice de Cercanía, el nodo con menor distancia a todos los demás, el nodo que tenga el ma-


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

yor número de conexiones a distancia uno, respecto de toda la red, será el nodo central, y 5. El índice de Intermediación, que consiste en el nodo que aparezca más veces en las geodésicas posibles (en los caminos más cortos que unen dos nodos) (Freeman, 2000; Harary, 1969; Oeser y Harary, 1962; Mendieta y Schmidt, 2005).

Estas cinco medidas de centralidad darán una visión general de la red completa de los organigramas y permitirán identificar nodos con posiciones centrales dentro de la red. Ya sea porque su posición dentro de la estructura organizativa es relevante o porque a través de su posición estructural se controla una mayor cantidad de instancias institucionales. En otras palabras, se identifican los nodos con mayor ejercicio de poder debido a su posición específica dentro de la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil.

## 2. La PNC en los Acuerdos de Paz

En las negociaciones para terminar con el conflicto armado, uno de los compromisos asumidos por las partes en conflicto fue suprimir los cuerpos encargados de la seguridad pública creados desde finales del siglo XIX (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional).Como lo señala Amaya (2007), "en el Estado autoritario o pretransicional, regularmente el aparato coercitivo (fuerzas de seguridad) jugó un papel fundamental como instrumento de gestión del poder [...]." Asimismo, sostiene el mismo autor, que "como parte del desmontaje de las estructuras pretransicionales, la transformación de las fuerzas policiales es un aspecto común en varios procesos de transición. Estos procesos han sido denominados como reformas policiales." (Amaya, 2007, p. 128).

Así, en el capítulo II de los Acuerdos de Paz se estableció la creación de una nueva institución policial "con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina" (Acuerdos de Paz, 1992),a la que se llamaría Policía Nacional Civil, destacando en su nombre su alcance operativo y su identidad institucional; es decir, con presencia en todo el territorio de la República, y una corporación no dependiente ni subordinada a autoridades militares.

La creación de este nuevo cuerpo policial con alcance nacional, constituyó un logro para los firmantes de los Acuerdos, debido a que la nueva institución no estaría adscrita a la Fuerza Armada, ni a grupos militares. Todo lo anterior implicaba un cambio de visión sobre la seguridad pública y los cuerpos de seguridad en El Salvador. Sus bases estaban comprometidas a reconstruirse de acuerdo con los nuevos lineamientos generales contenidos en los Acuerdos de 1992. Además, ello implicaba decretar nuevos cuerpos normativos que tendrían que regular los cambios acordados en el documento firmado en Chapultepec.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Los términos en los que se acordó la creación de la Policía Nacional Civil estipulaban los objetivos, las áreas geográficas de actuación y su separación de la Fuerza Armada. Así fue establecido en los Acuerdos de México, suscritos por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el 27 de abril de 1991: "Creación de la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano, como en el rural, bajo la dirección de autoridades civiles. Queda expresamente entendido que la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios Diferentes." (Naciones Unidas, 1992, pp.13-14).

Era la primera vez que, en El Salvador, y durante toda su historia republicana, el mantenimiento del orden y de la seguridad pública ya no formaría parte de la estructura de la Fuerza Armada (Costa, 1999, p. 97). Para implementar estos cambios se requería de una reforma constitucional, lo cual condujo a una serie de negociaciones previas a 1992 entre las partes involucradas.

Con ese objetivo, se realizaron una serie de negociaciones entre los representantes del Gobierno, representantes de la Fuerza Armada y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, constituyendo las que se denominarían "Comisiones negociadoras de las dos partes salvadoreñas" (Samayoa, 2002, p.275).

El proceso de negociación de reforma de la Constitución contó con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas, por medio de la participación del secretario general, Javier Pérez de Cuéllar, y su representante personal Álvaro de Soto, en conjunto con mesas de expertos nacionales e internacionales y de asesores jurídicos de ambas partes.

Como clausura del proceso, que duró más de dos años, "el sábado 27 de abril [de 1991] se firmaron los Acuerdos de México, consistentes en un cuidadoso texto político [en el que se presentó] un proyecto con cincuenta y siete incisos y tres disposiciones transitorias para la reforma de veinticuatro artículos de la Constitución vigente, y un documento de Acuerdos Políticos para el desarrollo de la reforma constitucional". Después, la Asamblea Legislativa modificó el documento suscrito en México, y agregó cinco disposiciones que no se habían contemplado (Samayoa, 2002, p.420).

Como resultado final, las reformas a la Constitución de 1983, respecto a la configuración y nueva estructura de la Policía Nacional Civil, se plasmaron en un acuerdo de reforma con fecha 29 de noviembre de 1991, siendo ratificadas las pertenecientes a la organización del cuerpo policial, el día 30 de enero de 1992, por medio de Decreto Legislativo número 152, en la disposición transitoria siguiente:


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

> *"Art. 9.- Ratifícase el Art. 45 del Acuerdo de Reformas Constitucionales Nº 1 de fecha 29 de abril de 1991, que contiene disposiciones transitorias, de la siguiente manera:*
>
> *Art. 45.- La adscripción de la Policía Nacional Civil al Ministerio que corresponda se llevará a cabo de conformidad a una ley en la que se determine entre otros asuntos, el plazo para ejecutarla, las entidades que participarán en el proceso, así como la distribución de medios materiales y personales entre los Ministerios que tendrán a su cargo la defensa nacional y la seguridad pública." (Constitución de la República de El Salvador, 1983).*

Entre los artículos que fueron modificados se encuentra el 47, el cual prohíbe de manera expresa a los miembros de la institución policial el derecho de asociación para la defensa de sus intereses laborales, por medio de la formación de asociaciones profesionales o sindicatos.

La modificación del artículo 82 de la Constitución, y 152 numeral cuarto, retoma uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional. En este artículo se estableció que los miembros de la Policía Nacional Civil y los miembros de la Fuerza Armada no podrían pertenecer a partidos políticos, ni optar a cargos de elección popular. Asimismo, se prohibió que quien se haya desempeñado como director general de la Policía Nacional Civil, dentro del último año del período presidencial inmediato anterior, pudiese postularse como candidato a presidente de la República.

Los artículos 159 y 168, numerales decimoséptimo y decimonoveno de la Constitución de la República, establecen en una descripción más completa la nueva estructura y las funciones que desempeñaría la reciente entidad policial. En estas se destaca la separación entre la PNC y la Fuerza Armada, y se señala la novedosa filosofía de respeto a los derechos humanos. Se determinó, además, que será el presidente de la República, quien tendrá la atribución y obligación de organizar, conducir y mantener a la institución policial para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, bajo la dirección de autoridades civiles, fijando anualmente un número razonable de efectivos del cuerpo policial. Como nuevas atribuciones, el artículo 193 de la Constitución, estipuló la labor conjunta en la investigación de los delitos entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, bajo la dirección de la primera.

Las reformas constitucionales y la creación de instrumentos jurídicos que desarrollarían los mandatos emanados de dichas reformas, implicaban cambios estructurales profundos en la institución policial. Capacitar al nuevo personal con una doctrina civil y de servicio, era solo un ejemplo de los retos que estos cambios traían aparejados.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

### 2.1 Estructura organizacional inicial de la PNC

La reforma a la Constitución de la República efectuada en noviembre del año 1991, estableció la separación entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. Administrativamente, y con el objetivo de dar cumplimiento al nuevo mandato constitucional de subordinar al nuevo cuerpo de policías a autoridades civiles, se creó el Viceministerio de Seguridad Pública, el cual se encontraba adscrito al Ministerio del Interior, perfilándose como el primer pilar de la nueva estructura institucional a la cual pertenecería la PNC (Amaya, 2007, p. 130).

La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada estarían adscritas a ministerios diferentes. La Policía Nacional Civil, dotada de nuevos mecanismos de formación y adiestramiento, estaría adscrita al Ministerio del Interior[4], y la Fuerza Armada, por su parte, al ministerio de la Defensa Nacional.

A partir de la separación, y con la institucionalidad determinada, debía definirse la autoridad central de la corporación policial. La reforma a la Constitución de la República efectuada en noviembre de 1991, establecía que sería el presidente de la República quien tendría la atribución y obligación de organizar, conducir y mantener a la institución policial para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, bajo la dirección de autoridades civiles (artículo 168, numeral 17, Constitución de la República de El Salvador).

Sobre esa base, se estableció que el encargado de dirigir institucionalmente al nuevo cuerpo policial sería, como la reforma lo establecía, un civil, a quien se le instruiría por medio de designación presidencial, con el cargo de director general de la Policía Nacional Civil, que tenía que ser electo con la anuencia de un tercer actor: la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (Amaya, 2007, p.130). [5]

En cumplimiento al proceso de designación iniciado y con referencia a la propuesta realizada por la Comisión, el presidente Alfredo Cristiani nombró, durante el año 1992, al doctor José María Monterrey como primer

4 El Gobierno de El Salvador se comprometió a crear, a la brevedad posible, el nuevo Viceministerio de Seguridad Pública, el cual gozaría de autonomía de gestión y tendría la responsabilidad política de conducir a la PNC y a la Academia Nacional de Seguridad Pública. El Viceministerio emplearía sus esfuerzos de manera especial para velar por la adecuada coordinación cooperativa y doctrinaria entre ambas instituciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s/f) Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador, Capítulo IX Recalendarización del 19 de mayo de 1984).

5 La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) formó parte de los resultados de la Firma de los Acuerdos de Paz. Estaba integrada por dos miembros del Gobierno de El Salvador, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y un delegado de cada partido político o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa. El objetivo principal de creación de COPAZ fue la supervisión de la ejecución de los mismos Acuerdos. La Comisión desempeñó un papel trascendental en la verificación de cumplimiento de los acuerdos en materia de seguridad pública, al estar a cargo de afinar los textos legislativos de la PNC y de la ANSP, previo al proceso de aprobación de la Asamblea Legislativa.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

director general de la Policía Nacional Civil. Monterrey estuvo al frente del cuerpo policial, y emprendió, como parte de sus funciones iniciales, el primer despliegue de la institución a nivel nacional; proceso que inició en el mes de febrero de 1993 y culminó a principios del año 1994 (Policía Nacional Civil, 2016a).

Con la llegada a la presidencia de la República de Armando Calderón Sol en 1994, y con el fin del periodo de Monterrey, el nuevo presidente se encontraba facultado a partir del día 1 de junio de 1994, por mandato constitucional, para designar al nuevo director general de la institución. El funcionario nombrado por Calderón Sol fue el ingeniero Rodrigo Ávila Avilés, quien se convirtió en el segundo civil a cargo del cuerpo policial, y que tendría la responsabilidad de dar continuidad a la creación de la Policía.

El presidente Calderón Sol también creó el Ministerio de Seguridad Pública, al cual estaría adscrita, desde ese momento, la Policía Nacional Civil, y designó como ministro de Seguridad y viceministro del ramo, a los señores Hugo Barrera y Jorge Alberto Carranza, respectivamente.

El tema que preocupaba a las autoridades en ese momento y que encabezaba la lista de pendientes en la agenda del nuevo director general, era la organización interna de la Policía Nacional Civil, pues dos años habían transcurrido desde la firma de los Acuerdos de Paz y la inaugurada Policía no contaba con estructuras y subdivisiones internas que permitieran, de forma especializada, prestar servicio de seguridad a la población salvadoreña.

Sobre esa base, durante el período del ingeniero Ávila, se crearon las unidades especializadas del Mantenimiento del Orden (UMO), el Grupo de Reacción Policial (GRP) y el Grupo Aéreo Policial (GAP) (Policía Nacional Civil, 2016b). Las primeras muestras de organización y especialización internas, se evidenciaron en la creación de las siguientes áreas especializadas: División de Fronteras, División de Finanzas, Unidad Ejecutiva Antinarcotráfico, División de Medio Ambiente, División de Investigación Criminal, Tránsito Terrestre, División de Seguridad Pública, División de Armas y Explosivos.

El documento marco para la creación de delegaciones y puestos policiales eran los Acuerdos de Paz firmados en 1992, el cual estableció la creación de una delegación de Policía por cada departamento, más una delegación para el área metropolitana de San Salvador. Además, estableció que la jefatura de las delegaciones estaría ubicada en las cabeceras departamentales, pudiendo existir subdelegaciones dentro de cada delegación, las cuales serían ubicadas en los núcleos urbanos más importantes, así como la instalación de puestos de policías en las zonas rurales del país. (Acuerdos de Paz, 1992, p. 67).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Con el despliegue de delegaciones centrales y puestos policiales regionales, los agentes de seguridad tuvieron el primer contacto directo con la realidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el alcance geográfico que los puestos asignados les ofrecía, no abarcaba gran parte de la población nacional, especialmente a las comunidades que no formaban parte de las cabeceras departamentales o del casco urbano.

El perfeccionamiento de la Policía Nacional Civil como institución, parecía desarrollarse con el mayor de los éxitos, pues aunque les hubiese tomado dos años a los directores desplegar las primeras unidades especializadas, la población contaba con recursos específicos dentro de la institución para abordar problemas de seguridad que sobrepasaran el concepto de delincuencia común; así como un mecanismo interno de control (mediante la incorporación de la División de Investigación Disciplinaria) que permitía sancionar a los policías que, en el ejercicio de sus funciones, no acataran la nueva visión de respeto a los derechos humanos.

No obstante, en diversas investigaciones se han destacado algunos de los primeros inconvenientes que comenzaron a surgir dentro del cuerpo policial, particularmente con la designación de las jefaturas. Debido a que no es el objetivo de este trabajo indagar en ellos, únicamente se hace mención del nombramiento de militares en la estructura policial, lo cual ha sido criticado por estar en contra de los Acuerdos de Paz y, por tanto, de la estructura misma de la institución (Silva, 2014; Cruz, 2005; Amaya, 2005 y 2007; Costa, 1999).

Así, se ha discutido el nombramiento de militares a los que se degradó a la situación de reserva para que pudiesen incorporarse a la PNC. El 12 de mayo de 1994 se emitió el Acuerdo Ejecutivo número 221 (que fue publicado con diecisiete meses de retraso en el Diario Oficial), por medio del cual el Ministerio de Defensa transfirió a 1 mayor, 3 capitanes, 18 tenientes y 3 subtenientes de la situación de militares activos a la de reserva, integrando con ello a un total de 25 oficiales del Ejército que habían pertenecido a los antiguos cuerpos de seguridad –en su mayoría a la Policía Nacional–a la nueva Policía Nacional Civil, colocando en una situación delicada el cumplimiento de los acuerdos de 1992 y las bases de la nueva institucionalidad (Silva, 2014, pp. 26-27).

Dentro de estos militares, se ha mencionado al mayor Óscar Armando Peña Durán quien fungió, del 30 de mayo de 1993 al 3 de mayo de 1994, como el primer subdirector de operaciones de la PNC, siendo el primer militar que, por ser electo en dicho cargo, incumplió los Acuerdos de Paz y la reforma a la Constitución de la República, en los cuales se estableció que la PNC sería una institución independiente de la Fuerza Armada, adscrita al Ministerio del Interior, bajo la dirección de autoridades civiles (Silva, 2014, p. 112).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Esta estructura inicial, que fue siendo integrada por elementos con vínculos militares, se fue complementando con distintas subdivisiones internas, que le darían forma a la primera organización.

### 2.2 Subdivisiones internas de la primera organización

En el documento de los Acuerdos de Paz se estableció que la naturaleza de la organización policial se dividiría en una estructura centralizada y otra descentralizada. Así, en cuanto sus estructuras sean desplegadas a nivel nacional, la institución responde a una organización centralizada. Por otro lado, cuando se trata de su operatividad, el cuerpo policial se considerará descentralizado, conforme la existencia de delegaciones departamentales policiales, ordenadas de acuerdo a la división administrativa del país (Acuerdos de Paz, 1992).

Conforme a los artículos 2, 3 y 48 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, decretada en junio de 1992, en cuanto a su estructura y organización, la PNC posee una naturaleza jerárquica, bajo la conducción del presidente de la República, quien la ejerce por intermedio del Ministro de Seguridad Pública. Además, cuenta con autonomía administrativa y financiera para el desempeño de sus funciones y responde a su propio presupuesto anual, el cual es aprobado por la Asamblea Legislativa en cada ejercicio fiscal.

En cuanto a su composición interna, los Acuerdos de Paz, establecen que la Policía Nacional Civil estará integrada por los siguientes órganos, dependientes del director general de la institución: 1. Inspectoría General de la Policía, 2. Servicios de Asesoría Legal e Internacional, 3. Subdirección General Operativa, y 3. Subdirección General de Gestión.

En base a los Acuerdos de Paz y a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Inspectoría General de la PNC es el órgano encargado de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial, encontrándose dividida para tal fin, en la División de Control y en la de Investigación Disciplinaria, encargándose de controlar o investigar cualquier servicio de la Policía y las faltas disciplinarias cometidas por un miembro de la Policía.

En cuanto a los Servicios de Asesoría Legal e Internacional, los Acuerdos establecen que los primeros estarán formados por juristas especializados, quienes organizarán las asesorías de conformidad con las necesidades de las diferentes estructuras funcionales y territoriales de la institución. La Asesoría Internacional, por su parte, será coordinada, conforme a los Acuerdos, por la Organización de las Naciones Unidas, teniendo la calidad de órgano transitorio.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Por otro lado, la Subdirección General Operativa, estaba compuesta por 7 Subdivisiones que permitían a la institución el desarrollo de diversas funciones. De acuerdo a los Acuerdos de Paz y a la Ley Orgánica de 1992, las Subdivisiones asignadas fueron:

1. División de Seguridad Pública. Su objetivo era el mantenimiento de la tranquilidad, el orden y la seguridad pública. Constaba delos departamentos de Prevención, Tránsito, Orden Público, Control de la Seguridad Privada, Menores y Coordinación General con las delegaciones departamentales.

2. División de Investigación Criminal. Era la encargada de investigar los hechos criminales y reunir las pruebas disponibles, que sirvieran para identificar a los responsables del acometimiento de los mismos, bajo la dirección funcional del Fiscal General de la República, así como la práctica de pesquisas o actuaciones de su competencia que le fuesen requeridas por el Fiscal General de la República, los jueces y los tribunales.El jefe de esta división sería nombrado por el director general de la Policía Nacional Civil, en consulta con el fiscal general y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

3. División de Fronteras. Era la encargada de vigilar y controlar la admisión, salida, actividades y expulsión de los extranjeros y las migraciones de los nacionales, la vigilancia y el control de los aeropuertos civiles públicos y privados; no obstante, en cuanto a esta función, se retoma la misión constitucional de la Fuerza Armada en la defensa de la integridad del territorio del Estado, por lo que ambas instituciones trabajarían en base a sus competencias.

4. La División de Finanzas. Erala única división policial con competencia en las áreas de aduanas e impuestos, encargada de prevenir y combatir las infracciones a la legislación fiscal, sin perjuicio de las funciones de vigilancia fiscal o de las otras que al Ministerio de Hacienda le correspondan. La División de Finanzas tenía dos departamentos para el cumplimiento especializado de las funciones designadas, siendo los de Aduanas e Impuestos respectivamente, los cuales desarrollarían sus atribuciones bajo la dirección del Ministerio de Hacienda. El jefe de la División de Finanzas sería nombrado por el director general de la Policía Nacional Civil con la aprobación previa del ministro de Hacienda.

5. División de Armas y Explosivos. Esta división, como parte de la Subdirección General Operativa, tendría a su cargo prevenir y combatir las infracciones al régimen constitucional y legal respecto a la fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de armas, municiones, explosivos y artículos similares.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

6. División de Protección de Personalidades. La Ley Orgánica de la PNC, establecía que esta división sería la encargada de la custodia y escolta de altos funcionarios del Estado, de dignatarios extranjeros que estuviesen de visita en el país y de otras personas, teniendo como base, las decisiones que estimare el Gobierno o los tribunales de la República; así como de la custodia de los edificios públicos y de las sedes de misiones diplomáticas o de organismos internacionales.

7. División del Medio Ambiente. Se ubicaba bajo la dirección funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y la dirigiría un jefe de división, el cual debía ser nombrado por el director general de la PNC, con la previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este ministerio dirigía funcionalmente a la división en lastareas de prevención y combate de los delitos y faltas contra el medio ambiente.

Para integrar la estructura organizativa del cuerpo policial, los Acuerdos de Paz establecieron la creación de una Subdirección General de Gestión, que tendría a su cargo la ejecución y coordinación de actividades administrativas, así como la dirección del apoyo logístico de la Policía Nacional Civil. Se acordó que la subdirección comprendería, en sus inicios, las divisiones de: Infraestructura, Informática, Administración, Logística, Planificación y Presupuesto, para cumplir con ellas las funciones que le habían sido asignadas.

Con dicha estructura, la administración del presidente Calderón Sol asumió la incorporación de elementos a la primera plantilla policial que daría cobertura al país en un contexto de posguerra, que exigía una alta demanda ciudadana de seguridad (Amaya, 2007, p.132).

El 9 de enero de 1996 se creó, mediante Decreto Ejecutivo número 1, con fecha 6 de enero del mismo año, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Como órgano, no formaba parte de la estructura interna de la Policía Nacional Civil; no obstante, fue producto de la recomendación de evaluación efectuada por la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador.

El Consejo estaba integrado por cinco miembros, cuatro de ellos, nombrados por el presidente Calderón Sol. Lo presidía el ministro de Seguridad Pública –quien estaba facultado para ejercer el cargo por tres años-. Entre las facultades que englobaba el CNSP, se encontraban la ejecución de estudios y análisis sobre la situación de la seguridad pública, de acuerdo a la coyuntura social y económica que se vivía en dichos años, pudiendo formular propuestas de reformas legales en materia de seguridad, con el objeto de mejorar la situación de seguridad nacional y a la institución encargada de brindarla (Amaya, 2007, p.134). Asimismo, el ordenamiento jurídico interno había sido creado con el objetivo de permitir el surgimiento de la institucionalidad policial, desarrollando su estructura y funciones iniciales.



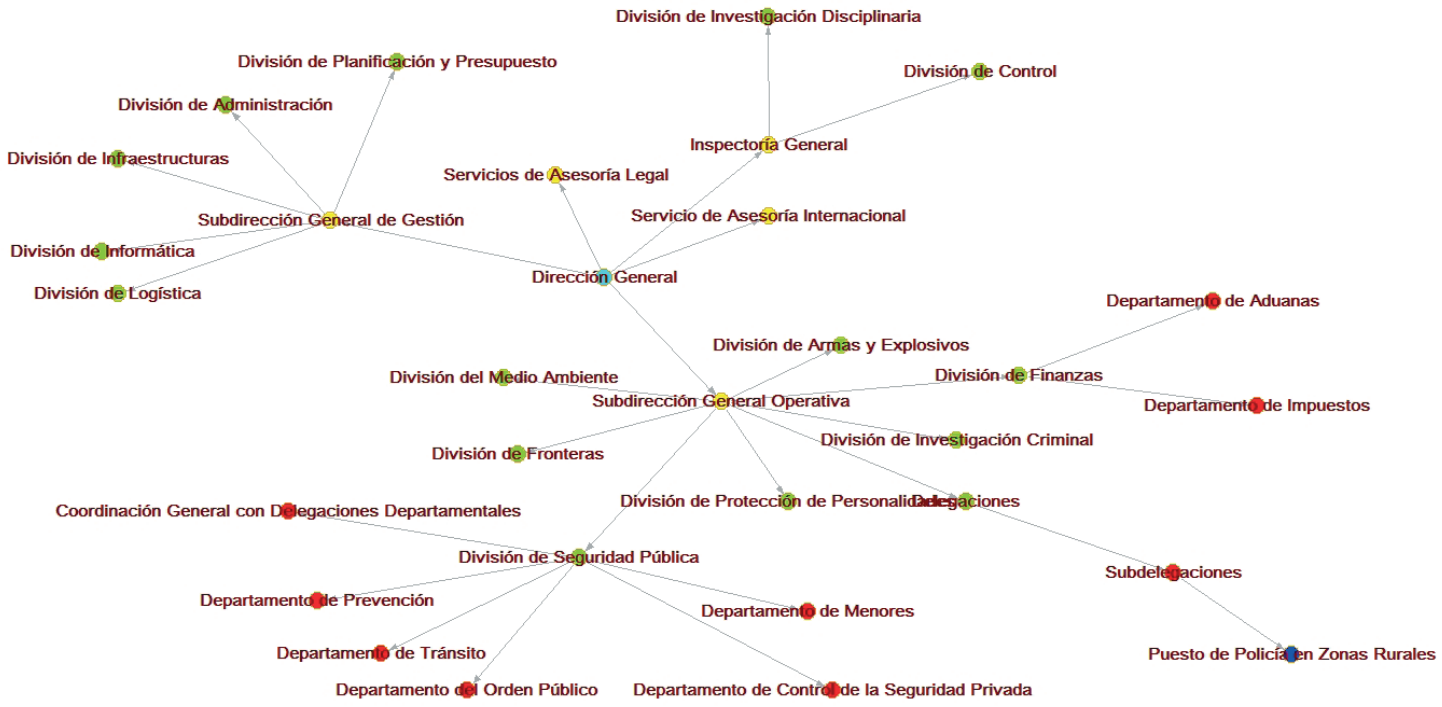
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

### 2.3 Análisis relacional de la estructura organizativa de 1992

El primer organigrama analizado es el de 1992, elaborado con base en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México.

En la visualización redológica de la estructura organizativa se representa la cadena de mando con una flecha, indicando la direccionalidad vertical entre las diferentes unidades que la componen. La red está compuesta por una totalidad de 31 nodos y 30 relaciones. Además, es conexa, dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor (ver Ilustración 2).

## Ilustración 2. Red-Organigrama de 1992.




Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

La red analizada es de carácter descentralizada como puede ser observado en la Ilustración 2. Está compuesta por una serie de redes centralizadas (en forma de estrella) que están conectadas entre sí por algunos nodos que sirven de conexión para los otros. Es notable a primera vista la existencia de dos grandes subgrupos: 1. El subgrupo de la derecha que comienza desde la Dirección General, y 2. El subgrupo de la izquierda que comienza desde la Subdirección General Operativa. La unión entre ambos subgrupos depende de la relación entre estas dos instancias centrales.

Los colores son una partición[6] que representa intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos (subdirecciones, divisiones, departamentos, etc.) respecto a la Dirección General. La distancia es la cantidad de relaciones que existen entre dos nodos, las cuales son representadas con una línea. El color celeste del nodo Dirección General representa el punto de partida, lo cual significa que está a distancia 0. Los nodos con color amarillo se encuentran a distancia 1 del punto de partida (Subdirección General Operativa, Servicios de Asesoría Legal, Servicios de Asesoría Internacional e Inspectoría General). Los nodos color verde se encuentran a distancia 2 del punto de partida (14 divisiones y el nodo delegaciones). Los nodos de color rojo se encuentran a distancia 3 del punto de partida (7 departamentos, Coordinación General con delegaciones departamentales y el nodo subdelegaciones). Finalmente, el nodo color azul se encuentra a distancia 4 del punto de partida (puesto de policías en zonas rurales).



6 Partición o en inglés partition, es un término técnico utilizado en el programa Pajek. La partición utiliza los colores para representar atributos cuantitativos o cualitativos de los nodos analizados, dependiendo del interés del investigador.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

**Tabla 1. Input, output y grado nodal de la Red-Organigrama 1992. El número a la par de los nombres es el correlativo dentro de la base de datos**

| N° | Nombre | *Input degree* | *Output degree* | Grado Nodal |
|---|---|---|---|---|
| 31 | "Subdirección General Operativa" | 1 | 8 | 9 |
| 23 | "División de Seguridad Pública" | 1 | 6 | 7 |
| 30 | "Subdirección General de Gestión" | 1 | 5 | 6 |
| 10 | "Dirección General" | 0 | 5 | 5 |
| 14 | "División de Finanzas" | 1 | 2 | 3 |
| 25 | "Inspectoría General" | 1 | 2 | 3 |
| 2 | "Delegaciones" | 1 | 1 | 2 |
| 29 | "Subdelegaciones" | 1 | 1 | 2 |
| 12 | "División de Armas y Explosivos" | 1 | 0 | 1 |
| 15 | "División de Fronteras" | 1 | 0 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

La Tabla 1 presenta los datos del input degree (relaciones de entrada recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. La Subdirección General Operativa es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, recibe 1 relación de mando y dirige a 8 dependencias, acumulando un grado nodal de 9, el más alto en la red. El segundo nodo con mayor grado nodal es la División de Seguridad Pública con un grado nodal de 7. Luego sigue la Dirección General con un grado nodal de 5 y todas son de salida. La División de Finanzas y la Inspectoría General ambas con un grado nodal de 3. Delegaciones y subdelegaciones tienen un grado nodal de 2, un input y un output. Los demás nodos solo poseen una relación de input, debido a que no tienen dependencias a su mando.

Las medidas de grados de centralidad pueden ser criticadas porque solo toman en cuenta los vínculos inmediatos que tiene el nodo, en lugar de los vínculos indirectos con todos los demás. Un nodo puede estar vinculado con muchos otros, pero esos otros pueden estar un tanto desconectados del conjunto de la red. En un caso como este, el nodo puede ser bastante central, pero solo en una área local de la red (Hanneman, 2001).

Por lo tanto, es necesario también analizar el índice de cercanía y el índice de intermediación de los nodos. Como fue explicado en el apartado metodológico, la cercanía calcula el nodo con menor distancia de todos los



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

demás, o dicho de otra manera, el nodo que tenga el mayor número de conexiones a distancia uno respecto de toda la red, será el nodo central. La cercanía consiste en que los nodos que son capaces de alcanzar a otros en longitudes de caminos más cortas, o quienes son más accesibles por otros nodos en longitudes de caminos más cortos, tienen posiciones favorables. Esta ventaja estructural puede ser traducida en poder (Hanneman, 2001).

En la Ilustración 2 como fue explicado, los colores representan la distancia en la que se encuentran respecto de la Dirección General. Esto funciona como un ejemplo claro de cómo funciona la distancia y el cálculo de la cercanía.

**Tabla 2. Cercanía e intermediación de la Red-Organigrama 1992.**

| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
|---|---|---|---|
| 31 | "Subdirección General Operativa" | 50.85% | 2.07% |
| 23 | "División de Seguridad Pública" | 39.47% | 1.38% |
| 30 | "Subdirección General de Gestión" | 35.29% | 0.57% |
| 14 | "División de Finanzas" | 35.71% | 0.46% |
| 2 | "Delegaciones" | 35.71% | 0.46% |
| 29 | "Subdelegaciones" | 27.03% | 0.34% |
| 25 | "Inspectoría General" | 32.97% | 0.23% |
| 10 | "Dirección General" | 45.45% | 0.00% |
| 12 | "División de Armas y Explosivos" | 34.09% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

En la Tabla 2 se presentan los datos sobre la cercanía y la intermediación obtenidos a través de Pajek, las 9 mejores medidas de intermediación y cercanía. El grado de cercanía toma en consideración las diferentes distancias en las que se encuentran los nodos y al nodo que tiene más nodos a distancia 1. El índice de cercanía de toda la red es de 41.54%, este es el nivel en que los nodos se encuentran cercanos entre sí. Como puede ser observado, la Subdirección General Operativa tiene el mayor grado de cercanía normalizado con un 50.85%. Le sigue la Dirección General con un 45.45% y la División de Seguridad Pública con un 39.47%. Luego se encuentran la División de Finanzas y las Delegaciones, ambas con un 35.71%. La Subdirección General de Gestión con un 35.29%, la División de Armas y Explosivos con un 34.09%, la Inspectoría General con un 32.97% y, finalmente, aparecen las Subdelegaciones con un 27.03%.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

La centralidad del grado de intermediación ve al nodo con una posición favorable en la medida que está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de nodos en la red. Es decir, a más nodos que dependan de un nodo para hacer conexiones con otro nodo, más poder tendrá ese nodo en particular. Sin embargo, si dos nodos están conectados por más de un camino geodésico y ese nodo no está en todos, pierde poder. Usando el programa Pajek es fácil localizar caminos geodésicos entre todos los pares de nodos y contar cuán frecuentemente cada nodo aparece en cada camino. Podemos normalizar esta medida expresándola como un porcentaje del grado máximo posible de intermediación que un nodo pueda tener (Hanneman, 2001).

El índice de intermediación de la red es de un 1.95%, mucho más bajo respecto del índice de cercanía. Los únicos nodos que tienen un nivel de intermediación son: la Subdirección General Operativa con un 2.07%, la División de Seguridad Pública con un 1.38%, la Subdirección General de Gestión con un 0.57%, la División de Finanzas y Delegaciones con un 0.46% cada una, las subdelegaciones con un 0.34% y la Inspectoría General con un 0.23%.

En las tres medidas de centralidad más importantes (el grado nodal, la cercanía y la intermediación) la Subdirección General Operativa aparece como el nodo más importante dentro de la red de la estructura organizativa de 1992. Su posición estructural le permite tener el mando de una cantidad más amplia de instancias institucionales, o ser intermediadora entre diferentes subgrupos de la red. Al observar la posición exacta de la Subdirección General Operativa, es notable que posee un subgrupo de la red mucho más amplia que el de la Dirección General. En este sentido, tiene control de una parte más amplia de la estructura organizativa al tener al mando una mayor cantidad de instancias de la Policía Nacional Civil. Su posición estructural y las medidas de centralidad analizadas la convierten en la instancia institucional más central de toda la estructura organizativa formal de la Policía Nacional Civil de 1992. En la estructura jerárquica de mando la Subdirección General Operativa se sitúa en una posición de poder por encima de otras instancias institucionales, el diseño formal de la organización le provee el mando de una parte importante de la estructura interna formal de la PNC. Su posición favorable es demostrada a partir de las tres medidas de centralidad aquí descritas, lo cual indica que es una instancia institucional fundamental para la coordinación, toma de decisiones y acceso a recursos institucionales.

### 3. Cambios en la estructura organizacional en el periodo 1999-2009

El presidente Francisco Flores (1999-2004) presentó en su programa de Gobierno “La Nueva Alianza”, la situación de la seguridad pública bajo el título de “Alianza por la seguridad”, en el que estableció que el sistema de

seguridad debía ser eficaz en la prevención y combate del delito, previniendo el deterioro social y económico de la población salvadoreña. Para ello, era clave contar con una efectiva participación de la ciudadanía y mejorar la eficacia policial y la eficiencia judicial (Planes de Gobierno, 1989-2009, p.45).

En la línea estratégica del plan "Alianza por la seguridad" se plasmó lo que daría inicio a los cambios estructurales de la Policía Nacional Civil en este periodo, relacionados con la eficiencia de la PNC. Para ello, se emprenderían las siguientes acciones:

1. Fortalecer y mejorar la estructura organizativa en la PNC.

2. Fortalecer y mejorar la operatividad de la PNC.

3. Fortalecer la Inspectoría General de la PNC como mecanismo efectivo de control, depuración y supervisión del desempeño de los efectivos.

4. Coadyuvar al funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).

5. Fortalecer el rol coordinador del órgano ejecutivo y de la Secretaría Técnica en la implementación de la política de seguridad pública.

6. Reestructurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), y fortalecer el desarrollo de políticas integrales de seguridad y seguimiento de reformas institucionales.

7. Garantizar programas y acciones orientadas al bienestar del personal policial a fin de mantener adecuados niveles de motivación y estabilidad laboral.

8. Asegurar la utilización eficiente de los recursos de la institución, que apoyen oportunamente el desarrollo de las tareas operativas (Planes de Gobierno, 1989-2009, p. 48).

Francisco Flores nombró como nuevo ministro de Seguridad y Justicia al Dr. Bertrand Galindo, y como director de la Policía Nacional Civil al licenciado Mauricio Sandoval, quien fue sustituido en el año 2003 por el comisionado Ricardo Mauricio Meneses Orellana, siendo este el primer oficial policial de carrera en desempeñar este cargo. En el año 2006fue nombrado nuevamente como director de la PNC el ingeniero Rodrigo Ávila, hasta que dejó el cargo en 2008 para competir en las elecciones presidenciales de 2009, como candidato del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Mauricio Sandoval fue el primero en introducir cambios en la corporación en este periodo. Durante su gestión, fue aprobada una nueva Ley Orgánica de la PNC (diciembre de 2001), la cual derogó a la decretada en 1992. En el tercer considerando se dijo que la ley de 1992 no respondía "a las exigencias actuales para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a dicha entidad". No obstante, esa legislación fue criticada por la forma en la que la Asamblea Legislativa la había discutido y aprobado, y también por la excesiva centralización del poder en el director general. Según Amaya y Feusier (2005, p. 26), con esa nueva ley se dejaba "manos libres al Ejecutivo y al director de la PNC para modificar y crear instancias al interior de la institución."

Para estos autores, con la Ley Orgánica decretada en 2001 se otorgaba mayor poder a la dirección de la PNC, y se le asignaba al ministro de Seguridad Pública la "labor de intermediario entre el presidente y el director de la PNC, pero se le quitó su carácter de entidad política rectora inmediata de la PNC. Esto vino a confirmar, la tendencia a la concentración de poder en la figura del director, algo que ya se había advertido en la práctica y que había sido a petición expresa del director de la PNC en el año 2000" (Amaya y Feusier, 2005, p. 27). A su vez, en la nueva Ley Orgánica se dejaba "en manos del director la facultad de crear dependencias policiales", lo cual se había justificado al manifestar que la PNC "necesitaba de una organización flexible" (Amaya y Feusier, 2005, p. 27).

Junto a esta nueva ley se elaboró el reglamento para la aplicación de la misma, y se crearon y reestructuraron las siguientes dependencias: Consejo Técnico, Secretaría Ejecutiva, Centro de Inteligencia Policial, División Élite contra el Crimen Organizado (DECO), Divisiones Regionales de Investigación, Unidad de Archivo Central y Unidad de Asesorías Internacionales (Policía Nacional Civil, 2001-2002, p.17).

El reglamento fue decretado por Francisco Flores en septiembre de 2002. Del artículo 3 al 22 se estableció que la estructura organizativa de la PNC quedaría conformada por la Dirección General, de quien dependerían la Subdirección General, las subdirecciones, la Inspectoría General, el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, la Unidad de Auditoría Interna y los tribunales policiales (artículo 4). En el artículo 5 se estableció que la Subdirección General apoyaría "a la Dirección General en la supervisión y coordinación de actividades y en la transmisión de órdenes a las subdirecciones; asumirá las funciones de la Dirección General en ausencia temporal del titular y lo representará cuando este así lo requiera."

Entre los años 2003 y 2004 se implementaron los planes "Mano Dura" y "Súper Mano Dura" en contra de las maras o pandillas. Para ejecutar el plan "Mano Dura" se crearon "Fuerzas de Tarea Conjuntas", conformadas por miembros de la PNC y de la Fuerza Armada. Esta combinación de ele-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

mentos se mantuvo con la implementación del plan "Súper Mano Dura", que fue impulsado por el presidente Elías Antonio Saca (2004-2009) en el marco del plan de Gobierno denominado "País seguro" (Fuentes, 2015, pp. 125-136).

Uno de los primeros decretos firmados por Antonio Saca estuvo vinculado con modificaciones a la estructura organizacional de la PNC. El 7 de junio de 2004 se emitió un decreto ejecutivo con el objetivo de crear una División de Policía Rural, que debía estar subordinada a la Subdirección de Seguridad Pública. De esta subdirección dependerían las siguientes divisiones: Seguridad Pública, Policía Rural, Servicios Juveniles y Familia, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía Montada, Policía de Turismo, Marítima Policial, Medio Ambiente, Emergencias 911, Comando Conjunto de Seguridad Pública y las Regionales de Seguridad Pública. (Decreto Ejecutivo No. 4, junio 2004, pp.6-7).

El 21 de julio de 2004, Saca emitió un nuevo decreto con el objetivo de crear una Subdirección de Policía Rural, la cual estaría subordinada a la Subdirección General; es decir, la Policía Rural, con este nuevo decreto, ya no sería una división dependiente de la Subdirección de Seguridad Pública, sino una Subdirección dependiente de la Subdirección General, en el mismo rango de la Subdirección de Seguridad Pública, junto con Investigaciones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre y de Administración y Finanzas. A la Subdirección de Policía Rural se le asignó la responsabilidad de "coordinar y evaluar las estrategias y planes policiales, a fin de garantizar la tranquilidad, el orden, la seguridad pública y la prevención del delito en el área rural del país." De esta Subdirección de Policía Rural dependerían las siguientes divisiones: Regionales de Policía Rural, Policía Montada, Medio Ambiente y Comando Conjunto de Seguridad Pública. (Decreto Ejecutivo No. 19, 2004, p.11).

Según García Calderón y Cardona Rubio (2013), la creación de la Subdirección de Policía Rural ocasionó "el debilitamiento de todas las unidades policiales del territorio, ya que, para desplegar la Policía Rural en todo el país, el personal de agentes y oficiales se extrajo de las delegaciones y sus puestos policiales adscritos (pp.33-34). Para estos miembros de la PNC, la creación de subdirecciones, como la de Policía Rural, siguen "el enfoque tradicional, donde destaca la gestión burocrática, con énfasis en la jerarquía y estructuras de poder centralizadas, debilitando con ello las plantillas de los mandos territoriales, que al final de cuenta son los que responden ante los llamados de auxilio de la ciudadanía y quienes le pasan la factura cuando no es atendida." (p.62).

Dentro de esta dinámica de cambios al interior de la corporación policial, el comisionado Meneses fue enviado por el presidente Saca a la Embajada de El Salvador en Washington y, en su lugar, nombró como director, nue-


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

vamente, a Rodrigo Ávila, quien comenzó a ocupar el cargo a partir del 1 de enero de 2006 (Silva, 2014, pp. 109 y 126). El organigrama rubricado por Ávila el 4 de julio de 2006, incluyó dentro de la Subdirección de Investigaciones, la División de Investigación de Homicidios y la División de Investigación Criminal. Dentro de la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, incluyó la División de Cumplimiento a Disposiciones Judiciales, la División de Protección a Víctimas y Testigos y el Grupo de Operaciones Policiales Especiales. La Subdirección de Policía Rural también sufrió cambios. A la División de Comando Conjunto se le agregó la Unidad de Bases Móviles de Policía Rural (Policía Nacional Civil, 2006a).

Con la salida de Ávila, se nombró al ingeniero Francisco José Rovira como Director General. Luego fue nombrado el comisionado José Luis Tobar Prieto, quien se mantuvo en el cargo desde septiembre de 2008 hasta junio de 2009. En el organigrama suscrito en abril de 2009 por Tobar Prieto se agregó la División de Investigación de Extorsiones dentro de la Subdirección de Investigaciones.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

**Cuadro 1. Cambios y continuidades en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil desde mayo de 2002 hasta abril de 2009.**

| | Mayo 2002 | Noviembre 2005 | Julio 2006 | Abril 2009 |
|---|---|---|---|---|
| Dirección General | Bajo la Dirección General se encuentra el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, los tribunales policiales, la Inspectoría General y la Unidad de Auditoría Interna. | Se mantiene la estructura anterior. | La Unidad de Auditoría Interna y la Inspectoría General son las dos dependencias directas de la Dirección General. Bajo estas dos se encuentran el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial y lostribunales policiales. | La Unidad de Auditoría Interna y la Inspectoría General, siguen siendo las dos dependencias directas de la Dirección General; no obstante, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiacas en el mismo rango que el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial y los Tribunales. |
| Centro de Inteligencia Policial | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General, y tiene a su cargo la Unidad de Operaciones y Estadísticas y la Unidad de Inteligencia Policial. | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General y además de las dos unidades anteriores, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiacas. | Se agrega al Centro de Inteligencia Policial la Unidad de Información y Documentación. | No aparecen las cuatro unidades adscritas anteriormente al Centro de Inteligencia Policial. |
| Subdirección General | De la Subdirección General dependen cinco subdirecciones: Seguridad Pública, Investigaciones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre, y de Administración y Finanzas. | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General y además de las dos unid Se agrega la Subdirección de Policía Rural, y se mantienen todas las anteriores. ades anteriores, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiacas. | Se mantiene la estructura anterior. | Como anexo a la Subdirección General, se agrega el Centro de Operaciones y Servicio y el Centro Antipandillas Transnacional. Se mantienen las subdirecciones anteriores. |
| Regional Policial | Además de todas las divisiones pertenecientes a la Subdirección de Seguridad Pública, se encuentran las Divisiones Regionales de Seguridad Pública. De igual forma, a la Subdirección de Investigaciones, aparecen agregadas las Divisiones Regionales de Investigaciones. | Se coloca la Regional Policial en línea directa jerárquica bajo la Subdirección General. De la Regional Policial, dependen la División Operativa, la División de Investigaciones, la División Administrativa y la Delegación Policial; sin tener esta última una relación jerárquica definida. | Se mantiene la estructura anterior, reportando la siguiente variación: bajo la Regional Policial, aparece en relación jerárquica la Delegación Policial, y bajo la Delegación Policial, aparecen los siguientes departamentos: Prevención, Operaciones, Investigaciones y Tránsito Terrestre. | En esta estructura, bajo la Regional Policial, se encuentran las delegaciones, luego las subdelegaciones policiales y bajo estas los puestos policiales. |



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Subdirección de Investigaciones | Forman parte de la Subdirección de Investigaciones, las siguientes divisiones: 1) Élite Contra el Crimen Organizado, 2) Investigación Criminal, 3) Antinarcóticos, 4) Policía Técnica Científica, 5) Interpol, 6) Finanzas, 7) Fronteras, 8) Investigación de Delitos Financieros, 9) Puertos y Aeropuertos. | No aparecen la División de Investigación Criminal, ni Delitos Financieros. Se incluyen la División de Investigación de Homicidio y de Protección al Transporte. | Aparece nuevamente la División de Investigación Criminal. | Se integran la Unidad Central de Análisis y Tratamiento de Información (UCATI), y la División de Investigación de Extorsiones. |
| Subdirección de Áreas Especializadas Operativas | La Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, está compuesta por: 1) División de Protección de Personalidades, 2) División de Armas y Explosivos, 3) Unidad de Mantenimiento del Orden, 4) Grupo Aéreo Policial y 5) Grupo de Reacción Policial. | Se mantiene la estructura anterior. | Se incluyen la División de Cumplimiento a Disposiciones Judiciales, Protección a Víctimas y Testigos, Grupo Marítimo Policial y Grupo de Operaciones Policiales Especiales. | No aparece el Grupo Marítimo Policial. Se mantienen las otras divisiones, unidades y grupos. |
| Subdirección de Policía Rural | No existe la Subdirección de Policía Rural. | Aparece la Subdirección de Policía Rural. Bajo esta aparecen las divisiones: Policía Montada, Medio Ambiente y Comando Conjunto de Seguridad Pública. | El Comando Conjunto de Seguridad Pública es denominado Comando Conjunto y Policía Rural, y bajo este aparecen las Bases Móviles de Policía Rural. | Las Bases Móviles de la Policía Rural ya no quedan subordinadas bajo la División de Comando Conjunto y Policía Rural, sino que aparecen en la misma relación jerárquica. |

Fuente: Elaboración propia con base en los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Entre las estructuras policiales avaladas desde mayo de 2002 hasta abril de 2009, se pueden destacar los siguientes cambios o continuidades:

Como se ha señalado arriba, este periodo de cambios institucionales tuvo a su base la promulgación de una nueva Ley Orgánica y de su respectivo reglamento. Era la primera vez que se decretaba un reglamento que desarrollara a la Ley Orgánica, y que estableciera la estructura orgánica con sus respectivos centros de dirección y centralización de poder. Esta nueva estructura sería diferente en comparación con la de 1992 y 1999, entre otros aspectos porque se asignaría un rol importante a una única Subdirección General, que sería la superior jerarquía de las distintas subdirecciones operativas En este sentido, la Subdirección General tuvo una posición clave en las relaciones de poder dentro de la estructura. Como parte de las novedades importantes, se destacan la anexión a la Subdirección General el Centro de Operaciones y Servicio y el Centro Antipandillas Transnacional. Por otra parte, se creó la Subdirección de Policía Rural, y también se incluyó en la estructura una Unidad de Investigación de Extorsiones.

### 3.1 Análisis relacional de la estructura organizativa de 1999-2009

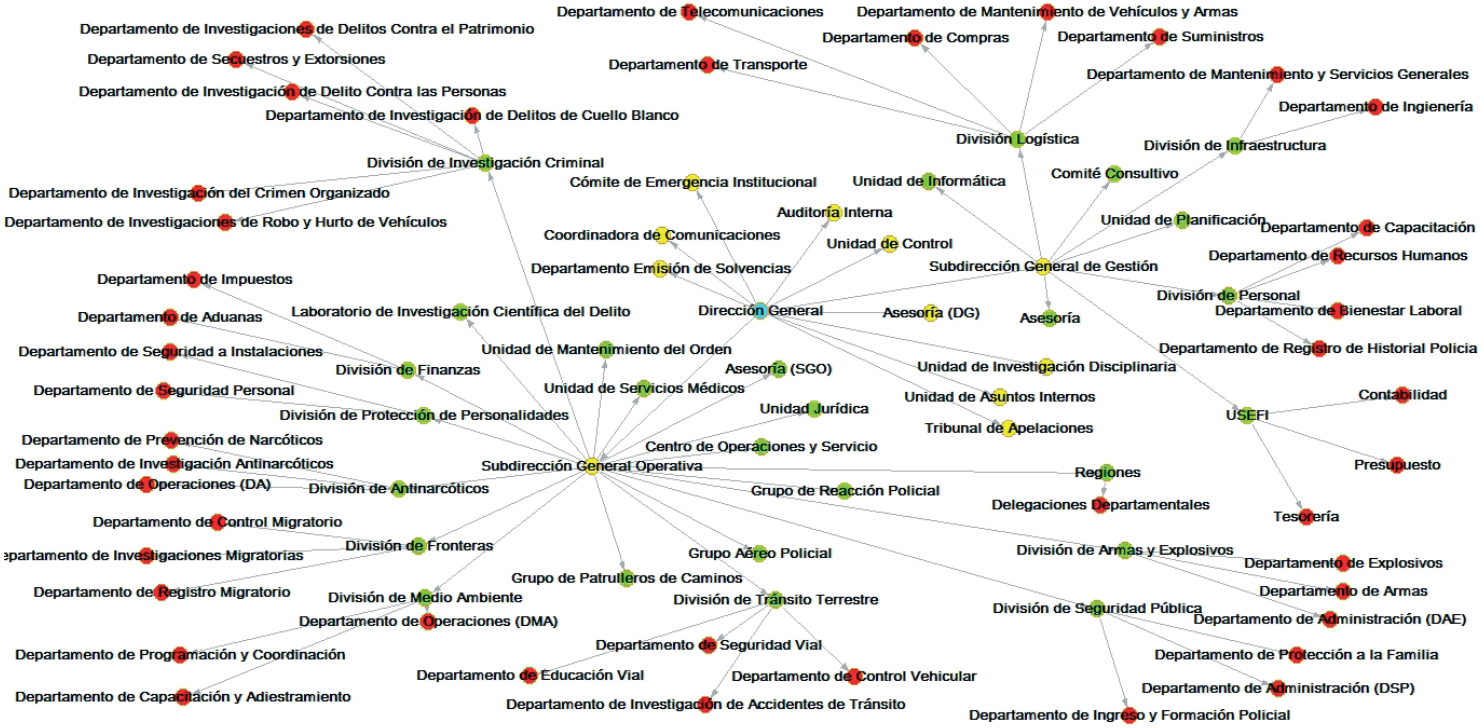
En la década de los noventa la organización de la PNC se mantuvo estructuralmente similar, a pesar de aumentar y especificar las instancias institucionales, sobre todo los departamentos, divisiones o unidades dependientes de las subdirecciones en comparación a las de 1992. Es decir, se mantuvo en la estructura la Dirección General, la Subdirección General Operativa y la Subdirección General de Gestión, pero aumentaron las divisiones, unidades o departamentos de cada una de ellas.

A partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación de 2001, se pueden observar las modificaciones incorporadas con la nueva ley y su nuevo reglamento. El año 2009 representa el cierre de un clico político para el país, lo cual supone el final de un modo específico de la estructura organizativa y la implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, se comparará la estructura organizativa del final de los noventa (Policía Nacional Civil, 1999) con la estructura final de este periodo (Policía Nacional Civil, 2009a).

La Ilustración 3 nos presenta la estructura organizativa de 1999. La red está compuesta por una totalidad de 72 nodos y 71 relaciones. Además, es conexa dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor. Por su parte la estructura organizativa de 2009 (Ilustración 4), está compuesta por una totalidad de 78 nodos y 77 relaciones.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

## Ilustración 3. Red- Organigrama de 1999.

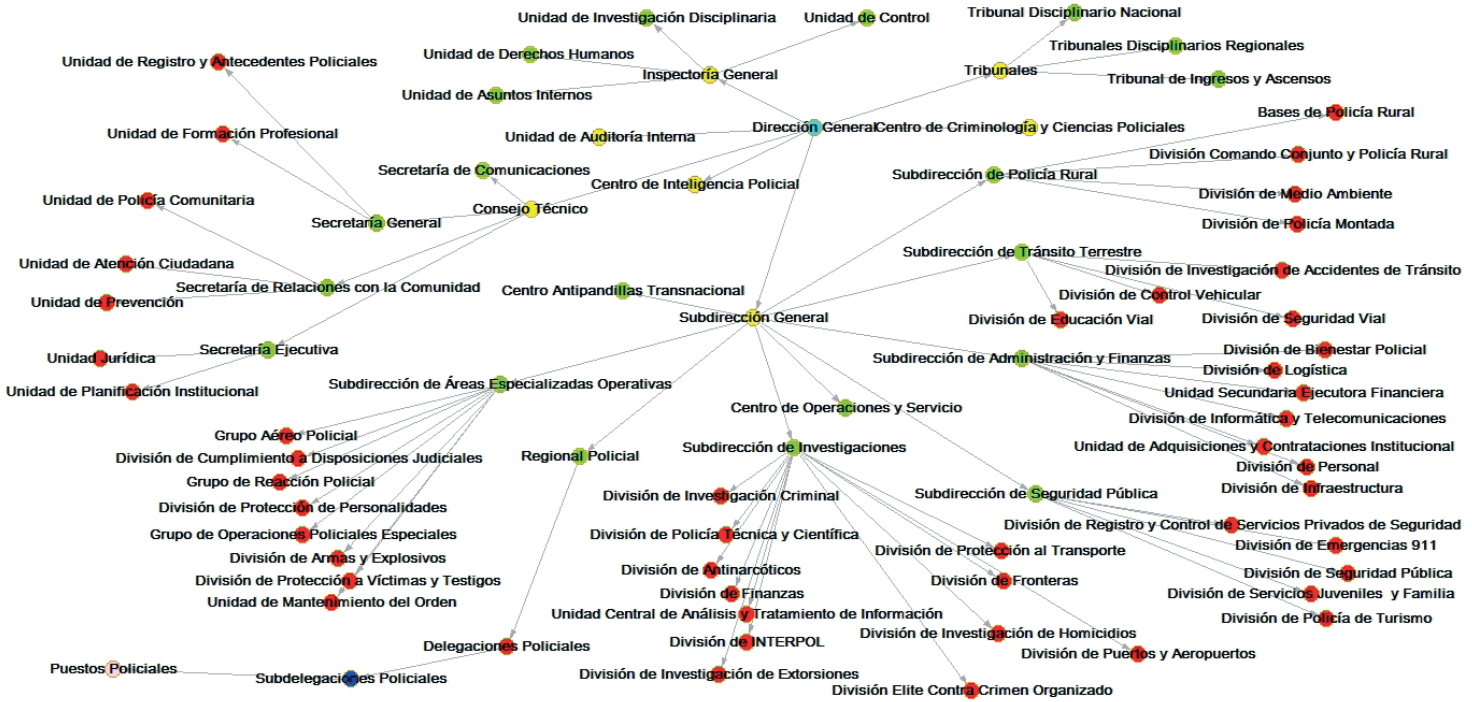



Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

## Ilustración 4. Red-Organigrama de 2009.




Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.

En primera instancia, es observable la existencia de tres subgrupos fundamentales en la red-organigrama de 1999. El pequeño subgrupo central que rodea a la "Dirección General", el subgrupo que rodea la "Subdirección General Operativa" y el subgrupo que rodea la "Subdirección General de Gestión". La unión entre los subgrupos depende de la relación entre estas tres instancias centrales, por lo que la Dirección General aparece en el centro de la estructura de la red.

Por su parte, la red-organigrama de 2009 (Ilustración 4), presenta una división clara entre dos subgrupos: 1. El subgrupo de la Dirección General, y 2. El subgrupo de la Subdirección General. Desaparece el subgrupo de la Subdirección General de Gestión.

Al igual que en la red-organigrama de 1992, los colores representan intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos respecto dela Dirección General. Los nodos color amarillo se encuentra a distancia 1, los nodos color verde a distancia 2, los nodos color rojo a distancia 3, los nodos color azul a distancia 4 y las más periféricas, los nodos color rosado, a distancia 5 (solo en red-organigrama 2009).

**Tabla 3. Input, Output y Grado nodal en Red-Organigrama 1999 y 2009.**

| Red -Organigrama 1999 | | | | | Red -Organigrama 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| N° | Nombre | *Input* | *Output* | Grado Nodal | N° | Nombre | *Input* | *Output* | Grado Nodal |
| 72 | "Subdirección General Operativa" | 1 | 19 | 20 | 54 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 12 | 13 |
| 52 | "Dirección General" | 0 | 11 | 11 | 58 | "Subdirección General" | 1 | 9 | 10 |
| 71 | "Subdirección General de Gestión" | 1 | 8 | 9 | 53 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 8 | 9 |
| 58 | "División de Investigación Criminal" | 1 | 6 | 7 | 52 | "Subdirección de Administración y Finanzas" | 1 | 7 | 8 |
| 64 | "División Logística" | 1 | 5 | 6 | 8 | "Dirección General" | 0 | 7 | 7 |
| 60 | "División de Personal" | 1 | 4 | 5 | 56 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 5 | 6 |
| 63 | "División de Tránsito Terrestre" | 1 | 4 | 5 | 6 | "Consejo Técnico " | 1 | 4 | 5 |
| 53 | "División de Antinarcóticos" | 1 | 3 | 4 | 44 | "Inspectoría General" | 1 | 4 | 5 |
| 54 | "División de Armas y Explosivos" | 1 | 3 | 4 | 55 | "Subdirección de Policía Rural" | 1 | 4 | 5 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

La Tabla 3 presenta los datos del input degree (relaciones recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. En la red-organigrama de 1999, la Subdirección General Operativa es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, recibe 1 relación de mando y dirige a 19 dependencias acumulando un grado nodal de 20. El segundo nodo con mayor grado nodal es la Dirección

General con 11 dependencias que dirige. El tercer nodo es la Subdirección General de Gestión, recibe una relación de mando y dirige 8 dependencias. La División de Investigación Criminal recibe una relación de mando y dirige 6 dependencias. La División Logística recibe una relación de mando y dirige 5 dependencias. La División de Personal recibe una relación de mando y dirige 4 dependencias, lo mismo ocurre con la División de Tránsito Terrestre. Finalmente, la División Antinarcóticos y la División de Armas y Explosivos, reciben una relación de mando y dirigen 4 dependencias.

Para 2009, la Dirección General redujo la cantidad de dependencias inmediatas bajo su control. En 1999 tenía 11 instancias inmediatas y para 2009 se redujeron a 7. Acompañado a este cambio significativo, la Subdirección General Operativa y la Subdivisión General de Gestión desaparecen, siendo substituidas fundamentalmente por la Subdirección General. La cantidad de dependencias bajo el mando de la Subdirección General es de 10, cuando la Subdirección General Operativa controlaba 19 instancias y la Subdirección General de Gestión controlaba 8 en 1999.

Esta es una reducción significativa en la cantidad de dependencias al mando, aunque se crearon nuevas subdirecciones bajo el mando de la Subdirección General. Algunas de estas nuevas subdirecciones aparecen dentro de los diez mejores índices de grado nodal, sobre todo se destaca la Subdirección de Investigaciones con una relación de mando y 12 dependencias a cargo, siendo el nodo con el mayor grado nodal.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

**Tabla 4. Cercanía e Intermediación en Red-Organigrama 1999 y 2009.**

| | Red -Organigrama 1999 | | |
|---|---|---|---|
| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 72 | "Subdirección General Operativa" | 45.56% | 0.74% |
| 52 | "Dirección General" | 41.62% | 0.00% |
| 71 | "Subdirección General de Gestión" | 35.04% | 0.33% |
| 58 | "División de Investigación Criminal" | 32.93% | 0.18% |
| 63 | "División de Tránsito Terrestre" | 32.41% | 0.12% |
| 53 | "División de Antinarcóticos" | 32.16% | 0.09% |
| 54 | "División de Armas y Explosivos" | 32.16% | 0.09% |
| 56 | "División de Fronteras" | 32.16% | 0.09% |
| 59 | "División de Medio Ambiente" | 32.16% | 0.09% |
| 62 | "División de Seguridad Pública" | 32.16% | 0.09% |

| | Red -Organigrama 2009 | | |
|---|---|---|---|
| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 58 | "Subdirección General" | 44.77% | 0.89% |
| 8 | "Dirección General" | 38.50% | 0.00% |
| 54 | "Subdirección de Investigaciones" | 34.38% | 0.41% |
| 53 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 33.19% | 0.27% |
| 52 | "Subdirección de Administración y Finanzas" | 32.91% | 0.24% |
| 56 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 32.35% | 0.17% |
| 55 | "Subdirección de Policía Rural" | 32.08% | 0.14% |
| 57 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 32.08% | 0.14% |
| 46 | "Regional Policial" | 31.82% | 0.10% |
| 2 | "Centro Antipandillas Transnacional" | 31.05% | 0.00% |
| 5 | "Centro de Operaciones y Servicio" | 31.05% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Tomando en cuenta los índices de cercanía e intermediación, es observable que en 1999 la Subdirección General Operativa tenía los mayores índices en ambas medidas, 45.56% de cercanía y 0.74% de intermediación. Mientras en 2009 este lugar lo ocupa la Subdirección General disminuyendo el porcentaje de cercanía (44.77%) y aumentando mínimamente su intermediación (0.89%). Por su parte, la Dirección General se encuentra en un segundo lugar en cercanía con un 41.62% en 1999 y un 38.50% en 2009, carece de nivel de intermediación estructural. En 1999 también aparece dentro de las diez mejores medidas de cercanía e intermediación la Subdirección General de Gestión y diferentes divisiones (División de Investigación Criminal, División de Tránsito Terrestre, División de Antinarcóticos, División de Armas y Explosivos, División de Fronteras, División de Medio Ambiente y División de Seguridad Pública). Mientras que en 2009 son las subdirecciones (Subdirección de Investigaciones, Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, Subdirección de Administración y Finanzas, Subdirección de Seguridad Pública, Subdirección de Policía Rural, Subdirección de Tránsito Terrestre), la Regional Policial, el Centro Antipandillas Transnacional y el Centro de Operaciones y Servicio.

Para la red de 2009 ocurre un contraste interesante, la Subdirección de Investigaciones tiene el mayor grado nodal pero esto no ocurre en la medida de cercanía e intermediación donde se encuentra en el tercer lugar. Este dato es significativo porque indica que no existe una relación directa



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

entre la cantidad de relaciones y el nivel de cercanía e intermediación. Son medidas independientes que representan formas distintas de centralidad, por un lado el grado nodal nos presenta la cantidad de relaciones y, por otro lado, la cercanía y la intermediación analizan la posición del nodo dentro de la estructura.

Al realizar la comparación de los organigramas de 1999 y 2009, la característica más destacable es el cambio de la posición central de la Subdirección General Operativa de 1999 en la Subdirección General de 2009. Aunque la Subdirección General tiene un grado nodal menor que la Subdirección General Operativa, su posición estructural dentro de la red le posibilita mantener un nivel de cercanía alto. El mismo fenómeno ocurre con la Dirección General, en 2009 tiene un menor grado nodal que en 1999 pero su posición le permite tener un alto grado de cercanía. La centralidad de ambas unidades es similar en términos estructurales, a pesar de los cambios realizados de 1999 hasta el 2009, estas instancias institucionales continúan teniendo una posición relevante y centralizada en la estructura jerárquica de la PNC. Las tres medidas de centralidad indican la posición favorable que poseen la Subdirección General y la Dirección General dentro de la estructura formal, permitiéndoles tener el control y mando de la PNC por su acceso a recursos y toma de decisiones. La posición estructural dentro de la estructura jerárquica vertical les posibilita ejercer el mando y la autoridad, lo cual se adecúa a los principios de la burocracia jerárquica weberiana.

## 4. Reestructuración y cambios de la Policía Nacional Civil en los gobiernos del FMLN, 2009-2016

El año 2009 marca un cambio trascendental en el escenario político salvadoreño. Por primera vez, la exguerrilla del FMLN, convertida en partido político, accede a la presidencia de la República. Luego de 20 años consecutivos de gobiernos del partido ARENA, y después de 17años de la firma de los Acuerdos de Paz, el FMLN logró ganar la presidencia con un 51.32% de los 2 638 588 de votos válidos en las elecciones desarrolladas ese año. Mauricio Funes, como candidato del FMLN, se impuso al exdirector de la PNC y candidato por ARENA, Rodrigo Ávila (TSE, 2009, p.87).

El presidente Mauricio Funes, nombró a los funcionarios que llevarían a cabo su plan de gobierno para el quinquenio 2009- 2014. En el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública nombró como ministro a Manuel Melgar, y como viceministro a Álvaro Henry Campos. En la Dirección General de la PNC colocó a Carlos Antonio Ascencio Girón (Acuerdos Ejecutivos 1, 4 y 25, 2009, pp. 13, 15 y 24).

Según el documento denominado "Plan Estratégico de la PNC 2009 -2014", "en El Salvador durante la última década se ha sufrido un incre-


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

mento acelerado en los niveles de violencia y delincuencia, lo que está causando innumerables pérdidas de vidas humana y el deterioro de la confianza en las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la justicia." (Policía Nacional Civil, 2010, p.6).

De acuerdo al documento antes citado, el "modelo de seguridad y de organización policial entró en crisis por ser excluyente, al no tomar en cuenta la participación social y no lograr la incorporación del personal institucional en el diseño de las estrategias y acciones desarrollados, priorizando la represión, teniendo poca efectividad en los resultados." Por otro lado, también se advirtió que la "estructura organizativa implementada fragmentó el funcionamiento de la institución sacrificando el fortalecimiento del tendido territorial, debilitando e impidiendo el desarrollo de las dependencias periféricas." (Policía Nacional Civil, 2010, pp.6-7).

El Plan Estratégico de la PNC 2009 -2014, contiene 12líneas estratégicas que representan las necesidades de fortalecimiento institucional para mejorar la seguridad de la población. Estas se componen de acciones operativas y, a su vez, se subdividen en acciones específicas. Las líneas estratégicas para el quinquenio 2009-2014 en materia de seguridad pública consistían en:

1. Organización policial efectiva.
2. Represión del delito e investigación criminal.
3. Prevención del delito y la violencia con participación ciudadana.
4. Desarrollo profesional.
5. Bienestar policial.
6. Administración y gestión eficiente de recursos.
7. Actuación policial y rendición de cuentas.
8. Atención a la niñez, adolescencia y otros grupos vulnerables, desde la perspectiva policial.
9. Promoción y desarrollo de las mujeres.
10. Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales e intersectoriales.
11. Fortalecimiento de las relaciones internacionales; y
12. Comunicación efectiva del trabajo policial. (Policía Nacional Civil, 2010, pp.24-33).

En este enfoque de la seguridad pública, uno de los principales desafíos de la nueva administración consistía en recuperar la confianza de la población en la corporación policial, lo cual suponía una reforma que permitiera

desarticular las estructuras delincuenciales que operaban al interior de la Policía Nacional Civil, así como la expulsión de malos elementos.

El 3 de junio de 2009, el ministro de Seguridad y el director de la Policía Nacional Civil, anunciaron los primeros cambios en las jefaturas de la institución. En El Diario de Hoy se afirmó que "los nombramientos de los jefes policiales será el preámbulo para después impulsar acciones concretas que permitan reducir los índices criminales en los 20 municipios más violentos del país." (Marroquín, 2009).

Según un artículo publicado en el periódico digital El Faro.net, en los últimos cinco meses de gestión del Gobierno del presidente Elías Antonio Saca, hubo un promedio de 11.89 homicidios al día. La misma fuente reveló que al inicio del mandato del presidente Mauricio Funes el promedio de homicidios diarios incrementó a 11.95, alcanzando hasta el mes de octubre de 2009 una cifra de 345 homicidios. (Murcia, 2010).

Debido a lo anterior, las autoridades encargadas de la seguridad pública optaron por mantener la represión del delito con la participación del Ejército. El 28 de septiembre de 2009, se dispondría "de la Fuerza Armada hasta el 30 de septiembre de 2010, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelincuenciales por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de la delincuencia común u organizada en todo el territorio nacional." A su vez, se indicó que "la conducción de las tareas y procedimientos policiales que se realicen en el marco de este Decreto estarán bajo la responsabilidad del personal de la Policía Nacional Civil. La conducción táctica del patrullaje en los sectores asignados a cada Grupo de Tarea estará a cargo del elemento más antiguo de la Fuerza Armada que los integre".(Acuerdo Ejecutivo No. 70, 2009, p. 4).

El 9 de noviembre de 2009, el presidente de la República decidió ampliar lo dispuesto en el decreto anterior. La ampliación consistía en que la Fuerza Armada contribuiría con las siguientes funciones:

a. Habilitar la incorporación de un mayor número de elementos de la Fuerza Armada.

b. Operar con fuerzas de tarea de la Fuerza Armada o con grupos conjuntos de apoyo a la comunidad en coordinación con la Policía Nacional Civil, mediante la identificación de territorios o áreas geográficas específicas de mayor incidencia delincuencial.

c. Realizar registros o requisas a personas y vehículos; y apoyar en los dispositivos de control territorial.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

d. Auxiliar a la población en casos de accidente o situaciones de emergencia, y a requerimiento de las autoridades legalmente constituidas.

e. Proceder a la detención en caso de flagrancia y entregar a los detenidos de inmediato a la Policía Nacional Civil, mediante informe circunstanciado de los hechos.

f. Resguardar la frontera nacional en lugares identificados como no habilitados, con la finalidad de prevenir el tráfico o trasiego ilegal de bienes y personas.

g. Reforzar la seguridad perimetral externa en las instalaciones de los centros penitenciarios, intermedios e internamiento de menores; así como en cualquier otro tipo de centro de detención, a requerimiento de la autoridad competente.

h. Brindar apoyo terrestre, marítimo y aéreo, poniendo a disposición equipo y personal calificado.

i. Atender otros requerimientos de apoyo por parte de la Policía Nacional Civil, en el marco de actuación del presente Decreto y su base Constitucional. (Acuerdo Ejecutivo No. 70, 2009, p. 4).

El 21 de julio de 2010, un microbús de la ruta 47 que circulaba por el centro del municipio de Mejicanos, fue incendiado y al menos 13 personas murieron calcinadas en su interior. Se determinó que los hechores de la masacre eran miembros de pandillas (Murcia, 2010a). Ante este hecho, el 1 de septiembre de 2010, se aprobó la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, mediante la cual se materializaron los ejes propuestos en la política integral de justicia, seguridad pública y convivencia y, a la vez, era una respuesta estatal a la violencia proveniente de las pandillas (Decreto Legislativo No. 458, 2010, pp. 23-26).

De acuerdo a un informe sobre seguridad pública y justicia publicado por el Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP-UCA), "pese a que esta ley pudo haber sido un valioso instrumento porque incluye mecanismos para neutralizar patrimonialmente a estas agrupaciones, no ha tenido ninguna operatividad ya que la FGR, la PNC y los Tribunales no la han aplicado adecuadamente. Parte de las dificultades para su aplicación es atribuida a la falta de entendimiento por parte de los operadores de implementarla con base a la figura de asociaciones ilícitas, que ya está regulada en el Código Penal." (IUDOP, 2014, p. 73).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Teniendo como antecedente todo lo anterior, la inserción de militares en tareas de seguridad se complementó el 8 de noviembre de 2011. El ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar, presentó su renuncia al cargo y en su sustitución se nombró al general David Victoriano Munguía Payés, quien antes se había desempeñado como ministro de Defensa. En enero de 2012, el presidente Funes destituyó al comisionado Carlos Ascencio como director de la PNC y en su lugar nombró a quien hasta esa fecha tenía el cargo de viceministro de la Defensa Nacional, el general Francisco Ramón Salinas Rivera.(Acuerdo Ejecutivo No. 535, (2011), pp. 8-9, Acuerdos Ejecutivos No. 28, 29 y 30, (2012), pp. 12-13).

Además, en enero de 2012, el viceministro de Justicia y Seguridad Pública Álvaro Henry Campos, presentó su renuncia al cargo y con esto, el Gabinete de Seguridad con el que inició el presidente Funes llegó a su fin. En sustitución de Campos, se nombró a Douglas Moreno como viceministro de Justicia y Seguridad Pública, quien antes se había desempeñado como director de Centros Penales. (Acuerdo Ejecutivo No. 61 (2012), p. 6).

La gestión del general Munguía Payés y Salinas Rivera, se caracterizó, entre otros aspectos, por el anuncio de una tregua pactada por los líderes pandilleros, que se comprometieron a reducir los índices de homicidios. Sin embargo, la elección de los generales David Victoriano Munguía Payés como ministro de Seguridad Pública, y del general Francisco Ramón Salinas Rivera, como director de la Policía Nacional Civil, fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 17de mayo de 2013, en el proceso de inconstitucionalidad con referencia 4-2012.

Los argumentos principales por los que se decretó la inconstitucionalidad fueron que el nombramiento del general David Victoriano Munguía Payés, como ministro de Justicia y Seguridad Pública, contravenía la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, contenida en el artículo 159 inciso segundo de la Constitución de la República de El Salvador. Con respecto al nombramiento del general Francisco Ramón Salinas Rivera, como director general de la Policía Nacional Civil, se estimó que la dirección de la Policía Nacional Civil debía estar a cargo de autoridades civiles, así como lo establece el artículo 168 ordinal décimo séptimo de la Constitución.

Como consecuencia de la sentencia, el 28 de mayo de 2013, fue nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Pública José Ricardo Perdomo Aguilar, quien antes se había desempeñado como director del Organismo de Inteligencia del Estado. De igual forma, se nombró como director de la Policía Nacional Civil a Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, quien desde enero de 2012 había fungido como Director General de Migración y Extranjería (Acuerdos Ejecutivos No. 205, 206, 207, (2013), pp. 18-19).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

El general Francisco Ramón Salinas Rivera asumió la dirección general del Organismo de Inteligencia del Estado, luego de que su nombramiento como director de la PNC fuese declarado inconstitucional. Por otra parte, el general Munguía Payés fue nombrado nuevamente como ministro de Defensa. El 5 de junio de 2013, Douglas Moreno renunció como viceministro de Justicia y Seguridad Pública, y en su lugar fue juramentado Juan Javier Martínez. (IUDOP, 2014, pp. 102-103, 108).

La dinámica al interior de los organismos encargados de la seguridad pública, durante el primer Gobierno del FMLN, estuvo marcada por la continuación de los grupos combinados de elementos del Ejército y de la PNC en labores antidelincuenciales. Además, se designó a militares en cargos relacionados con la seguridad pública, tanto en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como en la PNC, situación que fue revertida por una sentencia de inconstitucionalidad. El énfasis en contra de las maras o pandillas estuvo caracterizado por la promulgación de la Ley de Proscripción en 2010, y por una tregua que al inicio frenó los índices de homicidios, pero no disminuyó el acometimiento de otros delitos. La llamada «tregua» es uno de los fenómenos que se siguen discutiendo en la actualidad en periódicos y foros públicos, y también en instancias judiciales.

Con la realidad anterior, en 2014 se desarrollaron elecciones presidenciales, de las cuales resultaron electos los candidatos por el FMLN: Salvador Sánchez Cerén, como presidente de la República, y Óscar Samuel Ortiz Ascencio, como vicepresidente, para el período 2014-2019.

El 1 de junio de 2014, el presidente Sánchez Cerén, nombró como ministro de Justicia y Seguridad Pública a Benito Antonio Lara Fernández, quien se había desempeñado como diputado del FMLN por el departamento de San Salvador, en los periodos 2006-2009 y 2009-2012. Por otro lado, se juramentó como director general de la Policía Nacional Civil al comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde. No obstante, el paso de Lara por el ministerio fue efímero. El 21 de enero de 2015, presentó su renuncia al cargo y en su lugar fue juramentado el comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, quien hasta esa fecha se había desempeñado como director de la Policía Nacional Civil. Como consecuencia de lo anterior, se nombró como nuevo director de la Policía Nacional Civil al comisionado Howard Augusto Cotto Castaneda, quien es un policía de carrera que desde junio de 2014 hasta el 22 de enero de 2016 se había desempeñado como subdirector general. (Acuerdos Ejecutivos No. 3 y 16, (2014), pp. 2-10; Acuerdos Ejecutivos No. 52, 53, 54, 55, 63, 64, (2016), pp. 4-7).

En el Programa Estratégico Institucional de la Policía Nacional Civil, para el quinquenio 2015-2019, se estableció que se desarrollaría “un sistema de gestión administrativa y logística que incluye la reestructuración de la institución, en función del fortalecimiento territorial y un adecuado modelo

de Policía comunitaria, lo que conlleva una implementación de la plantilla policial acorde a la estructura organizativa". En virtud de lo anterior, dentro de las acciones operativas, se colocó que sería prioritario "simplificar la estructura organizativa en función de garantizar el orden, la tranquilidad y la seguridad pública". (Policía Nacional Civil, 2015, p. 40).

Luego de observar los distintos nombramientos de autoridades relacionadas a la seguridad pública en general, y a la Policía Nacional Civil en particular, así como las líneas estratégicas relativas a la organización de la PNC, en los siguientes apartados se analizarán los principales cambios y las continuidades en la estructura orgánica, y se comparará y analizará la estructura avalada en los años 2013 y 2016.

### 4.1 Cambios en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil, 2009-2016

El 24 de marzo de 2010 se aprobó la creación de la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI), misma que ya había sido incluida en la estructura aprobada en abril de 2009. La UCATI tiene el fin de "recopilar, almacenar, evaluar, integrar, analizar y diseminar la información que generan todas las unidades de investigación en el ámbito nacional [...] la cual será la encargada de analizar la información de interés criminal con delitos y delincuentes, generadas por las dependencias responsables de la investigación criminal a nivel nacional" (Policía Nacional Civil, 2010a, p.18). Asimismo, se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP): se crearon departamentos de inteligencia policial en nueve delaciones y se capacitó a policías en esta área (Policía Nacional Civil, 2010a, p.18. IUDOP, 2014, p.84).

Por otro lado, hubo una reorganización de la Subdirección de Investigaciones. Se creó la División Central de Investigaciones (DCI), la cual coordina las Divisiones DIHO, DIC, DIE, DPT, Finanzas, Fronteras, Medio Ambiente y el Grupo de Operaciones Especiales. Además, se creó la División de Control Migratorio y Fiscal, dependiente de la Subdirección de Seguridad Pública, con el objetivo de "fortalecer la seguridad pública en los distintos puntos fronterizos, recintos aduanales, puertos y aeropuertos en el territorio nacional". (Policía Nacional Civil, 2011b, p.13).

En febrero de 2012, el ministro de Justicia y Seguridad Pública anunció la creación de unidades antipandillas para reducir los homicidios y enfrentar a estos grupos (IUDOP, 2014, p. 152). Por medio de un decreto ejecutivo se incluyó en la estructura la Subdirección Antipandillas, dependiente de la Subdirección General. En los considerandos del decreto se dijo que la violencia del país era causada por las "pandillas delincuenciales", por tanto, era necesario contar con un equipo "con capacidad de intervención, inteligencia e investigación a nivel nacional, que se encargue de enfrentar


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

directamente el accionar delincuencial de las pandillas, mediante el combate frontal y eficaz de las estructuras de dichos grupos, procurando la desarticulación de los mismos". Esta Subdirección también se creó con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley de Proscripción de Maras, y tendría bajo su cargo el Grupo de Intervención Antipandillas, la División de Inteligencia Antipandillas, la División de Investigaciones Especiales Antipandillas, el Grupo de Operaciones Policiales Especiales y el Centro Antipandillas Transnacional (Acuerdo Ejecutivo No.18, (2012), pp. 20-21).

De igual forma, a partir de junio de 2013, se creó la Subdirección Antiextorsiones, con el objetivo de enfrentar directamente ese delito. Esta Subdirección dependería de la Subdirección General y estaría conformada por personal de las siguientes unidades: Grupo de Intervención Antipandillas, División de Inteligencia Antipandillas, División de Investigaciones Especiales Antipandillas, Unidad de Investigaciones de Extorsiones, Departamento de Investigación y Centro de Inteligencia Policial. Asimismo, se estableció que, para operar, podría "requerir el apoyo de la Fuerza Armada de El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, la Superintendencia del Sistema Financiero, el Organismo de Inteligencia del Estado y cualquier otra institución pública o privada que considere". (Decreto Ejecutivo No.90, (2013), pp. 20-21).

Otra novedad incorporada a la estructura organizacional ocurrió en septiembre de 2013 y mayo de 2014. Por medio de Decreto Ejecutivo, con fecha 10 de septiembre de 2013, se estableció que era necesario reestructurar la organización institucional para delimitar las funciones administrativas y operativas, y se aprobó un nuevo organigrama para la PNC. Además de lo anterior, se consideró que era necesario crear una división especializada en inteligencia e investigación de delitos financieros, para que "investigue cualquier operación, transacción, acción u omisión encaminada a ocultar el origen ilícito o para legalizar bienes y activos provenientes de actividades delictivas, tales como el contrabando, lavado de dinero, evasión fiscal, entre otras". (Decreto Ejecutivo No. 161, (2013), pp. 10-13).

Con el decreto anterior, se creó la División de Delitos Financieros, dependiente de la Subdirección de Investigaciones. En noviembre de 2013, se aprobó la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. A raíz de lo anterior, por medio de Decreto Ejecutivo con fecha 21 de mayo de 2014, se creó la División de Investigación Patrimonial de Extinción de Dominio y de Delitos Financieros, "como dependencia de la Subdirección de Investigaciones, ampliando la estructura de la actual División de Investigación de Delitos Financieros, a fin de que, además de las labores que ya realiza, asuma las funciones que se estipulen en la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita."(Decreto Ejecutivo No. 64, (2014), pp. 59-60).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Con la llegada del comisionado Howard Augusto Cotto Castaneda a la dirección de la Policía Nacional Civil, la estructura policial ha sido reorganizada tanto en sus unidades, como en sus direcciones y subdirecciones.

Los principales cambios se pueden verificar en el Decreto Ejecutivo No. 6 de fecha 28 de enero de 2016, en el que se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, con el propósito de "implementar una estructura organizativa más simple, que permitiera de forma más ágil la toma de decisiones y ejecución de las órdenes, adaptada a los procesos institucionales y que permita fortalecer las dependencias territoriales, a fin de que estas cuenten con las facultades y recursos necesarios para responder a los problemas de seguridad de la población". (Decreto Ejecutivo No. 6, (2016), pp. 7-11).

En esta nueva estructura, las dependencias de la Subdirección General se reducen a cinco en comparación con el organigrama de 2013, que poseía ocho subdirecciones. En la estructura de 2013 las subdirecciones dependientes de la Subdirección General eran las siguientes: Seguridad Pública, Investigaciones, Antipandillas, Antiextorsiones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre, Policial Rural y Administración. Con el cambio de 2016, se establecen las siguientes subdirecciones: Seguridad Pública, Investigaciones, Inteligencia, Áreas Especializadas Operativas y de Administración.

En la estructura de 2016, la Policía Rural se transforma en Bases Rurales dependientes de las delegaciones que, en orden jerárquico, responden a la Subdirección General en línea directa. Por otro lado, las Subdirecciones Antipandillas y Antiextorsiones, pasan a formar parte de la Subdirección de Investigaciones.

Como dato relevante de la reforma a la estructura de 2016, destaca la creación de la Subdirección de Inteligencia, de la cual dependerán las Divisiones de Recopilación de Información, de Análisis y Producción de Inteligencia, de Operaciones de Inteligencia y de Contra Inteligencia. Esta subdirección surge con el objetivo de "aportar productos de inteligencia estratégica, operativa y táctica que orienten la toma de decisiones a todo nivel, materializables en acciones operativas y de control interno, para la prevención y respuesta coercitiva contra la delincuencia común y el crimen organizado." (Decreto Ejecutivo No. 6, 2016, p. 9).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

### 4.2 Análisis relacional de la estructura organizativa de 2013-2016

Con el objetivo de mostrar las diferencias entre la estructura de 2013 y los cambios realizados hasta 2016, se analizarán las estructuras organizativas de estos dos periodos.

La Ilustración 5 nos presenta la estructura organizativa de 2013. La red está compuesta por 104 nodos y 103 relaciones. Además, es conexa dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor. Por su parte, la estructura organizativa de 2016 (Ilustración 6), está compuesta por 70 nodos y 69 relaciones.

Es notable a primera vista que la red-organigrama de 2013 está dividida en dos subgrupos fundamentales: 1. Dirección General y dependencias directas e indirectas, y 2. Subdirección General y dependencias directas e indirectas. La unión que mantiene conexa la red es la relación de mando entre la Dirección General y la Subdirección General.

Por su parte, la red-organigrama de 2016 mantiene la misma división en dos subgrupos fundamentales, pero el subgrupo de la Dirección General ha reducido la cantidad de nodos y relaciones, por lo cual ese sector en particular es menos denso en comparación a 2013.

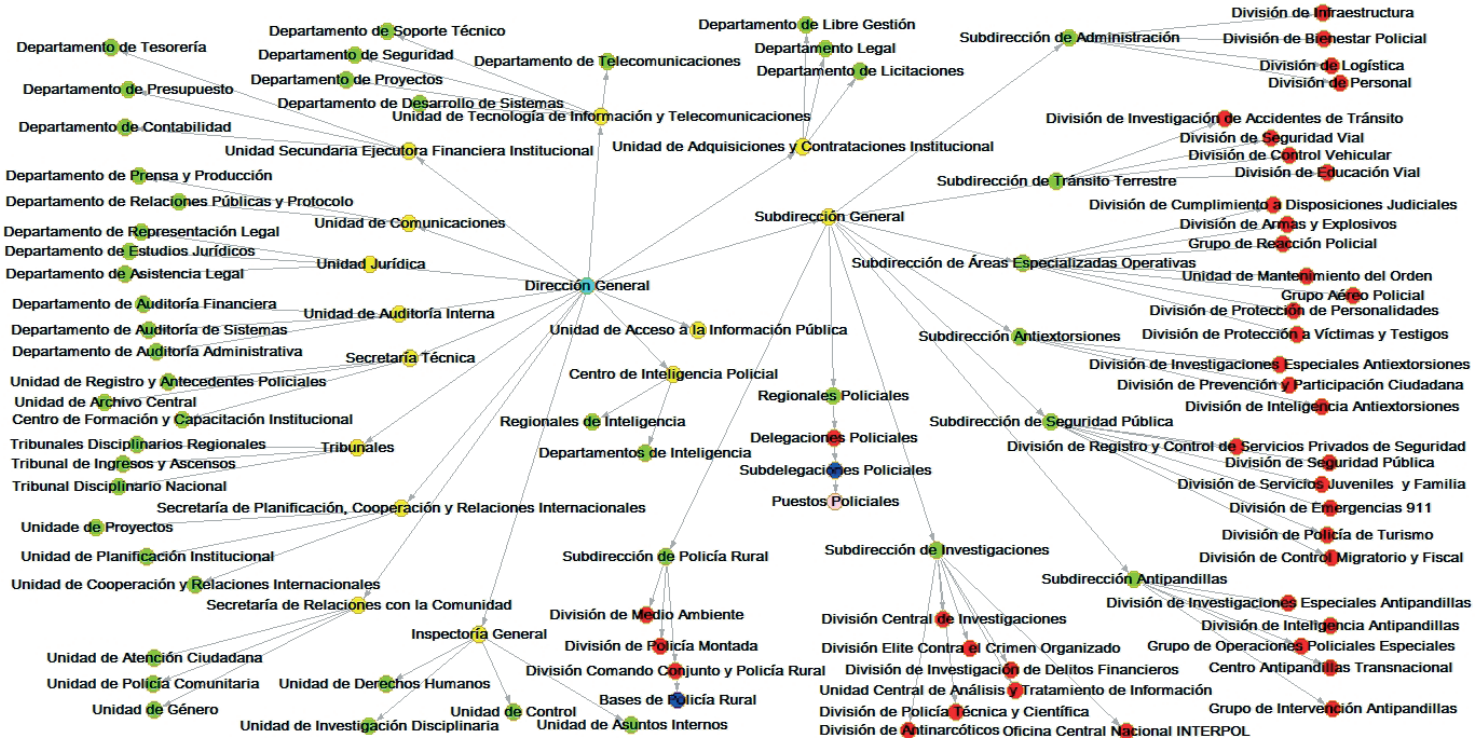
De tener 14 dependencias a distancia 1 en 2013, pasó a tener 10 dependencias en 2016. La Subdirección General tenía a su mando 9 dependencias en 2013 y paso a tener 8 en 2016, por lo cual, el nivel de densidad de ese sector en particular se mantiene similar.

Al igual que en las anteriores redes-organigramas, los colores representan intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos respecto a la Dirección General. Los nodos color amarillo se encuentra a distancia 1, los nodos color verde a distancia 2, los nodos color rojo a distancia 3, los nodos color azul a distancia 4 y las más periféricas, los nodos color rosado, a distancia 5 (solo en red-organigrama 2013).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

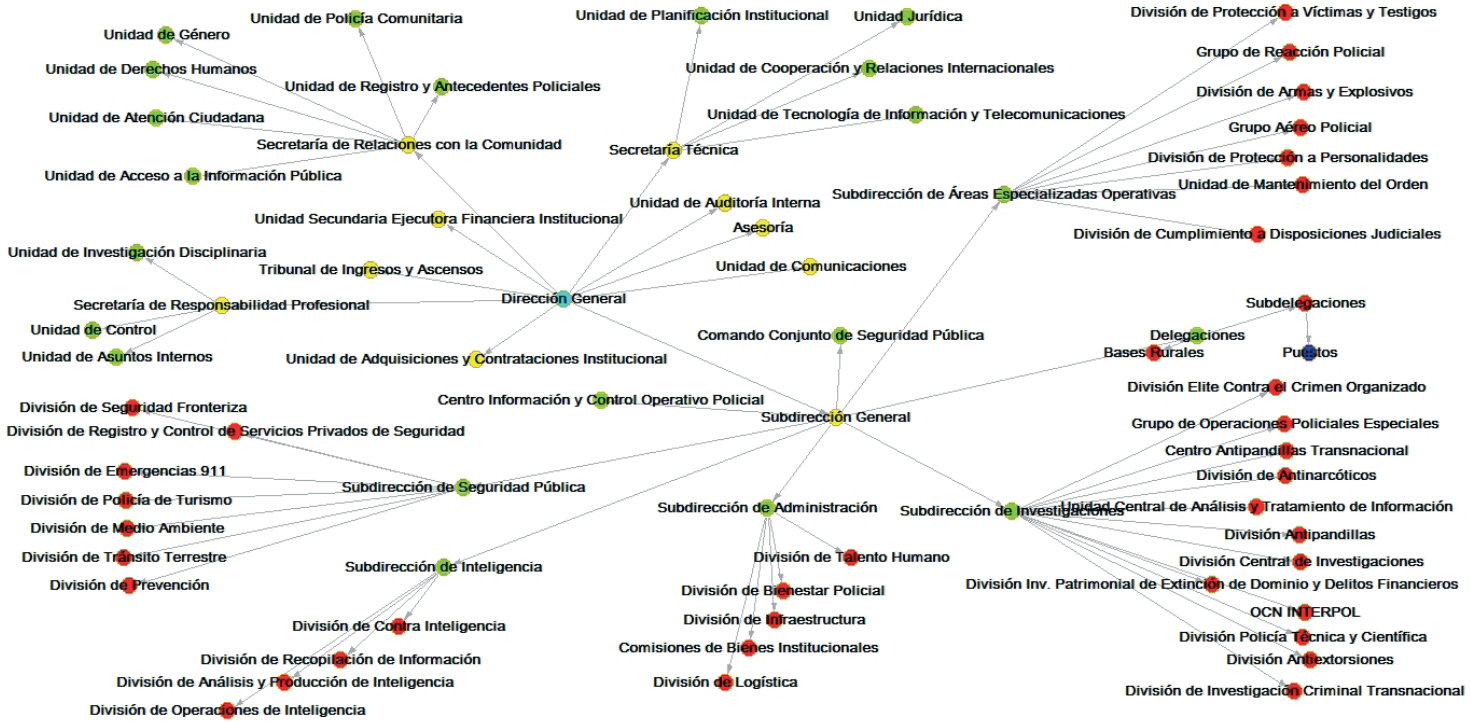
## Ilustración 5. Red-Organigrama de 2013.




Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

## Ilustración 6. Red-Organigrama de 2016.




Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.

La Tabla 5 presenta los datos del input degree (relaciones recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. En la red-organigrama 2013, la Dirección General es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, y en el año 2016 es la segunda con mayor grado nodal. También la Subdirección General bajó su grado nodal para el 2016 y se encuentra en la tercera posición. Esto debido a que la Subdirección de Investigaciones aumentó sus dependencias de 8 en 2013 a 13 en 2016. Hay diversos cambios en el grado nodal de las otras instancias institucionales, en algunos casos aumenta y en otras disminuye, aparecen otros nodos dentro de los 10 mejores y otros ya no aparecen. Los que se mantienen en 2016, además de los ya mencionados, son la Subdirección de Áreas Operativas Especializadas, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de Administración. Las nuevas que aparecen son la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, la Secretaría Técnica, la Subdirección de Inteligencia y la Secretaría de Responsabilidad Social.

**Tabla 5. Input, Output y Grado nodal en Red-Organigrama 2013-2016.**

| | Red -Organigrama 2013 | | | |
|---|---|---|---|---|
| N° | Nombre | *Input* | *Output* | Grado Nodal |
| 26 | "Dirección General" | 0 | 14 | 14 |
| 79 | "Subdirección General" | 1 | 9 | 10 |
| 74 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 7 | 8 |
| 75 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 7 | 8 |
| 77 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 6 | 7 |
| 72 | "Subdirección Antipandillas" | 1 | 5 | 6 |
| 101 | "Unidad de Tecnología de Información y Telecomunicaciones" | 1 | 5 | 6 |
| 62 | "Inspectoría General" | 1 | 4 | 5 |
| 73 | "Subdirección de Administración" | 1 | 4 | 5 |
| 78 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 1 | 4 | 5 |

| | Red -Organigrama 2016 | | | |
|---|---|---|---|---|
| N° | Nombre | *Input* | *Output* | Grado Nodal |
| 48 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 12 | 13 |
| 8 | "Dirección General" | 0 | 10 | 10 |
| 50 | "Subdirección General" | 1 | 8 | 9 |
| 46 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 7 | 8 |
| 49 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 7 | 8 |
| 41 | "Secretaría de Relaciones con la Comunidad" | 1 | 6 | 7 |
| 45 | "Subdirección de Administración" | 1 | 5 | 6 |
| 43 | "Secretaría Técnica" | 1 | 4 | 5 |
| 47 | "Subdirección de Inteligencia" | 1 | 4 | 5 |
| 42 | "Secretaría de Responsabilidad Profesional" | 1 | 3 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Respecto a la cercanía y a la intermediación, la Subdirección General aparece como el nodo con mayores índices en ambas redes-organigramas. En 2013 tiene un 43.46% de cercanía cuando la cercanía de toda la red es de un 36.41%. De intermediación tiene un 0.98% cuando la intermediación de toda la red es de un 0.48%. Para 2016 tiene un 48.25% de cercanía y un 0.98% de intermediación, para toda la red la cercanía es de 42.34% y la intermediación es de un 0.95%.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

La Dirección General es el segundo nodo con los mayores índices de cercanía e intermediación en ambos organigramas. También se encuentra por encima del índice de cercanía de la red de 2013 con un 43.10%, mientras que en intermediación posee 0 en ambos organigramas. Para 2016 su cercanía es de 41.32%, por debajo de la cercanía de toda la red.

La Subdirección de Investigaciones también aparece en ambos organigramas. En 2013 tiene una cercanía de 31.69% y una intermediación de 0.13%. En 2016 tiene una cercanía de 36.90% y una intermediación de 0.51%. También se encuentra en ambos organigramas la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de Administración, entre las 6 con mayores índices. La Subdirección de Áreas Especializadas Operativas poseía el tercer lugar en 2013 y pasó al cuarto lugar en 2016. La Subdirección de Seguridad Pública poseía el quinto lugar en 2013 y mantuvo la misma posición en 2016, aunque aumentó su nivel de cercanía e intermediación. Y la Subdirección de Administración estaba en el octavo lugar en 2013 y pasó al sexto lugar en 2016, aumentando sus niveles de cercanía e intermediación.

**Tabla 6. Cercanía e Intermediación en Red-Organigrama 2013-2016.**

| | Red -Organigrama 2013 | | |
|---|---|---|---|
| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 79 | "Subdirección General" | 43.46% | 0.49% |
| 26 | "Dirección General" | 43.10% | 0.00% |
| 74 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 31.69% | 0.13% |
| 75 | "Subdirección de Investigaciones" | 31.69% | 0.13% |
| 77 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 31.50% | 0.11% |
| 72 | "Subdirección Antipandillas" | 31.31% | 0.10% |
| 101 | "Unidad de Tecnología de Información y Telecomunicaciones" | 31.12% | 0.05% |
| 73 | "Subdirección de Administración" | 31.12% | 0.08% |
| 78 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 31.12% | 0.08% |
| 76 | "Subdirección de Policía Rural" | 31.12% | 0.08% |

| | Red -Organigrama 2016 | | |
|---|---|---|---|
| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 50 | "Subdirección General" | 48.25% | 0.98% |
| 8 | "Dirección General" | 41.32% | 0.00% |
| 48 | "Subdirección de Investigaciones" | 36.90% | 0.51% |
| 46 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 35.03% | 0.30% |
| 49 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 35.03% | 0.30% |
| 45 | "Subdirección de Administración" | 34.33% | 0.21% |
| 47 | "Subdirección de Inteligencia" | 33.99% | 0.17% |
| 7 | "Delegaciones" | 33.66% | 0.13% |
| 4 | "Centro Información y Control Operativo Policial" | 32.70% | 0.00% |
| 5 | "Comando Conjunto de Seguridad Pública" | 32.70% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Para el año 2016, la estructura organizativa ha sido simplificada, disminuyendo la cantidad de instancias institucionales y dependencias. Pero los datos aquí presentados de 2013 y 2016, mantienen la tendencia de la centralización de la Subdirección General y la Dirección General. A pesar de que sus grados nodales son menores en 2016, su centralidad de cercanía e intermediación se mantiene y hasta aumenta para este año. Su alto

nivel de cercanía es gracias a su posición estructural que les permite tener acceso a otras instancias institucionales a través de caminos más cortos. Esto las convierte en las instancias institucionales más centrales dentro de la jerarquía institucional de la PNC, manteniendo la posición estructural favorable para ejercer el control y el mando dentro de la institución burocrática.

## 5. Reflexiones finales

En este trabajo se ha observado el recorrido organizacional de la Policía Nacional Civil desde su creación en 1992 hasta el año 2016. En la primera parte, se analizó la visión con la que se pretendía emprender un moderno cuerpo policial, respetuoso de los derechos humanos, y amparado en las negociaciones y en los Acuerdos de Paz firmados en 1992. La pretensión inicial era que la Policía Nacional Civil debía convertirse en una institución separada de la Fuerza Armada. Esto representaba una gran novedad en la historia de la seguridad pública en El Salvador, pero también implicaba un gran desafío nacional. Como se observó en el desarrollo de este artículo, la problemática de inseguridad pública conllevó a que la Fuerza Armada fuera colocada nuevamente, desde la década de los noventa, en tareas de seguridad pública.

Por otra parte, la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil fue modificada en diversos momentos desde su creación hasta enero de 2016. Es destacable la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en diciembre de 2001, y la aprobación de su respectivo reglamento en septiembre de 2002. Con ese nuevo marco legal, el Director General tendría un margen más flexible con el que podría modificar la estructura y tener así la facultad para incluir o eliminar subdirecciones, unidades, grupos o divisiones que considerase pertinente para implementar las políticas de seguridad. Además, en ese marco jurídico también se traslada la responsabilidad operativa a la Subdirección General, en la que se centraliza la capacidad operativa de la Policía, y ejerce el control de las distintas subdirecciones con las que ha estado conformada la estructura de la institución.

Las estructuras jerárquicas descentralizadas burocráticas, donde el cumplimiento efectivo de la misión recae fundamentalmente en las instancias rectoras o centrales, tienen la obligación de cumplir las funciones más importantes. Esto las convierte en la cumbre o ápice estratégico de la organización de la PNC (Checchi and Company Consulting, 2009).

Por otro lado, se ha podido constatar que el método de análisis de redes sociales proporciona algunas herramientas útiles para analizar uno de los más importantes aspectos de la estructura social: las fuentes y las relaciones de poder. La perspectiva de redes sugiere que el poder de los nodos no es un atributo del individuo, sino que surge de sus relaciones con los


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

otros. Todas las estructuras sociales pueden ser vistas como posiciones de altos o bajos niveles de poder, resultado de las variaciones en los patrones de vínculos entre los nodos. Además, el grado de desigualdad o concentración de poder en la estructura puede ser cuantificado. El poder se deduce de la ocupación de posiciones ventajosas en las redes. Tres son las fuentes básicas de poder analizadas en este estudio: grado nodal alto, alta cercanía y alto grado de intermediación. En estructuras simples (como la estrella o redes centralizadas), estas ventajas tienden a ser variables dependientes que se influyen una a otra.

Entre menos intermediación tiene una red, los nodos se encuentran menos cohesionados entre sí y poseen pocos caminos de comunicación. Esta es una característica elemental de las redes descentralizadas, dado que los diferentes subgrupos solo tienen relación a través de un nodo en particular y no existen otros caminos de comunicación entre los diferentes sectores. La centralización de las jerarquías y la verticalidad del mando de las relaciones, obliga a disminuir el nivel de intermediación que pueda existir entre los diferentes sectores de la estructura.

**Tabla 7: Distribución de la distancia respecto a la Dirección General a lo largo de los años. El color rojo indica la distancia con la mayor cantidad de instancias institucionales en ese año.**

| | Redes -Organigramas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1992 | 1999 | 2009 | 2013 | 2016 | Totales |
| Distancia 1 | 5 | 11 | 7 | 14 | 10 | 47 |
| Distancia 2 | 15 | 27 | 20 | 46 | 21 | 129 |
| Distancia 3 | 9 | 44 | 48 | 39 | 37 | 177 |
| Distancia 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Distancia 5 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años analizados, autorizados por los directores generales.

Las diferentes instancias institucionales se encuentran relacionadas a través de algunos nodos centrales y mantienen cierta distancia respecto a estos dependiendo de la cantidad de instancias con las que deben de interaccionar para llegar a otras. En la Tabla 6 se puede observar la cantidad de instancias institucionales que se encuentran en las diferentes distancias respecto a la Dirección General en los organigramas analizados y son observables algunas características estructurales. En primer lugar,



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

es observable que en la mayoría de los organigramas analizados hay una mayor cantidad de instancias institucionales a distancia 3 (celdas de color rojo), exceptuando los organigramas de 1992 y 2013. En el 2013 se tuvo el organigrama con la mayor cantidad de instancias y el aumento fue considerable respecto al 2009, catorce instancias a distancia 2 estaban encargadas de 46 a distancia 3 mientras que éstas solo estaban a cargo de 39 a distancia 4. El otro dato importante es que a pesar del aumento paulatino en instancias institucionales hasta el 2013, exceptuando las instancias a distancia 2 del año 1999 al 2009, la tendencia se invierte para el año 2016, reduciendo y simplificando la estructura organizativa. La última característica interesante es la relación entre las instancias a distancia 1 y las instancias a distancia 2, a distancia 1 la cantidad de instancias siempre es menor y en todos los casos la cantidad de instancias que dependen de ellas son el doble o hasta el triple. En general, estas características aquí señaladas enfatizan el carácter vertical centralizado y la especie de estructura piramidal con tendencia a concentrar paulatinamente las relaciones de mando hacia un centro. Estas características representan una tendencia clara en los organigramas analizados desde la perspectiva de redes: la existencia de un centro y una periferia dispersa con poca conectividad entre sí.

En términos estructurales, las unidades segmentadas pueden coordinarse a través de sus unidades de mando más cercanas, lo cual implica que la coordinación surge desde las instancias institucionales centrales y no desde la relación directa entre las diversas partes de la estructura. Además, la verticalidad limita el modo en cómo los nodos se relacionan y se comunican. Paul Baran (1964) deja muy claro que una estructura centralizada o descentralizada por las características específicas de su centralidad alta, es una estructura altamente vulnerable al coordinarse a través de una cantidad reducida y limitada de nodos. Esto significa que los nodos que se encuentran en la periferia de la estructura organizativa tienen poca posibilidad de coordinarse autónomamente entre sí, sin la necesidad de la coordinación del centro de mando.

La medida de cercanía permitió identificar con mucha más claridad cuáles son aquellas posiciones estructurales dentro de la organización de la PNC que tienen un mayor grado de poder e influencia. Esto es una característica básica de una jerarquía con cadena de mando vertical donde las dependencias deben responder a sus instancias superiores. Al carecer de relaciones entre los diferentes nodos y solo responder verticalmente a uno superior, la posibilidad de otros caminos de coordinación es inexistente, al menos en términos de la organización formal. Las redes informales al interior de la PNC no han sido el objeto de este estudio, pero podrían presentar otras formas de cómo la coordinación de diferentes dependencias


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

ocurre en el quehacer de la organización y representan los modos de cómo opera efectivamente en la realidad.

A pesar de eso, también la centralización en pocas instancias institucionales tiene ventajas organizativas. En primer lugar, al centralizar el mando en pocas instancias la rapidez en la toma de decisiones se agiliza y también su capacidad de comunicarlas, por lo tanto, su capacidad de responder ante emergencias es más eficaz. En segundo lugar, las instancias institucionales con autoridad son obvias por consecuencia de la primera característica y el mando se encuentra claramente definido. En tercer y último lugar, al desagregar jerárquicamente las diferentes instancias institucionales y definir claramente sus funciones dentro de la estructura organizativa, cada subsector se especializa en un área específica en la cual realiza una tarea eficientemente.

Una investigación a futuro que puede dar resultados enriquecedores es el análisis comparado con otras estructuras organizativas de organismos policiales de otros países y observar los niveles de centralización y jerarquía. Además, la posibilidad de analizar las redes informales dentro de la PNC podría incorporar elementos descriptivos y analíticos que la estructura formal no refleja. Lamentablemente, este tipo de estudios cualitativos implica un trabajo más delicado, extenso y complejo.

En las diferentes redes analizadas se encontró que la Subdirección General y la Dirección General, son las instancias institucionales más centrales al tomar en cuenta las medidas de centralidad. Esto representa una clara tendencia institucional dentro de la PNC, otorgándoles una posición favorable que les posibilita poseer un control y mando de un sector importante de la institución. Este descubrimiento sobre la estructura formal, otorga un insumo para la discusión sobre dónde está situada la autoridad real y fáctica dentro de la PNC. A partir del análisis plenamente formal se identifica que la Subdirección General y la Dirección General poseen la autoridad formal de la institución. Esto no significa que la autoridad fáctica resida en estas instancias institucionales, la operatividad real debe ser estudiada a mayor profundidad, con una diversidad de perspectivas y métodos que posibiliten un acercamiento más amplio y enriquecedor sobre la problemática.

El carácter jerárquico descentralizado de la institución cumple con el requisito de una estructura burocrática tradicional weberiana. El mando es ejercido dentro de las posiciones centrales de la institución, las cuales son designadas para emitir órdenes o comandos a sus subordinados. La base legal de su autoridad otorga las bases legítimas de su dominación, de modo tal que el poder ejercido dentro de la institución se fundamenta en la internalización de los valores en sus subordinados. La PNC es un ejemplo



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

de una institución gubernamental de carácter jerárquico, lo cual provee ventajas y desventajas para su operatividad fáctica. A lo largo de su historia su diseño inicial ha mantenido la tendencia a centralizar el control y el mando en unas pocas instancias institucionales, una tendencia que privilegia la jerarquía vertical en posiciones específicas que son las encargadas fundamentales de la coordinación, la toma de decisiones y la asignación de recursos institucionales.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

**Bibliografía**

Acuerdos de Paz. (1992). San Salvador, El Salvador: Editorial Arcoíris.

Acuerdos Ejecutivos No. 1,4 y 25 (junio de 2009), Diario Oficial pp. 13, 15 y 24.

Acuerdo Ejecutivo No. 70 (noviembre de 2009), Diario Oficial, No. 205. Tomo 385, p. 4.

Acuerdo Ejecutivo No. 535 (noviembre de 2011), Diario Oficial, No. 218, Tomo 393, pp. 8-9.

Acuerdos Ejecutivos No. 28,29 y 30 (enero de 2012), Diario Oficial, No. 14, Tomo 394, pp. 12-13.

Acuerdo Ejecutivo No. 18, (febrero de 2012), Diario Oficial, No. 21, Tomo 394, p. 20-21.

Acuerdo Ejecutivo No. 61 (febrero de 2012), Diario Oficial, No. 25, Tomo 394, p. 6.

Acuerdos Ejecutivos No. 205, 206,207 (mayo de 2013), Diario Oficial, No. 96, Tomo 399, pp. 18-19.

Acuerdos Ejecutivos No. 3 y 16 (2014), Diario Oficial, No. 99, Tomo 403, pp. 2-10.

Acuerdos Ejecutivos No. 52, 53, 54, 55, 63, 64 (2016), Diario Oficial, No. 15, Tomo 410, pp. 4-7.

Amaya, E. A. y Feusier, O.E. (2005). Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal. San Salvador, El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

Amaya, E. (2005). Las políticas de seguridad en El Salvador, 1992-2002. En L. Dammert y J. Bailey (Ed.), Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos (pp. 219-238). México: Siglo XXI Editores.

Amaya, E. (2007). Quince años de Reforma Policial en El Salvador: Avances y desafíos. Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (No. 2), pp. 127- 144.

Baran, P. (1964). On distributed communications: I. Introduction to distributed communications networks. Memorandum RM-3420-PR. California, Estados Unidos: The Rand Corporation, preparado para la Fuerza Aérea de Estados Unidos dentro del Project Rand.

Batagelj, V.; Mrvar, A. y Nooy, W. (2005). Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Reino Unido: Cambridge University Press.

Batagelj, V. y Mrvar, A. (2016). Pajek and Pajek-XXL: Programs for analysis and visualization of very large networks. Reference manual: list of commands with short explanation. Version 4.10. Ljubliana, Slovenia: University of Ljubliana. Recuperado de http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/pajekman.pdfen Octubre, 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Checchi and Company Consulting. (2009). Diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil: programa de USAIDpara el fortalecimiento de la democracia "Mejorando el sistema de justicia en El Salvador". San Salvador, El Salvador: USAID.

Clark, L. (2006). Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstico. Bolivia:Centro Internacional de Agricultura Tropical-CIAT.

Constitución de la República de El Salvador (1983). Diario Oficial, número 234, Tomo 1-281, 1983, 16 de diciembre.

Costa, G. (1999). Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Cruz, J.M. (2005). Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las elites: La dinámica de la reforma policial en El Salvador. En L. Dammert y J. Bailey (Ed.), Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos (p. 239). México: Siglo XXI Editores.

Decreto Ejecutivo No. 4 (junio de 2004). Diario Oficial, No. 110, Tomo 363.

Decreto Ejecutivo No. 6 (enero de 2016), Diario Oficial, No. 19, Tomo 410, pp. 7-11.

Decreto Ejecutivo No. 18 (2012), Diario Oficial, No. 21, Tomo 394, pp. 20-21.

Decreto Ejecutivo No. 19 (julio de 2004). Diario Oficial, No. 137, Tomo 364.

Decreto Ejecutivo No. 64 (mayo de 2014), Diario Oficial, No. 98, Tomo 403, pp. 59-60.

Decreto Ejecutivo No. 90 (junio de 2013), Diario Oficial, No. 90, Tomo 399, p p. 20-21.

Decreto Ejecutivo No. 161 (septiembre de 2013), Diario Oficial, No. 166, Tomo 400, pp. 10-13.

Decreto Legislativo No. 458 (septiembre de 2010), Diario Oficial, No. 169, Tomo 388, pp. 23-26.

Disposición transitoria, Constitución de la República de El Salvador (1992). El Diario Oficial, número 19, Tomo número 314, 1992, 30 de enero.

Faust, K. (1997). Centrality in affiliation networks. Social Networks, (19), pp. 157-191.

Faust, K. (2002). Capítulo 1. Las redes sociales en las ciencias sociales y del comportamiento. En J. G. Mendieta y S. Schmidt (Ed.), Análisis de redes: aplicaciones en ciencias sociales (pp. 1-14). México: UNAM, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Freeman, L. C. (2000). La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual. Política y Sociedad, pp. 131-148.

Fuentes, E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? En O. Meléndez y A. Bergmann (Comp.), Violencia en tiempos de paz. Conflictividad y criminalización en El Salvador (pp.115-146). San Salvador, El Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaría de Cultura de la Presidencia.

García Calderón, J.R. y Cardona Rubio, M. A. (2013). Factores endógenos y exógenos a la Plantilla Policial que generan deficiente cobertura de la seguridad pública en el territorio y distanciamiento de la comunidad. Trabajo de graduación del primer curso de ascenso, para optar al grado de subcomisionado de la Policía Nacional Civil. San Luis Talpa, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública.

Gobierno de El Salvador (2010), Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014. El Salvador.

Hanneman, R.A. (2001). Introducción a los métodos del análisis de redes sociales. California: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.

Harary, F. (1969). Graph theory. Addison-Wesley, U.S. Reading.

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos, UCA.

Knoke, D. (1990). Political Networks: The Structural Perspective. Reino Unido:Cambridge University Press.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (1992). Diario Oficial, número 144, Tomo 316.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, (2001). Decreto No. 653, Diario Oficial,No. 240, Tomo 353.

Marin, A. y W., Barry (2010). Social Network Analysis: An Introduction. En J. S. Peter (Ed.), The sage handbook of social network analysis. London, Carrington.

Marroquín, D. (3 de junio de 2009). Harán cambios de jefaturas PNC en próximos días. ElSalvador.com. Recuperado de http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=3698511

Meléndez, Ó. y Bergmann, A. (2015). Violencia en tiempos de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, de la Secretaría de Cultura de la Presidencia.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Mendieta, J.G. y Schmidth, S. (2005). Estudios sobre la red política de México. México:UNAM, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, Laboratorio de Redes.

Murcia, D. (21 de junio de 2010a). 15 pasajeros muertos en ataque a microbuses en Mejicanos. Elfaro. Recuperado de: http://www.elfaro.net/es/201006/noticias/1967/15-pasajeros-muertos-en-ataque-a-microbuses-en-Mejicanos.htm

Murcia, D. (3 de enero de 2010b). 2009 el año más violento desde 1992. Elfaro. Recuperado de: http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/

Naciones Unidas. (1992). Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. New York.

Oeser, O. A. y Harary, F. (1962). A mathematical model for structural role theory. The Tavistock Institute of Human Relations, 15 (2).

Planes de Gobierno 1989-2009, Plan Quinquenal 2009-2014 y Plan Quinquenal de Desarrollo, consultados en Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno

Policía Nacional Civil (1999), Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2002).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2002).Memoria de labores junio 2001-mayo 2002. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2003).Memoria de labores junio 2002-mayo 2003. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2005).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2006).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2006).Memoria de labores junio 2005-mayo 2006. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2007).Memoria de labores junio 2006-mayo 2007. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2008).Memoria de labores junio 2007-mayo 2008. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2009).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2009).Memoria de labores junio 2008-mayo 2009. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2010a).Memoria de labores junio 2009-mayo 2010. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2010b). Plan estratégico institucional 2009-2014. San Salvador.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Policía Nacional Civil. (2011).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2011).Memoria de labores junio 2010-mayo 2011. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2012).Memoria de labores junio 2011-mayo 2012. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2013).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2014).Informe de resultados PNC para memoria de labores del MJSP junio 2013-mayo2014. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2015).Informe de resultados de la gestión policial durante el periodo: junio2014-mayo2015. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2015).Plan estratégico institucional 2015-2019. San Salvador.

Policía Nacional Civil. (2016b).Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.

Policía Nacional Civil. (2016a). Ex Directores. El Salvador: PNC. Recuperado de: http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/marco_institucional/ex_directores.

Samayoa, S. (2002). El Salvador: la reforma pactada. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Gobierno de El Salvador (2015), Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. Santa Tecla: Imprenta Ricaldone.

Sentencia de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, a las doce horas y treinta minutos del día diecisiete de mayo de dos mil trece, con referencia 4-2012.Recuperada de: http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2013/08/sentencia-4-2012.pdf

Scott, J. (2008). Modes of power and the re-conceptualization of elites. The Sociological Review,56, pp. 25-43.

Silva, H. (2014). Infiltrados, Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013). San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Tribunal Supremo Electoral (2009). Memoria especial de elecciones 2009. Elecciones de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Legislativa y concejos municipales. San Salvador.

Weber, M. (2012, [1922, alemán]). Economía y sociedad. México: FCE.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 33-98

Wood E. (1999). Los Acuerdos de Paz y la reconstrucción de posguerra. En: J.K.Boyce (coordinador), Ajuste hacia la paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador (pp.103-140). México: Plaza y Valdés.

Zabludovsky, G. (2007). Burocracia. Tecnocracia y modelos posempresariales. En G. Zabludovsky (Ed.), Sociología y cambio conceptual. México:Siglo XXI Editores; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

CC BY

# Los derechos laborales de los servidores públicos de la Policía Nacional Civil: Una aproximación socio-jurídica*

Carlos Alberto Coca Muñoz

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

cocaoar@outlook.es

Recibido: octubre 26 de 2016
Aceptado: marzo 27 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 99-171]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4310

**Resumen**

Sobre los policías recae una de las tareas más emplazadas y exigentes con escasas posibilidades de perdón a los errores u omisiones cometidos de forma voluntaria o involuntaria. Se soslaya que el policía, como cualquier ser humano, posee una dimensión familiar, fraternal, comunitaria y económica. Como servidor público que desempeña delicadas labores de seguridad pública, debe soportar las diatribas ciudadanas, ataques criminales y la exposición sempiterna de los medios de comunicación social; sin desdeñar sus labores realizadas en extenuantes jornadas de trabajo y en condiciones laborales inapropiadas o, al menos, no como desearían otorgarse. Sirva el presente estudio para contextualizar y brindar una aproximación al status jurídico y social de los derechos laborales de los miembros del nivel básico de la Policía Nacional Civil, en cuanto a la esfera de sus derechos individuales, el estatuto del derecho colectivo (prohibición de libertad sindical) y la prevención de riesgos ocupacionales.

**Palabras clave**

Policía Nacional Civil, miembros policiales del nivel básico, derechos individuales, derecho colectivo, prevención de riesgos ocupacionales.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

# Labor rights of civil servants of the National Civil Police: A socio-legal approach*

Carlos Alberto Coca Muñoz

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

cocaoar@outlook.es

Received: October 26, 2016
Accepted: March 27, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 99-171]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4310

**Abstract**

The Police is one of the most demanding jobs, with little chance of forgiveness for errors or omissions committed voluntarily or involuntarily. This does not consider that a police man or woman, like any human being, has family, fraternal, community and economic dimensions. As a public servant who performs sensitive public security duties, he or she must endure citizen diatribes, criminal attacks, and the everlasting exposure of the mass media; Without neglecting a job carried out in strenuous working shifts and in inappropriate working conditions or, at least, not as expected to be granted. This study is intended to contextualize and provide an approximation to the legal and social status of the labor rights of members of the basic level of the National Civil Police, in the area of their individual rights, the statute of collective bargaining (prohibition of Unions) and the prevention of occupational hazards.

**Keywords**

National Civil Police, members of the basic police levels, individual rights, collective bargaining law, occupational risk prevention.

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

## Introducción

Los policías son "servidores públicos"[1] con responsabilidad de ejecutar las políticas públicas de seguridad pública del Estado y brindar directamente la prestación de dichos servicios a la ciudadanía[2]. Sin embargo, sucede que,

> *"nunca vemos al policía como un ser humano, quien como todos tiene familia, obligaciones económicas y menos aún como un trabajador, quien cumple con una carga horaria excesiva, sin retribución alguna de horas extras, con un desempeño laboral riesgoso, y alto grado de peligrosidad para su integridad física al desempeñar su trabajo, con un sueldo raquítico, (lo que motiva en las más de las ocasiones a delinquir) en no menos veces, menospreciado por la sociedad, sin seguridad en sus empleos".(Pérez, 2011)*

La presente investigación busca **explorar el cumplimiento de los derechos laborales de los policías salvadoreños, para forjar una idea de su status jurídico y social y, así, proporcionar a los tomadores de decisiones los insumos pertinentes para hacer los ajustes correspondientes en la gestión del talento humano**, con la mirada en el horizonte de que esto se traducirá en mejores resultados para la institución y en mayor bienestar para la población. En ese sentido, este estudio, de carácter descriptivo tiene como principal objetivo, observar e identificar el cumplimiento de los derechos laborales de la Policía Nacional Civil (en adelante, PNC), para lo cual, inexorablemente, se analiza el papel del Estado como empleador de los miembros de la corporación policial.

Se realiza un estudio jurídico del ordenamiento normativo-laboral vigente y se analiza el papel del Estado como responsable de la protección laboral de los policías, para verificar **el nivel de cumplimiento de los derechos laborales de la PNC.** El sustrato teleológico del estudio, pretende relacionar las condiciones de los derechos laborales del personal operativo de la PNC y la observancia del mandato constitucional de resguardar la seguridad pública[3], de tal modo que los niveles de esta última se ven fortalecidos (o debilitados) por los primeros. Es evidente, de la fuerza de trabajo dependen los índices de productividad y cumplimiento de los fines de cualquier organización.

1 El Art. 3 literal d) de la Ley de Ética Gubernamental define al servidor público como la persona natural que presta ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos.

2 La Policía Nacional Civil presta una tríada de servicios públicos a la ciudadanía compuesta por la seguridad, la tranquilidad y el orden público.

3 Cfr. Art. 159 de la Constitución de la República de El Salvador.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

Conviene acotar que se escogió la conceptualización metodológica de "derechos laborales" en vez de "derecho laboral", fundamentalmente porque esta última concierne, estrictamente, al conjunto de normas que tienen como finalidad la regulación de las relaciones de trabajo.[4] En cambio, la noción de derechos laborales permite identificar los derechos básicos de los trabajadores, reconocidos como tales, en el ordenamiento jurídico nacional e internacional y cuya garantía y tutelaje es responsabilidad del Estado. En otras palabras, se visualiza al sujeto trabajador y a su empleador en la relación laboral real, de tal modo que se puede constatar si el primero goza de su

> *"derecho a trabajar, al cual se ligan otros derechos básicos como el derecho al salario mínimo, a la seguridad e higiene laborales, a ser promovido y a ascender en el trabajo, al descanso, a los feriados, a las vacaciones pagadas, a la limitación de la jornada laboral y al pago de horas extra, a la estabilidad en el empleo, a la indemnización por despido injustificado, a la protección de las mujeres y de los menores de 18 años en su trabajo, a la libertad sindical, a la huelga y a la negociación colectiva, entre otros". (FUNDAPEM, 2008; Programa para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral para CAFTA-DR (PACT), 2010).*

Esta mirada al policía **real**, rompe con la visión tradicional y facilita comprender su dimensión humana como trabajador con derechos y deberes, miembro de una familia, cónyuge, padre de familia, sujeto con emociones y sentimientos, ciudadano con prioridades e inquietudes, con fortalezas y vulnerabilidades.

## 1. Diseño de la investigación

En principio, la investigación se centra en conocer el grado de cumplimiento de los derechos laborales del núcleo operativo[5] de la Policía Nacional Civil, para lo cual se revisó material bibliográfico (legislación, investigaciones de pregrado, teoría publicada y entrevistas televisivas), se seleccionó una muestra no probabilística definida en función del acceso a fuentes del núcleo de operaciones de la PNC, dado que las actividades cotidianas de los miembros policiales dificultan la concentración del personal y no es posible aspirar a una muestra representativa utilizando fórmulas y técnicas estadísticas reconocidas por la comunidad científica. La gestión tuvo eco en 2 delegaciones de la PNC –Delegación La Libertad Centro Sur (Santa Tecla) y Delegación La Libertad Norte (Lourdes, Colón)-, en donde se dio la oportunidad de encuestar a un total de 40 miembros del nivel básico. La encuesta se desarrolló en el local de las delegaciones, en el marco de sus reuniones semanales de trabajo. A los encuestados se les explicó la

4 El Derecho Laboral es "el sector del ordenamiento jurídico que se ocupa de la regulación del fenómeno humano del trabajo" (Montoya, 1998).

5 Ver más adelante la explicación de la teoría organizacional de Mintzberg.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

naturaleza y el objetivo de la encuesta y se les garantizó el anonimato para que respondiesen sin temor a represalias. Como se puede advertir, ambas delegaciones pertenecen al Departamento de La Libertad, sin embargo, los datos recolectados presentan la posibilidad de inferir estimaciones a nivel nacional, acompañados de otras investigaciones consultadas que dan cuenta de fenómenos similares.

Por otro lado, se desarrolló un grupo focal con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la institución, una encuesta personal con miembros de un CSSO; y finalmente, se entrevistó al líder[6] de la organización de facto denominada "Movimiento de Trabajadores de la Policía" (MTP).[7]

Lo anterior, con el objeto de dar respuesta a la temática de los derechos laborales del núcleo de operaciones de la PNC, en 3 áreas: a) Los derechos individuales de trabajo: se refieren a salarios, bonificaciones, jornada laboral, incentivos, aguinaldos, vacaciones anuales, etc., especialmente los consignados en instrumentos normativos tales como la Ley de la Carrera Policial, Ley Disciplinaria Policial, Ley Orgánica de la PNC, Presupuesto General de la Nación, entre otras; b) la libertad sindical para los servidores públicos de la PNC; y c) el derecho de prevención de riesgos ocupacionales, con énfasis en la conformación del CSSO, elaboración del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales y los riesgos psicosociales del personal operativo de la PNC y en relación al cumplimiento de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (en adelante, LGPRLT).

### 1.1. Núcleo de operaciones

El segmento poblacional estudiado es el sector de la corporación definido como el "Nivel básico" (Ley de la Carrera Policial), quienes desde la teoría organizacional de Mintzberg son conceptualizados como "núcleo de operaciones". Mintzberg explica que las organizaciones están estructuradas en diversas partes, las cuales se interrelacionan continuamente entre sí. Las partes presentes en toda organización son: El ápice estratégico, la línea media, el núcleo de operaciones, tecnoestructura y personal de apoyo; siendo la "ideología organizacional" el cemento que unifica a estos componentes. El núcleo de operaciones, por su parte, se define como "la base de cualquier organización, donde se encuentran aquellas personas que rea-

6 Entrevista con Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil de El Salvador, 12 de octubre de 2016.

7 Entrevista con Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil de El Salvador, en Informa TVX el 26 de febrero de 2016 (disponible en https://www.youtube.com/watch?v=9N0Q-BNbCo8) y en OrbitaTV el 31 de agosto de 2016 (disponible en https://www.youtube.com/watch?v=1YE1YPPmTP8). En enero de 2017, el secretario y otros líderes del MTP fueron destituidos de la PNC por el cometimiento de faltas contra la corporación policial. Los destituidos interpusieron un recurso de apelación que actualmente se estudia en el Tribunal de Apelaciones de la PNC.

lizan el trabajo básico relacionado directamente con la prestación de los servicios que la institución entrega a la comunidad" (Mintzberg, 1979). En consecuencia, al núcleo de operaciones de la PNC pertenecen los agentes, cabos y sargentos (USAID, 2009), que coinciden plenamente con el grupo tipificado en la Ley de la Carrera Policial como "Nivel básico".

**Gráfico 1. Campos de investigación**




Fuente: Elaboración propia

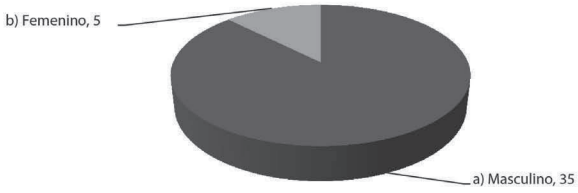
Finalmente, como se hizo mención, se encuestó a un grupo de 40 miembros del núcleo de operaciones de la PNC, a quienes se les consultó sobre el tema de los derechos individuales de trabajo y, someramente, sobre algunos aspectos de prevención de riesgos ocupacionales.

El grupo de encuestados se caracteriza de la siguiente manera: a) **Sexo** (ver Gráfico 2): La mayoría de encuestados son hombres (35), y una minoría la constituyen las mujeres (5); b) **Edad** (ver Gráfico 3): i) Entre 21 a 30 años, una cantidad de 7 encuestados; ii) De 31 a 40, 16; iii) De 41 a 50 años, 17; c) **Escolaridad** (ver Gráfico 4): i) Bachillerato, una cantidad de 28 encuestados; ii) Estudios técnicos, 2; iii) Licenciatura/Ingeniería/Arquitectura incompleta, 2; iv) Licenciatura/Ingeniería/Arquitectura completa, 8; v) Posgrado, 0; d) **Categoría dentro del nivel básico** (ver Gráfico 5): i) Agente, una cantidad de 32 encuestados; ii) Cabo, 4; iii) Sargento, 4; y e) **Antigüedad en la PNC** (ver Gráfico 6): i) de 1 a 10 años, un total de 14 encuestados; ii) de 11 a 20 años, 13; iv) más de 20 años, 13.



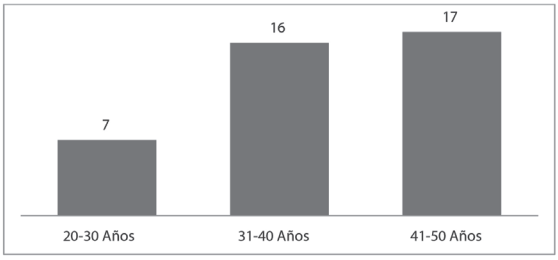
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 2 Muestra según sexo del núcleo de operaciones de la PNC**



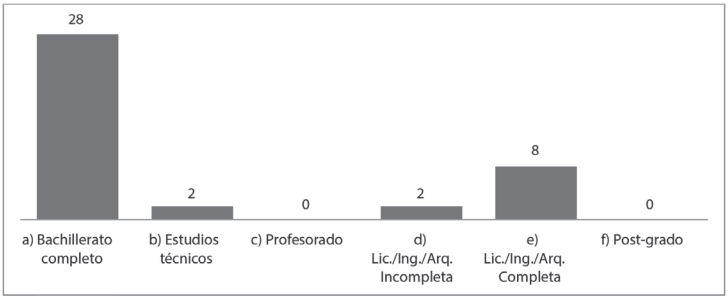

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 3 Rangos de edad de la muestra del núcleo de operaciones de la PNC.**



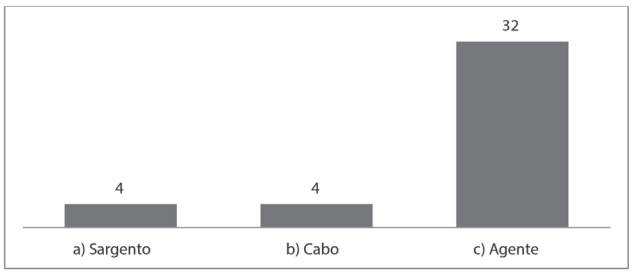

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4 Nivel educativo de la muestra del núcleo de operaciones de la PNC**



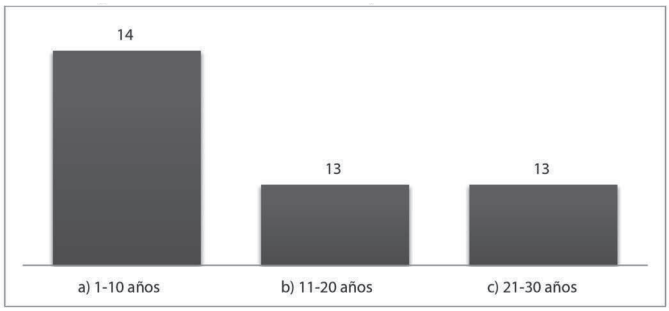

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 5 Muestra según categoría dentro del nivel básico de la PNC**




Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 6 Rangos de edad de la muestra del nivel de operaciones de la PNC**




Fuente: Elaboración propia

## 2. Los derechos individuales de trabajo

El derecho laboral o derecho del trabajo, se define como:

> *"el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es la de producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social". (De Buen Lozano, 1981).*

Es una definición bastante completa que reúne una serie de criterios: Finalidad del derecho laboral (justicia social en las relaciones de trabajo), atención a los sujetos de la relación laboral (trabajadores y empleadores), objeto de la relación laboral (la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales del trabajador a su empleador), la complejidad de la relación laboral (equilibrio de varios factores intervinientes en el "jue-

go" del trabajo) y la duplicidad de la concepción del derecho laboral (noción normativa del mismo, pero también una visión amplia que incorpora aspectos históricos, sociales, económicos, culturales, etc.).

Por otra parte, la doctrina clásica del derecho laboral nos hace la distinción entre derecho individual de trabajo y derecho colectivo del trabajo (ver Tabla 1). Como se puede advertir, el derecho individual se apresta a regular la relación entre el empleado y su empleador, de manera que entre ellos se establezca un contrato individual de trabajo que marque las reglas del juego, las cuales, no pueden ser inferiores a las fronteras establecidas en la legislación laboral.

Por ejemplo, en El Salvador esta noción se identifica en el artículos 38 de la Constitución de la República de El Salvador, que señala que una relación laboral es aquella por virtud de la cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario y será la Ley Laboral la que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones. Además, el mencionado artículo de la Constitución desarrolla obligaciones y prohibiciones, derechos y deberes de los empleados y empleadores, entre los que resaltan: Salario mínimo, jornada laboral, día de descanso, asuetos, vacaciones anuales, aguinaldo, no discriminación laboral, seguridad social e indemnización por despido injustificado.[8]

La Constitución hace referencia a la existencia de un Código, como instrumento legal que coadyuve a la distensión de los intereses antagónicos de los empleadores y la clase trabajadora. Este "Código" debe entenderse en su sentido amplio, ya que el "espíritu" del constituyente es la protección del trabajador en cualquiera de los ámbitos en que se desempeñe. En consecuencia, se estimula la creación de "derechos especiales" en la rama laboral, o sea, "adaptar a particulares circunstancias a destinatarios

8 Mención aparte merece el derecho a la prestación económica por retiro voluntario que durante muchos años fue una deuda del Estado, ya que no atendió la obligación del constituyente que en los artículos 38, 12 y 252 de la Constitución, mandaba decretar una ley secundaria que estableciera los montos y requisitos en relación a la antigüedad y salarios de los trabajadores permanentes. La Sala de lo Constitucional, a través de la sentencia 53-2005/55-2005, decretó inconstitucionalidad por omisión en contra de la Asamblea Legislativa, por haber diferido el cumplimiento del mandato constitucional contenido en las disposiciones constitucionales precitadas y no haber emitido la ley que determinase las condiciones bajo las cuales los patronos se obliguen a pagar una prestación económica a los trabajadores permanentes que renuncien a su trabajo. La sentencia ordenó que la Asamblea Legislativa decretase a más tardar el 31 de diciembre del año 2013 (la sentencia fue dictada el 1 de febrero de ese mismo año), la ley por la que se fije de manera precisa, organizada y sistemática las condiciones de ejercicio del derecho a la indemnización por renuncia voluntaria de los trabajadores permanentes. La orden se cumplió a cabalidad el 23 de diciembre del año en mención, con tres decretos de regulación de la prestación económica por retiro voluntario: Uno para el sector privado e Instituciones Oficiales Autónomas, otro para el sector público amparado por la Ley de Servicio Civil y un tercero para el sector municipal regulado por la Ley de la Carrera Administrativa Municipal. Se dio un año de "vacatio legis" para que empleadores, gremiales, sindicatos, trabajadores, Ministerio de Trabajo, Juzgados y Cámaras de lo Laboral, se familiarizasen con los postulados de la ley. Por tanto, los decretos entraron en vigencia el 1 de enero del año 2015.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

determinados" (De Buen Lozano, 1981). De este modo, en otros países se desarrollan derechos laborales para trabajadores de confianza, para trabajadores de buques, para trabajadores de tripulaciones aeronáuticas, para agentes de seguridad privada, para policías de seguridad pública, trabajo ferrocarrilero, trabajo de transporte público y transporte de carga, trabajadores del campo, deportistas, entre otros. En El Salvador por su parte, existe una regulación especial para el personal de la corporación policial establecida en la Ley de la Carrera Policial, Ley Disciplinaria Policial y otros instrumentos normativos afines.

**Tabla 1 Elementos diferenciadores entre derecho individual de trabajo y derecho colectivo de trabajo**

| Derecho Individual del Trabajo | Derecho Colectivo del Trabajo |
|---|---|
| • Elemento cuantitativo: Derechos reconocidos a los trabajadores en su singularidad y pluralidad.<br>• Elemento cualitativo: Interés individual.<br>• Enfatiza la desigualdad de los sujetos y la combate con las normas legales y su carácter protector.<br>• Se establece un contrato individual de trabajo que contiene las obligaciones recíprocas sin que estas afecten los mínimos establecidos en la ley.<br>• La voluntad soberana del empleador es el único puente para superar los parámetros legales. | • Elemento cuantitativo: Pluralidad de trabajadores.<br>• Elemento cualitativo: Interés colectivo. Representa una comunidad de intereses.<br>• Enfatiza en los acuerdos de sujetos (empleador y sindicatos), cuya correlación es más equitativa y contractual.<br>• Existencia de compromisos en la fijación de las condiciones de trabajo (contrato colectivo, laudos, acuerdos).<br>• La negociación colectiva como mecanismo para mejorar el *status* laboral de los trabajadores. |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de "De Buen Lozano".

### 2.1. Derechos laborales de los policías salvadoreños

#### Acuerdo de México

Para entender la dimensión de los derechos laborales de los policías en El Salvador, debe remontarse hacia los orígenes mismos de la PNC, los cuales se registran en el Acuerdo de México del 27 de abril de 1991, considerado por varios estudiosos como el primer gran acuerdo sustantivo entre la representación del Gobierno salvadoreño y la comandancia de la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En dicho acuerdo, se propusieron las reformas constitucionales que crearon la PNC como una institución independiente de la Fuerza Armada, con el fin de resguardar "la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles" (Costa, 1999); esto último significó colocar a la PNC "bajo la subordinación del presidente de la República", a quien se le asignó la responsabilidad de

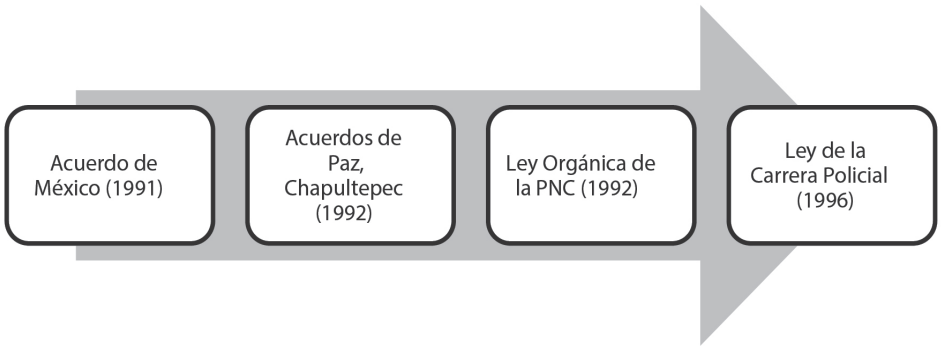


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

"organizar, conducir y mantener la PNC", así como "fijar anualmente el número de efectivos dentro de ella" y adscribirla al Ministerio del Interior de esa época, como parte del Órgano Ejecutivo. Estos postulados se reflejaron en las reformas constitucionales de abril del año 1991, en las cuales se modificaron los artículos 131 (incisos 37 y 159); y 168 (incisos 11, 12, 17 y 19) de la Constitución (Costa, 1999).

En esa época de constitución del nuevo ente policial, se creó la estructura orgánica, doctrina, selección, composición del "nuevo personal"[9], los proyectos de inversión para inmuebles, vehículos, comunicaciones, mobiliario y salarios. Sobre el aspecto de remuneraciones, se consideró que los salarios de los antiguos cuerpos de seguridad eran muy bajos, por lo que conforme a las nuevas responsabilidades de seguridad pública, al carácter civil de la misma y la efectividad disuasoria y preventiva, debería fijarse un salario mensual para un agente de policía en torno a los $250 dólares, un monto muy por encima de los $100 dólares que devengaban los policías nacionales.

**Gráfico 7 Historia del régimen laboral del personal policial de la PNC**




Fuente: Elaboración propia.

**Acuerdo de Paz, Chapultepec**

Los Acuerdos de Chapultepec (México) del 12 de enero de 1992, que sellaron el fin del conflicto y la refundación de la democracia en El Salvador, de-

9 La composición inicial supuso la incorporación tanto de exmiembros de la Policía Nacional, como de excombatientes de la guerrilla; y se dispuso que una parte fuesen personas que no participaron en ninguno de los bandos, siempre y cuando aprobasen las pruebas de ingreso y selección de personal. En la práctica, supuso que miembros desmovilizados de la Fuerza Armada, también ingresaran a la PNC, como lo comprobará una reforma del año 1999 a la Ley de la Carrera Policial, en la cual se le otorga el derecho a los miembros policiales que cotizaron con el IPSFA (ente encargado de las cotizaciones de los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo o en situación de retiro), de acumular sus cotizaciones y seguir cotizando con este instituto.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

dican el Capítulo 2 a la creación de la PNC, la formulación de su doctrina, su estructura funcional y territorial, la **formación y selección del personal**, el andamiaje jurídico y **los aspectos de gestión del personal policial.**

El diseño original propuso un escalafón jerarquizado con tres niveles: Básico, ejecutivo y superior; el cual se mantiene a la fecha, y en su interior se establecen los rangos pertinentes. El personal deberá poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Se establece que los miembros de la PNC serán un personal de carrera y agentes de autoridad y que los derechos, deberes, responsabilidades y régimen disciplinario serán determinados por la ley.

Asimismo, el acuerdo dispuso que la ley sea la responsable de definir el régimen especial de los derechos laborales de los miembros de la PNC, "atendiendo a la naturaleza de la función que les corresponde desempeñar". El acuerdo señaló taxativamente tres derechos laborales: Estabilidad en el empleo (no podrán ser removidos de su puesto de trabajo salvo causas legales específicas), la remuneración salarial (debe asegurar condiciones dignas de vida para el personal y su familia, acorde a su rango y antigüedad en el cargo) y condiciones laborales (uniformes, vehículos, sistemas de comunicaciones e instalaciones adecuadas).

**Gráfico 8 Derechos laborales consignados en el Acuerdo de Paz para los miembros de la PNC**




Fuente: Elaboración propia.

El acuerdo también propició la reforma del artículo 82 de la Constitución para conformar la PNC como un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista. Por ello, los miembros



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

de la PNC en servicio activo, y no podrán pertenecer a partidos políticos ni optar a cargos de elección popular, no podrán realizar propaganda política de ninguna forma, sin perjuicio de su derecho al voto en los lugares que destine la ley.

*Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*[10]

El Acuerdo de Paz provocó el alumbramiento de la primera Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC, 1992), que en su capítulo V, además de los derechos de estabilidad laboral, salario y condiciones laborales; señala los siguientes derechos: Ser promovido dentro del escalafón del cuerpo, vacaciones anuales, jubilación, seguridad social, capacitación permanente, ser informados por sus superiores sobre las misiones, la organización y el funcionamiento del servicio al que pertenecen, defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos. Además, en el ejercicio de sus funciones, el personal gozará de transporte gratuito, atención gratis en los hospitales en caso de resultar heridos en actos de servicio y facilidad para realizar estudios adicionales[11]. Al mismo tiempo, se estableció que los policías no podrán organizarse en sindicatos o en otros grupos que persigan iguales fines, ni participar en huelgas, suspensión o paros de labores[12][13] y no podrán ser sometidos a régimen de acuartelamiento, salvo casos excepcionales como "la escasez de personal" y "circunstancias que lo ameriten".[14]

En cuanto a la carrera policial y escalafón, se dispuso que el personal debe poseer vocación de servicio a la comunidad, capacidad para las relaciones humanas y madurez emocional, así como la conducta y condiciones físicas necesarias para desempeñarse como policía. Se establece que los miembros de la PNC deberán ser aptos para servir en un cuerpo policial cuya doctrina, estructura y práctica son propias de una institución civil, destinada a proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como a mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública (Acuerdo de Paz de El Salvador, 1992).

El escalafón, por su parte, se organiza en niveles y categorías: Nivel básico (categorías: agente, cabo y sargento), Nivel ejecutivo (categorías: subinspector, inspector e inspector jefe) y Nivel superior (categorías: subcomisionado, comisionado y comisionado general). El procedimiento de ingreso

10 Decreto Legislativo No. 269, del 25 de junio de 1992; Diario Oficial No. 144, Tomo No. 316, 10 de agosto de 1992.

11 Artículo 10, LOPNC de 1992

12 Artículo 9 # 9, LOPNC de 1992.

13 Artículo 9 # 7, LOPNC de 1992.

14 Artículo 28, LOPNC de 1992.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

de nuevos miembros a la carrera policial es conducido por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Los candidatos deben reunir una serie de requisitos mínimos para ser admitidos en la PNC, como son la aprobación de diversas pruebas actitudinales y aptitudinales, la aprobación del curso selectivo impartido en la ANSP, entre otros. Una vez seleccionado y admitido su ingreso, el nuevo miembro policial será enviado al nivel y categoría que le corresponda, atendiendo sobre todo al criterio de grado de escolaridad alcanzado.

Los ascensos responderán a criterios de antigüedad y técnicos de acuerdo a la categoría que se aspira ascender. Para los niveles ejecutivo y superior se reservará la mitad de los cargos para promoción interna y el resto se someterá a concursos externos.

Finalmente, la LOPNC menciona que, en atención a las circunstancias en que desarrollan su trabajo los miembros de la PNC, estos recibirán prestaciones sociales y beneficios sociales, los cuales deberán incorporarse en la Ley de la Carrera Policial (LCP, 1996).

**Ley de la Carrera Policial[15]**

En el año 1996 se consideró la necesidad, urgencia y conveniencia de regular de modo especial todo lo concerniente a las promociones y ascensos del personal policial de la PNC, para brindar seguridad jurídica a los agentes y oficiales.

En efecto, el objeto principal de la Ley de la Carrera Policial (LCP, 1996) es regular lo concerniente al ingreso de aspirantes a la PNC, así como lo relativo a los ascensos y a la terminación de dicha carrera policial. Una las principales novedades de esta ley es la creación del Registro del Personal Policial, cuyo depósito recayó en el Departamento de Registro e Historial Policial y cuya función básica consistió en incorporar una serie de información relevante de cada policía.

15 Decreto Legislativo No. 773, del 18 de julio de 1992; Diario Oficial No. 144, Tomo No. 332, del 7 de agosto de 1996.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Tabla 2 Comparación de derecho laborales en Acuerdos de Paz, LOPNC y LCP.**

| Acuerdos de Paz | Ley Orgánica de la PNC | Ley de la Carrera Policial |
|---|---|---|
| • Estabilidad laboral<br>• Salario<br>• Condiciones laborales | • Estabilidad laboral<br>• Salario<br>• Condiciones laborales<br>• Promoción (Escalafón, ascenso)<br>• Vacaciones anuales<br>• Jubilación<br>• Seguridad social<br>• Capacitación permanente<br>• Recibir información de sus superiores sobre las misiones, la organización y el funcionamiento del servicio al que pertenecen.<br>• Defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos.<br>• Además, en el ejercicio de sus funciones gozará de transporte gratuito, atención gratis en los hospitales en caso de resultar heridos en actos de servicio y facilidad para realizar estudios adicionales. | • Estabilidad laboral<br>• Salario<br>• Condiciones laborales<br>• Promoción (Escalafón, ascenso)<br>• Vacaciones anuales<br>• Jubilación<br>• Seguridad social<br>• Capacitación permanente<br>• Renuncia<br>• Defensa y apelación en los procedimientos disciplinarios internos<br>• Ayuda económica para gastos de sepelio de cónyuge, hijos/as y padres<br>• Viáticos<br>• Aguinaldo<br>• Jornada de trabajo<br>• Descanso semanal<br>• Asuetos<br>• Licencias y permisos |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al escalafón, se mantuvo la estructura de niveles y categorías de la LOPNC (ver Tabla 3), con la diferencia que la LCP enumeró sus responsabilidades y funciones básicas. Se aclaró que la incorporación al escalafón se produce automáticamente en la toma de posesión del cargo y se inmovilizará únicamente en caso de suspensión del cargo y de arresto, según lo determine el resultado del régimen disciplinario de la PNC. Asimismo, la LCP ordenó la publicación anual de una versión actualizada del escalafón.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Tabla 3 Comparación de niveles y categorías del escalafón en Acuerdo de Paz, LOPNC y LCP.**

| Acuerdos de Paz | LOPNC | LCP |
|---|---|---|
| • Nivel Básico<br>• Nivel Ejecutivo<br>• Nivel Superior | • Nivel básico: Agente, cabo, sargento<br>• Nivel ejecutivo: Subinspector, inspector e inspector jefe<br>• Nivel superior: Subcomisionado, comisionado y comisionado general | • Nivel básico: Agente, cabo, sargento<br>• Nivel ejecutivo: Subinspector, inspector e inspector jefe<br>• Nivel superior: Subcomisionado, comisionado y comisionado general |

Fuente: Elaboración propia.

Con el tema del ingreso, se mantiene a la ANSP como un actor relevante en el procedimiento de selección, pero se complementa con la intervención del Tribunal de Ingreso y Ascensos de la PNC (TIAPNC).[16] Así por ejemplo, para ingresar a la PNC, deberá aprobar el curso impartido por la ANSP y ser admitido por el TIAPNC e incorporarse a la categoría de agente en el Nivel básico y subinspector en el Nivel ejecutivo, según sea el caso.

Los requisitos varían un poco respecto de los señalados en la LOPNC y ciertamente alcanzan un mejor desarrollo y claridad. Resalta como valor agregado el protagonismo de la ANSP, a quien la LCP le adjudica la formación académica y técnica de los niveles básico y ejecutivo, debiendo completar un período de formación teórica-práctica que será de 5 meses y un entrenamiento en el servicio de 3 meses; para quienes ingresen por convocatoria exterior, en la categoría de subinspector, el curso constará de 12 meses de formación teórica-práctica como mínimo y de 6 meses de entrenamiento en el servicio. De hecho, la categoría de subinspector es la única que mantiene la reserva para el ingreso externo del 50% de las vacantes y el restante 50% será para promoción interna.

Para el caso de los ascensos, será necesario que exista una plaza vacante por necesidad de servicio y que el aspirante se encuentre en servicio activo y haya prestado servicio efectivo en la categoría inmediata inferior a la que aspira, por un período superior a 2 años en el nivel básico (3 años en los niveles ejecutivo y superior). Para ascender de un nivel a otro será de un período de 4 años. Además, debe reunir los requisitos académicos exigidos para cada nivel y categoría a la que se aspire, alcanzar las puntuaciones requeridas en el baremo y no presentar en el Historial de Servicio,

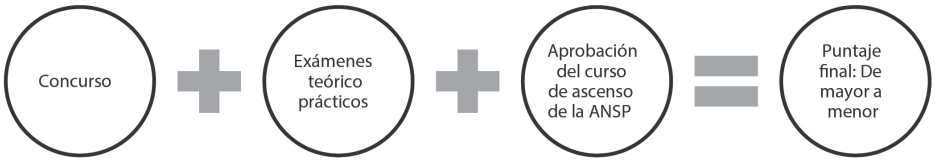
16 Art. 19, LCP sin reforma.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

ninguna anotación de sanción disciplinaria por falta grave o muy grave no cancelada.

**Gráfico 9 Procedimiento general de ascenso en la LCP**




Fuente: Elaboració propia.

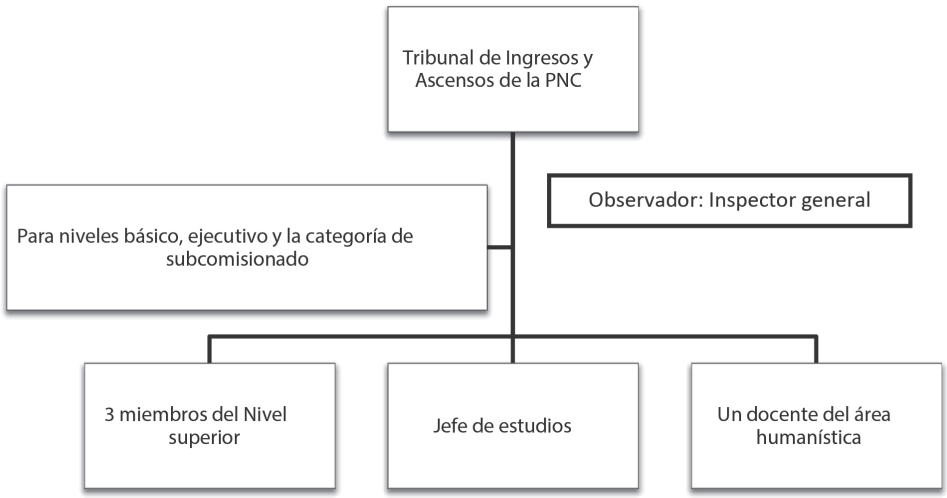
Es interesante que la LCP configure un procedimiento general de ascenso que se denomina "fases eliminatorias", que incluye concurso, exámenes teórico-prácticos y aprobación del curso de ascenso de la ANSP (ver Gráfico 9). En la fase del concurso, el TIAPNC seleccionará a quienes reúnan los requisitos establecidos y determinará la puntuación que corresponde a cada aspirante según el baremo. Quienes fueren seleccionados se someterán a los exámenes teórico-prácticos que comprenden dos subfases: La primera, una entrevista personal donde se evalúa la actitud del aspirante para el desempeño de las funciones de la categoría a la que aspira y la segunda, una evaluación teórica-práctica sobre conocimientos profesionales en los ámbitos jurídico, operativo, administrativo y dirección policial. Superadas las fases eliminatorias anteriores (concurso y exámenes teórico-prácticos), quienes obtengan mayor puntaje, en cantidad hasta un número equivalente de plazas vacantes más un 20%, ingresarán a un curso que durará 5 meses teóricos y 2 de práctica; solo para el caso de sargento a subinspector tendrá una "duración mínima" de 8 meses de formación teórica y 6 meses de práctica. Quienes no superen el curso selectivo solo podrán optar a 2 pruebas futuras.

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, una de las novedades de la LCP es el TIAPNC, actor responsable de evaluar los ingresos y ascensos para los niveles básico, ejecutivo y para la categoría de subcomisionado en el Nivel superior. El TIAPNC está integrado por 5 miembros: 3 del nivel superior de la PNC –designados por el director general- y los 2 restantes serán el Jefe de Estudios y un docente del área humanística de la ANSP (ver Gráfico 10).

La formación permanente y la especialización también ocupan un sitial de novedad en la LCP. La finalidad es mantener permanentemente adiestrado y capacitado al personal policial. La PNC, en conjunto con la ANSP, planificará y organizará cursos, seminarios y conferencias; y editarán publicaciones que tengan por objeto la actualización de los miembros policiales. Para tener una idea concreta sobre qué temática impartir o investigar, la ANSP evaluará anualmente a los policías de todos los niveles y categorías

sobre sus actividades profesionales y, de acuerdo a los resultados, se diseñarán los programas y cursos de actualización. Dichas evaluaciones no deben tener un espíritu perseguidor o castigador, sino encontrar los temas que fortalecerán los conocimientos y la capacidad del personal policial en todos los niveles y categorías.

**Gráfico 10 Composición del Tribunal de Ingresos y Ascensos de la PNC para los niveles básico, ejecutivo y categoría de subcomisionado.**




Fuente: Elaboración propia.

En otro tema, la LCP también regula temas como la terminación de la carrera policial por cualquiera de las siguientes causas (ver Gráfico 11): Muerte, jubilación,[17] renuncia, incapacidad física o mental y destitución.[18] En caso se presentase una renuncia, la LCP es clara en mencionar que esta implica la pérdida de la condición de miembro de la PNC y del derecho a reingresar a la corporación policial. En cambio, la incapacidad física o mental conlleva a la pérdida de la calidad de policía, pero podrá reingresar si ha superado la incapacidad previa evaluación del TIAPNC, quien señalará la fecha del reingreso al servicio del policía.

17 En el contexto histórico de su origen, la LCP establece que la jubilación procederá conforme a las regulaciones del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Al ser privatizado el sistema de pensiones y transformado a un sistema de capitalización, las jubilaciones serán tramitadas y ejecutadas por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), quienes de acuerdo a una fórmula que integra antigüedad, monto acumulado y último salario devengado, fija una pensión mensual. Al acabarse el ahorro del trabajador o trabajadora, el Estado asume la carga de otorgar una pensión mínima a la persona.

18 En la LOPNC aparecía la figura de la "destitución definitiva", como consecuencia de la aplicación de una sanción impuesta por el Tribunal Disciplinario, toda vez procediera de conformidad al procedimiento ejecutado en el que se permitiese al afectado el acceso al expediente y se respete su derecho de audiencia y defensa, según el reglamento respectivo.

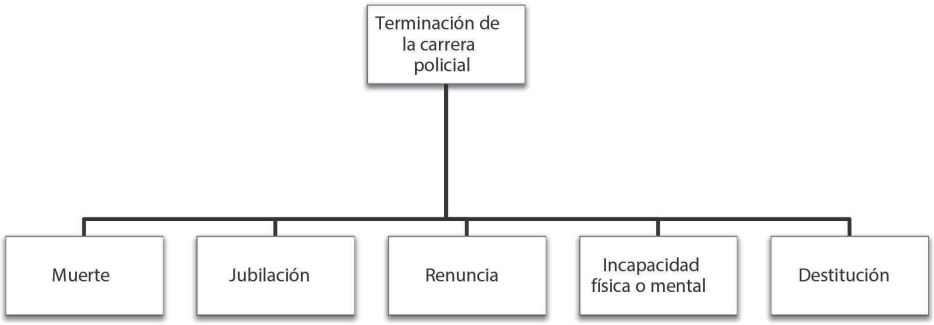


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

Asimismo, la LCP regula derechos como los salarios y otras retribuciones, jornadas, horarios, descanso semanal, asuetos, vacaciones, licencias, permisos, el régimen de seguridad y el fondo de protección. A continuación se acotarán algunos elementos relevantes de cada uno de estos aspectos.

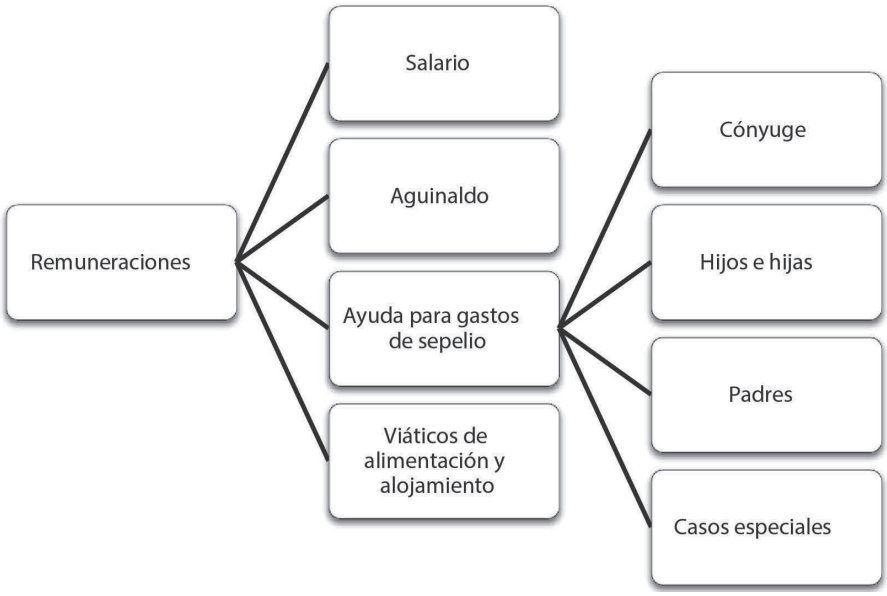
**Provisión de puestos de trabajo.** Los puestos de la PNC se proveerán según 3 modalidades: Libre designación, concurso por méritos específicos y concurso general de méritos. El nombramiento de todo el personal policial corresponde al director general de la PNC –curiosamente el único cargo que puede ser ocupado por una persona que no pertenezca a la carrera policial.

**Gráfico 11 Terminación de la carrera policial**




Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 12 Remuneraciones según LCP**




Fuente: Elaboración propia.

**Salarios y otras retribuciones** (ver Gráfico 12). La remuneración salarial se hará en base a la Ley de Salarios cargada al Fondo General y estipulada en el Presupuesto General de la Nación. Esto significa que existirá una tabla salarial que se establecerá de acuerdo a la función de la categoría y abre la posibilidad de agregar otro tipo de retribuciones adicionales según el tipo de cargo que ocupe la persona. Sin embargo, no aparece una regulación específica sobre el tema escalafonario, pero se incorpora el derecho al pago de aguinaldo, la prestación económica para gastos de sepelio de su cónyuge, compañero o compañera de vida, hijos e hijas, sus padres y en los casos especiales que estime la Dirección General. Se obliga a la PNC a cancelar a su personal policial los viáticos diarios para alimentación y alojamiento, cuando una y otro fueren necesarios para el cumplimiento de los servicios ordenados por el jefe respectivo.

**Jornadas y horarios.** Este es un aspecto ambiguo en la LCP, ya que menciona, por una parte, que la PNC prestará un servicio ininterrumpido y que la institución elaborará sus horarios de trabajo en atención a que el servicio debe prestarse las 24 horas del día; pero por otra, "la jornada de trabajo del personal de la PNC será de 44 horas semanales, de ser posible distribuida en jornadas de trabajo de 8 horas diarias".

**Descanso semanal, asuetos y vacaciones.** El personal policial tiene derecho a un descanso semanal remunerado. Se podrá perder la remuneración



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

en aquellos casos en que el policía no complete su semana laboral sin causa justificada, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias que se ejecutarán.

Se reconocen como días de asueto el 1 de enero, jueves y viernes de la Semana Santa, 15 de septiembre, 2 de noviembre, 25 de diciembre, 5 de agosto para el caso de San Salvador y en el resto de la República el día principal de la festividad más importante del lugar (según la costumbre). Ahora bien, el goce de los días de asueto dependerá si el policía está o no sujeto a los roles de servicio que se establezcan previamente; en caso que se laborase, se otorgará descanso compensatorio.

Cuando el policía cumpla un año de servicio, este tendrá derecho a un período de vacaciones cuya duración será de 15 días calendario para quien tuviera entre 1 y 5 años de servicio; de 17 días calendario, si fueren de 5 a 10 de servicio y de 20 días calendario para quien tuviere más de 10 años de servicio (ver Tabla 4). Los días de vacación serán remunerados con la prestación equivalente al salario ordinario más un 30% de recargo.

**Tabla 4 Rangos de los períodos de vacación del personal policial.**

| Número de días de goce de vacación | Antigüedad del policía |
|---|---|
| 15 días calendario | De 1 a 5 años de servicio |
| 17 días calendario | De 5 a 10 años de servicio |
| 20 días calendario | De 11 años de servicio en adelante |

Fuente: Elaboración propia.

**Licencias y permisos.** Los miembros de la Policía gozan de una serie de licencias legales remuneradas de diversos tipos.

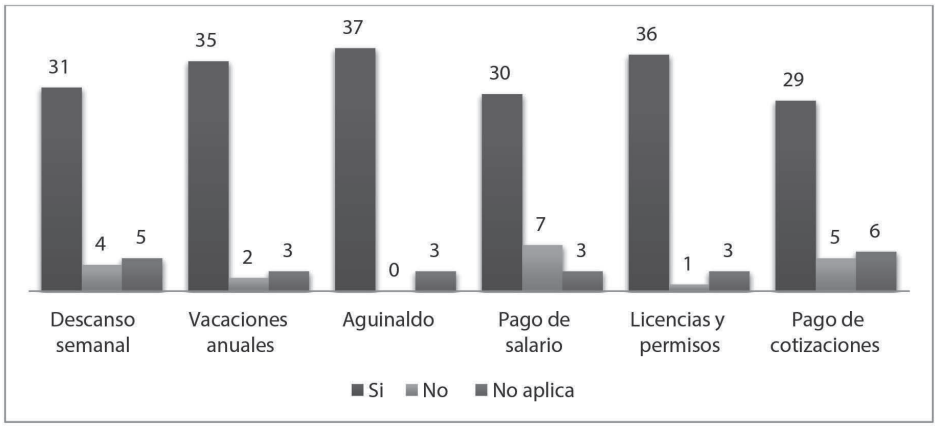
**Régimen de seguridad y fondo de protección.** Los miembros policiales estarán sujetos al régimen general de salud del ISSS y al Régimen de invalidez, vejez y muerte del INPEP. Además, gozarán de beneficios adicionales que se prestarán a través del Fondo de Protección del Personal de la PNC.

Respecto a la encuesta realizada a una muestra del personal, en la pregunta sobre el nivel de cumplimiento de los derechos individuales de trabajo, manifiestamente respondieron de forma afirmativa (ver Gráfico 13), lo cual denota el compromiso de la institución por cumplir con las obligaciones estipuladas en la LCP y una percepción positiva de parte del nivel de operación de la institución.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 13 Cumplimiento de los derechos individuales de trabajo en la PNC**




Fuente: Elaboración propia.

**Reformas a la Ley de la Carrera Policial**

Como todo cuerpo normativo jurídico que subsiste en el tiempo, la LCP ha sido sujeto de enmiendas de acuerdo a valoraciones de los legisladores y/o de los titulares en el ramo de seguridad pública. Evidentemente, todo derecho es un producto de la historia y sufre variaciones a través del tiempo, según las circunstancias o coyunturas que lo rodeen.

14 decretos legislativos han reformado a la LCP, lo que ha significado un total de 31 enmiendas (ver Tabla 5). De estas, 2 han sido derogatorias, mientras que los artículos 30, 33, 55 y 103 han sido reformados en 2 ocasiones. Por su parte, el artículo 21 es quien ocupa el primer lugar de preferidos para los legisladores, con un total de 3 enmiendas a lo largo de su existencia.

Los decretos que más artículos han reformado han sido el decreto 73 (agosto de 2015), decreto 786 (diciembre de 1999) y decreto 167 (noviembre de 1997); 9, 4 y 3 artículos respectivamente (ver Gráfico 14), es decir, un 52% de las reformas. En consecuencia, los decretos 73, 786 y 167 concentran la mayor parte de enmiendas legales a la LCP.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

## Tabla 5 Consolidado de las reformas efectuadas a la Ley de la Carrera Policial

| Decreto | Año | Cantidad de artículos enmendados | Número de artículo enmendado | Contenido del decreto |
|---|---|---|---|---|
| Decreto No. 968 | 1997 | 1 | Enmienda al Art. 21 a) # 1 b) # 1 | Se aumenta las edades para ingresar al Nivel básico y ejecutivo (18 -28 y menor de 30, respectivamente). |
| Decreto No. 167 | 1997 | 3 | Enmienda a Arts. 27, 30 y 39 | Tiempo de servicio en nivel y categoría inferiores para ascender; responsable de convocatoria; designados al TIAPNC. |
| Decreto No. 645 | 1999 | 1 | Enmienda al Art. 21 a) # 3 | Ascensos a cargo de subinspector: Menores de 35 años del Nivel básico. |
| Decreto No. 786 | 1999 | 4 | Enmienda a Arts. 33, 37 -A, 115 y 117 | Definición de la ANSP sobre la duración de los cursos teóricos - prácticos para ascensos; validación de cursos policiales en el extranjero; reforma previsional: INPEP, AFP e IPSFA. |
| Decreto No. 292 | 2004 | 1 | Enmienda a Art. 30 | La convocatoria al ascenso la realizará el ministro del cual dependa la PNC. |
| Decreto No. 223 | 2007 | 2 | Enmienda a Arts. 15 y 15 -A | Incorporación de escalafón e incremento salarial por el nivel, categoría y antigüedad. |
| Decreto No. 408 | 2007 | 2 | Enmienda a Arts. 54 y 55 | Reingreso a la PNC de miembros policiales que renunciaron. |
| Decreto No. 567 | 2008 | 2 | Enmienda de Arts. 55 y 55 -A | Mejoras a prácticas para el reingreso a la PNC de miembros policiales que renunciaron. |
| Decreto No. 424 | 2010 | 2 | Derogación del Art. 19 b) Enmienda al Art. 23 | El TIAPNC solo recibirá la documentación que acrediten los requisitos de ingreso. |
| Decreto No. 643 | 2011 | 1 | Enmienda al Art. 28 | Si al inicio o durante el proceso de ascenso, se somete al aspirante a procedimiento disciplinario, deberá exonerarse de responsabilidad para tener derecho al ascenso. |

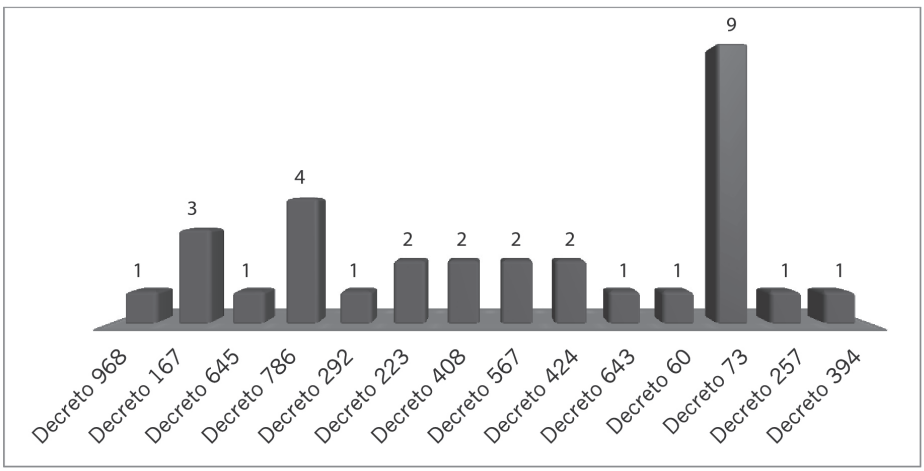


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Decreto No. 60 | 2012 | 1 | Enmienda al Art. 52 | No podrá darse por terminada la carrera policial por la discapacidad del miembro policial. |
| Decreto No. 73 | 2015 | 9 | Derogación del Art. 27. Enmienda a los Arts. 3, 21 a) # 3, 25, 29, 31, 33, 34 y 36 | No habrá límites para los miembros del Nivel básico que participen en el curso para subinspector; ingreso externo para subinspector será hasta un 30%; eliminación del baremo como instrumento para calificar los ascensos. |
| Decreto No. 257 | 2016 | 1 | Enmienda al Art. 103 | Se conceden 3 días de licencia por paternidad. |
| Decreto No. 394 | 2016 | 1 | Enmienda al Art. 103 | Se aumenta la licencia por maternidad a 16 semanas. |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 14 Cantidad de artículos reformados en LCP, por cada decreto legislativo**




Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al contenido, la mayoría de reformas están relacionadas a la carrera policial (ingreso, ascensos y reingreso): un total de 23 de 31 artículos reformados (ver Gráfico 15). Le siguen muy lejos, con 2 modificaciones, los cambios en el tema del escalafón –aunque esta ha sido una reforma sustancial, ya que se reconoce el nivel, categoría y antigüedad de los policías-, las licencias y elementos de carácter administrativo u organizativo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 15 Contenido de las reformas.**




Fuente: Elaboración propia.

El artículo 103 de la LCP ha sido reformado en dos ocasiones, con un espacio temporal de 6 meses entre una y otra enmienda (enero de 2016 – junio de 2016). El contenido de la primera reforma es sobre la licencia de paternidad ·3 días de licencia remunerada durante los primeros 15 días de vida del hijo/a o de la fecha de la sentencia de adopción· y la segunda acerca de la licencia de maternidad –de 12 a 16 semanas de descanso posnatal·.

Se registra una reforma en el tema del régimen de seguridad social, motivado en gran manera por la reforma al sistema de pensiones que convirtió al sistema público en un sistema de capitalización individual e incorporó a las AFP, así como también el reconocimiento al sector de los policías que provenían de los antiguos cuerpos de seguridad, razón por la cual se les abrió la posibilidad de que acumularan sus cotizaciones y continuasen cotizando con el IPSFA.

Otra reforma es sobre el tema de la discriminación, en concreto, la regulación introducida en el artículo 52 de la LCP, para prevenir que la administración policial terminase la carrera policial en aquellos casos de personas con discapacidad cuando estos pueden desempeñar una labor dentro de la corporación. No importa si la discapacidad la adquirió fuera o dentro del desempeño de las funciones policiales.

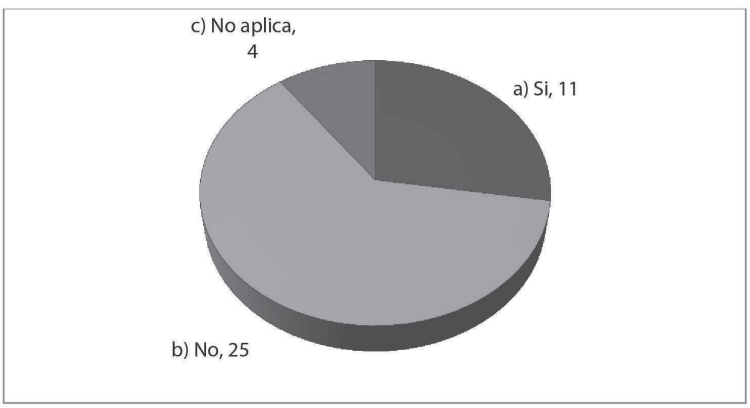
Por tanto, las reformas se han centrado en modificar la carrera policial, el procedimiento o requisitos para los ascensos y en la implementación del escalafón. En algunas oportunidades, como el caso de un Considerando del decreto de reforma de marzo de 2004, los diputados señalan “que en múltiples ocasiones, por distintas circunstancias no ha sido posible cumplir el término mencionado (sobre las convocatorias de ascenso)” o

el de agosto de 2015 que describe que el esfuerzo de los aspirantes a un ascenso dentro de los diferentes niveles o categorías, se ha visto frustrado por un instrumento de calificación dentro del procedimiento (el baremo), el cual "genera una serie de injusticias, ya que toma en cuenta parámetros muy alejados de los objetivos a alcanzar por y para los miembros de la institución policial", "lejos de tomar en cuenta los verdaderos méritos profesionales, culturales y de antigüedad". En consecuencia, estos ajustes están enfocados en mejorar el ejercicio del derecho a la promoción y ascenso dentro de la corporación policial.

En la encuesta efectuada a una muestra del personal policial del Nivel de operación, respecto a si habían realizado cursos de ascensos para escalar jerárquicamente (ver Gráfico 16), de 40 miembros, 11 respondieron Sí (27%), 25 No y 4 que aun no tienen el tiempo para aplicar. Del grupo que respondió afirmativamente, 4 manifiestan que recibieron el curso hace más de 3 años, 6 entre 1 y 3 años y solo una persona dijo que recibió el curso hace menos de un año (ver Gráfico 17); asimismo, del grupo entrevistado, respecto de la duración del último curso de ascensos en el que participaron, 6 respondieron que la duración fue entre 1 y 10 meses, 4 entre 11 y 20 meses y 1 no respondió (ver Gráfico 18).

En el mismo tema del curso de ascenso, las 11 personas que expresaron haberlo recibido dijeron que realizaron las prácticas laborales policiales para desempeñarse en su nueva categoría (ver Gráfico 19). Y en cuanto a la valoración del curso (ver Gráfico 20), de 15 personas que respondieron la encuesta, 11 les otorgó un valor positivo (6 muy bueno y 5 bueno) y 4 les confirió un calificativo de muy malo; en ese mismo sentido, respecto a la utilidad (ver Gráfico 21), de las 14 personas que respondieron la encuesta, 13 les otorgó una utilidad positiva (11 muy útiles y 2 algo útiles), mientras que una persona manifestó que los cursos no tienen ninguna utilidad.

**Gráfico 16 Nivel de realización de cursos de ascenso en el nivel operativo**

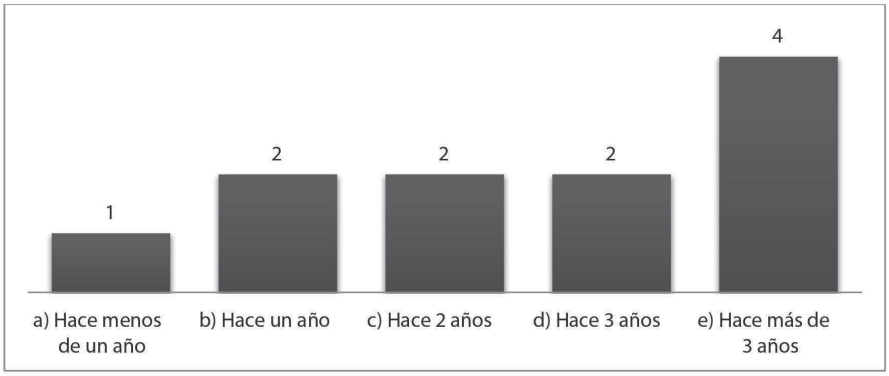



Fuente: Elaboración propia.



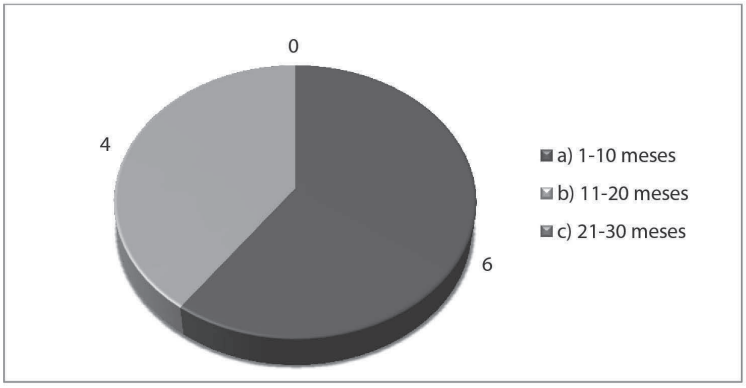
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 17 Tiempo de curso de ascenso**



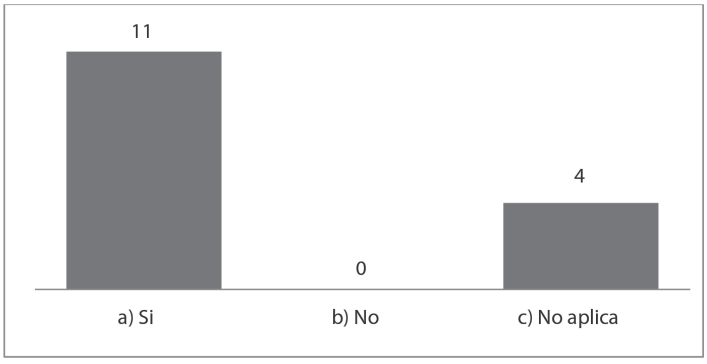

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 18 Duración del último curso de ascenso por nivel jerárquico**



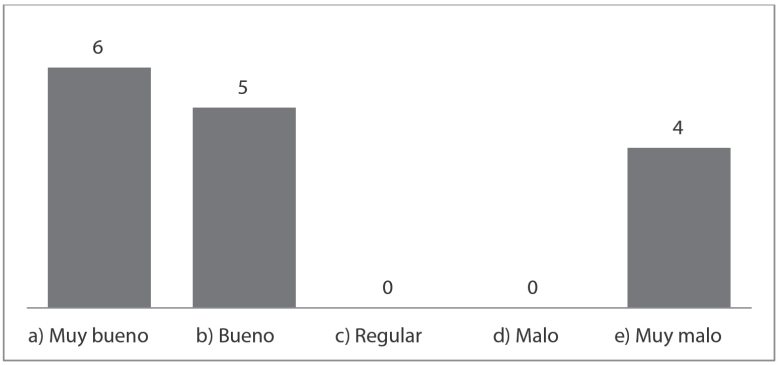

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 19 Prácticas policiales durante el último curso de ascenso**



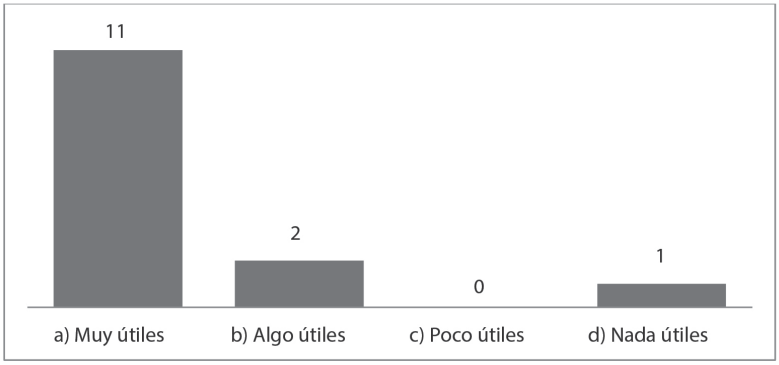

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 20 Valoración de curso de ascenso**




Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 21 Utilidad de los contenidos del último curso de ascenso**




Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. Salarios en la corporación policial

El tema salarial ha sido un tema bastante sensible desde cualquier óptica que se le aborde. Para el Gobierno central ha sido una espada de doble filo, sobre todo para la administración del expresidente Mauricio Funes y para la actual gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, debido al sistema de valores y filosofía de sus planes de Gobierno, y a la expectativa generada por catalogarse como los "gobiernos del cambio". La ejecución del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 impulsó una Política Nacional de Gobernabilidad y Modernización del Estado, la cual supuso la "mejora en la profesionalización y en las condiciones de trabajo de los servidores públicos", a través de una serie de acciones puntuales como "concretar la adecuación de compensaciones del personal en relación con las funciones y responsabilidades desempeñadas y bajo los principios de equidad y



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

transparencia" y "diseñar un programa de incentivos por méritos para los servidores públicos". Por su parte, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, da un paso progresista en el tema, al obligarse a "diseñar e implementar políticas de relaciones laborales, salariales y prestaciones que contribuyan a la mejora progresiva de las condiciones y clima de trabajo en el Órgano Ejecutivo", en miras de construir "una administración pública profesional que garantice el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos". Evidentemente, dentro de ese universo de servidores públicos se encuentra el personal policial.

Desde otra perspectiva, el tema salarial supone para el Gobierno un porcentaje significativo en el rubro de gastos que, en no pocos casos, sacrifica la inversión pública social. Se ha estudiado que el gasto en remuneraciones en El Salvador supera la media observada en países con similar nivel de desarrollo. Esta media es del 7.6% del PIB, comparado con más del 9% del PIB en El Salvador.

Desde la óptica de los servidores públicos, los salarios representan su fuente de ingresos y el punto medular de su dignificación laboral. En el caso del Nivel básico, conforme a la revisión de la Ley de Salarios de los años 2005, 2008, 2011, 2014 y 2016, el año 2008 es el último año en que este ha visto un incremento a su salario base en las categorías de agente, cabo y sargento. Mientras que en los niveles ejecutivo y superior, en el año 2014 se vieron beneficiados con un aumento a los salarios base de sus respectivas categorías (ver Tabla 6). Esto, sin perjuicio de la incorporación del escalafón desde el año 2007, equivalente al 6% sobre el salario base en el Nivel básico y el 5% sobre el salario base en los niveles ejecutivo y superior.

**Tabla 6 Salario base para funcionarios policiales según grado, años 2005, 2008, 2014 y 2016.**

| Grado policial | 2005 | 2008 | 2014 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| Agente | $363.43 | $424.77 | $424.77 | $424.77 |
| Cabo | $428.58 | $487.87 | $487.87 | $487.87 |
| Sargento | $493.15 | $532.60 | $532.60 | $532.60 |
| Subinspector | $918.29 | $973.39 | $1,084.00 | $1,084.00 |
| Inspector | $1,019.43 | $1,050.01 | $1,170.00 | $1,170.00 |
| Inspector jefe | | $1,208.70 | $1,420.00 | $1,420.00 |
| Subcomisionado | $1,220.58 | $1,257.20 | $1,750.00 | $1,750.00 |
| Comisionado | $1,322.86 | $1,362.55 | $2,170.00 | $2,170.00 |

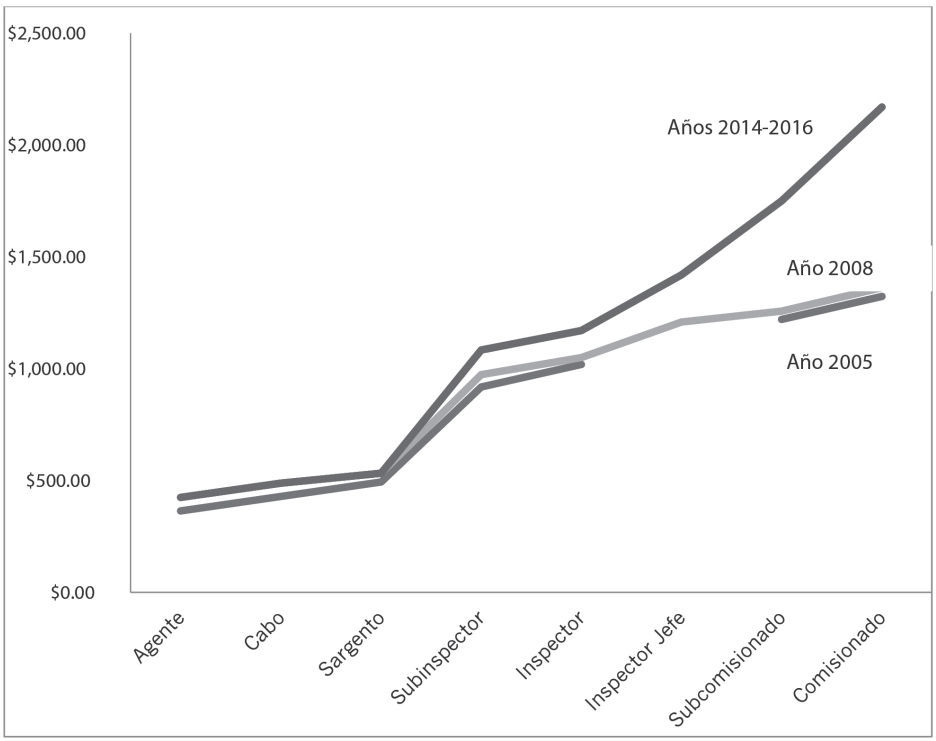
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ley de Salarios 2005, 2008, 2014 y 2016



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

En el Gráfico 22 se puede apreciar en imagen, la evolución del salario en los últimos 11 años, así como la proporcionalidad de lo que significan cada una de las categorías dentro de la corporación policial. Se exhibe el estancamiento del salario en los policías del Nivel básico y el incremento acaecido para los oficiales de los niveles ejecutivo y superior. Y, por otra parte, se evidencia que los salarios bases más altos se encuentran en los niveles superiores, especialmente en la categoría de comisionado que es el salario más alto actualmente.

**Gráfico 22 Representación de evolución de escala salarial por categorías de la PNC de 2005 a 2016**




Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de este estudio académico, se presenta una proyección salarial de las tres categorías del Nivel básico, para un estimado de 30 años de servicio. En el ejercicio se mantiene estable el salario base y se toma en consideración el escalafón que estipula un incremento del 6% sobre el salario base de la categoría policial, cada 4 años de servicio activo (ver Tabla 7).

**Caso 1. Categoría agente.** Se parte de un salario inicial de $424.77. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de $25.49 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de $ 603.17.

**Tabla 7 Proyección de incremento salarial por antigüedad en el escalafón para el Nivel básico, en 30 años de servicio activo en la PNC**

| Nivel básico | Salario base | Incremento a 4 años | Incremento a 8 años | Incremento a 12 años | Incremento a 16 años | Incremento a 20 años | Incremento a 24 años | Incremento a 28 años |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Agente | $424.77 | $450.26 | $475.74 | $501.23 | $526.71 | $552.20 | $577.69 | $603.17 |
| Cabo | $487.87 | $517.14 | $546.41 | $575.69 | $604.96 | $634.23 | $663.50 | $692.78 |
| Sargento | $532.60 | $564.56 | $596.51 | $628.47 | $660.42 | $692.38 | $724.34 | $756.29 |

Fuente: Elaboración propia.

**Caso 2. Categoría cabo.** Se parte de un salario inicial de $487.87. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de $29.27 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de $692.78.

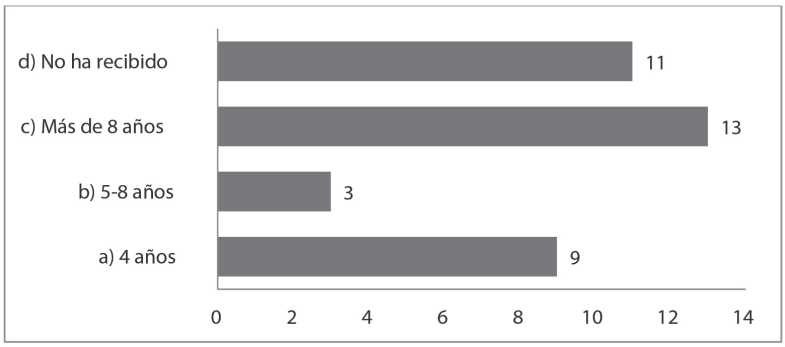
**Caso 3. Categoría sargento.** Se parte de un salario inicial de $532.60. En 30 años de servicio, este policía recibiría 7 aumentos de $31.96 cada uno, con lo cual terminaría devengando al término de su servicio policial la cantidad de $756.29.

En estos escenarios correspondientes exclusivamente al Nivel básico, se ofrece una proyección salarial de la corporación policial. En la mera realidad existen combinaciones de acuerdo a algunos ascensos efectuados de agente a cabo y de cabo a sargento y así sucesivamente. En todo caso, si un agente aspira a alcanzar los más altos niveles y categorías de la corporación, por ejemplo de agente a comisionado, debe prestar 27 años ininterrumpidos de servicio en la PNC para ascender por toda la escala jerárquica, siempre y cuando se respeten todas las convocatorias en el término del cumplimiento del servicio efectivo en la categoría o nivel inmediato inferior y llenase también todos los requisitos exigidos para ascender.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 23 Cumplimiento del escalafón salarial**




Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, respecto al cumplimiento del escalafón salarial (ver Gráfico 23), de los 40 encuestados, 9 respondieron que hace 4 años, 3 entre 5 y 8 años, 13 hace más de 8 años y 11 que nunca han recibido, quienes probablemente tengan menos de 4 años de laborar en la corporación y, en consecuencia, todavía no se han interesado por el derecho a recibir el escalafón.

A continuación se compararán los ingresos del policía con los indicadores canasta básica alimentaria (CBA)[19] y canasta ampliada (CA).[20] Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (DIGESTYC, 2015), la CBA tiene un costo per cápita de $53.85 en el área urbana, por lo que si se proyecta el cálculo para una familia promedio de 3.55 miembros (DIGESTYC, 2015), en el área urbana, el costo de la CBA familiar es de $191.70 y, por tanto, la CA es de $382.28.

En el caso del agente (ver Gráfico 24), su salario básico inicial es de $424.77, lo cual apenas sobrepasa en un 10% el costo del promedio familiar del valor de la CA. En caso que el agente policial viva con su compañera de vida y 2 hijos, el costo de la CBA ronda los $215.40 y la CA los $430.80, en consecuencia, su salario base es insuficiente para cubrir las necesidades familiares. Efectivamente, la brecha entre CA y salario básico va ajustándose cada vez más. La situación es más dramática si el grupo familiar lo componen 5 o más miembros, entonces la relación salario y valor de CA tiene números negativos.

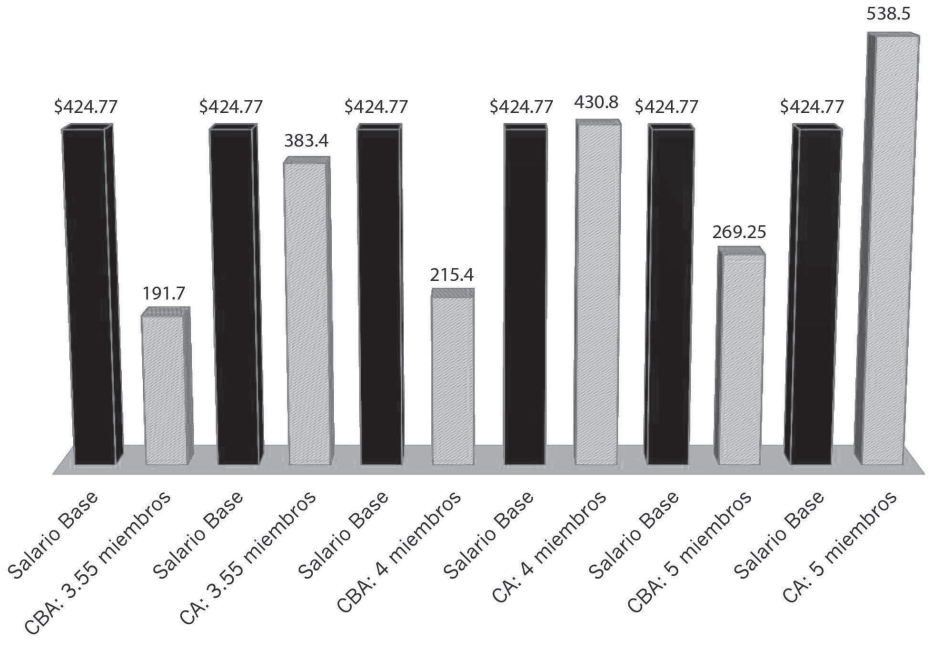
19 Es el conjunto de productos considerados básicos en la dieta alimenticia de la población residente en el país, en las cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades proteicas y energéticas del individuo promedio.

20 Se calcula al duplicar el costo de la CBA.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 24 Comparación entre el costo de la canasta ampliada y salario base del agente del Nivel básico**



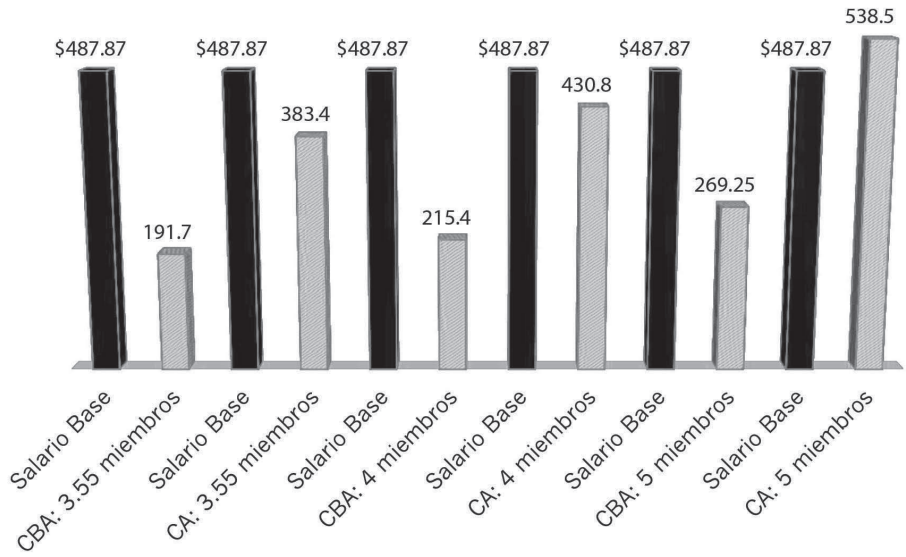

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del cabo (ver Gráfico 25), su salario básico inicial es de $487.87, lo cual sobrepasa en un 21.64% el costo del promedio familiar del valor de la CA. Si el cabo vive con su compañera de vida y 2 hijos, el costo de la CBA rondaría los $215.40 y la CA en $430.80, en consecuencia, su salario base supera en un 11.70% este monto. Pero si el grupo familiar lo componen 5 miembros, el costo de la CBA es $269.25 y la CA es $538.50, por tanto la relación salario-valor CA toma saldos negativos.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 25 Comparación entre el costo de la canasta ampliada y salario base del cabo del Nivel básico**




Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de la administración, no es fácil decidir la ejecución de un incremento salarial, eminentemente por un tema de naturaleza fiscal, ya que prominentes funcionarios de Gobierno y parlamentarios, han exaltado el papel de los policías en su cruzada contra los factores que atentan a la seguridad pública y todos coinciden en el compromiso para crear las condiciones para aumentar los salarios del personal policial. Sin embargo, solo para la PNC, el gasto en remuneraciones en el año 2016 fue alrededor del 77% (ver Tabla 8 y Gráfico 26).



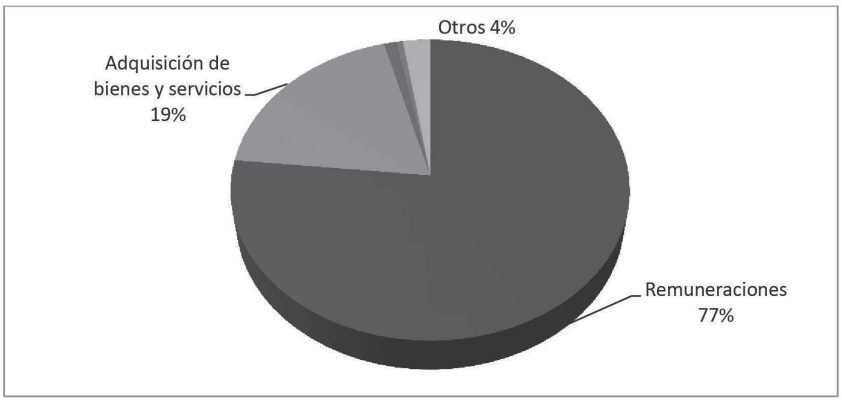
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Tabla 8 Presupuesto 2015 y 2016 de la PNC**

| | Presupuesto 2015 | Presupuesto 2016 |
|---|---|---|
| SEGURIDAD PÚBLICA | | |
| Remuneraciones | $249,676,165 | $249,888,839 |
| Adquisición de bienes y servicios | $59,263,165 | $62,753,803 |
| Gastos financieros y otros | $1,877,500 | $3,542,702 |
| Transferencias corrientes | $10,000 | $55,851 |
| Inversiones en activos fijos | $393,880 | $1,932,092 |
| Subtotal de gastos corrientes | $311,220,710 | $318,173,288 |
| INFRAESTRUCTURA POLICIAL | | |
| Inversión en activos fijos | $8,616,715 | $7,811,199 |
| Adquisición de bienes y servicios | | $84,492 |
| Subtotal de proyectos de inversión pública | $8,616,715 | $7,895,692 |
| TOTAL | $319,837,425 | $326,068,980 |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 26 Gastos de la PNC en el 2016 (en porcentajes)**




Fuente: Elaboración propia.

Entre los años 2007 y 2013 el gasto total en remuneraciones creció un 50%, debido al aumento en las contrataciones de policías. En otras palabras, el incremento en el personal policial es directamente proporcional al incremento del gasto de remuneraciones. La expansión del empleo se dio particularmente en miembros de la escala básica, es decir, agentes, cabos y sargentos; quienes representan más del 97% de los policías.

Ciertamente, el Gobierno pretende mejorar los niveles de seguridad en el país, para lo cual, inevitablemente, crecerán las contrataciones en el sector.

Por otro lado, el tema del escalafón no representa una carga insoportable para la institución (un impacto del 20% respecto del gasto total de remuneraciones), a pesar que se ha acrecentado la antigüedad del personal policial en los últimos años. El costo financiero del escalafón refleja una elevación lenta pero consistente.

### 2.3. Las jornadas de trabajo en la PNC

La LCP establece que la

> *"Policía Nacional Civil prestará un servicio público ininterrumpido. Elaborará sus horarios de trabajo, en atención al mejor servicio durante las veinticuatro horas del día. La jornada de trabajo del personal de la PNC será de 44 horas semanales, de ser posible distribuida en jornadas de 8 horas diarias. Cuando, por necesidades de servicio, los miembros de la PNC deban laborar por un período semanal superior al establecido, serán compensados con tiempo libre, en la forma que se determine reglamentariamente".*[21]

La redacción del artículo, por sí misma, genera una dificultad práctica evidente. El legislador ordena que la jornada semanal sea de 44 horas, pero no señala con idéntica firmeza el esbozo para las jornadas diarias. Solo afirma que "de ser posible", se establezca que la jornada de trabajo sea de 8 horas.

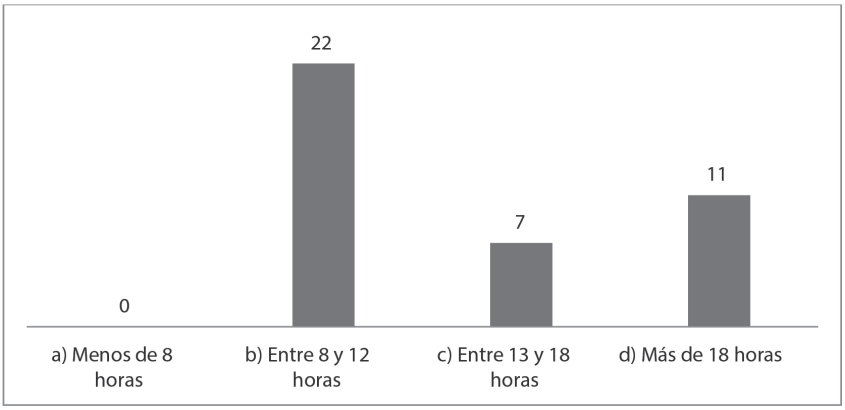
En el caso de las encuestas efectuadas al personal del Nivel básico (ver Gráfico 27), de 40 policías, 18 manifestaron laborar en jornadas superiores a las 12 horas (7 entre 13 y 18 horas y 11 más de 18 horas); juntos, representan un 45% de la muestra (ver Gráfico 28).

21 Artículo 84 de la LCP.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

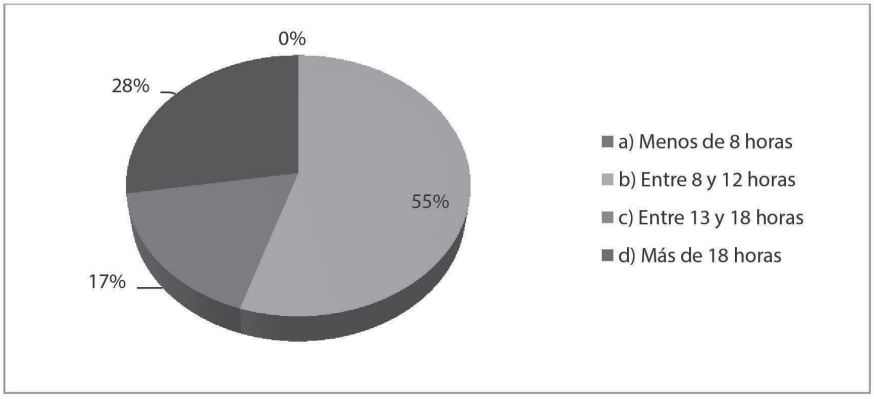
**Gráfico 27 Jornada laboral en el Nivel operativo**




Fuente: Elaboración propia.

Marvin Reyes, secretario general del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil (MTP), manifestó que uno de los derechos laborales más violentados por la corporación son las jornadas de trabajo, ya que se establecen "roles de trabajo de 12 horas, siendo esta una forma de esclavitud moderna y siendo más gravosa porque no se cancelan horas extras" (Reyes, 2016).

**Gráfico 28 Jornada laboral en el Nivel operativo (en porcentajes)**




Fuente: Elaboración propia.

Desde el mundo de la legalidad, es evidente que existe un problema en la asignación de turnos de trabajo en la Policía. La Constitución, en su artículo 38 No. 6, dispone que "la jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no excederá de 8 horas; y la semana laboral, de 44 horas". La regla constitucional es categórica en establecer los límites de las jornadas de trabajo

efectivo, cuyo máximo son las 8 horas al día; este marco de las jornadas constituye una de las conquistas históricas más importantes de la clase trabajadora .Sin embargo, el artículo 84 de la LCP contiene 2 elementos que le comprometen constitucionalmente: 1) Las jornadas de 8 horas no son vistas como la regla general, sino como la excepción ("de ser posible") y 2) no existe pago o remuneración de recargo de horas extraordinarias.

El tema de los recargos remunerados de las horas extraordinarias es señalado por el artículo 38 No. 6 de la Constitución. La LCP entra en conflicto con la Carta Magna, porque su artículo 84, inciso final, advierte que las horas que se trabajen en exceso a las horas semanales serán compensadas con tiempo libre, todo lo contrario al contenido de la norma constitucional que ordena que el trabajo extraordinario sea remunerado con un recargo, es decir, un pago en dinero de acuerdo a los porcentajes que deberían estar estipulados en la ley secundaria, lo cual es inexistente en la regulación laboral de la PNC.

El problema se agrava cuando la disposición constitucional citada menciona en incisos posteriores que "la jornada nocturna y la que se cumpla en tareas peligrosas o insalubres, será inferior a la diurna y estará reglamentada por la ley". En efecto, en la LCP no se regula el tema de las jornadas nocturnas, pero sí aparece la mención que el servicio público de la PNC será prestado ininterrumpido durante las 24 horas del día. Y aunque no se cuenta con documentación institucional en esta investigación, la existencia del artículo 84 de la LCP y su mención de la prestación de un "servicio ininterrumpido", así como las entrevistas realizadas a una muestra del personal policial del Nivel básico, evidencian que los policías prestan servicio nocturno, a pesar de existir un vacío legal respecto a la regulación de las jornadas nocturnas en la LCP tal como ordena la Constitución. En suma, no existe normativa segundaria que disponga la remuneración monetaria que aplica para la jornada nocturna ni que debe ser inferior a la jornada diurna.

Una posible salida a los turnos nocturnos, podría ser homologar las regulaciones de los artículos 161 y 170 del Código de Trabajo, que señalan que la jornada nocturna no podrá superar las 7 horas diarias, ni las 39 horas semanales, y, además, que en los lugares de trabajo que laboren las 24 horas del día, como es el caso de la PNC, podrán estipular el trabajo de una hora extraordinaria en forma permanente durante el desarrollo de la jornada nocturna.

La Constitución también manda aplicar la misma regla para los casos de "las tareas peligrosas", lo que significa la creación de una legislación secundaria que regule la cantidad de horas a laborar en tales casos. En honor a la verdad, ninguna norma secundaria en El Salvador define taxativamente que las labores policiales sean labores peligrosas, así como



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

tampoco existe una ley especial de regulación para las labores peligrosas e insalubres. Esta omisión legal conlleva a que, de igual forma que lo preceptuado para la nocturnidad, se busquen pistas en el Código de Trabajo. En efecto, el artículo 106 del Código de Trabajo define que

> *"son labores peligrosas las que puedan ocasionar la muerte o dañar de modo inmediato y grave la integridad física del trabajador. Estimase que el peligro que tales labores implican, puede provenir de la propia naturaleza de ellas, o de la clase de materiales que se empleen, se elaboren o se desprendan (...)".*

Este concepto denota tres criterios que contribuyen en la determinación de una labor peligrosa: La probabilidad de ocasionar la muerte, producir un daño de modo inmediato y grave a la integridad física del trabajador, y que la peligrosidad provenga de la propia naturaleza de sus labores.

En la realidad salvadoreña, cuyos niveles de violencia han sido declarados como "epidemia social"[22] y donde han sido asesinados muchos policías, existe la duda razonable para considerarla como tal. En este caso, debe ser la Dirección General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la entidad responsable de calificar los servicios de seguridad pública prestados por los policías como una labor peligrosa, según lo estipulado en el artículo 109 del mismo Código.

La Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, elaborada por muchos especialistas laborales, respaldados por entidades respetables en el tema y bajo el cobijo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define que los policías constituyen una de las profesiones con las mayores tasas de "homicidios laborales", ocasionados por factores de riesgo particulares de sus lugares de trabajo: Trabajo en solitario o en grupos reducidos, trabajo a últimas horas de la noche o primeras de la mañana, trabajo en zonas de alta criminalidad, custodia de bienes o posesiones de valor y el trabajo en la calle (Warshaw, 1998). Además, trabajan en medio de factores relacionados con la violencia, tales como las actividades delictivas, trato con el público (que no es pasivo en la mayoría de los casos, sino hondamente conflictivo), estrés laboral, el trato comunitario y, en El Salvador, se le podría sumar el clima de violencia en la cultura de la sociedad. En el año 2015 fueron asesinados 62 policías y en el año 2016, 47; ¿acaso no sería suficiente este dato para probar la peligrosidad de las labores de los policías salvadoreños?

22 Gino Costa explicó que la Organización Mundial de la Salud ha calificado como "epidemia social" la situación de violencia que enfrentan muchos países latinoamericanos, debido a los altos índices de homicidios que registran tasas de 10, 20 o más homicidios por cada 100,000 habitantes. Información disponible en CORREA, Lino, "OMS: Homicidio en Latinoamérica es una epidemia social", en http://www.voanoticias.com/a/homicidios_asesinatos_cifras_latinoamerica/566250.html



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

### 3. Los derechos colectivos de trabajo: La cuestión de la libertad sindical de los policías salvadoreños

La conquista histórica de los derechos laborales que produjo la regulación del salario mínimo, jornadas laborales, descansos semanales, asuetos, aguinaldos, vacaciones anuales, horas extraordinarias, entre otros; no se obtuvo como un reconocimiento de parte del Estado hacia un sector mayoritario dentro de sus ciudadanos, sino todo lo contrario, es el fruto de luchas sociales que causaron la mejora de las condiciones laborales de la clase trabajadora en general.

Este esfuerzo combativo no se hizo individualmente, ni como la mera sumatoria de individuos. Se trató de la construcción de un sujeto colectivo y social que aglutinó los intereses de la clase trabajadora y los cohesionó para enfrentar la reacción conservadora de los administradores del aparato estatal y sus aliados o padrinos económicos. Esto fue el sindicato, una organización de trabajadores sin cuya fuerza y perseverancia muchos de los trabajadores del mundo entero no gozaran de las prerrogativas de los derechos humanos laborales.

Precisamente, los sindicatos "propician" la conquista de los derechos laborales, en virtud del ejercicio de un derecho que permitió, incentivó y desarrolló la acción combatiente: La libertad sindical. Por esa razón, se dice que los derechos sindicales:

> *"No fueron concedidos como un acto de decisión de los Estados, sino como una conquista de los trabajadores luego de una larga, dura y constante lucha de los primeros y, sus organizaciones, en contra de la, a menudo, implacable resistencia de los empresarios y gobiernos." (Escuela Nacional Sindical, 2015)*

Y es que resulta que,

> *"muchos de los derechos actuales fueron considerados delitos en el pasado, para luego reconocerlos como libertades, hasta darles la categoría que hoy tienen; como es el caso de la libertad sindical y con ella el derecho a la negociación y a la huelga." (Escuela Nacional Sindical, 2015)*

La libertad sindical, por tanto, es uno de los derechos laborales de raigambre histórica, connatural al embrión y crecimiento de ellos mismos. Tanto así, que la constitución de la OIT, a consecuencia del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, señalaba que "la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social" (Organización Internacional del Trabajo, 1919), que en lógica antitética conlleva superar las injusticias y privaciones de un "gran número de seres humanos", por lo que se consideró que era **urgente** mejorar las condiciones de trabajo



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

reconociendo, entre otros derechos, **el principio de libertad sindical**. Y esto ha sido así desde los primeros pasos de la OIT hasta los momentos actuales, donde se admite que "la libertad sindical es conditio sine qua non del tripartismo que la Constitución de la OIT plasma en sus propias estructuras orgánicas y postula para los distintos Estados: **"Sin libertad sindical la noción de tripartismo quedaría vaciada de sentido"** (Organización Internacional del Trabajo, 2006).

**Gráfico 29 Tríada de la libertad sindical**




Fuente: Elaboración propia.

El Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración de la OIT, menciona que el artículo 2 del Convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., no solo a los trabajadores del sector privado de la economía, **sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general.**

Ahora bien, la libertad sindical comprende los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga. Además, contiene la posibilidad y materialización de la decisión de la persona trabajadora de reunirse y asociarse con otros colegas que compartan su pensamiento, ideología, intereses y acciones. Es la legitimación activa, es decir, "el derecho a constituir organizaciones sindicales y a afiliarse a las mismas"; y por otro lado, la legitimación pasiva, como el derecho a no participar ni afiliarse a los sindicatos u organizaciones semejantes.

Pero el ejercicio de la libertad sindical en su arista de "capacidad de asociarse" no se agota en incorporarse o afiliarse a un sindicato, sino que incluye los derechos a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su propia administración, planificar



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

libremente sus actividades y formular su programa de acción, disolución y suspensión de las organizaciones sindicales, constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a organizaciones internacionales, protección contra la discriminación antisindical y contra los actos de injerencia, cobro de sus cotizaciones, comunicación directa y disponer del tiempo para expresarse y acceder a los espacios (Escuela Nacional Sindical, 2015).

Pese a lo anterior, la asociatividad sindical puede tener sus restricciones de conformidad a distinciones particulares, de modo que, respecto a los militares y policías, el artículo 9 del Convenio número 87 menciona que "la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la Policía las garantías previstas por el presente Convenio"; significa que el Convenio no prohíbe de entrada la asociatividad sindical en este sector, sino que recomienda que cada Estado en particular analice la concesión de esta prerrogativa. En otras palabras, cada Estado juzgará en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las fuerzas armadas y de la Policía los derechos previstos en el Convenio 87.

Finalmente, la libertad sindical también incluye la negociación colectiva y la huelga. La negociación colectiva, es aquella que se realiza entre los trabajadores de una empresa, sector, gremio o de oficios varios; reunidos a través de un sindicato o grupo de sindicatos con la empresa o representantes de empresas del sector. La finalidad de la negociación es llegar a un acuerdo en cuanto a las condiciones laborales de los trabajadores del ámbito en el que se circunscribe la negociación mediante un **contrato o convenio colectivo de trabajo**, el cual, se convierte en fuente del derecho en ese lugar de trabajo (Escuela Nacional Sindical, 2015). Por su parte, la huelga es la suspensión colectiva del trabajo por parte de los trabajadores y tiene como finalidad presionar a los empleadores para lograr que un conflicto colectivo de trabajo se resuelva de forma favorable a sus intereses (Escuela Nacional Sindical, 2015).También puede darse en la búsqueda de soluciones en temas de política económica, de protección social y mejoras de los niveles de vida. El derecho a huelga es fundamental y legítimo mientras sea usado como mecanismo de defensa de los intereses económicos, sociales y profesionales de las asociaciones.

### 3.1. El derecho de libertad sindical para los servidores públicos

La Constitución de la República de 1983, en un inicio, permitió el goce y ejercicio de la libertad sindical a todos los patronos y trabajadores, "incluyendo a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas".[23] En la práctica, el derecho de asociación sindical fue conferido a los patronos y trabajadores privados y a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas. Por exclusión, todos los empleados o trabajadores públicos

23 Artículo 47 sin reforma, Constitución de la República de El Salvador de 1983.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

no gozarán del ejercicio del derecho de libertad sindical. Además, este espíritu antisindical para los empleados del sector público se reforzaba con el planteamiento del artículo 221, el cual, proscribe la huelga de los trabajadores públicos y municipales, lo mismo que el abandono colectivo de sus cargos.

Este argumento fue materializado en la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007, emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el día 16 de octubre de 2007. Esta sentencia argumentó que el constituyente de 1983, en el artículo 47 de la Constitución, reconoció el derecho de libertad sindical a los patronos y trabajadores privados y también incorporó en el ámbito de ese derecho a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, no porque estas sean entes privados, sino porque disponen de su propio patrimonio y, en ese sentido, lo utilizarán de acuerdo a sus necesidades (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007). En ese sentido, la norma constitucional no comprendía a los servidores públicos dentro del ámbito del derecho de libertad sindical. Pero lo peculiar de la argumentación de la sala es que razona que la contrapartida de la exclusión del constituyente a la libertad sindical de los trabajadores del sector público, es el régimen administrativo de los artículos 218 al 222 de la misma Constitución (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2007), en donde se contiene no solo los deberes de los servidores públicos (dentro de los cuales está la prohibición de la huelga) sino además, el reconocimiento de sus derechos, entre los que resalta el de la estabilidad laboral. En otras palabras, el argumento es que "quita un derecho" (libertad sindical), por "dar otro de igual o mayor valor" (estabilidad laboral).

La sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007 antes mencionada, se debió a la interposición de la demanda de un ciudadano contra los convenios 87 y 98 de la OIT, relativos "a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación",[24] así como "a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación",[25] respectivamente, convertidos en ley de la República en el año 2006. El ciudadano, en su demanda, sostuvo que los convenios en comento no se debían aplicar a los empleados del sector público, lo cual fue dado a lugar por la sala como se explicó previamente.

Previamente a la ratificación de dichos convenios por El Salvador, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un

24 El Estado salvadoreño se adhirió al Convenio 87 mediante Acuerdo Ejecutivo No. 574, de fecha 12 de agosto de 2006, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante el Acuerdo No. 578, de fecha 14 de agosto de 2006, ratificado por el Decreto Legislativo No. 74, del 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29 de agosto de 2006.

25 El Estado salvadoreño se adhirió al Convenio 98 mediante Acuerdo Ejecutivo No. 575, de fecha 12 de agosto de 2006, aprobado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de Relaciones Exteriores mediante el Acuerdo No. 579, de fecha 14 de agosto de 2006, ratificado por el Decreto Legislativo No. 75, del 24 de agosto de 2006 y publicado en el Diario Oficial N° 159, Tomo N° 372, del 29 de agosto de 2006.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

tanque de pensamiento liberal, vinculado a la derecha política y económica de El Salvador, exhortó a través de una de sus publicaciones, sobre la necesidad de la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, debido a

> *"(...) la puesta en marcha del nuevo Sistema Generalizado de Preferencias ("SGP Plus"), que se proyectó para entrar en vigencia el 1 de julio de 2005 y que contiene una serie de ventajas arancelarias para los países participantes en sus relaciones comerciales con la Unión Europea." (FUSADES, 2005).*

En la exposición de sus motivos, FUSADES aseguró que "la Unión Europea requiere la ratificación y cumplimiento de al menos 23 convenios internacionales sobre derechos humanos, derechos laborales, buen gobierno y medioambiente, para conceder el nuevo sistema de preferencias" (FUSADES, 2005), por lo que El Salvador debe ratificar los dos convenios de la OIT mencionados (87 y 98), ya que "de no hacerlo, se corre el riesgo de no gozar de los beneficios del nuevo sistema "SGP Plus" y con ello sufrir las desventajas económicas que significa perder los privilegios arancelarios sobre ciertos productos en Europa" (FUSADES, 2005).

Por tanto, FUSADES justifica la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, bajo argumentos económicos y tributarios para acceder a los beneficios del SGP Plus, un acuerdo que amplía el número de productos beneficiados e incluye el privilegio de ingresar con cero aranceles en el territorio europeo. FUSADES lo menciona sin ningún tapujo:

> *"Debemos reconocer la especial importancia para el desarrollo económico del país que significaría pertenecer al programa de exenciones arancelarias del mercado de la eurozona; pero se deben valorar las razones que han vuelto la ratificación de los convenios Nº 87 y Nº 98 jurídicamente difícil," (FUSADES, 2005).*

Como corolario, FUSADES recomendó la ratificación de los referidos convenios, no sin antes someterlos a un estudio previo a las reformas constitucionales -especialmente la del artículo 47 de la Constitución-. FUSADES aconsejó al Órgano Ejecutivo a prepararse para este nuevo escenario, el cual calificó como "problemático" debido a que se abre la puerta a la sindicalización del sector público. Según FUSADES,

> *"la experiencia ha demostrado cuáles son los efectos de los sindicatos en El Salvador; la politización de los mismos ha sido evidente y, por consiguiente, sus actuaciones y peticiones se encuentran sujetas a los vaivenes políticos. Puede llegarse a una parálisis del Estado por cuestiones políticas, pero con pretextos de tipo laboral." (FUSADES, 2005).*

Los temores de FUSADES tenían resonancia en la Asamblea Legislativa y en el Órgano Ejecutivo de la época. La representación parlamentaria de

la derecha, con el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) a la cabeza, no era entusiasta con las enmiendas constitucionales ni con la ratificación de los convenios, lo que era compartido por el Órgano Ejecutivo, gobernado en ese entonces por el expresidente Elías Antonio Saca, también del partido ARENA.

Sin embargo, sucedió un punto de inflexión[26] que cambió la correlación de fuerzas políticas y las decisiones de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, y que permitió no solo la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, sino también la enmienda constitucional del artículo 47 de la Carta Magna. A mitad de año 2006, la empresa atunera española Calvo, con domicilio en El Salvador, empezó a reducir sus operaciones en El Salvador debido al riesgo de perder los beneficios del acuerdo de exportación de sus productos a la Unión Europea libre de impuestos (Arauz, 2007).

Para entonces, Calvo publicó un comunicado en el que informó del despido de 600 empleados motivado por la "inminente pérdida" del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Plus) que fue otorgado por la Unión Europea a la región. En dicho pronunciamiento, la empresa atunera estableció como "plazo tácito" el 1 de enero de 2007, para que el país ratificase los convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT, ya que en esa fecha estaba prevista la entrada en vigor del SGP-Plus. De lo contrario, la salida de Calvo del país era inminente (Arauz, 2007).

Pero la presión no quedó en la publicación del comunicado y en el recorte de 600 empleos. Los empresarios Ramón Calvo y Miguel Peñalva, director general y gerente general de Calvo El Salvador, respectivamente, visitaron a la Comisión Política en la Asamblea Legislativa para exponer su situación, ante la posible pérdida del SGP Plus por la no ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT. Los empresarios amenazaron a los políticos a que, de no ratificarse los convenios referidos, antes del 31 de diciembre, la atunera se retiraría del país ya que no tenían la voluntad de pagar el 20.5% en concepto de impuestos por exportación del atún a Europa, cuando otro país le ofrecía las ventajas de no pagar aranceles.

El impulso provocado por la presión del grupo empresarial Calvo, hizo mella en la derecha parlamentaria y tuvo frutos sorprendentes: En la plenaria del 24 de agosto de 2006, se ratificaron los convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT, con la aprobación unánime de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa. Además, con 52 votos de Arena, Partido de Conciliación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC) y Cambio Democrático (CD), se aprobó la reforma constitucional al artículo 47 de la Constitución, que reconoce el ejercicio de la libre sindicación de los trabajadores esta-

26 En adelante, se sigue el relato de la investigación del periódico digital El Faro, titulado "La historia de Calvo y los convenios de la OIT", recuperado de: http://archivo.elfaro.net/secciones/observatorio/20070101/observatorio10_20070101.asp



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

tales y municipales, algo que solo estaba reconocido para empleados privados y de instituciones oficiales autónomas, **pero quedaron excluidos la Fuerza Armada, la PNC y los funcionarios del ministerio público** (Arauz, 2007). Con todo, para que la reforma constitucional se decretase, el artículo 248 de la Constitución señala , que "deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los 2 tercios de los diputados electos", es decir, en este caso con 56 votos de los diputados electos en la legislatura 2009-2012 (Arauz, 2007).

En el interludio entre la aprobación y la ratificación de las reformas constitucionales, se dio el impasse provocado por la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007 antes comentada. Finalmente, el 27 de mayo de 2009, la Asamblea Legislativa ratificó con 84 votos, la reforma a los artículos 47 y 48 de la Constitución de la República (Méndez, 2009), que habilitaron la libre sindicalización de los empleados públicos y municipales -con algunas restricciones, como la inaplicabilidad para los miembros policiales de la PNC-, y la aplicación plena de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Como consecuencia de la enmienda constitucional, se sepultó la jurisprudencia dictada en la sentencia de inconstitucionalidad 63-2007/69-2007. En la Tabla 9 se puede apreciar el texto constitucional del artículo 47 derogado y el artículo 47 vigente.

### 3.2. La prohibición constitucional de libertad sindical para los policías salvadoreños

En efecto, el artículo 47 de la Constitución, segundo inciso, excluye expresamente del derecho de asociación sindical a los miembros de la Policía Nacional Civil. Por tanto, al vedar este derecho, desencadena un efecto de prohibición automática sobre la negociación colectiva y la huelga, que es la tríada que conforma el derecho de libertad sindical como se ha explicado anteriormente. Este apartado no ofrecerá una interpretación juridicista del mencionado artículo constitucional, ya que como dice el aforismo latino "in claris verbis non fit interpretatio": cuando la ley es clara no hay necesidad de interpretación.

Es notoria, contundente y explícita la prohibición constitucional. Lo que se explicará son las posturas doctrinarias sobre la temática, se citará el caso sui generis del "Movimiento de Trabajadores de la Policía" y en las conclusiones se enunciarán posibles salidas prácticas al enmarañamiento fáctico que se exhibe en el seno de la PNC.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Tabla 9 Reforma al Artículo 47 de la Constitución de la República de 1983**

| Artículo 47 sin reforma | Artículo 47 reformado |
|---|---|
| Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas; y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.<br>Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión solo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.<br>Las normas especiales para la constitución y el funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.<br>Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones, no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente. | Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas; y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, los funcionarios y empleados públicos y los empleados municipales.<br>No dispondrán del derecho consignado en el inciso anterior, los funcionarios y empleados públicos comprendidos en el inciso tercero del Art. 219 y 236 de esta Constitución, los miembros de la Fuerza Armada, de la Policía Nacional Civil, los miembros de la carrera judicial y los servidores públicos que ejerzan en sus funciones poder decisorio o desempeñan cargos directivos o sean empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.<br>En el caso del Ministerio Público, además de los titulares de las instituciones que lo integran, no gozarán del derecho a la sindicación sus respectivos adjuntos, ni quienes actúan como agentes auxiliares, procuradores auxiliares, procuradores de trabajo y delegados. |

Fuente: Elaboración propia.

**Postura restrictiva.** Es la que se refleja en la letra del texto de los artículos 47 y 48 de la Constitución (“dura lex, sed lex”: la ley es dura, pero es la ley), donde no se reconocen los derechos de asociación y sindicalización a los miembros de la PNC. No es una posición flexible, sino totalmente reacia a cualquier expresión asociativa del personal de la PNC.

La LOPNC de 1992, ya derogada, en su artículo 31 # 8, establecía como un deber del policía “no organizarse en sindicatos o en otros grupos que persigan iguales fines, ni participar en huelgas, suspensión o paros de labores”.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

Por su parte, la Ley Disciplinaria Policial (LDP) no establece una prohibición taxativa al derecho de asociación, sino que en su artículo 9 # 23, tipifica como falta muy grave el "promover o participar en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar, paralizar o suspender total o parcialmente el normal funcionamiento de los servicios". Esta disposición ataca uno de los elementos de la tríada de la libertad sindical, como lo es la huelga, que, evidentemente, no se puede operativizar sin un mínimo de organización que las respalde.

**Postura permisiva.** En España durante la transición de la dictadura a la democracia, se discutió el modelo de Policía Nacional que debía fungir en un Estado de derecho. De tal manera que, para unos, mantener la filosofía militarista, autoritaria y, sobre todo, diferenciada del resto de la sociedad, era conservar una Policía al estilo del régimen franquista, con una vestimenta anticuada a los nuevos tiempos; para otros, la Policía debería ser el reflejo de los cambios de época y de la nueva etapa de la España posfranquista, autocalificada como democrática y pluralista (Domínguez, 1989).

Esta última postura, denominada "permisiva", sostiene que la Policía no debe ser ajena a las dinámicas democráticas y pluralistas; esto significa que si para un Estado democrático es vital la invocación y el ejercicio de los derechos de todos sus ciudadanos, difícilmente se puede creer que se restrinjan o ignoren para un segmento de ellos (Domínguez, 1989). La Policía debe ser plenamente democrática al interior, transparente, participativa y que todo su personal goce de la plenitud de la esfera de sus derechos humanos laborales, por ende, deberá otorgarse el derecho de la libertad sindical a todos sus miembros, permitiéndoseles la libre sindicación y los espacios de expresión y desarrollo que esto conlleva. Se trata de superar la visión de la Policía como un estanco, ajena, indiferente a los bemoles de la ciudadanía;

> *"una Policía realmente democrática en una sociedad que se define como democrática; si esta no sabe o no quiere saber nada de la primera..., se convertirá en una Policía extraña a su sociedad o, lo que es peor, en una sociedad extraña a su Policía". (Domínguez, 1989).*

**Postura intermedia.** Existe una interpretación que expresa que la exclusión constitucional del artículo 47 de la Constitución, es para "el personal policial de la PNC", entendiéndose por tales los miembros policiales que pertenecen a los niveles básico, ejecutivo y superior y prescindiendo, tal como señala el artículo 2 de la LCP, del personal administrativo, técnico y de servicio de la PNC.

Quienes defienden esta tesis, invocan los artículos 9, 5 y 1 de los convenios 87, 98 y 151 de la OIT, respectivamente, en donde exhortan a cada Estado o legislación nacional, determinar hasta **qué punto** se aplicarán a las fuerzas armadas y a la Policía las garantías previstas en estos convenios.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

En ese sentido, el CLS hace una orientación sobre el tema y,

> *"ha recordado que debería darse una definición restrictiva de los miembros de las fuerzas armadas que pueden ser excluidos de la aplicación del Convenio. Además, el Comité indicó que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que, habida cuenta de que este artículo del Convenio prevé únicamente excepciones al principio general, en caso de duda los trabajadores deberían tener consideración de civiles". (OIT, 2006).*

En consecuencia, la postura intermedia propone que el personal civil (administrativo, técnico y de servicio) de las fuerzas armadas y de la Policía, tendrían derecho a sindicalizarse y a ser protegidos con las garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones en el Estado salvadoreño.

### 3.3. El Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil (MTP)[27]

No obstante la exclusión-prohibición de asociarse y conformar una asociación en el seno de la PNC, el 28 de abril de 2015 comenzó a "existir" un grupo de facto denominado "Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil" (MTP), al que pertenecen una cantidad no precisada de miembros de la corporación policial de los sectores administrativos y operativos.[28]

En palabras de su máximo dirigente, Marvin Reyes, el MTP surge como una

> *"reacción a las arbitrariedades y actos discriminatorios contra el personal policial del Nivel básico y el sector femenino, el incumplimiento de las convocatorias y procedimientos de la carrera policial -las promociones internas y los ascensos-, beneficiando únicamente a las escalas ejecutivas y superiores, (...) acosos sexuales de jefaturas hacia las mujeres, mejoramiento del salario y prestaciones para los oficiales de mayor rango jerárquico en detrimento de las mayorías de policías de los niveles y categorías más bajas". (Reyes, 2016).*

Conscientes de su inhabilitación constitucional, sus primeras acciones se enfocaron a exigir la reforma del artículo 47 de la Constitución de la República en el que "se les prohíbe poder organizarse en sindicatos"; los miembros del MTP se consideran "ciudadanos que tienen derecho a organizarse a través de un sindicato".[29]

27 Como se acotó al inicio de la investigación, en enero de 2017, los principales líderes del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil, fueron destituidos por faltas graves contra la institución. Los procesos se encuentran en etapa de apelación.

28 Marvin Reyes, asegura que son alrededor de 3000 miembros (Reyes, 2016).

29 Su consigna en esta acción de protesta era "No al 47". Cfr. "Movimiento de policías y empleados de la PNC exigen reforma para poder crear un sindicato", en Diario Co Latino, recuperado de: http://www.diariocolatino.com/movimiento-de-policias-y-empleados-de-la-pnc-exigen-reforma-para-poder-crear-un-sindicato/



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

La versión de Marvin Reyes consiste en que la PNC "no posee instancias internas de espacio de diálogo, interlocución o expresión de sus demandas laborales" y tampoco "tienen el reconocimiento de las altas autoridades de la PNC", lo que provoca "que salgan a la calle a protestar como síntoma que algo no está bien en la institución" (Reyes, 2016).

Luego de esa primera manifestación pública del MTP, el director general de la PNC respondió a dicho movimiento, ante la opinión pública, diciendo que "desde junio de 2014 realiza acciones para mejorar la estabilidad de los agentes policiales del país, con mejoras en sus áreas de trabajo y la permanencia de mesas de diálogo entre los agentes policiales y autoridades de la PNC". [30]

Lo cierto es que el MTP realiza "acciones de hecho" desde abril de 2015 y se ha convertido en un interlocutor de facto de las inquietudes y reclamos de una parte del personal policial administrativo y operativo.

En un giro conveniente de 180 grados, Marvin Reyes define el MTP como "un movimiento fundado bajo la filosofía del Movimiento por los Derechos Civiles y Políticos de Martin Luther King", que "no debe ser confundido como organización sindical", ya que "sus acciones las ejecutan como ciudadanos que están cansados de las arbitrariedades de la administración y que exigen una mejora de sus derechos" (Reyes, 2016). Dicha postura contrasta con sus primeras acciones de protesta en la que reclaman el espacio para ejercer la libertad sindical dentro de la corporación policial.

Incluso, Marvin Reyes afirma que las autoridades han interpuesto contra ellos procedimientos sancionatorios por la falta grave tipificada en el artículo 9 # 23 de la Ley Disciplinaria Policial (LDP), pero que dicha demanda es inconsistente,

> *"ya que no se apega al movimiento de trabajadores de policías que él representa. El término huelga se aplica a la organización de trabajadores y el MTP no tiene la calidad de sindicato. Así como tampoco sus acciones no se catalogan como huelga porque no se han desarrollado en su lugar de trabajo, ni tampoco dentro de su horario de trabajo" (Reyes, 2016).*

Finalmente, conviene argumentar del porqué se tipifica al MTP como un grupo de facto. En primer lugar, porque es un colectivo de miembros de la corporación policial que no tiene el reconocimiento jurídico, o sea, no tiene personería jurídica. Y esto básicamente, radica en la prohibición constitucional y legal que se ha comentado anteriormente. El secretario general

30 Cfr. "Todo mundo tiene derecho a expresarse y a plantear sus necesidades", dice el director general de la PNC, comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, recuperado de: http://www.diariocolatino.com/todo-mundo-tiene-derecho-a-expresarse-y-a-plantear-sus-necesidades-director-de-la-pnc/

del MTP manifiesta que "ni tan siquiera han pensado en apersonarse al Ministerio de Trabajo o [al] Ministerio de Gobernación para obtener un status legal, ya que su lectura política es que serán bloqueados por funcionarios del Gobierno" (Reyes, 2016). A pesar de su "informalidad", el MTP tiene una estructura organizativa encabezada por una junta directiva conformada por 11 miembros, con representación de los sectores administrativo y operativo y tienen delegados dispersos en el territorio. Además, tienen un fondo que proviene de la aportación de los miembros del MTP, quienes "tienen la obligación moral de aportar $2.00 mensuales al movimiento, pero que casi nadie lo otorga" (Reyes, 2016). También "han recibido el apoyo económico de organizaciones amigas nacionales e internacionales" (Reyes, 2016), sin especificar el nombre de tales organizaciones. Por otra parte, su finalidad es:

> *"Luchar en convertir a la PNC en la institución diseñada en los Acuerdos de Paz, buscar los mecanismos para que se establezcan los salarios acorde a sus responsabilidades, lograr que las condiciones de trabajo de la Policía sean dignas y alcanzar el cumplimiento de la carrera policial (promociones y ascensos)". (Reyes, 2016).*

En esa dirección, los manuales que introducen al estudio de la sociología, conciben la existencia de grupos formales e informales en la sociedad, siendo estos últimos aquellos donde no ha sido necesario el reconocimiento formal de la organización ni la juridicidad de sus normas, reglas o estatutos (Morales, 1991). Como "grupo social", el MTP tiene objetivos, valores, actividades compartidas, interacción recíproca de sus miembros, [31] conciencia e identidad grupal, estabilidad y duración relativa[32] (Morales, 1991). Por tanto, el MTP es un grupo de facto, sin el reconocimiento formal o legal del mismo, por lo que atenta contra las prohibiciones constitucionales y legales mencionadas.

## 4. Derecho de prevención de riesgos ocupacionales en la Policía Nacional Civil: Una vista a los riesgos psicosociales

El derecho de prevención de riesgos ocupacionales en los lugares de trabajo en El Salvador, se ha robustecido en los últimos años, no obstante tener un recorrido histórico de varias décadas en nuestro país (ver Gráfico 30). El impulso se ha debido fundamentalmente a la incorporación de la Ley Ge-

31 Interacción recíproca: Los miembros mantienen entre sí relaciones regulares que se ajustan a pautas normadas y con una duración suficiente para establecer una estructura interna de "status" y "roles".

32 Estabilidad y duración relativa: Es un criterio relativo, en el sentido que unos grupos sociales pueden tener una temporalidad predefinida, mientras que otros gozan de estabilidad en el tiempo.



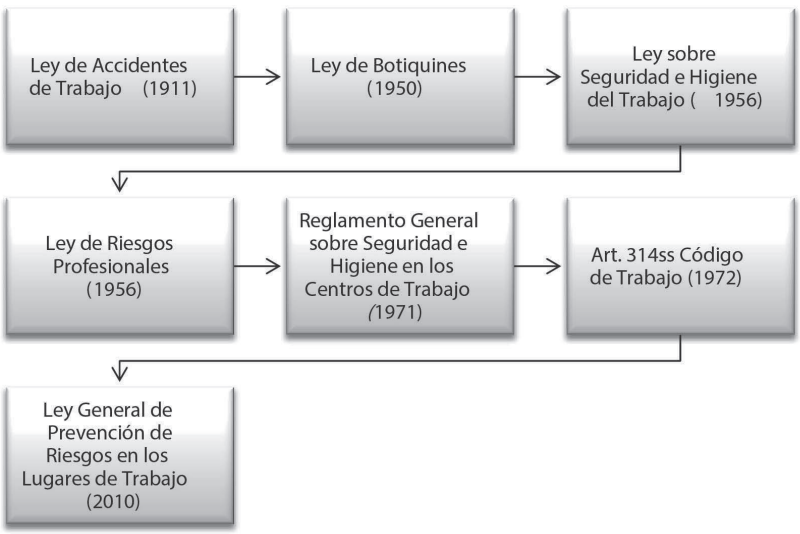
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

neral de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (LGPRLT)[33] en el ordenamiento jurídico salvadoreño

### 4.1. Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo

La LGPRLT tiene como objetivo desarrollar las disposiciones del artículo 44 de la Constitución de la República y del Convenio 155 de la OIT sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo.[34] Esto implica que el Estado procura implementar los principios relativos a la prevención de riesgos ocupacionales, a fin de velar para que se adopten las medidas tendientes a proteger la vida, la integridad corporal y la salud de los trabajadores. Para esto, el Estado debe considerar las condiciones biológicas, psicológicas y sociales de los trabajadores, a efecto de garantizar el más alto nivel de salud y seguridad en el desempeño de sus labores. [35]

**Gráfico 30 Antecedentes históricos de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo**




Fuente: Elaboración propia.

33 Decreto Legislativo No. 254, del 21 de enero de 2010; Diario Oficial No. 82, Tomo No. 387, del 5 de mayo de 2010. se hace constar que el presente decreto fue devuelto con observaciones por el presidente de la República, el 15 de febrero del año 2010, habiendo sido estas superadas por la Asamblea Legislativa, en sesión plenaria del 15 de abril del 2010; todo de conformidad al Art. 137 inciso tercero de la Constitución de la República.

Asimismo, la vigencia de este decreto fue postergado en dos ocasiones. Una primera prórroga se otorgó con el Decreto Legislativo No. 679, del 7 de abril de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 77, Tomo No. 391, del 27 de abril de 2011. En dicho decreto se estipuló la prórroga para la entrada en vigencia de la LGPRLT por 6 meses adicionales, contados a partir del día de su publicación. Posteriormente, el Decreto Legislativo No. 892, del 1 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 201, Tomo No. 393, del 27 de octubre de 2011, estableció la segunda prórroga por otros 6 meses más para la entrada en vigencia de la LGPRLT, contados a partir del día de su publicación.

34 Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, Considerandos I y II.

35 Ibídem, Considerando V.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

En esta investigación interesa verificar la ejecución de los principales aspectos de la LGPRLT en la PNC. En ese sentido, en primer lugar, es justo citar el Plan Estratégico Institucional de la PNC, para los años 2015-2019, el cual establece el tema de "Seguridad y salud ocupacional para el personal de la institución", como parte de sus políticas institucionales y lo desarrolla del siguiente modo:

"Promover condiciones laborales internas para disponer de medidas, medios y procedimientos razonables que permitan identificar condiciones y actos inseguros, a efecto de proteger, eliminar o minimizar los riesgos en el puesto de trabajo administrativo y operativo, con la finalidad de garantizar razonablemente la seguridad y salud del personal de la Institución en el desempeño de sus tareas y funciones" (PNC, 2015).

Es una política ambiciosa y progresista, acorde a una Policía moderna y a sus ambientes laborales. En consecuencia, la LGPRLT y el PEI de la corporación policial, constituyen los dos instrumentos básicos que empujarán el tema de la prevención de riesgos ocupacionales en la institución. En el presente análisis se explorarán 3 grandes áreas: 1) Comité de Seguridad y Salud Ocupacional (CSSO), 2) Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales ("el Programa") y 3) los Riesgos Psicosociales (RP).

### 4.2. Comité de Seguridad y Salud Ocupacional

El artículo 13 de la LGPRLT estipula la obligación de crear un CSSO en aquellos lugares de trabajo donde laboren 15 o más trabajadores. Para la conformación del CSSO este debe reunir los siguientes criterios (ver Gráfico 31):

a. La cantidad de miembros dependerá de la cantidad de empleados que laboren en el lugar de trabajo (ver Tabla 10). [36]

b. Equidad en la cantidad de miembros que representan al empleador y a los empleados:[37] El comité estará conformado por partes iguales de representantes electos por los empleadores y trabajadores respectivamente. Para el caso de los representantes de los trabajadores, se realizarán elecciones democráticas y transparentes con un quórum del 50% + 1 de asistencia respecto a la cantidad de empleados del lugar de trabajo. Serán electos quienes obtengan mayor número de votos.[38] Por su parte, el empleador remitirá un formulario con el nombre de sus representantes.

36 Artículo 15, Reglamento de Gestión de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (RGesPRLT).

37 Artículo 16, LGPRLT y Artículo 15, RGesPRLT.

38 Artículos 16 y 17 RGesPRLT.

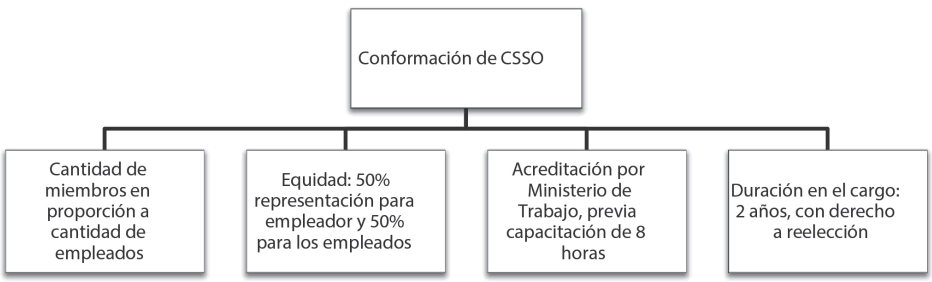


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

c. Los representantes de los trabajadores deberán participar de forma voluntaria, ostentar la calidad de empleado permanente, ser electo conforme al procedimiento de elección establecido y poseer formación e instrucción en materia de prevención de riesgos ocupacionales. Por su parte, los representantes del empleador, deben ser empleados permanentes y estar directamente relacionados a los procesos productivos o a la prestación de servicios del lugar de trabajo.[39] Una vez verificados los requisitos antes mencionados, los miembros recibirán una capacitación de 8 horas como mínimo en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y, posteriormente, serán acreditados por dicha institución.[40]

d. Serán 2 años de vigencia en el cargo, pudiendo ser reelectos o, en caso de no celebrarse una nueva elección de miembros, los salientes se renovarán automáticamente.[41]

**Gráfico 31 Criterios para la conformación de Seguridad y Salud Ocupacional**




Fuente: Elaboración propia.

39 Artículo 9 RGesPRLT.
40 Artículo 15, LGPRLT y Artículo 11, RGesPRLT.
41 Artículo 19 y 20, RGesPRLT.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Tabla 10 Cantidad de miembros y delegados de CSSO conforme a cantidad de empleados en el lugar de trabajo**

| Número de trabajadores | Número de representantes por cada parte (empleador y trabajadores) | Total de miembros de CSSO |
|---|---|---|
| 15 a 49 | 2 | 4 |
| 50 a 99 | 3 | 6 |
| 100 a 499 | 4 | 8 |
| 500 a 999 | 5 | 10 |
| 1000 a 2000 | 6 | 12 |
| 2001 a 3000 | 7 | 14 |
| De 3001 en adelante | 8 | 16 |

Fuente: Elaboración propia.

En el grupo focal desarrollado con un CSSO de la PNC (edificio administrativo), en su lugar de trabajo laboran aproximadamente entre 500 y 600 empleados, conformando su CSSO con 10 integrantes, que se distribuyeron equitativamente entre el empleador (5) y los trabajadores (5). Para la elección de los representantes de los empleados, se dispuso como mecanismo de elección la votación a mano alzada, para darle celeridad y transparencia al conteo, y por la modalidad de trabajo, el quórum se estableció a través de una convocatoria por grupos, a distinta fecha y hora. [42]

Asimismo, no tuvieron dificultades con su acreditación en el MTPS, ya que participaron en el curso inicial de 8 horas. Sin embargo,

> *"el CSSO tiene una vacante ya que sufrió el traslado de uno de los colegas para otro lugar de trabajo, rompiendo la equidad del 50% para empleador y 50% para trabajadores. El integrante trasladado era parte de la representación de los trabajadores".*[43]

El grupo focal también señaló que "la forma de trabajar de los CSSO en la institución es por lugar de trabajo, tal como manda la LGPRLT",[44] aunque también advirtieron la existencia de un Departamento de Prevención de Riesgos, que es el encargado de supervisar y monitorear la conformación de los CSSO a nivel nacional. Empero, el grupo focal explicó que en este departamento solo labora una persona, lo cual es muy limitado para las exigencias de la corporación.

42 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

43 Ídibem.

44 Ídibem.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

Los colaboradores del grupo focal estiman "que la cantidad total de CSSO que debería existir en todo el país en el seno de la PNC, rondaría los 300 comités, de los cuales habrán unos 200 comités que se descomponen a menudo por los traslados constantes del personal".[45]

Los traslados, "en muchos casos no respetan la calidad de miembro de CSSO, a pesar de que se dan casos en que el movimiento del personal obedece a criterios de seguridad personal porque puede estar en peligro la vida del sujeto".[46]

**Funcionamiento** (ver Gráfico 32). Los CSSO sesionarán ordinariamente por lo menos 1 vez al mes y extraordinariamente las veces que sea necesario.[47] Las convocatorias a las sesiones ordinarias las efectuará el secretario y el presidente en el caso de las extraordinarias.[48] Asimismo, se señala que en la primera sesión se nombrarán los respectivos cargos en la interna del CSSO.[49] Se tendrá en consideración que la presidencia será rotatoria, un año la ejercerá un representante del empleador y el siguiente un representante de los empleados.[50] Para el desarrollo de la reunión, se demanda la presencia de la mitad más 1 de los miembros del CSSO.[51] También, para un mejor desempeño del CSSO, se requiere que sus miembros sean capacitados por una cantidad mínima de 48 horas, durante los primeros 6 meses en el ejercicio de sus cargos.[52] El CSSO tendrá bajo su responsabilidad la realización de inspecciones periódicas, investigación de accidentes, la elaboración de su reglamento y política institucional y remitir por escrito sus recomendaciones al empleador.[53]

El grupo focal manifestó que en el transcurso del año 2016, han logrado cumplir con la sesión mensual, excepto durante el mes de agosto. Casi siempre sesionan incompletos, pero alcanzan el quórum requerido para el desarrollo de la misma.

> *"La principal dificultad para cumplir con la asistencia a la sesión del CSSO es la carga laboral de cada uno de los miembros en sus puestos de trabajo, de tal modo que en algunas ocasiones han debido sacrificar la hora de almuerzo o desatender las propias obligaciones de la jornada laboral, o retirarse un poco más tarde de su trabajo".*[54]

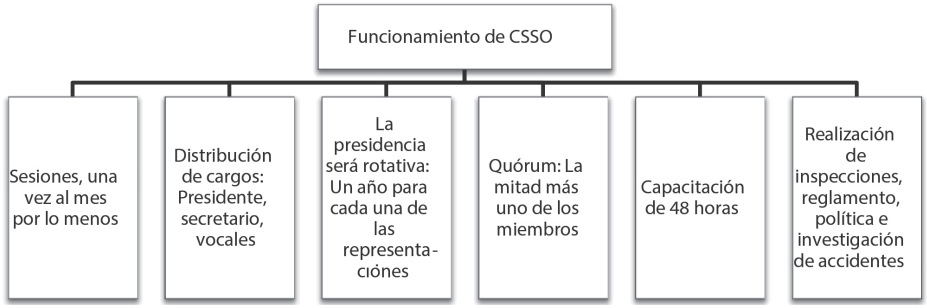
45 Íbidem.
46 Íbidem.
47 Artículo 25, RGesPRLT.
48 Artículo 27, RGesPRLT.
49 Artículo 28, RGesPRLT.
50 Artículo 29, RGesPRLT.
51 Artículo 31, RGesPRLT.
52 Artículo 15, LGPRLT y Artículo 10, RGesPRLT.
53 Artículo 17, LGPRLT.
54 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

La administración proporciona el lugar para desarrollar las sesiones del CSSO, así como también han recibido las 48 horas de capacitación que complementan el curso inicial impartido por el MTPS. Dicha capacitación "fue impartida por la persona encargada del Departamento de Prevención de Riesgos de la PNC".[55]

**Gráfico 32 Criterios para el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud Ocupacional.**




Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, se ha cumplido a cabalidad con las convocatorias, el levantamiento de actas, la elaboración del reglamento y la formulación de la política institucional. El CSSO "pronto cumplirá un año de vida, por lo que no habrá problemas con traspasar la presidencia a la contraparte".[56]

Con respecto al apoyo institucional, el solo hecho que la materia de seguridad y salud ocupacional esté incorporada en el PEI ya es significativo, aunque "existe el temor fundado que todo se quede en papel o que solo se haya incorporado al PEI por cumplir con una norma legal y una formalidad".[57]

### 4.3. Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales

Este programa "es el instrumento en el que queda plasmado el proceso de promoción, ejecución, supervisión y evaluación de la acción preventiva del lugar de trabajo". [58] Esto quiere decir, que contiene la forma, el método, la técnica y las acciones que el empleador del lugar de trabajo instituye para trabajar la gestión de la prevención de los riesgos ocupacionales. Todo programa debe contener los 10 elementos mínimos que señala el artículo 8 de la LGPRLT (ver Gráfico 33).

de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

55 Ídibem.

56 Ídibem.

57 Ídibem.

58 Artículo 35, RGesPRLT.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

El grupo focal señaló que "tienen su programa debidamente formulado, aunque reconocen tener algunas debilidades técnicas..., no obstante, este fue formulado por cuenta propia, con la asesoría del Departamento de Prevención de Riesgos de la institución".[59] En el desarrollo del grupo focal se abordaron los aspectos técnicos de 3 elementos básicos del programa: Evaluación de riesgos, registro de accidentes y formulación de programas preventivos y sensibilización. Según el grupo focal, la evaluación de riesgos se elaboró a partir de una inspección in situ que se hizo por todas las instalaciones. El recorrido permitió la recolección de información y la observación directa de las tareas desarrolladas y del puesto de trabajo en el que se realizan. De esa manera, se procedió a determinar si los niveles de riesgos eran leves, medios y altos.[60] A pesar de eso,

> *"las limitaciones del CSSO fueron el desconocimiento de la existencia de un manual de descripción de puestos en que se detalle el perfil de los mismos, sus funciones y competencias, así como la ausencia de herramientas técnicas necesarias para hacer una buena evaluación de riesgos... se hizo lo humanamente posible".*[61]

En el tema de registro de accidentes el saldo es regular. Por un lado, el CSSO cuenta con el número de registro extendido por el MTPS a través de la plataforma digital del Sistema Nacional de Accidentes de Trabajo (SNAT), de manera que cuando suceda un accidente laboral, se envíen los datos a través del internet y, posteriormente, se remitan en físico. Sin embargo, el grupo focal no posee un adecuado protocolo de investigación de accidentes y no posee un registro o historial actualizado en el cual consignen los accidentes laborales. En efecto, los integrantes del CSSO confirmaron la existencia de un registro que recaba el índice de accidentabilidad (asesinados, accidentados, etc.), pero esa base de datos no está a disposición de los CSSO.[62]

59 Grupo focal realizado el día 5 de octubre de 2016, con el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la Policía Nacional Civil. Entrevistador: L. C. Muñoz.

60 Ídibem.

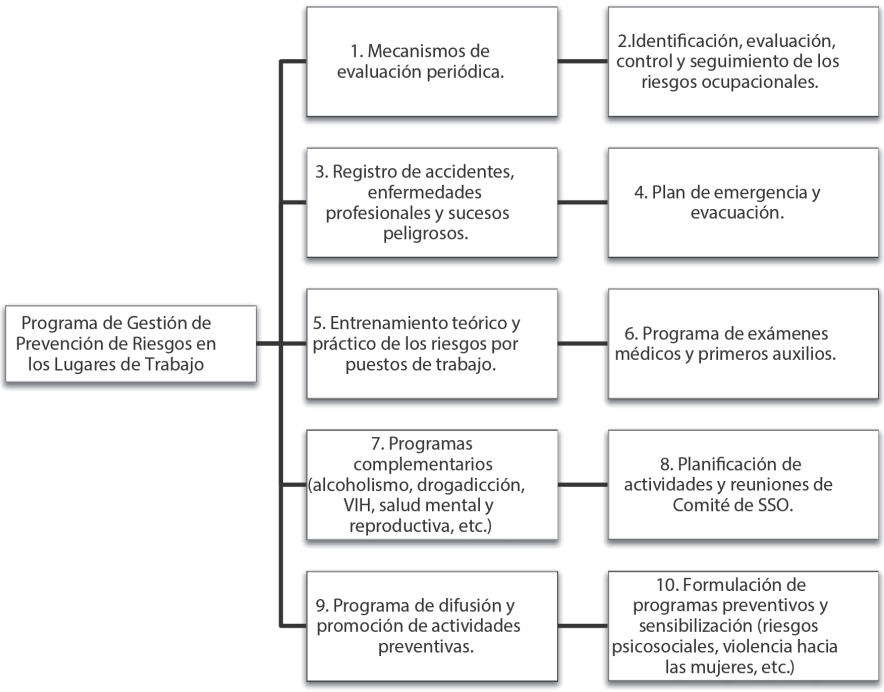
61 Ídibem.

62 Ídibem.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 33 Elementos básicos del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos Ocupacionales**




Fuente: Elaboración propia a partir del rt. 8 de la LGPRLT.

### 4.4. Riesgos psicosociales

En las encuestas realizadas en materia de seguridad y salud ocupacional, se consultó si la institución policial tiene un programa de atención de riesgos psicosociales para sus miembros, 3 respondieron afirmativamente, 2 que no y una persona no sabía o no quiso responder.

En el grupo focal, la respuesta fue totalmente negativa: “No se cuenta con un programa adecuado de riesgos psicosociales que ayude a manejar los niveles de estrés ocasionados por la carga laboral”.[63]

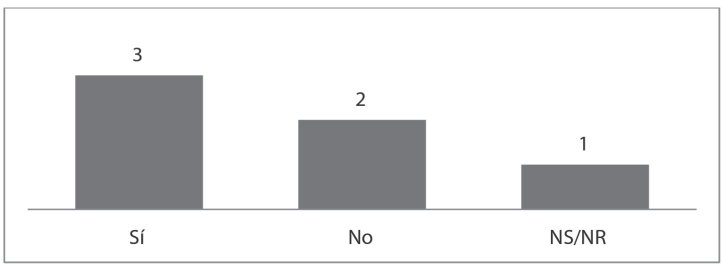
Los riesgos psicosociales se ubican en el elemento básico número 10 del programa y están vinculados a la formulación de programas preventivos y de sensibilización. El artículo 7 de la LGPRLT define los riesgos psicosociales como,

63 Íbidem.

*"aquellos aspectos de la concepción, organización y gestión del trabajo, así como de su contexto social y ambiental que tienen la potencialidad de causar daños, sociales o psicológicos en los trabajadores, tales como el manejo de las relaciones obrero-patronales, el acoso sexual, la violencia contra las mujeres, la dificultad para compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares y toda forma de discriminación en sentido negativo".*

Esta definición advierte que "pueden" existir componentes de la organización del trabajo y su contexto social y ambiental que provocan daños a la salud mental y física de los trabajadores.

**Gráfico 34 ¿Existe un programa de atención de riesgos psicosociales para los miembros de la corporación?**




Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el artículo 55 de RGesPRLT menciona que los programas de sensibilización deben incluir acciones educativas con la participación de un conocedor de la materia para contribuir en la construcción de una nueva cultura organizacional, con miras a favorecer un ambiente de trabajo saludable y, en segundo lugar, debe establecerse un mecanismo de investigación y detección temprana de este tipo de riesgos.

Además, esa misma disposición manda a la formulación y ejecución de 5 medidas preventivas de riesgos psicosociales (ver Gráfico 36):

a. Minimizar los efectos negativos del trabajo monótono y repetitivo.

b. Establecer medios para que las relaciones laborales sean beneficiosas y respetuosas.

c. Hacer participar a los trabajadores en la adopción de cambios en la organización del trabajo, relacionados con la seguridad y salud ocupacional.

d. Sensibilizar sobre las causas y efectos de la violencia hacia las mujeres y acoso sexual.



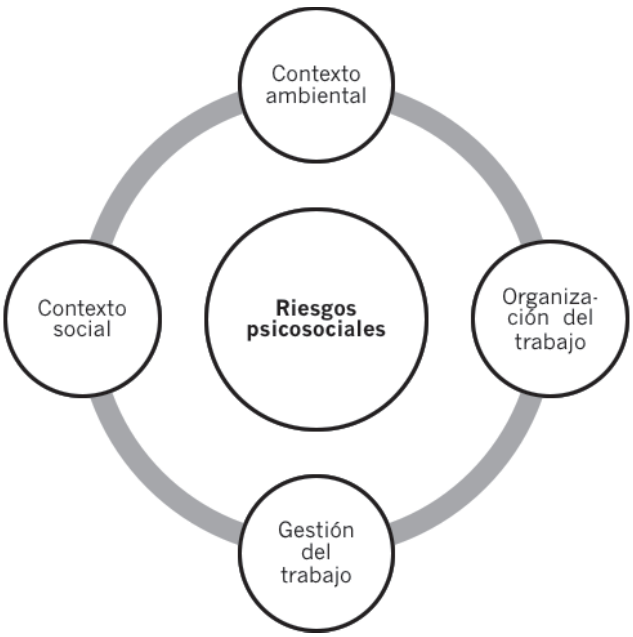
ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

e. Recolectar propuestas en todos los niveles y ámbitos del lugar de trabajo.

Los riesgos psicosociales merecen que se traten de una forma técnica, profesional e integradora en la PNC, por el tipo de labor que desarrollan. El 83.33% de los encuestados del CSSO percibe que la delincuencia o criminalidad es el principal riesgo laboral de los servidores públicos del Nivel básico y el resto considera que es la falta de acondicionamiento físico. Estas respuestas denotan la preponderancia que se les da a ambos factores que pueden determinar la satisfacción, la confianza y la seguridad de un miembro policial con su institución.

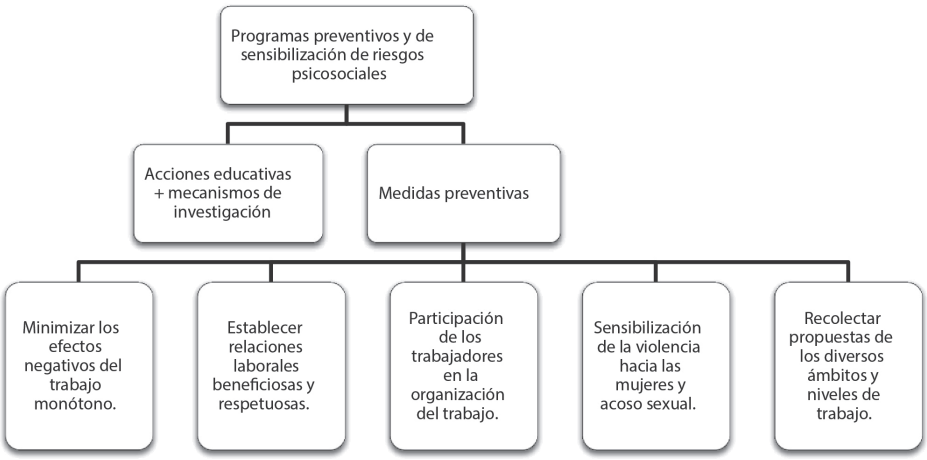
Otro dato amerita resaltar, es que el 83.33% de los encuestados del CSSO comprenden la proporcionalidad directa entre la atención eficiente y eficaz de los riesgos laborales del personal policial (especialmente del Nivel básico) y el mejoramiento en la prestación de servicios de seguridad pública para la ciudadanía y en los índices de cumplimiento de los planes y programas de la institución.

**Gráfico 35 Los riesgos psicosociales y su escenario contextual**




Fuente: Elaboración propia a partir del Art. 7 de la LGPRLT.

**Gráfico 36 Elementos de programas Preventivos y Sensibilización de Riesgos Psicosociales.**

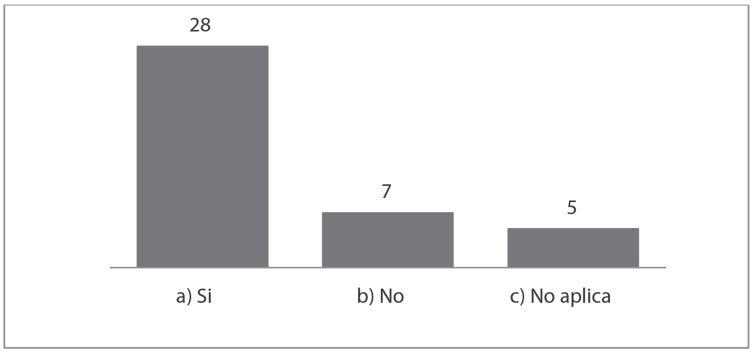



Fuente: Elaboración propia a partir de lo estipulado en el artículo 55 del Reglamento de la Gestión de la Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.

Asimismo, a propósito del tema de riesgos psicosociales, al grupo de encuestados del Nivel operativo, se le consultó sobre la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género. En primer lugar, se pidió contestar sobre si conocen de la existencia de la política (ver Gráfico 37), a lo cual se tuvo una respuesta mayoritariamente positiva (28 de 40 dijeron que sí conocen la política).

A continuación, se pidió la valoración sobre la necesidad de que se implemente una política de género en la PNC (ver Gráfico 38), obteniendo una respuesta positiva (34 de 40, 29 dijeron que la implementación de la política es muy necesaria y 5 que algo necesaria).

**Gráfico 37 Conocimiento del Nivel de operación de la Política de Equidad e Igualdad de Género de la PNC**




Fuente: Elaboración propia.

En el instrumento que se desarrolló con el grupo de encuestados del Nivel básico (40), se les consultó someramente sobre algunos elementos de condiciones laborales, para que valoraran dichos elementos que, como puede apreciarse en la Tabla 11, las condiciones mejor evaluadas son "condiciones de mujer embarazada" con un total de 21 elementos que las valoró positivamente (5 muy bueno y 16 bueno), las "relaciones interpersonales" con un total de 19 (5 muy bueno y 14 bueno) y "atención médica" con 16 (3 muy bueno y 13 bueno); en cambio, los peores evaluados son los "incentivos laborales" con 18 opiniones negativas (6 muy mal y 12 mal), "infraestructura policial" con 15 (5 muy mal y 10 mal) y "asistencia salud mental" con 12 (4 muy mal y 8 mal).

En cuanto a la medición del grado de importancia que el nivel operativo confiere a elementos de salud mental (ver Gráfico 39), abrumadoramente la mayoría respondió en forma positiva (31). Por otra parte, respecto al grado de motivación de pertenencia a la corporación policial de parte del personal del Nivel de operación (ver Gráfico 40), una parte considerable expresa que está motivado de pertenecer a la PNC (25 mucho y 8 algo).

**Gráfico 38 Percepción del nivel deperación acerca de la necesidad de implementación de la Política de Equidad e Igualdad de Género**

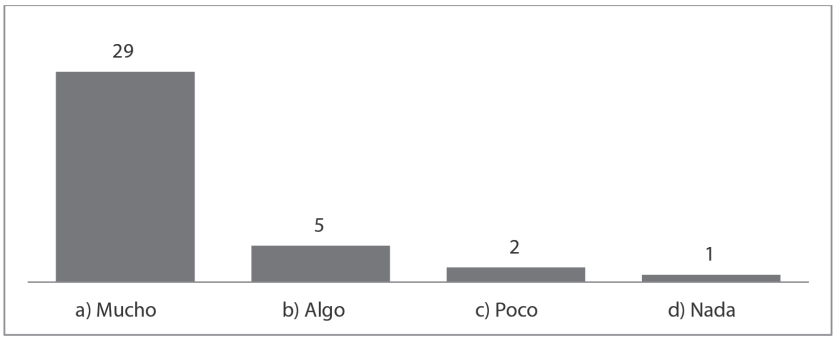
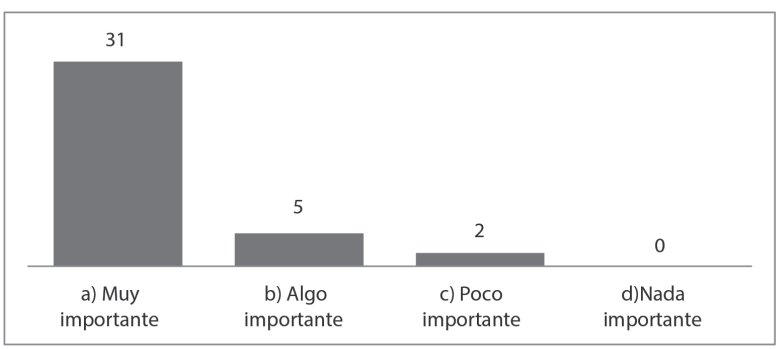



**Tabla 11 Valoración de condiciones laborales**

| Condición | Muy bueno | Bueno | Regular | Mal | Muy mal | No contestó |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Atención médica | 3 | 13 | 17 | 3 | 4 | 0 |
| Asistencia salud mental | 4 | 11 | 13 | 8 | 4 | 0 |
| Relaciones interpersonales | 5 | 14 | 13 | 3 | 3 | 2 |
| Incentivos salariales | 1 | 6 | 12 | 12 | 6 | 3 |
| Infraestructura policial | 1 | 10 | 14 | 10 | 5 | 0 |
| Condiciones mujer embarazada | 5 | 16 | 8 | 5 | 3 | 3 |

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 39 Valoración de servicios de asistencia de salud mental**

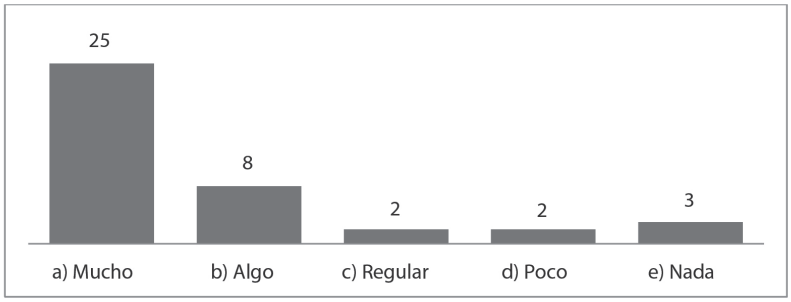



Fuente: Elaboración propia.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Gráfico 40 Motivación del personal del Nivel Operativo de la PNC**




Fuente: Elaboración propia.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

1. En general, se percibe un aceptable grado de cumplimiento institucional de la PNC en relación a los derechos individuales de trabajo estipulados en la Ley de la Carrera Policial, tal como evidenciaron las respuestas de un grupo de encuestados del Nivel de operaciones. Esta aceptabilidad al cumplimiento de las obligaciones de la ley está vinculada a que la institución hace los esfuerzos para pagar los salarios, bonificaciones, vacaciones y aguinaldos en el tiempo oportuno y de manera íntegra, etc., e inclusive, está fuera de discusión el compromiso de las altas autoridades para mejorar las condiciones laborales del núcleo operativo; mas bien, la interrogante debe ser si es suficiente o justo el diseño del marco legislativo de los derechos individuales de trabajo de los miembros del Nivel básico de la corporación.

En este último sentido, existe evidencia sostenible para afirmar que el diseño integral es insuficiente para satisfacer, motivar y entusiasmar al personal; así por ejemplo, con el tema salarial no se discute la regulación de la LCP, tampoco el escalafón, ni los esfuerzos del Estado para cancelar puntualmente los salarios; sin embargo, los montos asignados al Nivel básico son insuficientes para adquirir la Canasta Básica Ampliada, y no son proporcionales a la naturaleza de las funciones del sector operativo, dadas sus ocupaciones, los riesgos a su vida e integridad física en el ejercicio de sus funciones o, inclusive, por el mero hecho de pertenecer a la PNC y, por supuesto, la enorme responsabilidad que recae sobre ellos para alcanzar el éxito de los planes de seguridad ejecutados por el Gobierno. Algo similar puede argumentarse con el tema de los ascensos, las bonificaciones, los aguinaldos, las condiciones laborales, etc., los cuales si bien el personal evalúa en forma positiva, es perfectiva la ejecución de sus procedimientos y el otorgamiento justo de los mismos.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

2. La falta de reconocimiento del derecho colectivo de trabajo en la legislación laboral de la PNC, es un asunto que trasciende la responsabilidad de la institución y del propio Órgano Ejecutivo, debido a que la causa de esta situación deriva de la prohibición del artículo 47 de la Constitución de la República. En consecuencia, conceder espacios institucionales a grupos beligerantes o de facto como el MTP sería totalmente ilegal. Pese a lo anterior, la corporación policial debe prestar atención a las necesidades de su personal, especialmente los pertenecientes al núcleo operativo, por lo que debe fomentar el diálogo en todos los niveles e instancias y crear los mecanismos necesarios y pertinentes para que fluya la comunicación en todas las direcciones. De esta manera se irá construyendo, progresivamente, una Policía más democrática e incluyente.

3. Sin duda, a mayor prevención de los riesgos laborales en el núcleo de operación de la PNC, mayor será el desempeño corporativo. El grupo focal desarrollado con un Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de la institución y las encuestas personales realizadas a 6 de sus miembros, señalan que el 83.33% está plenamente de acuerdo con la relación entre protección y prevención de los riesgos laborales del núcleo de operaciones de la PNC y la proporcionalidad directa con el desempeño institucional. Por otra parte, el grupo de encuestados del Nivel de operaciones, manifestó su percepción de la importancia por mantener niveles óptimos en las condiciones laborales y opinó favorablemente por la utilidad, el beneficio y la necesidad de los servicios de salud mental y la implementación de la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (atención en riesgos psicosociales).

El artículo 84 de la Ley de la Carrera Policial, presenta dos inconsistencias constitucionales. En primer lugar, señala que el tiempo que supere el período semanal establecido (44 horas) se compensará en tiempo libre, sin embargo, el artículo 38 # 6 ordena que el tiempo extraordinario debe pagarse con un recargo pecuniario. En segundo lugar, en cuanto al tiempo nocturno, se presenta una inconstitucionalidad por omisión, ya que la LCP no regula el tiempo de duración de la jornada nocturna que de acuerdo a la norma constitucional precitada debe ser menor a la jornada diurna; asimismo, en igual forma que el trabajo extraordinario, el artículo 84 no señala el pago del recargo correspondiente por desarrollar trabajos nocturnos, lo cual es contra lo ordenado por la Constitución. Ambos elementos son indicadores del problema que existe con la regulación de las jornadas laborales que, usualmente, conlleva el trabajo en temas de seguridad, tanto en el ámbito público como en el privado: la extensión de las jornadas de trabajo.

Sobre la seguridad y la salud ocupacional, las jornadas laborales extensas son contraproducentes tanto para la persona trabajadora como para la institución; para la primera, en tanto que supone un desgaste a su salud



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

física y mental y hasta se puede ver perjudicado el entorno de la vida personal y familiar del policía.

Sin duda, debe sopesarse la obligación de prestar un servicio de seguridad pública ininterrumpidamente y, por otra parte, la esfera de derechos de un policía, que es un servidor público y un ser humano contingente que sufre el desgaste físico y mental por laborar jornadas extenuantes y cargadas de estrés. A la par, deberían evaluarse las condiciones físicas de todas las delegaciones y proveerlas de todos los insumos necesarios para desarrollar una actividad de forma decente, inclusive, para gozar de verdaderos descansos dentro de la jornada.

### 5.2. Recomendaciones

1.En cuanto al tema de salarios, se recomienda revisar los montos del personal del Nivel básico, de tal manera que se ajusten a la inflación acumulada durante los últimos años y que mejore su poder adquisitivo real. De implementarse un incremento, este debe ser sostenible para las finanzas de la institución. En el tema del escalafón salarial y los incentivos salariales, por un lado, debe considerarse la responsabilidad de los policías en el desempeño de sus funciones y la exposición de sus vidas e integridad física y mental frente al combate de la delincuencia, pero también, debe buscarse una fórmula que desarrolle la profesionalización de la carrera y la función policial, de modo que exista el aliciente pecuniario que esté vinculado al mejoramiento del rendimiento y a la productividad de la corporación policial.

2. El incremento salarial por sí solo no dignificará las condiciones materiales de los policías y su familia, así como tampoco, se podrán alcanzar cifras cuantiosas para los salarios. Por lo tanto, el aumento en las remuneraciones debe estar acompañado con otro tipo de medidas, como por ejemplo, la actual entrega de un bono de $200.00 trimestrales, cuyo fondo proviene de la recaudación de la contribución especial para la seguridad ciudadana y la convivencia, la cual recae sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades.[64]

Al bono se le pueden sumar programas de bienestar policial como asistencia médico-hospitalaria, asistencia de salud mental, asistencia odontológica, asistencia financiera mediante préstamos personales o hipotecarios para la adquisición de una vivienda a través de convenios con entidades del sector público-financiero para ofrecer tasas de interés preferenciales a largo plazo y fomentar programas institucionales *motu proprio*

64 En la coyuntura de la redacción del presente artículo, se discute en la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, una propuesta del Órgano Ejecutivo en el orden de incrementar el bono trimestral de $200.00 a $300.00.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

¿Plan Ciudad Policía?, crear una despensa para proveer de granos básicos y artículos de primera necesidad al costo o buscar convenios interinstitucionales no solo con el sector público sino con la empresa privada y/o supermercados, para brindar precios especiales, entre otras medidas.

También se podría pensar en la construcción de centros recreativos o buscar un convenio con los centros recreativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; realización de convivios o fiestas familiares, torneos deportivos para ellos y sus hijos, premios a los policías más destacados por sus cualidades profesionales y humanas, etc.

Sin duda, para aplicar incrementos salariales y otorgar incentivos remuneratorios y no remuneratorios, es indispensable una mejora en la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa y presupuestaria de la corporación policial para obtener ciertos recursos de los fondos asignados actualmente a la PNC, pero también, debe incorporarse a los principales actores de la vida nacional, del sector público y privado, un acuerdo o pacto nacional que incluya, entre muchos aspectos a considerar, ciertamente reducir los principales índices de inseguridad (homicidios y extorsiones, mitigación de los grupos delincuenciales pandilleriles, narcotraficantes y crimen organizado, etc.), en paralelo con el mejoramiento continuo de las condiciones laborales de los policías.

3. Mientras no se propicie una reforma al inciso segundo del artículo 47 de la Constitución, el sindicalismo en la PNC no será posible. Sin embargo, a pesar de la existencia de este impedimento, sería legítimo que las autoridades consideren mecanismos de diálogo permanentes con el personal policial de los distintos niveles y categorías.

Esto con el objetivo de crear una agenda de trabajo democrática y participativa, es decir, construida por todos los actores y que al mediano plazo se proyecte la concreción de resultados tangibles y esperanzadores. Para este fin, la PNC podría buscar la asesoría o el acompañamiento de otras instancias del Órgano Ejecutivo que están implementando planes similares, como la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

La generación de una cultura de diálogo, participación y transparencia, sobre todo en el tema laboral, coadyuva muchísimo a aliviar la fuerte tensión y carga entre las autoridades y representantes de los trabajadores, pero también ayudaría a legitimar las acciones institucionales, a atender oportuna y efectivamente los problemas existentes concernientes a las relaciones laborales, al quehacer institucional y al mejoramiento de los servicios públicos. Esto último significa buscar soluciones pacíficas a los conflictos, mejorar los climas laborales, reforzar los valores democráticos y la gobernabilidad, superando todo indicio de autoritarismo, arbitrariedad y militarismo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

4. En el tema de la prevención de riesgos ocupacionales, en primer lugar, debe fortalecerse la unidad responsable a nivel institucional. En el grupo focal, los participantes expresaron que existen dos instancias simultáneas que se involucran en el tema: El Departamento de Prevención de Riesgos y el Departamento de Seguridad y Salud Ocupacional, los cuales no aparecen en el organigrama institucional colgado en el sitio web de la PNC de septiembre de 2013. Deben unificarse ambas instancias y si no, fortalecer la vigente, a modo que tenga el recurso humano, tecnológico e institucional necesario para el correcto desempeño de sus funciones. Demás está decir que en este departamento debería haber el personal competente desde un punto de vista técnico, y multidisciplinario con profesionales capaces de formular planes de trabajo estratégicos. Ahí caben ingenieros industriales, psicólogos, abogados, trabajadores sociales y administradores, entre otros.

Lo anterior proporcionaría el andamiaje institucional necesario para implementar la política institucional de seguridad y salud ocupacional que se esboza en el PEI, pero también colaboraría a la coordinación con todas las delegaciones y lugares de trabajo de la PNC, para crear los CSSO donde no existan y/o recomponer aquellos que están incompletos. Con los CSSO existentes se les debe generar las condiciones para que ejecuten su trabajo y, desde la Dirección General debe brindarse todo el apoyo para fomentar la cultura de la seguridad y salud ocupacional y de la prevención de riesgos ocupacionales.

Con ese tema de los CSSO, se recomienda que la institución formule y ejecute un plan de atención de los CSSO de la PNC, a la brevedad posible. Ese plan debe contener los pasos para su conformación, reelección, capacitación y el asunto de los traslados de sus miembros (solo posibilitarlo como una medida excepcional). Asimismo, que existan asesores de CSSO a tiempo completo que permitan subsanar los vacíos técnicos que se presenten dentro de su funcionamiento y en la formulación y ejecución de los Programas de Prevención de Riesgos Ocupacionales.

Con el tema de los riesgos psicosociales, es urgente que se formule un plan a corto plazo que atienda esta dimensión humana del policía. Para esto, primero hay que generar la conciencia de que es una labor peligrosa (más allá de que técnicamente no ha sido catalogada como tal por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social), por la exposición de la vida, la salud y la integridad física, mental y moral del policía; quien en un abrir y cerrar de ojos puede perder su propia vida. Se deben ejecutar los protocolos institucionales contra el acoso laboral, mejorar los acondicionamientos físicos de las delegaciones y lugares de trabajo (ventilación, iluminación, temperatura, mobiliario, camas, baños, infraestructura), políticas de buen trato verticales y horizontales (de jefe a subordinados y entre compañeros del mismo grado jerárquico, respectivamente), e intensificar los planes



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

de capacitación para jefaturas y personal en general (motivación laboral, alcoholismo, drogadicción, VIH, violencia de género, manejos de estrés laboral y personal).

En el tema de violencia de género, debe aprovecharse la oportunidad que brinda la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género para interiorizara a todo nivel. Aunque la mayoría conoce de su existencia, debe trascender a la aplicación práctica en cada uno de los procesos, productos, servicios y procedimientos policiales, pero sobre todo, en las relaciones interpersonales entre colegas del mismo nivel y colegas de distinta categoría y nivel.

5. Mejorar la regulación y observancia de los procedimientos y períodos para la realización de los ascensos. La esperanza y motivación de una gran cantidad de elementos policiales radica en la posibilidad futura de ascender en la escala jerárquica de la PNC y, por ende, aumentar sus ingresos salariales. Significa que se debe perfeccionar la gestión de los procedimientos de ascensos (convocatoria, periodicidad, profesionalización de la planta docente, divulgación clara de los perfiles y requisitos de los aspirantes, duración de los cursos, plan de estudios, etc.) y que los contenidos de los cursos coadyuven al fortalecimiento de las capacidades de los miembros del Nivel operativo (teórico-práctico).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

**Bibliografía**

Acuerdo de Paz de El Salvador. (1992). San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Arauz, S. (1 de enero de 2007). La historia de Calvo y los convenios OIT. El Faro. Recuperado de http://archivo.elfaro.net/secciones/observatorio/20070101/observatorio10_20070101.asp

Costa, G. (1999). La Policía Nacional Civil de El Salvador. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

De Buen Lozano, N. (1981). Derecho del Trabajo (4a. Ed.). México: Editorial Porrúa.

DIGESTYC (2015). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador: Gobierno de la República de El Salvador. Ministerio de Economía.

Domínguez, J. L. (1989). Una propuesta para el estudio del sindicalismo policial español. En R. Bergalli. El Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica (pp. 215-244). Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU).

Escuela Nacional Sindical. (2015). Manual de Derechos Laborales: El derecho a la libertad sindical en Colombia. Medellín: La Patria, Manizales.

FUSADES (2005). Ratificación de los Convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Boletín de Estudios Legales. Recuperado de: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletin_500.pdf

Grande, E. C. (2008). Propuesta de un programa de motivación para los agentes de seguridad de la Policía Nacional Civil (PNC). San Salvador, El Salvador: Universidad Dr. José Matías Delgado.

Méndez, R. (27 de mayo de 2009). Asamblea ratifica reforma que permite la libre sindicalización de empleados públicos. La Página. Recuperado de http://www.lapagina.com.sv/nacionales/9770/2009/05/27/Asamblea-ratifica-reforma-que-permite-la-libre-sindicalizacion-de-empleados-publicos

Mintzberg, H. (1979). La estructuración de las organizaciones: Una síntesis de la investigación. México: Prentice Hall.

Morales, J. (1991). Introducción a la Sociología. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.

OIT. (1919). Constitución de la OIT. Washington: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. (2006). La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (5a. Ed.). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Pérez, M. E. (Octubre de 2011). La



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

protección socio jurídica laboral de los policías de México. Revista Jurídica Jalisciense (43-45), pp. 123-148.

PNC. (2015). Plan Estratégico Institucional 2015-2019. San Salvador: Policía Nacional Civil. Gobierno de El Salvador.

PACT. (2010). Justicia laboral y derechos humanos en El Salvador: Manual autoformativo. San Salvador, El Salvador: Programa para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral para CAFTA-DR (PACT).

FUNDAPEM. (2008). Derechos laborales en Centroamérica y Panamá. Para el fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: Proyecto Cumple-Gana, FUNDAPEM.

USAID, (2009). United State Agency International Development. Diagnóstico Organizacional de la Policía Nacional Civil. Programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia "Mejorando el sistema de justicia en El Salvador". San Salvador: USAID del pueblo de los Estados Unidos de América.

Warshaw, L. (1998). La violencia en el lugar de trabajo. En O. I. (OIT), Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo ( Capítulo 51.2). Madrid (versión española): Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

**Legislación**

Constitución de la República de El Salvador (1993)
Decreto No. 38, 15 de diciembre de 1993
Diario Oficial No. N° 234, Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1983
LOPNC. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (1992) (derogada)
Decreto Legislativo No. 269, 25 de junio de 1992
Diario Oficial No. 144, Tomo 316, 10 de agosto de 1992.

LOPNC. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (2001) (vigente)
Decreto Legislativo No. 653, 6 de diciembre de 2001.
Diario Oficial No. 240, Tomo 353, 19 de diciembre de 2001.

LCP. Ley de la Carrera Policial (1996) Decreto Legislativo No. 773, 26 de julio de 1996.
Diario Oficial No. 144, Tomo 332, 7 de agosto de 1996.

Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (2010)
Decreto Legislativo No. 254, 21 de enero de 2010.
Diario Oficial No. 82, Tomo No. 387, 5 de mayo de 2010.

Sentencia de Inconstitucionalidad, 63-2007/69-2007. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 16 de octubre de 2007.

CC BY



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 99-171

# Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública*

Juan Ricardo Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa Nacional, El Salvador

ricardogomezhecht@gmail.com

Recibido: octubre 26 de 2016
Aceptado: enero 22 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 173-236]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4311

**Resumen**

La creación (octubre 2014) de la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) genera una serie de cambios substanciales en el sistema de control, supervisión y fiscalización de las instituciones de seguridad pública en El Salvador. A pesar de la inmensa capacidad legal para incidir en la calidad del servicio policial, su formación y en la capacitación de la Policía, la IGSP en vez de haberse fortalecido se ha debilitado y perdido protagonismo. Esta situación obliga a las autoridades de seguridad pública asignar el presupuesto, recursos humanos y materiales acordes a los nuevos requerimientos de las funciones de la IGSP. Este solo hecho reflejaría la existencia de voluntad política para materializar un sistema de control y supervisión, eficaz y eficiente, sobretodo en estos tiempos en que la necesidad de enfrentar la situación de violencia e inseguridad puede degenerarse en una desnaturalización de la Policía Nacional Civil.

**Palabras clave**

Policía, disciplina, control, supervisión, contraloría, seguridad pública.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista “Policía y Seguridad Pública”.

# Control and supervision of the National Civil Police: Institutional study of the General Inspectorate of Public Safety*

Juan Ricardo Gómez Hecht

Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa Nacional, El Salvador

ricardogomezhecht@gmail.com

Received: October 26, 2016
Accepted: January 22, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 173-236]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4311

**Abstract**

The creation (October 2014) of the General Inspectorate of Public Security (IGSP) caused a series of substantial changes in the system of control, supervision and oversight of public security institutions in El Salvador. Despite the immense legal capacity to influence the quality of the police service, its training and the education of the Police, the IGSP, instead of becoming stronger, has weakened and lost prominence. This situation forces the public security authorities to allocate the budget, human resources and materials in accordance with the new requirements of the functions of the IGSP. This fact alone would reflect the existence of the political will to materialize a system of effective and efficient control and supervision, especially in current times in which the need to confront the situation of violence and insecurity can degenerate into a denaturalization of the National Civil Police.

**Keywords**

Police, discipline, control, supervision, comptroller, public safety

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

*"Quien hace lo que quiere, no hace lo que debe"*
*Anónimo*

**Introducción**

En el siglo XXI, uno de los principales desafíos de los Estados en el mundo consiste en garantizar a su población el orden, la tranquilidad y el pleno goce de sus derechos individuales y colectivos, dentro de un marco democrático, de respeto a los derechos humanos y de vigencia de un Estado de derecho. Esta tarea primordial, en la mayoría de países, se encomienda a cuerpos de Policía, los cuales gozan de una serie de facultades exclusivas, situación que hace imprescindible el establecimiento de mecanismos de control tanto internos como externos, que aseguren no solo la eficacia, eficiencia y calidad de la función policial, sino también la legalidad, el profesionalismo y la integridad de la actuación de sus miembros. A su vez, una mejora y perfeccionamiento de los sistemas contralores y de supervisión de las instituciones de seguridad pública, tendrá un impacto positivo en mejorar la confianza de la población en las mismas, robusteciendo su legitimidad. En El Salvador, constitucionalmente la tarea aludida se le misiona a la Policía Nacional Civil (PNC).

Esta institución surge a consecuencia de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, ante la necesidad histórica de adscribir las funciones de seguridad pública y de defensa nacional a 2 ministerios diferentes. (APC, 1992; Constitución de la República de El Salvador, 1983; Art. 159, incisos segundo y tercero; RIOE, 1998). A efecto de garantizar la vigilancia y el control de las actuaciones de los servicios operativos de la PNC, se acordó la creación de la Inspectoría General de Policía Nacional Civil (APC 1992). Esta nueva institución fue positivada posteriormente en la Ley Orgánica de la PNC, ampliándose su función al ámbito del respeto de los derechos humanos en el desempeño de la función policial (LOPNC, 1992, Art. 8).

La defensa nacional compete a la Fuerza Armada la cual es gestionada por el Ministerio de la Defensa Nacional (Constitución de la República de El Salvador, 1983, Art. 212; RIOE, 1998, Art. 39). La gestión de la seguridad pública, por su parte, recae en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), al cual se le asigna entre sus principales funciones, la de control. Esta función en relación con la corporación policial se ejerce a través del Consejo de Ética Policial, el cual preside el titular del ramo y es una entidad externa a la PNC que cuenta con facultades de supervisión y control tanto de las políticas de seguridad, como de la gestión y conducta policial (LOPNC, 2001, Art. 28; RIOE, 1998, Art. 35 No. 9). Igualmente, bajo la autoridad del ministro de Justicia y Seguridad Pública ejerce sus funciones la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) que es un órgano contralor y de fiscalización de las instituciones de seguridad pública (LOIGSP, 2014, Art.1).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Ante la creación de esta nueva institución, dejó de tener vigencia la Inspectoría General de la PNC (IGPNC). 3 son las principales diferencias entre la IGPNC y la nueva IGSP: a) la IGPNC era un órgano de control interno dependiente de la Dirección de la PNC, mientras que la IGSP es un órgano de control externo que depende actualmente del ministro de Justicia y Seguridad Pública; b) la IGPNC solo tenía competencia sobre la PNC y únicamente en el ámbito nacional, en cambio, la IGSP tiene competencia sobre la PNC y la Academia Nacional de Seguridad Pública, tanto en el ámbito nacional como internacional, y; c) bajo la dependencia de la IGPNC funcionaban las unidades policiales de: Control, Investigación Disciplinaria, Asuntos Internos y de Derechos Humanos. La IGSP carece de la dependencia de las unidades mencionadas, pasando todas ellas a depender de la Secretaría de Responsabilidad Profesional, a excepción de la Unidad de Derechos Humanos cuya dependencia pasó a estar bajo la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Los principales factores que incidieron en la creación de la IGSP son: primero, brindarle una mayor autonomía de actuación presupuestaria, operativa e investigativa; al desligarla de la estructura orgánica de la PNC y ubicarla a un mayor nivel jerárquico dentro de la estructura gubernamental (al pasar a depender del MJSP). Este cambio también busca dotarla de mayor legitimidad y garantizar una mayor transparencia en sus investigaciones y supervisiones. A su vez, evita que las mismas se vean obstaculizadas o limitadas por la dependencia al ente controlado. El segundo factor radica en que al ampliar su competencia sobre la ANSP, la IGSP puede supervisar, controlar e incidir en el proceso de socialización del policía desde su origen, es decir, desde cuando ingresa en la academia de Policía, así como en la formación formal que recibe dentro de esta, garantizando la generación de una cultura policial de calidad y de respeto a los derechos humanos.

El enunciado del problema que orienta la investigación es el siguiente: ¿cuáles son las acciones concretas que desempeña la IGSP en el cumplimiento de sus funciones formales y qué procesos subyacentes determinan el rumbo de sus prácticas institucionales? La respuesta a dicho enunciado se sintetiza en que las acciones concretas que desempeña la IGSP, están determinadas por sus facultades legales, mientras los procesos subyacentes que inciden en su desempeño, son su capacidad instalada (humana, presupuestaria y organizacional), así como la voluntad política de fortalecerla adecuadamente para cumplir con sus funciones.

La metodología que se utilizó para realizar este estudio, consistió en explorar los antecedentes históricos de la IGSP en las reformas policiales que la antecedieron, y en describir el sistema de control y supervisión establecido con la entrada en vigencia de la IGSP y las funciones que esta desempeña. Para identificar los procesos subyacentes que afectan sus prácticas institucionales, se creó un modelo, utilizando la técnica de análisis


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

de sistemas para dilucidar los elementos y los procesos más importantes de un sistema de control y supervisión efectivo y eficiente. Este modelo, fue comparado con la realidad de la IGSP para identificar aquellos factores que determinan el rumbo de sus prácticas institucionales.

Los principales hallazgos del estudio pueden sintetizarse en que, formalmente, la IGSP es una institución con amplias facultades legales en cuanto al control y supervisión tanto de la PNC como de la ANSP. No obstante, no puede cumplir con todas las funciones que le son asignadas debido a la falta de recursos de todo tipo, poca o nula voluntad política en fortalecerla y la ausencia de una reestructuración organizacional adecuada que le permita cumplir con su cometido. Una débil, ineficaz e ineficiente IGSP, no solo se arriesga a que el país no cuente con una Policía que de respuesta satisfactoria a las demandas de la sociedad a la que sirve, sino que aleja la posibilidad de disponer de una academia que socialice el tipo de Policía y cultura policial que una sociedad moderna y democrática requiere.

En el primer apartado se presenta una breve reseña histórica de la evolución de la función de la IGPNC desde los Acuerdos de Paz hasta la actual IGSP. El segundo apartado explora el marco conceptual necesario para dimensionar el objeto de estudio y la construcción del modelo sistémico de control y supervisión policial. A partir del tercer apartado se expone la metodología utilizada para la realización de la investigación. Posteriormente, en el cuarto apartado, se exponen los resultados obtenidos en la investigación en lo que respecta al desarrollo de las funciones de la IGSP y sus prácticas institucionales predominantes, así como los procesos subyacentes que determinan el rumbo de sus prácticas institucionales. Finalmente, y como resultado del análisis realizado, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones como aportes relevantes de apoyo para la toma de decisiones estatales en el ramo de la seguridad pública y para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Se espera también que constituyan una contribución en la generación de mejores entornos para el ejercicio de la gestión policial, en lo que respecta al respeto de su normativa interna y de las leyes que la regulan, como condición para lograr una mayor efectividad, transparencia y rendición de cuentas en las funciones de seguridad pública.

## 1. Evolución de la función de la IGPNC desde los Acuerdos de Paz hasta la actual IGSP

El sistema de control y supervisión de la PNC tiene su génesis en el Acuerdo de Paz de Chapultepec que puso fin a 12 años de conflicto interno en El Salvador. Para la vigilancia y control de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión, así como lo referente a los derechos humanos de este nuevo cuerpo de Policía, se concibió a la IGPNC como un ente interno de control (APC 1992). La importancia y el elevado nivel de jerarquía de

esta nueva institución, quedó de manifiesto cuando se positivó la misma en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC) en junio de 1992, estableciendo que el nombramiento del inspector general era competencia del ministro del Interior y Seguridad Pública,[1] , previa aprobación del fiscal general de la República y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. (LOPNC, 1992, Art. 8 inciso segundo).

El cambio se justificó sobre la base de la necesidad de constituir una auditoría externa, que fuese representante de la ciudadanía y contralor de la conducta policial. Esta situación refleja el grado de desconfianza que existía tanto en la sociedad política como en la sociedad civil, sobre la capacidad de la PNC para autorregularse y el temor a que en la nueva institución se retomaran los vicios del pasado. Asimismo, expresa la creencia de que disponiendo de un ente de control externo que respondiera a nivel ministerial, se iba a poder garantizar de una manera efectiva la transparencia y la objetividad en la supervisión del accionar policial. (Hidalgo y Gomez, 2003).

Como entes de control interno, la LOPNC creó la Unidad de Control (UC) y la Unidad de Investigación Disciplinaria[2] (UID), para funcionar bajo la autoridad del director general de la PNC (DGPNC). Ambas unidades se vincularon a la IGPNC por vía reglamentaria estableciéndose únicamente entre ellas una relación de coordinación y seguimiento de casos. Al conformarse 2 entes de control de la PNC (uno externo y otro interno), ambas estructuras terminaron duplicando funciones. Una bajo la égida del inspector general y la otra bajo el DGPNC. (Hidalgo y Gomez, 2003).

La ausencia de una cultura fiscalizadora en el país trajo consigo el atraso en el establecimiento de todo el sistema de control, supervisión y de regimen disciplinario de la PNC, el cual se fue materializando paulatinamente. La PNC inició su despliegue nacional en marzo de 1993, habiéndose finalizado a principios de 1994. La UID inició sus operaciones en marzo de 1994, seguida por la UC y el Tribunal Disciplinario[3] respectivamente en mayo y junio del mismo año.

La IGPNC comenzó operaciones en septiembre de 1994, pero era totalmente inconsecuente debido a la falta de voluntad política de apoyar y fortalecer a la institución, la ausencia de recursos (todo el personal asignado a la institución era de 9 personas), inexperiencia, falta de claridad y

1 Posteriormente, y en vista que se había creado el Ministerio de Seguridad Pública (DE 45, 1995) se reformó el Art. 8 incisos primero y segundo para que incorporara esta nueva figura en vez del Ministerio del Interior y Viceministerio de Seguridad Pública (DE 371, 1995).

2 La función de la UC consistía en controlar cualquier servicio de Policía. La función de la UID se delimitaba en investigar las faltas graves cometidas por los miembros de la Policía (LOPNC, 1992, Art. 10, inciso tercero).

3 Tribunal competente para conocer y sancionar las faltas disciplinarias graves y muy graves.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

definición en cuanto a sus funciones y total ausencia de coordinación con los entes de control interno de la PNC. (Hidalgo y Gomez, 2003).

Hasta enero de 1995 se decretó el Reglamento Interno de la IGPNC (RIGPNC) que dipuso la estructura orgánica de la institución (Art. 4). Las principales funciones que se le asignaron a la IGPNC fueron de vigilancia, inspección, control y verificación de las actuaciones y servicios operativos de la PNC y su funcionamiento; asi como evaluar su eficacia y fomentar el sometimiento de la actividad policial a lo establecido por las leyes, reglamentos y procedimientos de actuación. También se le dio la facultad de recibir quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y de conducta policial. Además, competía al inspector general, garantizar la observancia estricta de los derechos humanos y proponer mejoras o modificaciones en la organización y funcionamiento de los servicios o unidades policiales (RIGPNC, 1995).

Los efectos del atraso en materializar las unidades de control interno y externo de la PNC asi como la constante modificación del régimen disciplinario, no se hicieron esperar. La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, en septiembre de 1995 ya advertía que la PNC se desviaba de su espíritu y concepción original y que corria el peligro “de perder su condición de servicio a la comunidad, convirtiéndose en una nueva estructura de poder, cerrada y con crecientes rasgos de autoritarismo” (como se cita en Hidalgo y Gómez, 2003, p. 5).

En el ámbito disciplinario, la IGPNC no tenía mayor protagonismo en la investigación y en los procesos disciplinarios. Además, su facultad de incidencia en control y supervisión de los servicios de la PNC se limitaba a la realización de recomendaciones al ministro de Seguridad Publica para que este, a su vez, los trasladara al DGPNC. Estas circunstancias y limitaciones, aunadas a la falta de voluntad política y a la falta de respaldo e interés ministerial, dificultaban el quehacer de la IGPNC (como se cita en Hidalgo y Gómez, 2003).

Por otra parte, existían otros obstáculos y prioridades que limitaron la efectividad de la IGPNC. La principal preocupación de los jefes policiales se centraba en el control de la delincuencia la cual amenazaba con salirse fuera de control. En este ámbito, se operaba bajo la concepción errónea que la doctrina de derechos humanos limitaba la capacidad de la PNC para proteger a la ciudadanía. Ambos elementos incidieron en que los jefes policiales privilegiaran el desarrollo de actividades operativas en detrimento del control y supervisión de la conducta del personal policial.

Siendo la IGPNC un ente contralor de vanguardia, en el sentido de que personal no policial tenía bajo su control y supervisión a personal policial, las labores de los primeros eran vistos con recelo y desconfianza por los



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

últimos, quienes se resistían a este tipo de fiscalización no policial.

Finalmente, el sistema disciplinario se saturó al no haberse asignado los recursos ni el personal para depurar y procesar los casos. El limitado protagonismo de la IGPNC en el ámbito disciplinario de la PNC, devino en que sus labores se concentraran específicamente en el control y en la supervisión.

A consecuencia de su inefectividad, el régimen disciplinario policial sufrió cambios substanciales en junio del año 2000 (Reforma del artículo 34 de la LOPNC). Esta reforma implicó 2 cambios relevantes. En primer lugar, se instauró un nuevo proceso disciplinario, el cual pasó de ser escrito a ser oral. Esta modificación brindó mayor celeridad a la depuración de los procesos, así como también propició la inmediatez de la prueba ante el Tribunal Disciplinario. En segundo lugar, la IGPNC obtuvo un rol más protagónico, ya que debía velar por el cumplimiento del régimen disciplinario, ser el ente contralor de los procesos disciplinarios y ser parte en el proceso disciplinario (DL 24, 2000).

Posteriormente, en agosto de 2000, entró en vigencia el Nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC, el cual se adaptaba a la reforma del Art. 34 de la LOPNC. Los aspectos novedosos de esta nueva normativa se presentan en el Cuadro 1.

**Cuadro 1 Principales cambios introducidos por el Reglamento de la PNC (RDPNC, 2000)**

| | |
|---|---|
| a. | La agilidad y celeridad en el trámite de los procesos disciplinarios por falta grave y falta leve. |
| b. | Se facultó a los jefes de servicio para que iniciaran investigaciones disciplinarias por falta grave, para que presentaran los requerimientos respectivos ante los Tribunales Disciplinarios[4] y se les concedió competencia para dar instrucción y sanción de las faltas leves. |
| c. | Se brindó base legal a la Unidad de Asuntos Internos (UAI), para que realizase las investigaciones de aquellas faltas disciplinarias que pudieran ser constitutivas de delito. |
| d. | Se reglamentaron las facultades de la IGPNC, la cual era la única entidad que podía archivar un expediente por falta grave, así como iniciar cualquier investigación disciplinaria con el apoyo de la UID. |

Fuente: Gómez Hecht, J.R.

4 Se crearon tres tipos de tribunales disciplinarios: 1) Regional, uno para cada División Regional Policial del territorio de la República; 2) Nacional, para conocer las faltas graves cometidas por los miembros del nivel ejecutivo y superior, las jefaturas y los asesores no-policiales; y 3) Especial, responsable de conocer de los hechos realizados por cualquier tipo de nivel de personal, siempre que se traten de actos asociados a conductas incompatibles con la labor policial y que por decisión del DGPNC, previnieren jurisdicción sobre los otros tribunales (RDPNC, 2000).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

A partir de la entrada en vigencia de esta normativa, el esfuerzo principal de la IGPNC se orientó a cumplir con sus funciones disciplinarias a expensas de sus funciones de control y supervisión. Esta situación implicó que el personal de la IGPNC tuvo que adecuarse al cumplimiento de estas nuevas funciones, las cuales requerían de formación jurídica. Las debilidades de aquellos delegados de la IGPNC, carentes de este tipo de formación, se suplieron con una vigorosa capacitación en materia jurídica administrativa, reglamentación disciplinaria y técnicas de oralidad.

Los principales obstáculos que se cernieron mientras tuvo vigencia este régimen disciplinario fueron: a) La falta de capacitación del personal policial en la investigación de faltas, instrucción de casos y presentación de requerimientos en audiencia. b) Desconocimiento generalizado de la normativa disciplinaria en la PNC. c) Los jefes policiales continuaron privilegiando el trabajo operativo sobre el ámbito disciplinario. d) La gran mayoría de unidades policiales carecían de una sección disciplinaria que tramitase la investigación e instrucción de faltas disciplinarias.

A aquellas unidades que disponían de una sección, normalmente no se les proveía ni el recurso humano ni el material para llevar a cabo su función. También afectaba que el poco personal preparado para poder llevar a cabo estas funciones, con regularidad era requerido o se rotaba a las unidades de investigación judicial. Y por último, e) la normativa disciplinaria estaba plagada de vacíos y contradicciones, generando confusión en su aplicación.

El régimen de control, supervisión y disciplinario de la PNC se complementó con la creación de la Unidad de Derechos Humanos (UDDHH), por parte del DGPNC en junio de 2000 y el despliegue de la misma en agosto de ese mismo año. A esta unidad se le asignó la misión de asegurar el respeto a la dignidad humana y la promoción y protección de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial. También, al existir varias unidades de control interno (UID, UC, UAI y UDDHH), el DGPNC creó la Secretaría de Asuntos Disciplinarios en octubre de 2000 para que le apoyase en la conducción de las unidades arriba mencionadas.

A finales del año 2001, se consideró al más alto nivel gubernamental que la estructura orgánica de la PNC a la fecha ya no respondía “a las exigencias actuales para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a dicha entidad, razón por la que es conveniente sustituirla por otra ley” (LOPNC, 2001). Por lo tanto, en diciembre de 2001, entró en vigencia la nueva LOPNC, y en octubre de 2002 su respectivo reglamento (RLOPNC, 2002).

En lo que respecta a la supervisión y control de la corporación policial, las principales modificaciones que toda esta normativa introdujo se detallan a continuación:



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Cuadro 2 Modificaciones introducidas por la LOPNC, 2001 y por el RLOPNC, 2002**

| | |
|---|---|
| a. | La IGPNC pasó a ser un órgano dependiente de la Dirección General de la PNC (LOPNC, 2001, Art. 12). De esta forma, se constituyeron, junto con la Unidad de Auditoría Interna, en los únicos órganos de fiscalización internos de la PNC (RLOPNC, 2002, Arts. 25-33). |
| b. | Dentro de la estructura de la PNC, la IGPNC era la única dependencia policial con asignación presupuestaria propia dentro del presupuesto de la PNC (LOPNC, 2001, Art. 26 inciso tercero). |
| c. | Se conformó el Consejo de Ética Policial5 como ente de control externo. (LOPNC, 2001, Art. 28). |
| d. | La unidades de fiscalización interna de la PNC: UID, UAI, UC y UDDHH pasaron a ser unidades dependientes de la IGPNC6 (RLOPNC, 2002, Art. 13). |
| e. | El nombramiento del inspector general, pasó a ser facultad del DGPNC previa aprobación de los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (LOPNC, 2001, Art. 26 inciso segundo). |

Fuente: Gómez Hecht, J.R

Otra modificación importante relativa al régimen disciplinario la generó la Orden circular A-01-09-2002 del DGPNC por medio de la cual se ordenaba que todas las jefaturas con facultad sancionadora[7] debieran crear o fortalecer sus secciones disciplinarias las cuales estarían bajo la supervisión directa de la IGPNC por medio de la UID. Esta orden formalizó las secciones disciplinarias en las unidades policiales y generó una red dedicada al control disciplinario que a finales del año 2002, ya estaba conformada por 130 secciones en el ámbito nacional y con 271 miembros de la PNC laborando en las mismas.[8]

Los mayores obstáculos que se presentaron en esa época fueron dos: 1) Los propios de tipo administrativo y logístico, cuando una institución fusiona a otra y 2) la resistencia y desconfianza que se generó en ciertos mandos y miembros policiales al estar ahora supeditados a la supervisión de personal no-policial (Hidalgo y Gómez, 2003).

5 Este nuevo órgano estaba conformado por 4 miembros designados por el presidente de la República y era presidido por el ministro responsable en materia de seguridad pública.

6 Anteriormente, por medio de la Directiva número 0205310800-DG-Orden de cambios, emanada de la Dirección General y con fecha 31 de mayo de 2002, en el literal B 1.1, se ordenaba la desaparición de la Secretaría de Asuntos Disciplinarios y que todas sus unidades (UID, UAI, UC y UDDHH,) y que los recursos completos pasaran bajo la dependencia de la Inspectoría General.

7 Las jefaturas con facultad sancionadora para falta leve, estaban establecidas en el Art. 27 del RD-PNC, 2000.

8 Información proporcionada por la Inspectoría General de Seguridad Pública


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

La IGPNC perdió autonomía e independencia formalmente al pasar bajo dependencia del DGPNC, pero materialmente se fortaleció. En este sentido, se tuvo el total apoyo del más alto nivel dentro de la PNC, así como el soporte logístico de la PNC en el mantenimiento de las unidades de transporte, comunicación y equipo. La dependencia a la IGPNC de las unidades de control interno permitió que se coordinara de mejor forma el trabajo evitando la duplicidad en el mismo.

Organizativamente, la IGPNC reconfiguró su estructura interna creando las siguientes áreas de coordinación: Quejas y Denuncias (CQD),[9] Operaciones Policiales (COP),[10] Conducta Policial (CCD)[11] y Análisis y Estadística (CAE).[12] Asimismo, a cada uno de los encargados de las áreas de coordinación, se le asignó la supervisión y el control disciplinario de cada una de las subdirecciones de la PNC.[13] La supervisión y el control de las unidades territoriales de la Policía eran cubiertas por cada una de las delegaciones regionales[14] y las delegaciones departamentales de la IGPNC.

Este período se caracterizó por los siguientes cambios: a) la inserción exitosa de la IGPNC a la PNC; b) Una mejora substancial en la coordinación de trabajo con las unidades de control interno dependientes de la IGPNC; c) la promoción, creación, fortalecimiento y supervisión de las secciones disciplinarias; d) el tema de la conducta y disciplina policial se tornó en un aspecto de evaluación por parte de la IGPNC de las jefaturas policiales; e) a mediados del año 2005 se nombró el Consejo de Ética Policial, al cual periódicamente y cuando este lo solicitaba, se le informaba de todas las actividades que la IGPNC realizaba junto con sus unidades dependientes, situación de casos relevantes y recomendaciones para la mejora del servicio policial. Este ente estuvo activo hasta mediados del año 2009. f) Se uniformizaron los criterios de interpretación y aplicación de la normativa disciplinaria, así como también la forma de depurar los procesos disciplinarios tanto de falta leve como grave; g) se llevó a cabo una masiva difusión y capacitación de la normativa disciplinaria en todas las unidades policiales. h) Se ejerció, una mejor supervisión y control del servicio

9 Encargada de la coordinación de trabajo con la UDDHH.

10 Encargada de la coordinación de trabajo con la UC.

11 Encargada de la coordinación de trabajo con la UID.

12 Encargada de la coordinación de trabajo con la UAI.

13 La supervisión y el control se distribuyó de la siguiente forma: la Dirección General al inspector general; la Subdirección General, al inspector general adjunto; todas las unidades dependientes directas de la Dirección General y de la Subdirección de Administración y Finanzas a la CQD; las Subdirecciones de Seguridad Pública y Policía Rural al CCD; las Subdirecciones de Investigaciones y Tránsito Terrestre a la COP y la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas a la CAE.

14 En diciembre de 2005, la Regional Central de la IGPNC se dividió en Región Metropolitana y Región Central. La primera supervisaría las unidades territoriales de la PNC de la zona Metropolitana y la segunda, las unidades territoriales en los departamentos de La Libertad y Chalatenango. Este cambio obedeció a que la PNC creó 5 regionales en el año 2005 para mejorar la coordinación del trabajo operativo: occidente, centro, metropolitana, paracentral y oriental. Por lo tanto, era necesario homologar también la estructura organizativa de la IGPNC.

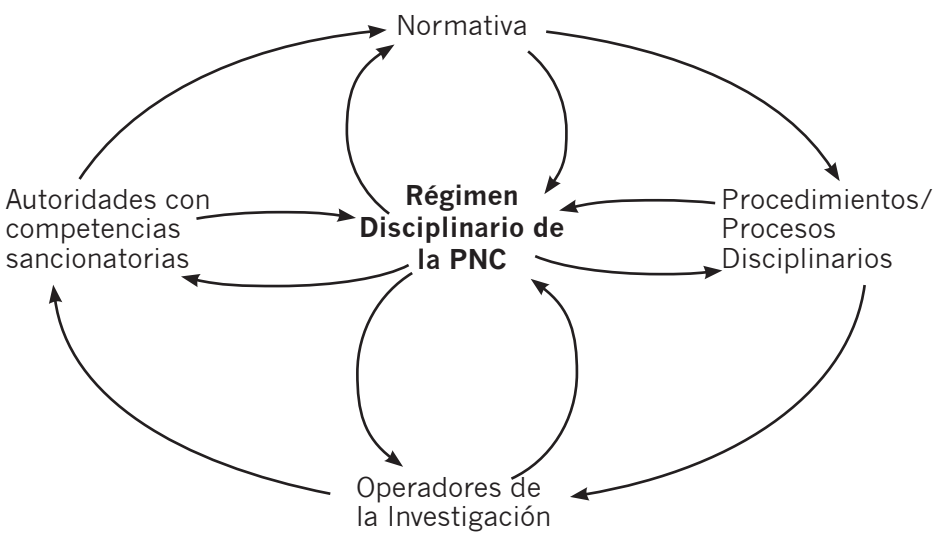


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

policial y i) se empezó a efectuar pruebas de dopaje sorpresivas en las diversas unidades policiales a efecto de garantizar que el personal policial y administrativo, estuviesen libres de los efectos de las drogas y el alcohol.

En vista que la normativa disciplinaria vigente presentaba una serie de vacíos y contradicciones, en enero de 2008 entra en vigencia la Ley Disciplinaria Policial (LDP, 2008). Las modificaciones substanciales que esta nueva ley trajo consigo pueden mejor apreciarse, a partir de los principales elementos que participan en una visión sistémica del régimen disciplinario[15] (ver Diagrama 1).

**Diagrama 1 Modelo Sistémico del Régimen Disciplinario de la PNC**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

En el aspecto normativo: a) Elevó el régimen disciplinario a categoría de ley; b) derogó el Capítulo VI relativo al régimen disciplinario de la LOPNC de 2001 y el Art. 61 de Ley de la Carrera Policial relativo a la suspensión disciplinaria preventiva y, c) dejó sin efectos todas las órdenes circulares relativas al régimen disciplinario. La normativa relacionada con el régimen disciplinario quedó conformada por una amalgama de leyes y reglamen-

15 El régimen disciplinario comprende la tipificación y clasificación de las infracciones, las sanciones correspondientes (Normativa), el procedimiento a seguir (Procedimientos/Procesos Disciplinarios), las autoridades, y los órganos con competencia investigadora (Operadores de la Investigación) y sancionadora (LDP, 2008, Art. 1).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

tos integrados desordenadamente a través de una labor de ir "parchando"vacíos y contradicciones a través del tiempo, lo que a su vez generaba ciertas complicaciones en su aplicación.

En lo concerniente a los procedimientos disciplinarios, se establecieron 3 tipos de faltas disciplinarias: leves (FL), graves (FG) y muy graves (FMG).[16] Además, se reguló lo relativo a las nulidades (Arts. 76-78), excusas y recusaciones (Arts. 79-81), extinción (Arts. 82-83), prescripción de la acción (Arts. 84-85) y lo relativo a la caducidad del proceso disciplinario (Arts. 86-89) (LDP, 2008).

En lo que respecta a los operadores de la investigación, a la IGPNC se le otorga un rol protagónico, con las siguientes facultades disciplinarias: a) Iniciar la investigación disciplinaria, b) presentar requerimiento ante el Tribunal Disciplinario, c) ser el ente contralor del proceso, d) interponer apelación, e) ordenar el archivo de diligencias y, f) estar a cargo de la UID y ser asistida por las secciones de Investigación Disciplinarias (LDP, 2008, Arts. 26, 32, 33, 53 y 68).

En relación a la UID, a esta se le encargaba instruir las investigaciones de las faltas disciplinarias graves y muy graves que hubiesen cometido los miembros de carrera de la institución, así como las faltas leves conexas con las anteriores (LDP, 2008, Art. 34). Igualmente, se establecía que las secciones disciplinarias dependían de la UID (LDP, 2008, Art. 35). Según la última disposición citada, estas últimas podían establecerse por resolución del DGPNC donde existiese una jefatura con competencia sancionadora. Además, el jefe de cada sección debía ser nombrado por el DGPNC (LDP, 2008, Art. 36).

Para evitar los traslados constantes del personal de las secciones disciplinarias, se estableció que sus miembros serían nombrados por la jefatura con competencia sancionadora respectiva y no podrían ser trasladados o asignárseles otras funciones sin previo acuerdo de la IGPNC (LDP, 2008, Art. 36, lit. a).

La depuración de las investigaciones previas[17] era encomendada a investigadores de cualquier categoría. Contrariamente, la depuración de las investigaciones disciplinarias[18] era asignada a instructores que debían tener

16 La diferencia entre ellas radicaba en la sanción que se le podía imponer y la autoridad con competencia para sancionar.

17 El objetivo de la investigación previa es obtener elementos que conduzcan hacia la veracidad de los hechos y la individualización del supuesto infractor o infractores. Esta fase no podía durar más de 30 días, contados a partir del nombramiento del investigador, pudiéndose prorrogar por un plazo máximo de 15 días, si así lo solicitare u ordenare la Inspectoría General (LDP, 2008, Arts. 65 y 69).

18 El objetivo de la investigación disciplinaria es verificar la existencia del acto, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria, identificar o individualizar al miembro de la institución que haya intervenido en ella y establecer la participación y responsabilidad del autor (LDP, 2008, Art. 44). Esta fase dura



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

una categoría igual o superior a la del investigado (LDP, 2008, Art. 39). En cuanto a las autoridades con competencia sancionadora, la LDP las determinaba taxativamente para el caso de las faltas leves.[19] La competencia sancionadora para faltas graves y muy graves recaía en los Tribunales Disciplinarios (TD) de los cuales se establecían 3 tipos. Los TD Regionales[20] los cuáles son competentes de conocer los casos que se originan en sus respectivas circunscripciones territoriales del personal policial del nivel básico y del personal administrativo, técnico y de servicio (Art. 17 lit. b).[21]

Igualmente, la LDP establecía que la competencia para conocer de las faltas graves y muy graves del personal del nivel superior y ejecutivo; inspector general, sus delegados, jefes administrativos y asesores en todo el territorio de la República, recaía en el Tribunal Nacional (TN). También el TN puede, excepcionalmente, conocer de faltas cometidas por personal del nivel básico, cuando estas fueren cometidas conjuntamente con el personal mencionado anteriormente (Art. 17, lit. a). Además, es el ente competente para dirimir los conflictos de competencia entre los TR. El TN está conformado por un 1 abogado ajeno a la corporación policial quien funge como presidente y 2 miembros policiales del nivel superior.

Finalmente, para conocer de los recursos de apelación contra las resoluciones de los TR y TN, se establecieron 2 Tribunales de Apelaciones (TA). Estos tribunales están conformados por 2 abogados ajenos a la PNC y un miembro policial del nivel superior. También los TA tienen competencia para dirimir la competencia en caso de controversia de falta leve/falta grave/muy grave.

A finales de 2009, la IGPNC se había fortalecido tanto en recurso humano como material y disponía de una extensa red de secciones disciplinarias y de la dirección de todas las unidades policiales dependientes de control. De 9 profesionales que conformaban la IGPNC en 1995, se pasó a finales de 2009, a 39 profesionales con una preparación multidisciplinaria. Ade-

el tiempo que toma para que se prescriba la acción disciplinaria (1 año para falta grave, 2 años faltas muy graves; caso delitos: 1 año después de quedar firme la sentencia pronunciada por el tribunal competente o 5 años de no haberse iniciado acción penal o 2 años si se trata de falta penal (LDP, 2008, Art. 84).

19 Las autoridades para falta leve son las siguientes: a) Al titular del ministerio al que se le asignen las funciones de seguridad pública, respecto de las faltas cometidas por el director general; b) el superior jerárquico respecto de sus subordinados, de conformidad a la estructura orgánica y administrativa de la institución, aprobada legalmente y; c) en general, los jefes de servicio. Los conflictos de competencia en los casos de falta leve que se susciten en el ejercicio de la potestad sancionadora, son dirimidos por el DG.

20 Hay cinco TR: occidental, central, metropolitano, paracentral y oriental.

21 Estas curias estaban conformadas por tres miembros policiales: uno del nivel superior, quien fungirá como presidente, el segundo del nivel ejecutivo y, el tercero del nivel básico en categoría de sargento (Art. 20). De acuerdo a la Ley de la Carrera Policial, los oficiales de categoría superior son: subcomisionado, comisionado y comisionado general. Los oficiales de categoría ejecutiva son: subinspector, inspector e inspector jefe (Art. 13).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

más, en el ámbito disciplinario, se disponía de una red de 152 secciones disciplinarias con 216 miembros policiales y administrativos.[22]

A pesar de lo expuesto, los problemas persistían. En un diagnóstico de la IGPNC elaborado en noviembre de 2009, se afirmaba que se observaban:

> *"Inconsistencias o vacíos del marco normativo y legal, carencia de una visión estratégica de desarrollo, incidencia exógena ajena a la naturaleza del órgano contralor, así como funcionamiento engorroso y no fluido de sus principales procesos de trabajo: (i) la denuncia, investigación y los procesos disciplinarios; ii) las inspecciones al servicio policial, lo que ha limitado el pleno cumplimiento y desarrollo de su rol institucional y, por ende, su proyección social e interna en la PNC". (Bautista, 2009, p. 39).*

El mismo documento también señalaba que la IGPNC había tenido un énfasis reactivo y coercitivo y que se había enfocado demasiado en el control disciplinario habiendo descuidado su función de control y supervisión del servicio policial. Igualmente, observaba una indefinición de una agenda de supervisión enfocada en los problemas fundamentales de la Policía, el desconocimiento de la percepción y demanda social, así como de las propias preocupaciones internas. Además, indicaba que el presupuesto de la IGPNC cubría el 52% del monto con el cual en realidad operaba, siendo el resto cubierto por la PNC. Identificaba a su vez, como el principal problema de la IGPNC, que su misión se había desnaturalizado señalando como causas de dicho fenómeno: la inconsistencia de políticas públicas, la carencia desde el Estado de un enfoque preventivo, las contradicciones e insuficiencias del marco legal y su sometimiento a la decisión política y de otras fuerzas externas. (Bautista, 2009).

En octubre de 2014 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública (LOIGSP, 2014). Esta nueva normativa es el primer peldaño de una profunda reforma policial, en el ámbito de control y supervisión. Esta ley crea una institución totalmente nueva, la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP) a la que se le asigna la competencia sobre el control y la fiscalización de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP, con especial observancia al respeto de los derechos humanos. La nueva institución ejerce sus funciones bajo la autoridad del ministro de Justicia y Seguridad Pública quedando adscrita a dicho ministerio (LOIGSP, 2014, Arts. 1-3).

La IGSP por tanto, se configura en el órgano contralor y de fiscalización externo de las instituciones de seguridad arriba mencionadas (LOIGSP, 2014, Art. 1). Además, finiquita a la IGPNC, transfiriendo todo su perso-

22 Información proporcionada por la Inspectoría General de Seguridad Pública. Las categorías de los mismos: 3 subinspectores, 8 sargentos, 37 cabos, 160 agentes y 8 colaboradores administrativos.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

nal, asignaciones presupuestarias y sus bienes muebles, por ministerio de ley a la nueva institución (LOIGSP, 2014, Art. 38).

El Reglamento de la Ley Orgánica de Seguridad Pública (RLOIGSP) entró en vigencia en marzo de 2015, el cual establecía, que los directores de la PNC y de la ANSP debían actualizar su normativa interna " a fin de armonizar su contenido con la LOIGSP y este reglamento" (RLOIGSP, 2015, Art. 23). La citada disposición también en su inciso segundo disponía que mientras dicha normativa no fuese actualizada, se seguiría aplicando lo dispuesto en ella, en lo que corresponda y no contraviniera a lo dispuesto en la LOIGSP y su reglamento.

En atención a lo dispuesto en el artículo citado, se incluye, en las Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la PNC de enero de 2016, como Órgano de Fiscalización Externo a la IGSP (RRLOPNC, 2016, Art. 34-A). Además, dentro de la estructura organizativa de la corporación policial, se crea la Secretaría de Responsabilidad Profesional (SRP). A esta secretaría se le asigna la responsabilidad de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios de la institución, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial (RRLOPNC, 2016, Arts. 4 y 15). Para el cumplimiento de la función asignada, las unidades de control interno: UC, UID y UAI pasaron a ser unidades dependientes de la nueva secretaría. La UDDHH pasó a depender de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (RRLOPNC, 2016, Art. 17). De esta forma se formalizó la dependencia de las unidades de control interno a las secretarías aludidas, luego que las mismas pasaran a depender de hecho, desde la entrada en vigencia de la LOIGSP en diciembre de 2014, a la Dirección General de la PNC.

La normativa reglamentaria también disponía que la SRP debía tener una estrecha relación de trabajo con la IGSP y que se regiría tanto "por la normativa interna de la institución policial, así como por las directrices de trabajo emanadas por la Inspectoría General de Seguridad Pública, de acuerdo a su Ley Orgánica y Reglamento" (RRLOPNC, 2016, Art. 25).

En lo que respecta a la IGSP su Ley Orgánica y reglamento la dotan de una nueva estructura orgánica. El mando inmediato de la institución recae en el inspector general (IG).[23] Este funcionario es nombrado por el presidente de la República de una terna propuesta por el ministro de Justicia y Seguridad previa consulta del fiscal general y del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. El IG ejerce su cargo por un período de 3 años y para efectos de su substitución, se dispone del inspector general adjunto, el cual también debe atender las atribuciones y obligaciones que le encomiende el inspector general (LOIGSP, 2014, Arts. 10, 14 y 20).

23 El actual inspector general es el Lic. Tito Edmundo Zelada Mejía.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

El artículo 22 de la LOIGSP, establece que la IGSP deberá conformarse de la siguiente manera:

**Cuadro 3 Departamentos y funciones de la IGSP**

| Departamento | Función |
|---|---|
| a.Quejas y Denuncias | Recibir, analizar, tramitar, registrar, resguardar e indagar sobre las quejas y denuncias ciudadanasrelativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y conducta profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública. (LOIGSP, 2014, Art. 24). |
| b. Responsabilidad profesional | Vigilar, controlar y supervisar la conducta de los miembros de la PNC y la IGSP; así como promover acciones orientadas a garantizar el cumplimiento del código de conducta y ética de la PNC y recomendar medidas de prevención que permitan la disminuciñon o erradicación de conductas que constituyan infracciones al Régimen Disciplinario (LOIGSP, 2014, Art. 24). |
| c.Investigación de las Faltas Disciplinarias | Verificar el cumplimiento del Régimen Disciplinario Policial, iniciar investigacion y ejercer la dirección funcional de los procedimientos disciplinariosen casos de falta grave y muy grave atribuidas a miembros de la PNC. Además, supervisar y fiscalizar el desempeño de la UC[24] y a UID, así como evaluar y emitir recomendaciones sobrel el funcionamiento al Régimen Disciplinario (LOIGSP, 2014, Art. 25) |
| d.Procesos Disciplinarios | No tienen ninguna función asignada en la LOIGSP, sin embargo, en el RLOIGSP en el Art. 6 se establece que colaborará con el departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias, de conformidad a lo que defina el inspector general. |
| e. Supervisión del Servicio Policial | No se le asigna función directa en la LOIGSP |
| f. Supervición de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP[25] | No se le asigna función directa en la LOIGSP |

24 El asignar la supervisión de la UC al Departamento de Investigación de las Faltas Disciplinarias es un error incluido en la LOIGSP, dado que el departamento se enfoca, tal como su nombre lo señala, al ámbito disciplinario (entrevista al jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016)

25 En relación a los dos departamentos anteriormente mencionados, la LOIGSP en el Art 26. asigna funciones al Departamento de Supervisión de Servicios de la PNC y de la ANSP (el cual no aparece mencionado en el Art. 22 de la LOIGSP) y a este se le asignan: el supervisar y controlar los servicios y de gestión de la Policía Nacional Civil a través de su personal y de la UC, UID y la UDDHH. Además, debe evaluar periódicamente la ejecución y los resultados de los planes operativos policiales, así como coordinar actividades de inspección e investigación, con las delegaciones regionales y departamentales de la IGSP, la UC y la UDDHH. También debe evaluar y emitir recomendaciones con



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

| Departamento | Función |
|---|---|
| g. Estadística y Análisis | Llevar el registro estadístico de las quejas, denuncias y procesos de oficio, tramitados en la IGSP; así como, de las resoluciones emitidas por los Tribunales Disciplinarios. También se le encomienda la realización de estudios periódicos e investigaciones estadísticas y establecer los medios de coordinación y apoyo logístico, para la retroalimentación de información estadística relacionada a las funciones de la IGSP. Además, debe coordinar con las unidades que intervinen en la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, la entrega periódica de la información estadística necesaria para la elaboración de los informes pertinentes, así como elaborar informes y recomendaciones, respecto de violaciones, abusos o faltas cometidas por los miembros de la PNC y del resultado de las acciones relizadas por la IGSP (LOIGSP Art. 27). |
| h. Administración y finanzas | Desarrollar las actividades relacionadas con las áreas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Auditoría, Adquisiones y Compras, Recursos Humanos entre otras, necesarias para la correcta administración de la IGSP (LOIGSP, Art.28) |

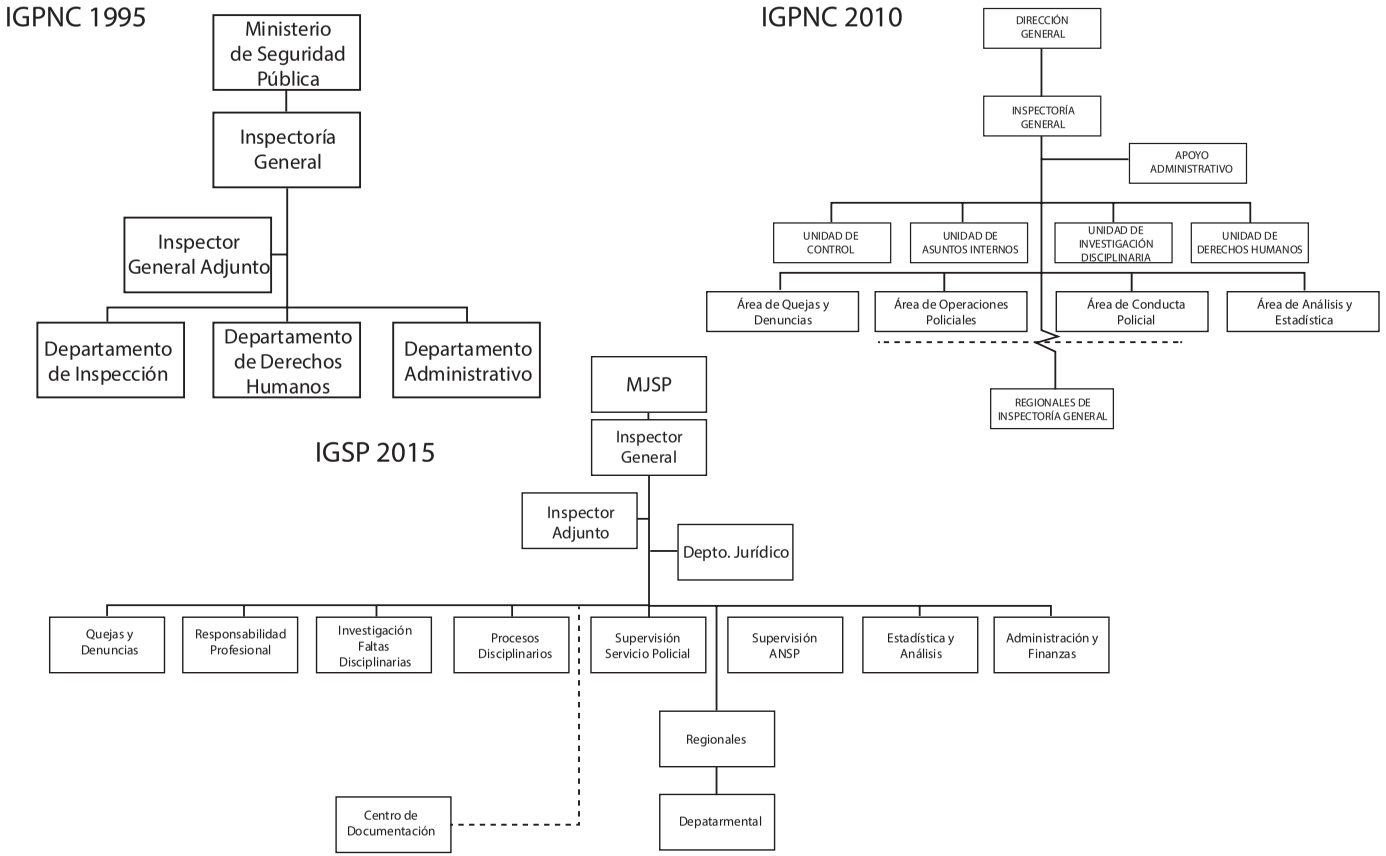
Fuente: Gómez Hecht, J-R

Aunado a lo anterior, la IGSP debe contar con un Departamento Jurídico y un Centro de Documentación (RLOIGSP, 2015, Art. 5; LOIGSP, 2014, Art. 29). A continuación en la Figura 1 se presenta la evolución de la estructura orgánica de la IGPNC y la IGSP.

respecto al desempeño policial en la prestación rutinaria de los servicios, situaciones de emergencia nacional y de las unidades especializadas de la PNC. Como se puede apreciar, todas las funciones hacen relación a la PNC y no menciona para nada a la ANSP.. El RLOIGSP da los procedimientos para la supervisión de los servicios operativos para la PNC (Art. 12) y la supervisión de servicios operativos académicos para la ANSP (Art. 13). También la LOIGSP tiene otro error al asignar a este departamento el hacer observaciones y recomendaciones, a los procesos de seguimiento y control del Régimen Disciplinario de la PNC, función que compete al parecer más al Departamento de Procesos Disciplinarios (LOIGSP, 2014, Art. 26 lit. d).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Figura 1 Evolución de la estructura orgánica de la IGPNC 1995-2010 y la IGSP 2015**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Asimismo, el inspector general (IG), está facultado para crear otros departamentos, oficinas de delegación o dependencias, ya sean de carácter administrativo, territoriales o técnicas; previa consulta y aprobación del ministro de Justicia y Seguridad Pública (LOIGSP, 2014, Art. 22, inciso segundo).

La IGSP está facultada para ejercer sus funciones dentro y fuera del país, para tal efecto, el Art. 4 mandata a crear oficinas descentralizadas siendo su sede en San Salvador. En consecuencia, el IG cuenta con delegados que le representan en cada una de las cabeceras departamentales del país (LOIGSP, 2014, Art. 17). Estas delegaciones departamentales están adscritas a 5 delegaciones regionales: occidental,[26] central,[27] metropolitana,[28] paracentral[29] y oriental.[30]

Estas últimas delegaciones están a cargo de los delegados regionales del IG a quienes se les han asignado las siguientes funciones: a) representar al IG ante las autoridades de la región, b) verificar que los delegados departamentales cumplan con sus funciones asignadas, c) verificar el cumplimiento del régimen disciplinario en la región, en coordinación con los departamentos de Investigación de Faltas Disciplinarias y el de Procesos Disciplinarios, d) presentar trimestralmente informes al IG sobre los resultados de los planes operativos ejecutados, así como lo referente a la conducta policial, derechos humanos y la ética profesional, elaborando las observaciones y recomendaciones pertinentes, e) promover reuniones de trabajo con los miembros de los Tribunales Disciplinarios con la finalidad de mejorar el trabajo de la IGSP y demás involucrados en dichas instancias, y f) cualquier otra función establecida por la ley o requerida por el IG (RLOIGSP, 2015, Art. 9).

Similares funciones ejercen los delegados departamentales, solo que estas se circunscriben al departamento que les ha sido asignado, en el cual deben representar al IG, dar cumplimiento a la labor de contraloría y fiscalización de la PNC y ANSP, así como verificar el cumplimiento del régimen disciplinario.

También deben establecer relaciones de coordinación con las unidades regionales de la UC, la UID y la UDDHH e informar al IG a través del delegado regional correspondiente, sobre los resultados de los planes operativos policiales ejecutados y lo referente a la observancia de los derechos humanos y la ética profesional. Igualmente, se les puede asignar cualquier otra función establecida por la ley o requerida por el IG (RLOIGSP 2015, Art. 8).

26 Comprende los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate.
27 Comprende los departamentos de La Libertad y Chalatenango.
28 Comprende al departamento de San Salvador.
29 Comprende los departamentos de La Paz, Cuscatlán, Cabañas y San Vicente.
30 Comprende los departamentos de San Miguel, Usulután, Morazán y la Unión.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

El RLOIGSP también prevé que el IG puede nombrar a través del acuerdo correspondiente, delegados adscritos ante las diferentes delegaciones, unidades o dependencias de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Publica. Igualmente lo puede hacer para que lo representen en los Tribunales Disciplinarios y de Apelaciones de la PNC.

La reforma que nos atiende, también modificó el régimen disciplinario. En este sentido, a nivel normativo, en noviembre de 2015, se reformó la Ley Disciplinaria Policial, lo que trajo cambios en los demás componentes del Régimen Disciplinario (RLDP, 2015).

En lo que concierne a las autoridades con competencia sancionadora, se reconfiguraron todos los Tribunales Disciplinarios. Consecuentemente, el Tribunal Disciplinario Nacional pasó a estar conformado por un presidente y 2 vocales. 2 de sus miembros deben ser ajenos a la institución policial y el restante podrá ser un oficial de la carrera policial o un oficial retirado, en ambos casos del nivel superior o un exdirector, de moralidad y competencia notoria. Los 2 miembros ajenos a la institución policial serán designados por el ministro de Justicia y Seguridad Pública. El DGPNC podrá designar a un oficial de la carrera policial, un oficial policial retirado ambos del Nivel Superior o un exdirector (RLDP, 2015, Art. 5).

En cuanto a los Tribunales Disciplinarios Regionales, pasaron a estar conformados por 2 miembros ajenos a la institución policial y por un miembro de la carrera policial. Uno de los primeros fungirá como presidente del Tribunal a tiempo completo. Los 3 miembros serán designados y nombrados por el ministro de Justicia y Seguridad Pública, a propuesta del DGPNC (RLDP, 2015, Art. 6).

Con respecto a los Tribunales de Apelaciones, no se modificó su configuración más que la presencia en el mismo, de un de oficial de la carrera policial del nivel superior, que pasó de ser obligatorio a ser potestativo (RLDP, 2015, Art. 9).

En lo que concierne a los procedimientos disciplinarios, se reformó el numeral 30 del artículo 8 de la LDP, relacionado con las conductas constitutivas de faltas graves, quedando el mismo redactado de la siguiente forma “30) Haber sido condenado por faltas o por delitos menos graves tipificados en el Código Penal” (RLDP, 2015, Art.1). Asimismo, en la misma disposición se le agregó un segundo inciso al artículo 8 de la LDP en el que se disponía que, no obstante lo establecido en el numeral 30) del presente artículo, en los casos en que exista conciliación, para efectos disciplinarios, estos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa.

De igual forma, se reformó el numeral 27 del Art. 9 de la LDP, relativo a las conductas constitutivas de faltas muy graves, quedando el mismo de la

siguiente forma: "27) Haber sido condenado por delitos graves tipificados en el Código Penal." También se le agregó un segundo inciso al Art. 9 de la LDP en el que se establecía que en los casos en que exista conciliación, para efectos disciplinarios, estos serán objeto de una sanción disciplinaria administrativa (RLDP, 2015, Art. 2).

Además, se reformó el último inciso del Art. 12 de la LDP a efecto de que en todos los casos de las infracciones[31] en que el infractor se ausente o no se presente al lugar de trabajo o sector de responsabilidad por más de 72 horas, así como la falta de respeto[32] a funcionarios del Estado ajenos a la PNC, la sanción a imponer será la de destitución. También determinó la misma sanción a las infracciones[33] relacionadas a: presentarse al servicio bajo los efectos de drogas, estupefacientes o substancias psicotrópicas, embriagarse o consumir drogas durante el servicio, realizar actos que impliquen tratos crueles, inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los compañeros, subordinados o a cualquier persona, insubordinación individual o colectiva o desobedecer órdenes legítimas, fomentar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria, dedicarse o tener conocimiento de la realización de negocios ilícitos y no actuar conforme a sus obligaciones legales, fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o mantenimiento de grupos armados al margen de la ley; promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos, tolerarlos o colaborar con ellos; ya sea al interior o fuera de la institución, ejercer, encubrir o propiciar la prostitución, haber sido condenado por delitos graves tipificados en el Código Penal y enriquecerse ilícitamente (RLDP, 2015, Art. 3).

En el caso de aquellos miembros de la PNC que, en cumplimiento de sus funciones, hubiesen actuado dentro de alguna de las Excluyentes de Responsabilidad Penal establecidas en el artículo 27 del Código Penal (CPN, 1997), habiendo sido declarado así por el juez penal competente, no estarán sujetos a sanción disciplinaria alguna.

Con relación al área de los operadores de la investigación, la LOIGSP y su respectivo reglamento, introdujeron la facultad de ejercer la dirección funcional a la IGSP, en el procedimiento de investigación disciplinaria por falta grave y muy grave (LOIGSP, 2014, Art. 5, lit. k). Esta disposición se introdujo con el objeto de brindar a la IGSP un control más estricto sobre los

31 Infracciones señaladas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 9 de la LDP.

32 Al parecer, este es otro error en la LOIGSP (2014), en el sentido que los numerales del 1 al 3 tienen como tema no presentarse o ausentarse del servicio y el numeral 4 trata sobre la falta de respeto, que no tiene nada que ver con las anteriores y de ser la intención del legislador el sancionarla con destitución, debió haberse agregado a las siguientes faltas a las cuales se les impone dicha sanción, a continuación en el desarrollo del inciso que nos ocupa.

Infracciones señaladas en los numerales 5, 8, 10, 11, 17, 20, 24, 25, 27 y 30, del artículo 9 de la LDP.

33 Infracciones señaladas en los numerales 5, 8, 10, 11, 17, 20, 24, 25, 27 y 30, del artículo 9 de la LDP.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

procedimientos de investigación disciplinaria por falta grave y muy grave. La dirección funcional es definida en dicha ley como el:

> *"...ejercicio de las facultades que le corresponden a la Inspectoría General orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación disciplinaria interna de la PNC y de la ANSP, de acuerdo con la LOIGSP, el presente reglamento y demás normativa aplicable". (LOIGSP, 2014, Art. 4, lit. h)*

Actualmente, todo jefe policial que tenga conocimiento de una conducta que puede ser constitutiva de falta grave o muy grave, debe hacerlo del conocimiento de la IGSP a efecto que esta gire la respectiva dirección funcional para iniciar la investigación previa o la investigación disciplinaria.

También el control de la investigación disciplinaria por parte de la IGSP se incrementó al concedérsele a la IGSP la facultad de declarar la improcedencia de la investigación y los procedimientos a seguir por sí misma en caso de aviso, queja, denuncia o informes relativos al régimen disciplinario, tanto de la PNC como de la ANSP (RLOIGSP, 2015, Art. 18). Tanto la dirección funcional como los motivos de improcedencia antes aludidos, serán regulados en los instructivos que al efecto se emitan (RLOIGSP, 2015, Arts. 18 y 21). Además, se le concedió al IG la facultad de retomar investigaciones preliminares[34] que hayan sido archivadas y que considere que deben continuarse, toda vez que no haya prescrito la acción correspondiente.[35]

En cuanto al proceso disciplinario, se reformó el artículo 23 de la LDP en el sentido de que para toda resolución de los Tribunales Disciplinarios se necesitan 2 votos conformes de sus miembros. El voto en contra, deberá estar debidamente fundamentado y razonado en la resolución respectiva (RLDP, 2015, Art. 8).

Uno de los grandes problemas que se presentaron con todas las reformas implementadas en el ámbito de control, supervisión y disciplinaria en el año 2015, es que estas no se dieron a conocer debidamente al momento de entrar en vigencia tanto hacia dentro de la IGSP como hacia afuera en la PNC y la ANSP, por lo cual, la mayoría del personal afectado las desconoce. [36]

34 Para estar en concordancia con el resto de la LDP (2015), debería mencionarse como investigación previa que es la que se regula en los Arts. 65 al 69.

35 La acción disciplinaria prescribe para las faltas leves en el término de 6 meses, para las faltas graves 1 año y para las faltas muy graves 2 años contados a partir del día de la consumación de la falta o desde la realización del último acto, en el caso de las faltas de carácter permanente o continuado. En caso de que exista proceso penal, 1 año después de quedar firme la sentencia pronunciada por el Tribunal competente. En caso de no haberse iniciado la acción penal, la acción disciplinaria prescribirá en un plazo de 2 años, si se tratara de faltas penales o de 5 años para el caso de delitos (LDP, 2015, Art. 84).

36 Grupo focal con delegados regionales y grupo focal con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

## 2. Marco conceptual

El estudio sobre la supervisión y el control de las instituciones de seguridad pública, gira alrededor de una serie de temas claves cuya teoría debe explorarse debidamente: la organización institucional, el control policial y la axiología, el comportamiento y la disciplina propios de la cultura policial.

### 2.1 Organización institucional

La organización institucional resulta de interés para el análisis del cuándo, cómo y porqué la organización cambia o se modifica. Por tanto, es importante identificar los antecedentes, las causas y las consecuencias de los cambios a través de las formas organizacionales, contextos y procesos internos (Glick, Huber, Miller, Doty y Sutcliffe, 1990). Cualquier cambio organizacional implica, tanto para aquellos que la dirigen como para sus colaboradores, que ellos también deben evolucionar y adaptarse a efectos de poder cumplir con sus nuevas o modificadas funciones, y enfrentar los nuevos desafíos y amenazas para aprovechar sus fortalezas y oportunidades presentes en su entorno. Lo anterior implica, la mayoría de veces, una resistencia al cambio por parte de los actores mencionados (Aira, 2016).

En el ámbito de las organizaciones públicas, sus transformaciones parten del debate que surge a partir de buscar superar la herencia patrimonialista y las disfunciones de la burocracia por un nuevo modelo de gestión pública orientada al logro de un Estado eficaz y efectivo ante las crecientes demandas sociales. Los principales elementos potenciadores de la modernización estatal fueron: la crisis fiscal del Estado, la disponibilidad de nuevos conocimientos tecnológicos organizacionales y la ascensión de valores pluralistas y neoliberales. En esta tendencia transformacional que se inicia a partir de la mitad de la última década del siglo XX, muchas de las acciones de diversas organizaciones públicas se encausan a mejorar su gestión, a promover "accountability",[37] crear mecanismos de transparencia, establecer canales de comunicación con la ciudadanía y buscar nuevos acuerdos organizacionales para la ejecución de las políticas públicas. (Cunto, Perez, y Duarte, 2015).

Se trata de ampliar la capacidad institucional de gestión para mejorar la capacidad estatal. Las reglas del juego, las relaciones interinstitucionales, los acuerdos de organización, las asociaciones, las políticas y la asignación de los recursos tecnológicos apropiados de personal, financieros y

37 "Accountability" es un término en inglés para el cual no existe en español una palabra equivalente y el cual acarrea dos connotaciones básicas: la rendición de cuentas, o sea la obligación de los funcionarios públicos de informar y explicar sobre su gestión y, la capacidad de las agencias contraloras de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que han violentado sus deberes públicos (Schendler, 1999, p. 14).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

materiales; la preocupación con los resultados, entre otros requisitos específicos de la racionalidad instrumental, pasan a ser parte de la agenda de los gobiernos.

Importante resulta destacar que todos los participantes de la administración pública interactúan entre sí y con el público, sobre la base de leyes y normas. Por tanto, las instituciones están estructuradas bajo leyes y reglamentaciones en la que interactúan los individuos. (Aira, 2016; Cunto et al, 2015).

Igualmente, las organizaciones públicas pueden tener autonomía en la dirección de su quehacer, mas su mandato deviene del Gobierno y, por tanto, sus objetivos son fijados por una autoridad externa. Además, las organizaciones públicas tienen como finalidad atender el interés público, están insertadas en un ambiente político y técnico, poseyendo tanto prerrogativas como restricciones impuestas por la ley que impactan la constitución de su estructura organizacional y funcionamiento. (Cunto et al, 2015).

La creación de nuevas capacidades de gestión en la administración pública exige mejoría en los flujos de trabajo, los procesos de toma de decisiones, las comunicaciones y, por consiguiente, una estructura organizacional que resulte en un cambio substancial de la capacidad institucional de gestión. La estructura organizacional implica una división del trabajo y una jerarquía, de modo que el resultado de esta estructura tenga como finalidad generar productos de organización y lograr metas; minimizar las variaciones individuales en la organización y establecer el contexto en el que el poder se ejerce. (Como se cita en Cunto et al, 2015).

La insatisfacción creciente de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos, ejerce una presión para su mejora, situación que exige los cambios organizacionales. Estos últimos procesos de cambio en la administración pública se llevan a cabo bajo una innumerable cantidad de variables y actores que participan en los mismos. Estos cambios a menudo son lentos debido a que requieren de la creación de estructuras y posiciones, que al ser concretizados están sujetos a un proceso legislativo, además de las condicionantes políticas, presupuestarias y financieras del sector público. (Cunto et al, 2015).

El nivel de éxito de un proceso de cambio organizacional y de gestión se puede medir por medio de 2 indicadores: uno por la diferencia existente entre las expectativas que motivaron el cambio organizacional o de gestión y la realidad. El otro por el nivel de eficiencia y efectividad en su quehacer. (Facín, 2009).

## 2.2 Control y supervisión policial

La Policía es una institución plagada de paradojas: puede ser la máxima garantía de la democracia, como puede ser también su máxima amenaza. Igualmente, una sociedad democrática necesita que la Policía la proteja pero a la vez necesita ser protegida de la Policía (Marx, 2001).

Una institución policial dentro de un marco democrático, debería reflejar las siguientes características: a) ser respetuosa de los derechos humanos, b) estar subordinada al Estado de derecho, c) estar bajo el control y supervisión civil d) rendir cuentas y ser responsable de sus actos, e) estar en contacto y al servicio de la ciudadanía y; f) tener regímenes disciplinarios fortalecidos, adecuados y justos.

Asimismo la Policía es la "autoridad administrativa y política e instrumento de la protección de la sociedad civil" (Arias y Zuñiga, 2008, p. 15). Esta posición le otorga a la corporación policial ciertas facultades exclusivas como lo son: el uso discrecional de la fuerza y otros poderes para proteger a las personas y resguardar el respeto de las normas vigentes, el orden y la tranquilidad pública. Lo anterior, determina que en una democracia, la Policía interviene en la vida de los ciudadanos bajo limitadas y bien controladas circunstancias determinadas por la ley.

Dentro de esta lógica democrática, la eficacia de la Policía no solo se aprecia desde el logro de sus objetivos, sino también en la forma en cómo actúa para alcanzar los mismos. En concreto, la institución y el personal de una Policía, deben ser objeto de supervisión y ser responsables por su esfuerzo, la dirección estratégica, la gestión, el logro de objetivos y el desempeño de sus miembros.

Lo aseverado anteriormente reviste importancia actualmente, en un contexto de profundización de la democracia y de implementación de políticas dirigidas a la reducción del crimen, violencia e inseguridad. La Policía no solo se ve afectada por la carencia o ausencia de recursos, sino también, presenta dificultades para actuar en consecuencia con la doctrina de los derechos humanos y el Estado de derecho. (Tudela, 2011).

Tanto el control como la supervisión efectiva de la conducta, gestión y actividad policial, demandan un sistema en que existan mecanismos de control internos y externos. Ambos mecanismos son complementarios y entre ellos debe existir una interrelación estrecha e interdependencia. También la efectividad del sistema está íntimamente vinculada con la existencia de un régimen normativo adecuado, explícito y compartido con todo el personal al cual se aplica. La transparencia, la imparcialidad y la justicia en su aplicación, deben ser los principios que orienten dicho sistema.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Los mecanismos externos e internos de control y supervisión sobre la Policía no deben estar relacionados solamente con la conducta policial, sino también con su integridad, legitimidad, imparcialidad y el buen desempeño y resultados de sus actuaciones y estrategias. A su vez, en un sentido más amplio, el control sobre la Policía debe ejercerse sobre su gestión y sobre las razones y causas que determinan cómo hace lo que debe hacer y lo que no hace. En sentido restringido, los controles deben remitir a las normas, procedimientos, políticas y programas que fomenten el buen desempeño policial, asi como todo lo que favorezca o afecte la eficacia y calidad de los servicios que presta. Además, debe atender lo relativo a la prevención, detección y sanción de conductas desviadas tanto como organización, así como a cada uno de sus miembros. (Tudela, 2011).

El buen trabajo de los mecanismos de control estará ligado a una estrategia de mejoramiento integral que se ocupe de las causas y manifestaciones de las conductas desviadas y el mal desempeño. Además, debe estar orientada a generar el ambiente laboral propicio para que dichos aspectos negativos no prosperen. López Portillo y Martínez (como se cita en Tudela, 2011) han señalado como importantes los siguientes elementos para el buen funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión:

a. Voluntad política
b. Liderazgo en la conducción
c. Independencia
d. Confiabilidad
e. Transparencia
f. Objetividad e imparcialidad
g. Efectividad y eficacia
h. Seguridad jurídica
i. Personal idóneo y profesional en el área
j. Adecuado sistema gerencial

La importancia del control y supervisión policial a todo nivel debe dirigirse desde la más alta jerarquía del aparato de seguridad pública dada la relevancia social de la Policía. Además, debe desterrarse la idea de que la aplicación de la ley, el orden y la tranquilidad pública son contradictorios con los valores democráticos. La clave es disponer de los mecanismos de control y supervisión que garanticen el balance exacto en el cual la Policía pueda hacer efectivamente su trabajo a la vez que se preserva el respeto por las libertades democráticas (Sklansky, 2007).

### 2.3 Conducta y disciplina policial

El servicio policial abarca estándares individuales y organizacionales más elevados que la mayoría de otras profesiones. En este contexto, la disciplina es esencial para construir el prestigio institucional al constituirse en la base para sostener un efectivo desempeño organizacional y preservar el espíritu de cuerpo. Establecer el orden interno y la responsabilidad de sus actos por los miembros de la corporación policial es el objetivo que persigue la disciplina. A su vez, ayuda a los mismos a cumplir con las expectativas y a mantenerse dentro de los límites razonables de desempeño y de conducta. Además, apoya su integridad y habilidad para mantener sus promesas y honrar sus compromisos (Field & Meloni, 1999). Asimismo, la disciplina establece el respeto por el público en general, por la comunidad a la cual se sirve, por la corporación policial y por los superiores, compañeros y subalternos.

La disciplina y conducta policial obviamente están interrelacionadas. La conducta policial adecuada es aquella forma de comportarse que se adhiere completamente y es consistente con al marco conductual establecido por las normas, los valores y la ética que rigen a la institución policial.

Históricamente, se ha transitado de mantener la disciplina a través de códigos o reglamentos disciplinarios, en los cuales se describen a detalle todas aquellas formas de conductas inaceptables, y códigos de conducta, en los cuales se establecen estándares de aquel tipo de conducta que se considera aceptable e inaceptable en contextos específicos (Newburn & Neyroud, 2013). Este tipo de códigos de conducta son indispensables ya que relacionan los valores de un determinado orden político y social con la profesión de policía (Tudela, 2011).

Importante es destacar que la calidad de un policía está determinada por su proceso de socialización como tal. Este proceso comprende: la selección del personal que ingresa a la academia de Policía, la formación formal que recibe dentro de esta y, finalmente, del desarrollo del policía dentro de su institución a lo largo de su carrera.

En este contexto, la formación ética del policía durante todo el proceso descrito, es fundamental por varias razones. En primer lugar, la actividad policial es por su propia naturaleza una práctica permanente de valores, dado que en la misma, existe una amplia libertad de discreción, un contacto constante con delincuentes y una exposición permanente a la tentación de desviarse de la conducta debida.

En segundo lugar, el policía está constantemente enfrentado a dilemas éticos que debe resolver. Frente a ellos, muchas veces no se tiene certeza sobre cuál es la decisión y acción correcta a tomar o se tiene dificultad en


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

hacer lo que se considera correcto o se encuentra tentado a optar por la decisión y acción que sabe incorrecta.

Por tanto, la enseñanza, instrucción y aprehensión de la axiología policial es también esencial en la determinación de la calidad del policía. Hacer de los valores una práctica requiere de constancia y dedicación y lo más importante es la manera de actuar. También, los valores se constituyen en razón y base fundamental para lo que una persona hace o deja de hacer. Igualmente, cumplen un papel relevante en la eficiencia y efectividad de las organizaciones cuando estos tienen el mismo significado, son compartidos por todos y recordados cotidianamente.

Los valores organizacionales son por tanto, los pilares de la cultura de una organización y facilitan y garantizan el crecimiento e integración de las personas que la conforman. Finalmente, es la coherencia de esa cultura y el grado de consistencia entre lo que dicen y hacen sus integrantes lo que determina el nivel de armonía y calidad del desempeño organizacional (Jiménez, 2006).

Una serie de "amenazas" se ciernen sobre la disciplina y axiología policial: a) la confusión posmoderna que se destaca por anteponer el 'yo" sobre la organización, el deseo por lo inmediato y la fijación por el dinero, el poder y el placer. Asimismo, se valora más a las personas por lo que tienen que por lo que son; b) el desbalance entre el castigo y la recompensa; y c) la subcultura policial.

Además, la presencia de conductas desviadas[38] y el mal desempeño se atribuyen a que los mecanismos de control y supervisión no han estado a la altura de las exigencias y expectativas actuales. La eficacia de estos radica tanto en la existencia de unidades dedicadas a la detección, fiscalización e investigación de las conductas que afectan el desempeño y la legitimidad de la actuación policial, como en la existencia de una voluntad institucional para prevenir, investigar y sancionar conductas impropias. Consecuentemente, las instituciones policiales deben orientar su esfuerzo no solo al fortalecimiento del marco legal y al código de disciplina, sino también al desarrollo de la integridad en toda la organización y a la solidez ética de cada uno de sus miembros. (Tudela, 2011).

No hay que pasar por alto que muchos regímenes disciplinarios se centran en la sanción de la conducta desviada y no prestan mayor atención a la prevención mediante la práctica de una disciplina "positiva", basada en

38 Por conducta "desviada" o "indebida" se entenderá a la transgresión del comportamiento normalmente esperado o "buen desempeño" de la Policía, que incluye desde la calidad de la atención prestada a la población hasta las prácticas delictuales comunes, pasando por el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías (Tudela, 2011).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

la recompensa de aquellas conductas apegadas a las normas y valores, así como al buen desempeño. Un régimen de disciplina enfocado en un sistema de recompensas en el buen desempeño y la conducta apropiada, ejerce una influencia positiva en la disciplina interna de todos los integrantes de la Policía (Field & Meloni, 1999).

Otra amenaza a la disciplina, la conducta y el desempeño del policía, lo constituye la subcultura policial. La organización policial tiene una cultura propia y se constituye en un paradigma cognitivo para todos sus integrantes. Esta cultura "describe, explica, prescribe y consolida una visión de mundo; funda y recrea actitudes, valores, normas, creencias y conductas, entre otros componentes". (Tudela, 2011, p. 123).

Cada institución policial posee una cultura organizacional, que aunque es única no es homogénea. Esta se objetiva en 2 niveles de articulación: una cultura formal conformada por la doctrina, reglamentos y leyes, incluidas las políticas públicas; y una subcultura constituida por los discursos y las prácticas presentes y dominantes en la institución. (Tudela, 2011). La primera, es producto de la instrucción, normas, ética y valores institucionales; la segunda deviene de la interacción con otros policías, de las "formas propias" de actuar. Normalmente la última deconstruye a la primera al considerar que los conocimientos o el adiestramiento formal impartidos en la academia son inadecuados, irrelevantes y desconectados de la realidad del trabajo policiaco.

La subcultura policial tiende al aislamiento, a la exclusividad y al secreto de aquellos que no forman parte de la misma. También se privilegia la masculinidad y se enfoca en el riesgo. Igualmente, los policías están más o menos comprometidos con abrazar el espíritu de peligro, la aventura y el posible uso de la fuerza coercitiva (Herbert, 1998). Igualmente, obedecen a una racionalidad situacional. En la "calle", los oficiales de Policía rara vez son supervisados, por lo que son capaces de responder a situaciones únicas con soluciones únicas. Ellos disponen de una discreción enorme para ignorar, estirar o solo provisionalmente aplicar la ley (como se cita en Herbert, 1998). Cotidianamente, los miembros de la Policía no solo comparten un ambiente de trabajo altamente peligroso y estresante sino que también buscan socializar entre ellos mismos después del trabajo y durante sus días de licencia. Esto genera una vinculación entre ellos en la cual lo más importante es la lealtad incondicional para con sus compañeros. Esta circunstancia hace que el no delatar se convierta en una norma rígida, lo que a su vez genera tolerancia a la conducta desviada y a consolidar un principio mutuo de no-denuncia entre compañeros (Dempsey & Forst, 2013).

El verdadero cambio tendrá lugar a largo plazo y ocurrirá cuando la cultura organizacional de la Policía mejore, ya que la cultura de la organización es

uno de los factores claves para el funcionamiento de los controles internos. (Tudela, 2011). En igual forma es importante el nivel de compromiso organizacional de los integrantes de la Policía. Este compromiso puede dividirse en el compromiso de actitud y el compromiso de conducta. El primer tipo de compromiso se refiere a la magnitud relativa de la identificación, involucramiento y apego que tiene el individuo para con su organización.

El compromiso de conducta concierne al resultado de inversiones hechas por el individuo en su organización, mediante una combinación de tiempo dedicado, esfuerzos, identificación y recompensas. Aquellos que estén poco o moderadamente comprometidos tienen una mayor probabilidad de tender hacia la conducta desviada y el mal desempeño, aquellos que están muy comprometidos, difícilmente se van a desviar en su conducta y tenderán a mostrar un buen desempeño en el cumplimiento de su deber profesional.

### 2.4 Modelo sistémico de control y supervisión policial

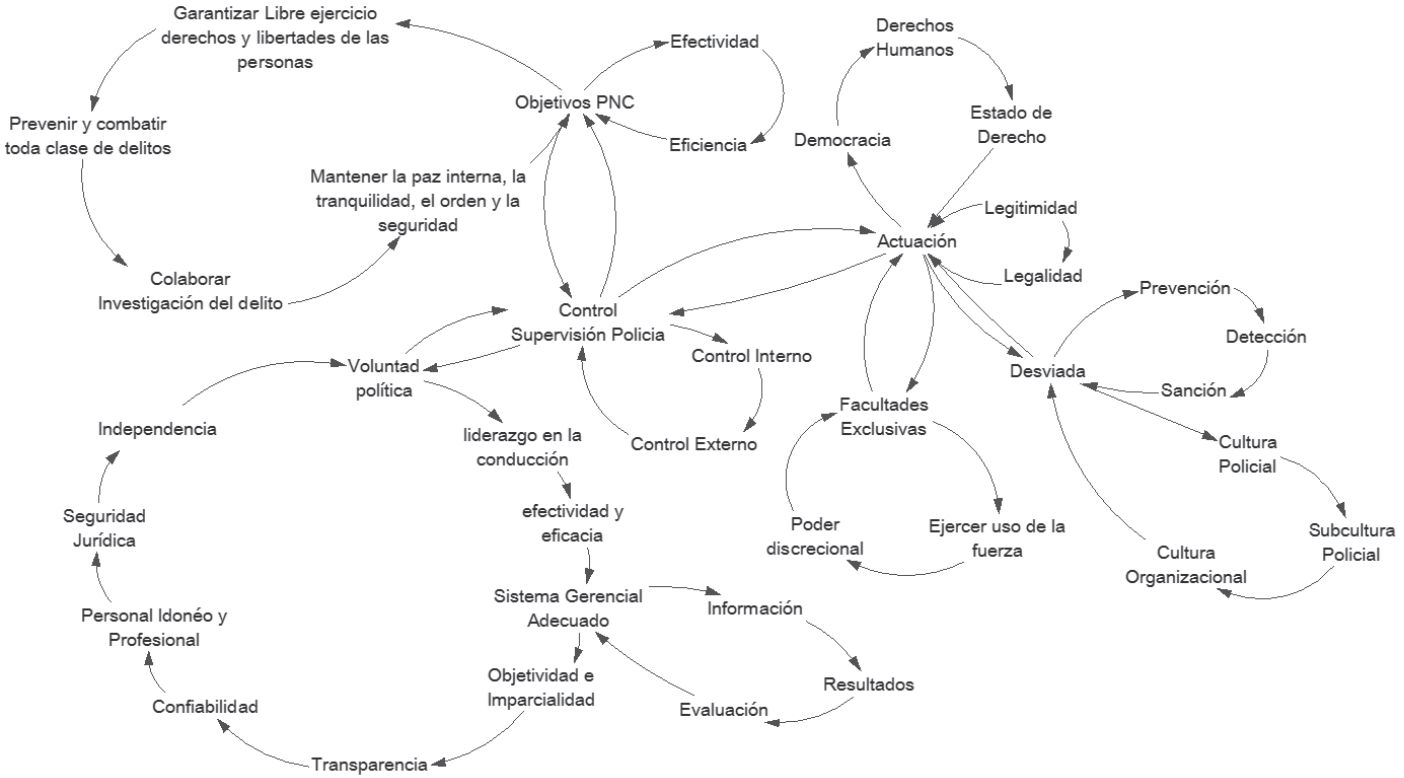
A partir de la teoría citada anteriormente, se ha elaborado el siguiente modelo sistémico de la dinámica que influye en la eficiencia y en la efectividad de los mecanismos de control y supervisión policial.

El modelo muestra las relaciones entre el sistema de control y supervisión de la policía, la actuación policial, las facultades exclusivas de la policía y los objetivos de la PNC. En este sentido, los factores que inciden en el control y supervisión policial, tanto interno como externo, son: la voluntad política, el liderazgo en su conducción, su eficacia y efectividad, su objetividad e imparcialidad, la transparencia, la confiabilidad. Disposición del personal idóneo y profesional, la seguridad jurídica y su independencia.

Las facultades exclusivas de la policía son el poder discrecional de que dispone y la capacidad de ejercer el uso de la fuerza. La actuación policial debe limitarse por ser de corte democrático, respeto de los Derechos Humanos y al Estado de Derecho. Así mismo debe revestirse de legitimidad y de legalidad. Aquella actuación policial desviada debe prevenirse, detectarse y sancionarse. La misma se ve afectada por la cultura y subcultura policial, así como de la cultura organizacional de la policía.

Los objetivos de la PNC pueden sintetizarse en: garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la prevención y combate de los delitos, la colaboración en la investigación del delito y el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad. Estos objetivos deben lograrse con efectividad y eficiencia.

**Diagrama 2 Modelo Sistémico de Control y Supervisión Policial**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

## 3. Metodología

El tipo de investigación que se realizó es descriptivo, adoptando un enfoque cualitativo que permitió dimensionar a la IG tanto en su accionar como en el análisis de su estructura organizacional, funcionamiento e identificación de los procesos que le afectan.

La población y muestra analizada la constituyó el personal de la IG, así como el personal de las otras unidades de control interno y de régimen disciplinario de la PNC y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

Las técnicas utilizadas para la obtención de datos e información fueron diversas y propias a la investigación científica. En este sentido, se realizaron entrevistas semiestructuradas con: el inspector general, el inspector general adjunto, las jefaturas de los departamentos de Quejas y Denuncias, Procesos Disciplinarios, Supervisión del Servicio Policial, Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP y Administración y Finanzas de la IGSP. También, se llevaron a cabo entrevistas bajo la técnica de grupo focal con todos los delegados regionales y 10 delegados departamentales de la IGSP.

Por otra parte, se entrevistaron a las jefaturas de la Secretaría de Responsabilidad Profesional y de las siguientes unidades: Control, Investigación Disciplinaria, Asuntos Internos y Derechos Humanos de la PNC. Asimismo, se entrevistaron a los presidentes de ambos Tribunales de Apelaciones y del Tribunal Disciplinario Metropolitano de la PNC. También se efectúo una entrevista al procurador adjunto para personas migrantes y seguridad ciudadana de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Finalmente, se realizaron visitas de campo a las secciones disciplinarias de las delegaciones policiales de Santa Ana, San Salvador Centro, Subdirección de Investigaciones y de la División Antiextorsiones.

Aparte, se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica y documental de libros, revistas especializadas, informes, manuales y periódicos -tanto físicos como virtuales-, relacionados con el objeto de estudio. A la vez, se recurrió a la técnica de análisis de sistemas (Randers, 1980; Senge, 1990) para identificar relaciones y dinámicas y construir un diagrama sistémico que permitiera la comprensión del control y supervisión policial, así como su utilidad a futuro, para analistas e investigadores con interés en el tema. De igual forma, se utilizó la técnica de elaboración de mapa conceptual para dilucidar gráficamente las funciones de la IG.

Los instrumentos empleados en la investigación fueron: las guías de entrevista tanto para personas individuales como para la interacción con los grupos focales y la ficha documental. Igualmente instrumentos de utilidad

fueron el modelo sistémico y el mapa conceptual elaborados para el estudio y análisis de la IGSP. El modelo sistémico de control y supervisión policial, fue construido a partir de la literatura consultada sobre el tema, para determinar el "modelo ideal" y luego fue contrastado con la realidad de la IGSP para la identificación de variables de interés y la contextualización, no solo del objeto de estudio sino también de las conclusiones y recomendaciones.

## 4. Resultados

### 4.1 El desarrollo de las funciones de la IGSP y sus prácticas institucionales predominantes

A la IGSP compete ser la garante del servicio y la función policial apegada al respeto de los derechos humanos y a ser la fuerza de contención que evita el desborde del abuso de las actuaciones policiales. Además de ser el ente contralor y de fiscalización de los servicios operativos y de gestión de la PNC y la ANSP (LOIGSP, 2014, Art. 3).

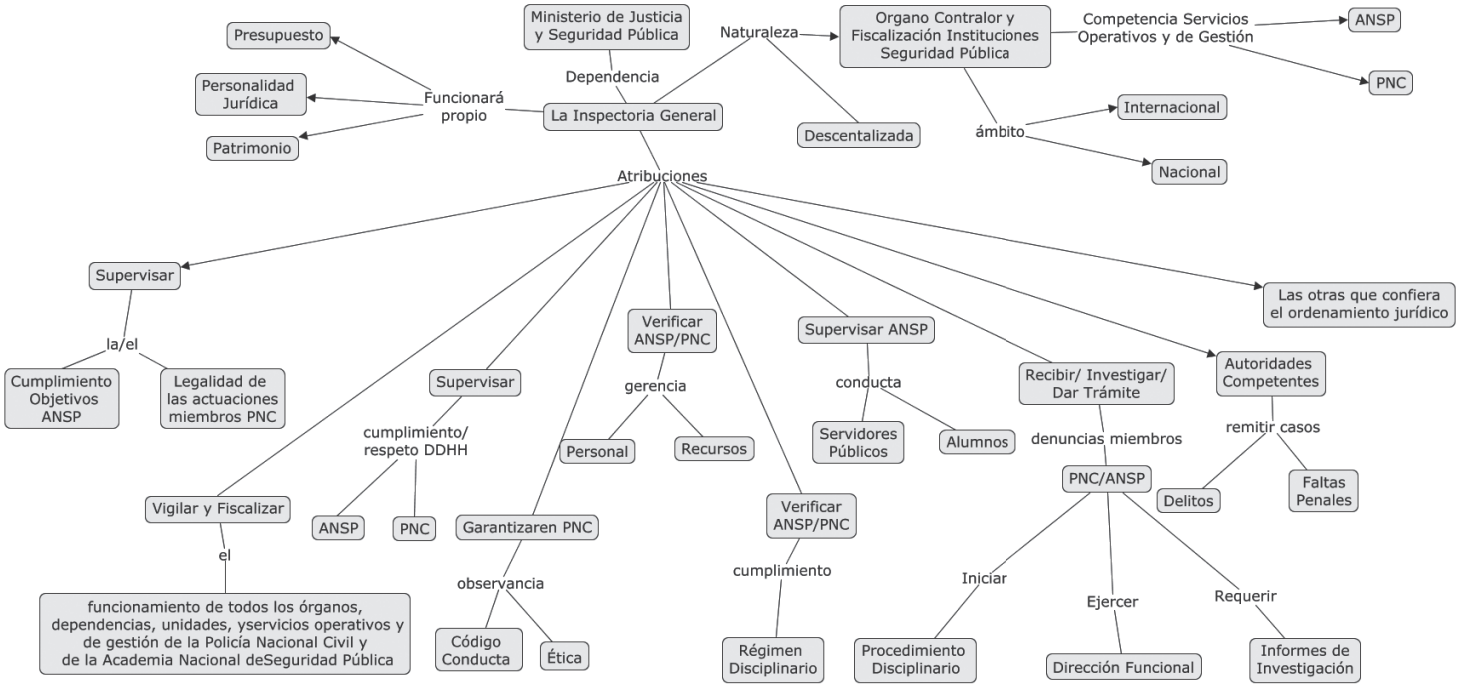
Al quedar desligada la IGSP de la estructura orgánica de la PNC, y pasar a depender del MJSP, le brinda mayor autonomía de actuación al dejar de actuar bajo la dependencia del ente controlado (PNC) y le garantiza la transparencia y la credibilidad de las investigaciones y de las supervisiones a practicar, así como le permite ampliar su competencia sobre la ANSP.

Las funciones encomendadas a la IGSP están consignadas en el artículo 5 de su Ley Orgánica (LOIGSP, 2014). El cúmulo de funciones que formalmente debe desempeñar puede apreciarse en el mapa conceptual que se presenta a continuación:


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Mapa conceptual 1 Funciones de la Inspectoría General de Seguridad Pública**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Las competencias de la IGSP se exponen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4. Facultades y competencias de la IGSP**

| En su facultad fiscalizadora le compete supervisar lo siguiente: |
|---|
| • La legalidad de las actuaciones operativas de los miembros de la Corporación Policial y del cumplimiento de los objetivos de la Academia Nacional de Seguridad Pública.<br>• El funcionamiento ideal a través de la contraloría de todos los órganos, dependencias, unidades y servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP.<br>• El cumplimiento al respeto de los derechos humanos en las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP.<br>• La evaluación de los planes, programas, instrumentos y procedimientos policiales a fin de promover que los mismos sean respetuosos y garantes de las leyes nacionales y de los instrumentos normativos internacionales reconocidos por el Estado salvadoreño, a través de la supervisión eficaz que para tal efecto desarrolle la Inspectoría General.<br>• La adecuada gerencia del personal y de los recursos institucionales de la PNC y de la ANSP. |
| En su facultad de aplicar el régimen disciplinario (PN y ANSP) le compete lo siguiente: |
| • Supervisar el cumplimiento del régimen disciplinario en la PNC y de la ANSP.<br>• La adecuada recepción y tramitación de las denuncias de la ciudadanía acerca de las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP.<br>• La investigación disciplinaria de aquellos hechos constitutivos de faltas graves y muy graves cometidas por miembros de la PNC y de la ANSP.<br>• La contraloría eficaz y eficiente a través del ejercicio de la Dirección Funcional de la Investigación Disciplinaria interna de la PNC y de la ANSP.<br>• Garantizar el cumplimiento de los fines pretendidos en el artículo 2 de la LDP, a través de lo dispuesto en el artículo 15 literal g de la LOIGSP, al constituirse la Inspectoría General como parte procesal en el respectivo procedimiento disciplinario. |
| En su facultad de supervisión de la conducta ética y del respeto a los derechos humanos le compete lo siguiente: |
| • Supervisar el cumplimiento al respeto de los derechos humanos, en las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP.<br>• La observancia del Código de Conducta Policial y de Ética de la PNC así como la conducta de los servidores públicos y del alumnado de la ANSP.<br>• Supervisar la conducta de los servidores públicos de la ANSP y de los alumnos, de acuerdo a los principios éticos que rigen la función pública y el cumplimiento curricular previamente aprobado por el Consejo Académico de la ANSP, de acuerdo a como lo estipula su Ley Orgánica. |

Fuente: Gómez Hecht, J.R.

No obstante, a la IGSP se le han otorgado formalmente todas las facultades para poder ejercer una labor de control y fiscalización efectiva, se advierte en la práctica que estas se ven amenazadas en su posibilidad de ejecutarse en la plenitud de la pretensión legislativa y de urgente necesidad para el beneficio de la sociedad salvadoreña. Múltiples son las razones de lo anteriormente aseverado las cuáles se exponen a continuación.

El artículo 2 inciso segundo de la LOIGSP, establece que la IGSP funcionará con su propio presupuesto. A casi 2 años de haber entrado en vigencia la normativa aludida, la IGSP todavía no administra su propio presupuesto, sino que el mismo es administrado por el MJSP. Esta circunstancia genera que muchos de los gastos no se efectúen en los tiempos programados. La situación se agrava cuando se toma en cuenta que muchos de los costos


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

logísticos, de mantenimiento de vehículos y de comunicaciones, eran absorbidos por la PNC cuando la Inspectoría General dependía de esta. A partir de mediados de 2016 dicho apoyo se retiró con los consecuentes problemas de no poder cubrir los gastos.[39]

Además, la IGSP funciona actualmente con una partida presupuestaria de $1 480 000, pero se calcula que para funcionar de acuerdo a los dispuesto en la LOIGSP y con las unidades requeridas, se necesita un presupuesto de $ 8 050 081.50. De igual forma, para poder administrar su propio presupuesto en la IGSP se necesita crear las unidades de: Auditoría Interna, Planificación Institucional, Financiera Institucional y Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (LACAP, 2000) y contratar al personal para que lo administre.[40]

Igual de grave es la situación a que se enfrenta la IGSP en cuanto a la disposición de recurso humano para cumplir con todas las funciones encomendadas por ley. Prácticamente, el personal de la IGSP no se ha incrementado desde que como IGPNC supervisaba y controlaba a la PNC, sin embargo, la plantilla policial de esta última se incrementa a un ritmo de 1000 personas al año (PNC, 2016).

Actualmente, la IGPNC cuenta con solo 21 delegados departamentales y el apoyo de 55 empleados administrativos. Personal que obviamente resulta insuficiente para cumplir con las tareas de control y fiscalización de los servicios operativos y de gestión de la PNC y de la ANSP, que disponen de una plantilla de personal que asciende a 26 316 y 591 personas respectivamente (IGSP, 2016). Este dato por si solo permite dimensionar la desproporción del recurso humano de la IGSP para la ejecución eficaz del cúmulo de tareas encomendadas. En esta línea, se calcula que para cubrir todo el despliegue de unidades que la ley y el reglamento de la IGSP contemplan, se requiere la contratación de, por lo menos, 135 personas más.[41]

La estructura orgánica de la IGSP está conformada de tal forma que se requiere por lo menos de la presencia de un delegado del IG en cada Subdirección, División y Delegación Policial para poder ejercer eficazmente su trabajo de control y fiscalización. Por otra parte, hay por lo menos 4 equipos de trabajo bien diferenciados en la IGSP: uno de carácter multidisciplinario para llevar a cabo las labores de supervisión operativa de la PNC; otro equipo conformado por abogados para hacerse cargo de las funciones relativas al régimen disciplinario; uno más conformado por profesionales

39 Entrevista con el inspector general el día 12 de octubre de 2016 y entrevista con la jefa del Departamento de Administración y Finanzas el día 27 de junio de 2016.

40 Ibídem.

41 Entrevista con la jefa del Departamento de Administración y Finanzas. 27 de junio de 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

contables y de auditoría para abordar lo relativo a la supervisión de la gestión de la PNC y la ANSP y; finalmente, un cuarto equipo integrado por profesionales en la docencia para poder llevar a cabo la supervisión académica y de la malla curricular de la ANSP.

Hoy en día, y dada la escasez de personal de la IGSP, este se dedica a cumplir prácticamente 2 tipos de funciones: una orientada a la labor preventiva por medio de la realización de capacitaciones, supervisiones y dopajes y; otra enfocada a las tareas requeridas[42] para la aplicación del régimen disciplinario.[43] La atención de todas las tareas relacionadas al régimen disciplinario es la actividad que más tiempo absorbe al personal de la IGSP.[44]

En lo que respecta a cada uno de los departamentos de la IGSP, la situación no es alentadora. De los 8 departamentos que deben conformarse, por disposición de ley (LOIGSP, 2014), solo 4, -Quejas y Denuncias, Investigación de las Faltas Disciplinarias, Supervisión del Servicio Policial y Administración y Finanzas-, tienen asignada una jefatura. Los 2 últimos mencionados, no cuentan con personal para el desarrollo normal de sus actividades.

El Departamento de Quejas y Denuncias (DQD), además de la jefatura, cuenta con 4 colaboradores. La jefa del departamento, además de sus funciones propias, tiene que supervisar y atender los requerimientos del área disciplinaria de la Subdirección de Inteligencia, de la Unidad de Asuntos Internos, y de la Unidad de Derechos Humanos. Todos sus colaboradores desarrollan las siguientes tareas: a) recepción de denuncias, b) registro y seguimiento de denuncias de la PDDHH,[45] c) emisión de constancias de antecedentes disciplinarios,[46] d) seguimiento a las quejas y denuncias recibidas; y e) elaboración de estadísticas. A su vez, dada la escasez de personal, a uno de sus colaboradores con estudios jurídicos se le ha asignado supervisar y atender lo relativo al régimen disciplinario de la Subdirección de Tránsito Terrestre. El DQD carece de un sistema informático debidamente diseñado que facilite la administración de toda la información a su cargo. También la LOIGSP, en el artículo 23, mandata que el DQD debe tener oficinas en cada cabecera departamental del país. Esta función actual-

42 Las tareas aludidas son: recepción de denuncias, supervisión de secciones disciplinarias, declarar la improcedencia de las investigaciones, girar direcciones funcionales, elaborar peticiones razonadas, autorizar archivos y atender audiencias en los Tribunales Disciplinarios.

43 Los procesos por falta grave y muy grave se inician con la presentación de la petición razonada en el Tribunal Disciplinario competente.

44 Grupo focal con delegados regionales y con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.

45 En el año 2015 se recibieron 269 denuncias de la PDDHH (IGSP, 2016).

46 Los antecedentes disciplinarios son solicitados para una variedad de trámites como: solicitud de becas, procesos de reincorporación y reingreso a la PNC y formar parte de Misiones de Paz. Además de ser uno de los criterios para la imposición de sanciones en el historial de servicio (LDP, 2008, Art. 13).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

mente es asumida por los delegados departamentales y sus secretarías. En el año 2015 se recibieron un total de 1402 denuncias (IGSP, 2016).

En el Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias (DIFD), la jefatura, además de sus funciones asignadas de ley, debe supervisar y atender los requerimientos disciplinarios de la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas y de la Subdirección de Investigaciones, además de coordinar todo el trabajo disciplinario con la Unidad de Investigación Disciplinaria. Por otra parte, debe atender la coordinación del trabajo disciplinario con las delegaciones regionales y departamentales de la IGSP. Asimismo, asume lo concerniente al Departamento de Procesos Disciplinarios en vista que no hay nadie nombrado en ese departamento. La jefatura dispone de 6 colaboradores: 3 abogados, 1 licenciada y 2 estudiantes de Ciencias Jurídicas; los cuales le apoyan en sus funciones atendiendo las necesidades de supervisión y control disciplinario de algunas de las unidades que le han sido asignadas. Igual que el DQD, el DIFD no cuenta con un sistema informático en forma, que le facilite la administración de la información y el seguimiento de los casos bajo su cargo. Es importante resaltar que en la investigación disciplinaria sobre aquellas conductas que son constitutivas de delito, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución en la cual se prohíbe tramitar un procedimiento administrativo cuando está conociendo la judicatura penal. A efecto de dar cumplimiento a lo resuelto por la referida curia, en los casos de las investigaciones disciplinarias por conductas constitutivas de delitos, se debe estar a la espera de la resolución judicial con respecto a los mismos y la valoración de la autoridad jurisdiccional que la emite debe respetarse (SCCSJ, 2013).[47]

En lo que concierne al Departamento de Supervisión y Servicios de la PNC y la ANSP (DSS), este se activó hasta febrero de 2016, por estar la mayor parte de la actividad de la IGSP orientada al ámbito disciplinario. La jefatura de este departamento tiene que atender, además de sus funciones propias, todo lo relacionado con el ámbito disciplinario de la Subdirección de Seguridad Publica y las divisiones de: Emergencia 911, Seguridad Fronteriza, Medio Ambiente, Prevención, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía de Turismo y Unidad de Control. Así como también, cubrir las funciones que competen al Departamento de Responsabilidad Profesional, dado que no hay ninguna persona nombrada para hacerse cargo del mismo. La jefatura de la DSS dispone de la colaboración de 2 técnicos, uno de los cuáles tiene asignado atender a la Subdirección de Administración y Finanzas.

Actualmente no es posible llevar a cabo la supervisión de la gestión policial por falta de personal idóneo para realizar dicha tarea. La escasez de per-

47 Entrevista con el jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

sonal y la absorción en las funciones disciplinarias del personal de la IGSP no permite que se supervise adecuadamente los casi 80 planes operativos que la PNC está ejecutando.

A pesar de lo expuesto, se ha priorizado la supervisión del Plan Batalla por la Paz, el Plan Operativo Interinstitucional del Sistema Penitenciario en el marco de las Medidas Extraordinarias y Especiales, así como la Orden de Operaciones para la recuperación del territorio y recuperación del tejido social afectado por las organizaciones terroristas de los 50 municipios priorizados por el Plan El Salvador Seguro. Por el momento, no se han coordinado actividades con la UC y la UDDHH para llevar a cabo inspecciones conjuntas a las delegaciones regionales y departamentales de la PNC.[48]

En lo que concierne a la supervisión de los servicios y a la gestión de la ANSP, se ha asignado al delegado departamental de Zacatecoluca para que realice esa función, además de las que ya tiene encomendadas en su zona de responsabilidad. El delegado se enfoca en brindar el direccionamiento funcional en los casos disciplinarios en los que está involucrado personal policial destacado, en capacitación o formación en la ANSP. También atiende los casos disciplinarios de alumnos de la ANSP a través del Instructivo de funcionamiento, atribuciones y procedimientos de la Unidad de Expedientes Disciplinarios de la ANSP y la aplicación del Reglamento Interno de Trabajo de la ANSP cuando se encuentran involucrados empleados de la misma.[49]

En relación con el Departamento de Administración de Finanzas DAF, la jefatura del mismo, además de las funciones propias a su cargo, atiende las funciones que le competerían al Departamento de Análisis de Estadística (DAE), ya que no hay ninguna persona nombrada a cargo del mismo. Se han distribuido los escasos recursos humanos y materiales de la mejor manera posible. El departamento enfrenta una serie de problemas a consecuencia de que los fondos son administrados desde el MJSP. A manera de ejemplo, a junio de 2016 todavía no le habían asignado el fondo circulante correspondiente al mes de enero. A la vez, se enfrenta con la situación de que el presupuesto de la IGSP es insuficiente para cubrir las necesidades actuales de la institución.

Actualmente, hay serios problemas para cubrir los gastos que antes absorbía la PNC, tales como combustible, mantenimiento de vehículos, servicios de internet y telefonía. Para superar este problema, se hizo una propuesta de proyección presupuestaria con miras a alcanzar un monto suficiente en

48 Entrevista con el jefe del Departamento de Supervisión y Servicios de la PNC y la ANSP. 22 de junio de 2016.

49 Entrevista con el jefe del Departamento de Investigación de Faltas Disciplinarias. 20 de junio de 2016.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

los próximos 3 años, que permita el eficaz funcionamiento de la IGSP al MJSP y se está a la espera de una respuesta. Además, todos los instructivos y manuales para el manejo de la administración ya se elaboraron, así como las Normas Técnicas de Control Interno Especificas para la IGSP se enviaron al MJSP para su visto bueno.[50]

En cuanto a los delegados regionales y a los delegados departamentales, lo primero que destaca es que la estructuración de estas oficinas no responde a la descentralización de los diversos departamentos que conforman la IGSP (LOIGSP, Art.4), en el sentido de que las delegaciones departamentales no disponen de una oficina del Departamento de Quejas y Denuncias. En igual forma, se debería de contar con personal con formación multidisciplinaria que estuviese a cargo de las funciones de supervisión y control y otro personal con formación jurídica para atender lo relativo al régimen disciplinario. Actualmente, los delegados departamentales se ven en la obligación de llevar a cabo todas las funciones de la IGSP en su demarcación territorial, lo que humanamente resulta imposible. La mayoría de oficinas departamentales solo la conforman el delegado y una secretaria, personal con el que se debe llevar a cabo todo el trabajo. Igual situación está presente en las oficinas regionales, en las cuales se centralizan las atribuciones y facultades que legalmente deberían delimitarse por departamento según la especialidad; tal como lo establece el artículo 22 de la LOIGSP.[51]

También hay que señalar que el delegado departamental cumple con el mandato legal de representar al IG en su demarcación territorial, ejercer la contraloría y fiscalización, supervisar el régimen disciplinario e informar al IG; pero no está cumpliendo con la labor de coordinación con Unidades Regionales de Control, Disciplina y Derechos Humanos, ya que esto lo realiza el delegado regional.[52]

El hecho de que a la IGSP se le haya otorgado el direccionamiento funcional de las investigaciones disciplinarias por falta grave y muy grave, ha generado que absolutamente todos los informes policiales de conductas consideras de tipo disciplinario grave o muy grave, se envíen al delegado de IG para que elabore la respectiva dirección funcional.[53] Consecuentemente, se ha liberado a los jefes policiales de la obligación de iniciar por su propia cuenta la investigación previa o investigación disciplinaria y se cargó al trabajo del delegado del IG. Entre el 70% y el 90% del trabajo del

50 Entrevista con la jefatura del Departamento de Administración y Finanzas. 27 de junio de 2016.

51 Grupo focal con delegados regionales y grupo focal con delegados departamentales realizados, respectivamente, el 15 y el 28 de junio de 2016.

52 Grupo focal con delegados departamentales. 28 de junio de 2016.

53 Es necesario aclarar que esta tarea, antes de la entrada en vigencia de la LOIGSP, la realizaba cada jefe con competencia sancionadora (LDP, 2008, Art. 40 lit. b).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

delegado del IG, se concentra en atender el trabajo disciplinario en detrimento de sus funciones de control y supervisión.[54]

La labor de supervisión de los servicios policiales en el terreno, se ha tornado en una actividad peligrosa dado los niveles de inseguridad presentes en el país, así como la presencia de pandillas que hace difícil el acceso a ciertos lugares. Ante esta situación, no existe un mecanismo de seguridad para los delegados del IG, al momento en que se desarrollan actividades de supervisión.

Además de la sobrecarga de trabajo, el personal de la IGSP se muestra desincentivado. Por una parte, se perdieron algunas de las prestaciones laborales que se tenían cuando se dependía de la PNC, como por ejemplo: el seguro de vida y las prestaciones de salud en la Unidad de Servicios Médicos de la PNC. También el aumento de facultades y el consecuente aumento de la carga laboral, administrativa, operativa y disciplinaria; está en una relación inversamente proporcional a la disponibilidad de recursos. En este sentido, muchos de los vehículos se encuentran en malas condiciones por falta de mantenimiento y hay todo tipo de carencias en recursos materiales para cumplir con las funciones encomendadas. A su vez, ha existido poca comunicación directa entre el IG y sus delegados sobre asuntos inherentes a la actividad de la IGSP. Esta situación, sin embargo, se está corrigiendo parcialmente. A partir de 2016, el nuevo titular de la IGSP, mensualmente está realizando reuniones de rendición de cuentas y de coordinación con los delegados departamentales y regionales.[55]

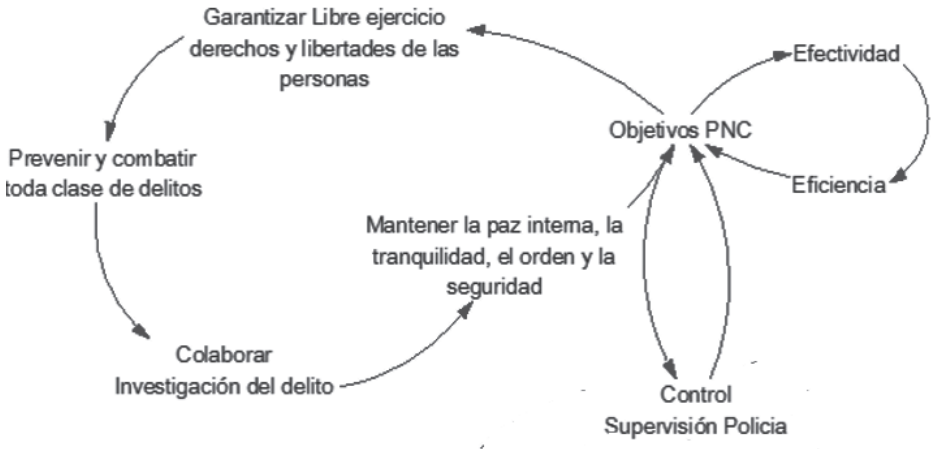
Todos los entrevistados en la IGSP estuvieron de acuerdo en que el nivel de autonomía, la mayor independencia procesal, el estar sujetos a un marco regulatorio con carácter de ley y el que se tenga la posibilidad de una asignación presupuestaria propia, constituyen las principales fortalezas de la institución. Esto da pie a pensar que existe la oportunidad de mejorar el desarrollo de las actividades investigativas y operativas, así como el desarrollo institucional y profesional de los miembros de la IGSP.

54 Grupo focal con delegados departamentales. 28 de junio de 2016.

55 Ibídem.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Diagrama 3 Modelo Sistémico del Objeto del Control y Supervisión Policial**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Para superar muchos de los problemas que actualmente se presentan en la IGSP, el IG ha presentado ante el MJSP el proyecto de Fortalecimiento Institucional Tecnológico, Logístico y de Capacitación de la IGSP, para que sea incluido al Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. El proyecto en referencia pretende: a) readecuar las oficinas regionales y departamentales, b) implementar y acondicionar las oficinas de quejas y denuncias en las cabeceras departamentales del país, c) diseñar e implementar el Plan de Modernización de la Administración Digital y del Sistema Integrado en Línea, para el registro, control y seguimiento del aviso, queja o denuncia, d) dotar del equipamiento necesario para el cumplimiento de las funciones y objetivos, e) capacitar al personal para el logro de los objetivos institucionales, f) reemplazar y ampliar la flota vehicular, de acuerdo al despliegue territorial de los delegados y funcionarios y, finalmente, f) diseñar y ejecutar una campaña divulgativa más efectiva y de impacto de los servicios prestados por la IGSP a la población (IGSP, 2016).

### 4.2. Los procesos subyacentes que determinan el rumbo de las prácticas institucionales que desarrolla la IGSP

Para identificar los procesos subyacentes que determinan el rumbo de las prácticas institucionales, se aplicó el Modelo Sistémico de Control y Supervisión Policial (apartado 2.4 de este estudio). La finalidad de todo sistema de control y de supervisión policial, es coadyuvar a que la corporación policial esté cumpliendo con sus objetivos con efectividad y eficiencia. En el caso específico de la IGSP, no estaría cumpliendo con este cometido. La ola de violencia e inseguridad que embarga al país, es una muestra evidente de que la PNC no está ni cerca de cumplir con sus objetivos de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de la personas, la

prevención y combate de toda clase de delitos y en mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad (ver Diagrama 4).

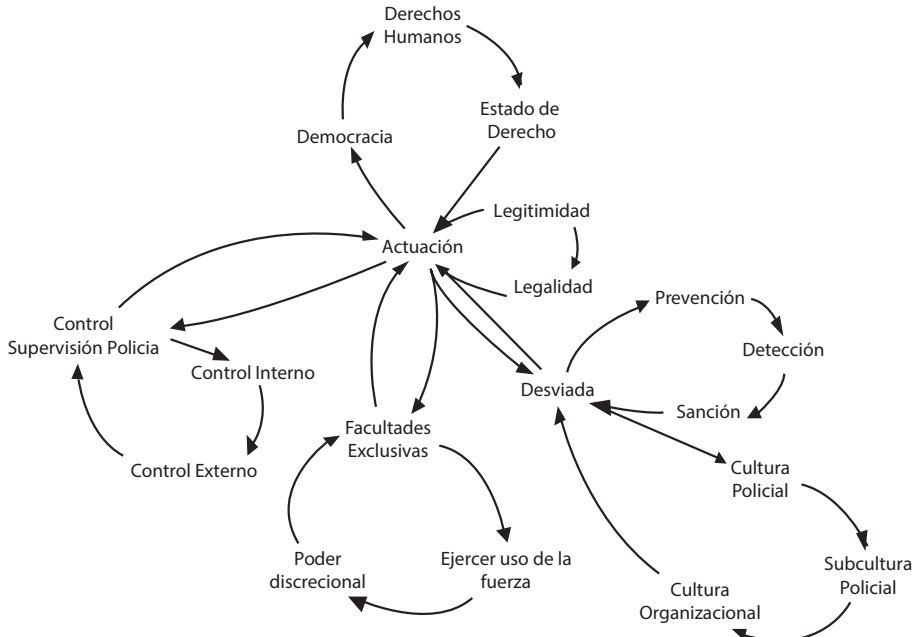
La labor de la IGSP en este ámbito debería ser analizar a nivel político estratégico la operatividad policial con sus respectivas observaciones y recomendaciones al MJSP, a efecto de mejorar la efectividad y la eficiencia policial; así como colaborar en verificar que la PNC esté cumpliendo con las principales directrices de la Política de Seguridad Pública. Estos informes se deben generar a partir de las labores de supervisión propias de la IGSP en coordinación con la UC. Como se ha señalado, este tipo de análisis no se está llevando a cabo por carecerse en la IGSP del DAE, (unidad encomendada por ley para generar este tipo de informes) y por la poca participación que hay tanto del DSS como de los delgados del IG en lo que respecta a las labores de supervisión operativa.

Sobre el sistema de control y supervisión de la actuación y conducta policial, este debe garantizar que la prestación del servicio policial y el comportamiento de sus integrantes, estén acordes al de una Policía de corte democrático y de respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho. Esta situación estaría generando una conducta policial enmarcada en la legalidad y en la legitimidad (ver Diagrama 4). Al analizar el nivel de confianza en la Policía por parte de la ciudadanía; se puede ver que es sumamente bajo. De acuerdo a la encuesta que realizó el Latinobarómetro en el año 2015, el 70.7% (Latinobarómetro, 2015) de los encuestados dijeron tener poca o ninguna confianza en la Policía.

Esta encuesta es coincidente con el resultado de otra encuesta llevada a cabo en el mismo año por una universidad nacional, en la cual el 62.10% de los encuestados manifestaron tener poca o ninguna confianza en la PNC (IUDOP, 2016).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Diagrama 4 Modelo Sistémico del Control y Supervisión Policial sobre la Actuación Policial**




Fuente: Gómez Hecht, J.R.

Otro componente importante del sistema lo constituye el hecho de que las facultades exclusivas otorgadas a la Policía tanto para ejercer el uso de la fuerza como su poder discrecional, deben estar debidamente controlados (ver Diagrama 4). En este sentido, la cantidad de enfrentamientos que se están suscitando con las pandillas y la cantidad de pandilleros que están resultando fallecidos en los mismos, son una señal de que los elementos señalados están fuera de control.

Entre el 1 de enero y el 11 de octubre del año 2016 se han producido 486 enfrentamientos en los que han fallecido 448 pandilleros.[56] Estas cifras, aunque pueden estar 'justificadas" en el aumento del nivel de violencia y de poder de fuego de las pandillas, no es acorde al comportamiento de una Policía de corte democrático en la cual el derecho a la vida es el más preciado y protegido. De acuerdo al informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias a la Asamblea General de Naciones Unidas:

> *"El uso intencional de fuerza letal por parte de agentes del orden y otras personas está permitido solo en casos muy excepcionales, a saber, cuando su uso contra el autor de un ataque ilícito es estricta-*

56 Información proporcionada por la Policía Nacional Civil



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

*mente inevitable a fin de proteger la vida humana (lo cual lo hace proporcional) y todos los demás medios son insuficientes para lograr ese objetivo (lo cual lo hace necesario). El requisito de necesidad plantea la cuestión de si la amenaza no podría haberse evitado recurriendo a medios menos dañosos y, consiguientemente, exige un enfoque graduado del uso de la fuerza". (REESA, 2016, p.27).*

La PDDHH ha denunciado la existencia de grupos de exterminio dentro de la corporación policial y se tienen abiertos 33 expedientes de investigación por enfrentamientos entre policías y pandilleros en los que han fallecido 132 personas desde el año 2013. Ante esta situación, la labor de la IGSP es inefectiva, en parte por la escasez de recursos y de personal y, por otra, la limitante que ha impuesto la SCCSJ en el sentido de que no se puede investigar un hecho delictivo administrativamente mientras el mismo se esté investigando penalmente. En consecuencia, puede llevar años para obtener resultados. De igual forma, las investigaciones que se hacen de estos casos por parte de la UC, no son objetivas y se orientan a justificar la actuación policial.[57]

El problema ha trascendido las fronteras nacionales y las ejecuciones ilegales se han reportado como un problema en el Informe sobre Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica (2015), aunque resalta el hecho de que no se han podido constatar las mismas ni ha habido ninguna condena judicial por alguno de ellos (US Department of State, 2015).

Para abordar el problema, el Gobierno de El Salvador firmó un compromiso para garantizar el cumplimiento y la protección de los derechos humanos en las tareas para el combate a la criminalidad, a través del "Mecanismo de Coordinación para el Fortalecimiento de los Controles Internos de las Instituciones de Seguridad". Este mecanismo es presidido por el vicepresidente de la República, y conformado para operar por el ministro de Asuntos Exteriores, el secretario de Gobernabilidad y el comisionado presidencial para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia, el ministro de Justicia y Seguridad Pública y el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Vicepresidencia El Salvador, 2016). Llama la atención que al mismo no se haya invitado a formar parte al IG que es la autoridad competente por ley en materia de control y supervisión policial. Asimismo, no se le tomó en cuenta para la elaboración del Marco Conceptual para el Uso de la Fuerza y el Empleo de Armas Letales en la Policía Nacional Civil de El Salvador, a pesar de ser materia propia de su competencia.

En lo concerniente a la detección, prevención y sanción de la conducta desviada (ver Diagrama 4), en la IGSP de las denuncias recibidas en 2015,

57 Entrevista al procurador adjunto para Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana de la PDDH. 18 de octubre de 2016.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

el 39% fue por supuesta violación de la integridad física, el 14% por supuesta violación de la seguridad personal, el 12% por supuesta violación a una vida libre de violencia física, psicológica y sexual y el 11% por supuesta violación a la seguridad personal (IGSP, 2016). A pesar de lo señalado, no se han generado informes donde se analicen las causas y se hagan recomendaciones para evitar este tipo de conductas.

En lo que respecta a las sanciones aplicadas al personal policial, de 1207 audiencias que se llevaron a cabo en los tribunales disciplinarios en el año 2015, el 70.4% resultaron con una resolución sancionatoria, dato que puede reflejar que la dirección funcional que está ejerciendo la IGSP está dando resultados. A pesar de lo expuesto, en opinión de la presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Metropolitana, es necesario que todos los miembros de la IGSP que trabajan en el área disciplinaria sean abogados. Esta situación mejoraría la depuración de las investigaciones, ya que del análisis de los expedientes se puede apreciar que muchos muestran vacíos que pueden acarrear nulidades. En este sentido, es importante que se verifique que todas las notificaciones se realicen en legal forma y se asegure que todo documento que lo amerite esté debidamente certificado. También se puede apreciar una falta de uniformidad en la depuración de los mismos.[58]

En opinión de los presidentes de los tribunales de apelaciones, también la IGSP debe mejorar el nivel jurídico de sus delegados. También señalaron que con la entrada en vigencia de las reformas a la LDP en noviembre de 2015, con las cuales se modificó la configuración de los tribunales disciplinarios, la falta de prioridad del régimen disciplinario quedó en evidencia cuando estos pasaron alrededor de 3 meses sin que se nombrara a los nuevos miembros[59] A su vez, al nombrarlos, se recurrió a profesionales del derecho que no tenían mayor conocimiento de la LDP ni experiencia judicial, sino que se nombró abogados que ya laboraban en otras áreas del MJSP, afectando la calidad de las resoluciones.[60]

En el año 2015, el 40.76% de las resoluciones de los tribunales disciplinarios fueron confirmadas por los tribunales de apelaciones (IGSP, 2016). Entre enero y marzo de 2016, el porcentaje de resoluciones confirmadas había descendido al 22.39%.[61] Existen reuniones periódicas (una o 2 veces por mes) entre los presidentes de los diversos tribunales disciplinarios, el IG y el titular del MJSP para unificar criterios, sin embargo, muchas veces lo que se critica es la línea jurisprudencial y se quiere imponer criterios.[62]

58 Entrevista con la presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Metropolitana, quien también fungió como presidenta del Tribunal Disciplinario de la Región Oriental. 13 de septiembre de 2016.

59 Los nuevos miembros de los tribunales disciplinarios fueron nombrados hasta finales de febrero de 2016, cuando las reformas a la LDP habían entrado en vigencia a mediados de noviembre de 2015.

60 Entrevista a presidentes de los tribunales de apelaciones. 11 de agosto de 2016.

61 Información proporcionada por la Inspectoria General de Seguridad Pública.

62 Op. Cit. No. 69.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

El primer elemento esencial para que el sistema de control y supervisión policial funcione efectivamente, es que exista una adecuada coordinación de trabajo entre los entes de control interno y externo. (Ver Diagrama 4). En este sentido, desde la creación de la IGSP, los vínculos de coordinación con las unidades de control interno se han deteriorado.

En lo que concierne a la UC, en la actualidad la vinculación con la IGSP es mínima. Los informes de inspección que antes se remitían a la IGSP se envían a la Secretaría de Responsabilidad Profesional.[63] Esto implica una pérdida considerable de información para la IGSP. Entre enero y junio de 2016, la UC ha efectuado 532 inspecciones[64] (74 inspecciones al azar, 383 inspecciones específicas, 4 inspecciones operacionales, 61 inspecciones de seguimiento y 10 verificaciones de casos finalizados).[65] Los resultados de estas inspecciones, deberían de ser analizados a profundidad por parte de la IGSP a fin de detectar disfuncionalidades y tendencias en la operatividad y en la prestación del servicio policial, sin embargo, este trabajo no se está realizando. El nivel de desvinculación de la IGSP con la UC es tal, que a pesar de estar la Oficina Territorial Occidental de la UC compartiendo las mismas instalaciones que la Regional Occidental de la IGSP, no hay mayor coordinación de trabajo entre ambas. Los delegados del IG solo solicitan que se realicen inspecciones de casos específicos, pero no verifican los procedimientos ni acompañan a la UC en sus actividades de inspección. Tampoco verifican que las observaciones y recomendaciones realizadas en las inspecciones se cumplan.[66]

En relación con la UAI, la relación con la IGSP es en la actualidad inexistente, ya que se limita únicamente al direccionamiento funcional de la jefatura del DQD de la IGSP de los casos disciplinarios que se inician en la unidad y a consultas ocasionales sobre ciertos casos específicos. Entre el año 2015 y julio de 2016, la UAI ha realizado 1865 investigaciones por la comisión de delitos de personal de la PNC y ha detenido a 101 miembros de la PNC.[67] El análisis de las circunstancias en que se dan estos delitos debería ser una fuente de información de gran valor para la IGSP, para detectar

63 Entrevista a jefaturas de la UC. 17 de agosto de 2016.

64 Información proporcionada por la Unidad de Control

65 Las inspecciones operacionales, son aquellas en las que se supervisa a profundidad la unidad inspeccionada a fin de determinar el nivel de cumplimiento en la ejecución de sus planes generales y particulares, el apego a su organización y funcionamiento, la situación y distribución de su personal, equipo e instalaciones, así como el uso de los recursos que le han sido asignados y el desarrollo de los procedimientos administrativos y operacionales que le son aplicables. Las inspecciones al azar o sin previo aviso, son aquellas por medio de las cuales se supervisa la unidad de forma sorpresiva, con el objeto de evaluar su desempeño cotidiano. Las inspecciones de asuntos específicos, son aquellas en donde se supervisa la ejecución de planes operativos específicos; y las inspecciones de seguimiento, por medio de las cuales se verifica el nivel de acatamiento en las unidades de las recomendaciones realizadas como resultado de una de las inspecciones precedentes.

66 Entrevista a miembros de la Oficina Territorial Occidental de la UC. 19 de agosto de 2016.

67 Información proporcionada por la Unidad de Asuntos Internos


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

e identificar tendencias y patrones de conducta desviadas, sin embargo, esta información no es solicitada ni remitida por la UAI a la IGSP.[68]

En lo que respecta a la UDDHH, la relación de coordinación es un poco más cercana. En este sentido, la IGSP remite casos a la unidad para que se investiguen, pero no hay reuniones periódicas con el IG. La UDDHH entre el año 2015 y agosto de 2016, recibió 32 denuncias para investigar y finalizó la investigación de 31 casos. También realiza supervisiones a las bartolinas de la PNC, sin embargo, la información recabada no es remitida ni es solicitada por la IGSP para su análisis. No hay coordinación de trabajo en relación a capacitaciones en materia de derechos humanos, como existió en años anteriores.[69] Extrañamente, esta unidad de control interno no está bajo la dependencia jerárquica de la Secretaría de Responsabilidad Profesional, sino bajo la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (RRLOPNC, 2016).

En cuanto a la UID, es con esta unidad con la que la IGSP tiene la mayor coordinación, situación que no es de extrañar desde el momento en que la actividad que más absorbe a los delegados de la IG es lo relativo al régimen disciplinario. Además, la UID no puede realizar ninguna investigación si no recibe la respectiva dirección funcional de la IGSP. Por otra parte, la elaboración de la petición razonada, así como el acta de archivo de los casos bajo investigación, la elabora la IGSP. Entre el 1 de noviembre de 2015 y el 22 de agosto de 2016, la UID recibió por parte de la IGSP 240 investigaciones previas y 120 investigaciones disciplinarias.[70] De estas, se regresaron a la IGSP durante el mismo período de tiempo 185 investigaciones previas y 67 investigaciones disciplinarias. Al respecto, existe el problema que no se reporta a la UID por parte de la IGSP el fin que tuvo la investigación previa o disciplinaria, en caso que se archive o se presente la respectiva petición razonada. A pesar de la estrecha relación que hay, la jefatura de la UID no se reúne con nadie de la IGSP para tratar situaciones relativas al quehacer disciplinario.[71]

En lo que respecta a las secciones disciplinarias (SD), en la actualidad existen 189 secciones disciplinarias en todo el territorio nacional. En las mismas, laboran 365 investigadores que se dividen en las siguientes categorías:

68 Entrevista a la jefatura de la UAI. 18 de agosto de 2016.

69 Entrevista a la jefatura UDDHH. 24 de agosto de 2016.

70 Información proporcionada por la Unidad de Investigación Disciplinaria.

71 Entrevista a jefatura de la UID. 18 de agosto de 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Cuadro 5 Categorías de investigadores de las secciones disciplinarias**

| Categoría | COM | SUBCOM | INSP. JEFE | INSP. | SUB INSP | SGTO | CABO | AGENTE | ADMON | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cantidad | 1 | 2 | 1 | 1 | 4 | 40 | 33 | 278 | 5 | 365 |

Fuente: Gómez Hecht, J.R

Los delegados del IG, remitieron a la UID y a todas las secciones disciplinarias durante el año 2015 y durante el período de enero a septiembre del año 2016, la siguiente documentación:

El dato respecto a la cantidad de informes que se reciben en la IGSP para direccionamiento funcional por parte de las secciones disciplinarias, así como el número de informes recibidos que se desestiman.

Asimismo, se reporta que los delegados del IG realizaron en el año 2015, 875 supervisiones a las diversas secciones disciplinarias. Entre enero y septiembre del año 2016, reportan haber efectuado 730 supervisiones a secciones disciplinarias.

A pesar de todo el trabajo realizado durante las visitas de campo a las secciones disciplinarias, se pudo constatar que no hay uniformidad en la forma en que se realizan los direccionamientos funcionales, resolución de archivo y peticiones razonadas. En la Sección Disciplinaria de la Región Metropolitana los miembros de la sección manifestaron que ellos visitan a su delegado semanalmente para trasladarle documentación y recibir la misma. También dijeron que hay cierto atraso en recibir los respectivos direccionamientos funcionales y que no reciben retroalimentación en cuanto a los informes que se desestiman.[72]

En la Sección Territorial Disciplinaria de Occidente, cuyos miembros en su mayoría son abogados, manifestaron que algunas direcciones funcionales que reciben de parte de los delegados del IG son escuetas, deficientes o insuficientes. A veces, también solicitan que se realicen diligencias que no son atinentes al caso y sugieren que sean más específicos en los actos investigativos que se solicitan. Por otra parte, señalaron que existe un gran rezago de casos y que a pesar de compartir las mismas instalaciones, no se les informa sobre los casos que se desestiman. También señalaron que la calidad en el direccionamiento funcional, resolución de archivo y peticiones razonadas, está directamente relacionada con la capacidad y el conocimiento jurídico del delegado del IG que las emite.[73]

72 Visita y entrevista a la Sección Disciplinaria Delegación Metropolitana. 25 de agosto de 2016.

73 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria Territorial de Occidente. 19 de agosto de 2016.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Durante la visita a la Sección Disciplinaria de la División Central de Investigaciones, también se pudo apreciar la falta de uniformidad en las direcciones funcionales, resoluciones de archivos y peticiones razonadas. Los miembros manifestaron estar saturados de trabajo dado que antes se disponía de 1 sargento y 8 agentes para depurar las investigaciones de la división y actualmente solo se cuenta con 1 sargento y 2 agentes para

llevar a cabo la misma carga de trabajo.[74] Durante la visita a la Sección Disciplinaria de la División Antiextorsiones, la agente que atendió, manifestó tener una excelente relación con la delegada de la IG que la visita periódicamente y que se coordinaba eficientemente todo el trabajo.[75]

**Cuadro 6 Documentación remitida por los delegados del IG a la UID y todas las secciones disciplinarias**

| AÑO | DIRECCIÓN FUNCIONAL | ARCHIVOS | PETICIONES RAZONADAS |
|---|---|---|---|
| 2015 | 4,390 | 1,487 | 203 |
| ENERO SEPTIEMBRE 2016 | 3,576 | 1,586 | 214 |

Fuente: Gómez Hecht, J.R

A efecto de uniformizar el trabajo de las secciones disciplinarias y de corregir algunos errores detectados en las investigaciones previas e investigaciones disciplinarias, la UID ha emitido las Directrices 01/2016.76 La IGSP por su parte, no ha realizado ningún documento con recomendaciones para mejorar el trabajo de las secciones disciplinarias.

En lo que concierne a la Secretaría de Responsabilidad Profesional, esta es de reciente creación (febrero 2016). Según manifestó el jefe de dicha secretaría, sus principales tareas son: supervisar el funcionamiento de sus unidades dependientes (UAI, UC y UID), así como elaborar planes y protocolos relacionados a la actuación de las mismas. Los planes operativos de cada unidad son elaborados por cada una de ellas. Además, está a cargo de coordinar la búsqueda de capacitaciones y ayuda internacional a sus unidades con instituciones como la International Narcotics & Law Enforcement, USAID y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Producto de su iniciativa es el Marco Conceptual para el Uso de la Fuerza y el Empleo de Armas Letales en la Policía Nacional Civil de El

74 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria de la División Central de Investigaciones. 24 de agosto de 2016

75 Visita y entrevista a miembro de la Sección Disciplinaria de la División Antiextorsiones. 24 de agosto de 2016.

76 Entrevista al jefe de la UID. 18 de agosto de 2016.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Salvador y el Protocolo de Actuación Conjunta de la PNC y la Fuerza Armada que está por ser entregado. También mencionó que se reunía con el IG 2 veces por mes para coordinar el trabajo y dar seguimiento a algunos casos.77

Los esfuerzos que la IGSP hace por generar una cultura policial acorde a un modelo democrático, respetuoso de la ley y de los derechos humanos, es mínimo. Lo anterior se asevera, a pesar de que la LOIGSP le ha facultado para tener injerencia en la ANSP, que es la institución donde se genera dicha cultura. Esta facultad no se ejerce formalmente todavía, porque no se dispone del personal idóneo para conformar el Departamento de Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP. No obstante, durante el año 2015, la IGSP reportó haber realizado capacitaciones que beneficiaron a 2196 miembros de la corporación policial. De estos, 1116 fueron capacitados en materia del Código de Conducta, 363 en Derechos Humanos, 271 en Equidad de Género y 471 en Ética Profesional. (IGSP, 2015a).

Por otra parte, tampoco se observa un mayor esfuerzo por identificar la subcultura policial que genera ciertos comportamientos desviados al modelo de servicio policial deseado. Esta situación se debe a que a pesar de disponer de una enorme cantidad de información, que se genera por la misma IGSP y las unidades de control interna, es más de carácter cuantitativo que cualitativo y se encuentra dispersa, por lo tanto, no se analiza para generar conocimiento que pueda ser útil para la formulación de políticas de seguridad y así contrarrestar este nocivo fenómeno. Así como no se procura la identificación de aquellos aspectos de cultura organizacional en la PNC que estén generando estructuralmente conductas no deseadas. Es importante destacar "que una gran mayoría de las conductas irregulares se deben a facilidades vinculadas al diseño institucional y a variables situacionales y no exclusivamente por la sola decisión de algunos individuos". (Tudela, 2011, p. 99). Tampoco hay que olvidar que la conducta desviada se da en un contexto situacional y laboral concreto y especifico.

Hay evidencia de la existencia de una cultura de silencio78 y de guardar la espalda de los compañeros, sobre todo, en los tiempos violentos que vive el país, en que policías son asesinados y la población exige y acepta que se aplique "mano dura" a los miembros de pandillas. La declaratoria de estas organizaciones por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como "terroristas" (SCCSJ, 2015), se aúna a una actuación policial enfocada en la represión. Esta situación ya está generando una

77 Entrevista con el jefe de la Secretaría de Responsabilidad Profesional. 17 de octubre de 2016.

78 De las denuncias recibidas en el DQD en el año 2015, solo el 20.3% son internas, es decir, provienen de la PNC o de la ANSP (DQD, 2016).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

Policía con un carácter extremadamente represivo. Las últimas unidades de las Fuerzas de Intervención Territorial (FIRT) y las Fuerzas Especiales de Reacción (FES), aunque necesarias, son una muestra de esta tendencia que puede llegar a desnaturalizar completamente a la PNC. Algunas de estas fuerzas de reciente creación (marzo-abril de 2016), no fueron conformadas por el personal más idóneo, sino que muchos jefes enviaron -cuando se les solicitó agentes para conformar estas unidades- a aquel personal considerado como "problema" en sus unidades.79

Algunas tendencias sobre las conductas desviadas han sido detectadas por SQD de la IGSP al realizar un somero análisis de las denuncias recibidas durante el período de enero a diciembre de 2015: el 53.99% de todas las denuncias recibidas constituyen violaciones a derechos de los ciudadanos, un 27.6% a faltas del servicio y un 18.4% a conductas de delitos. De las últimas el 24.81% fueron relacionadas al delito de hurto, las cuales, al analizar los relatos de los hechos, se advierte que se deben a actuaciones de la Policía Nacional Civil en registros corporales en los que hubo una apropiación ilegítima de celulares, en otros casos, posterior a los allanamientos las víctimas advierten que les hace falta celulares, "tablets", dinero, joyas y otros bienes muebles (DQD, 2016, p. 6).

Igualmente determina que el 15.5% de las conductas delictivas denunciadas están relacionadas a supuestos allanamientos sin autorización legal, en su mayoría vinculados con hurto y acompañados de violación a la integridad física de las personas sometidas. Asimismo, el 18.08% está relacionado con denuncias de homicidios, algunos de los cuales son consecuencia de enfrentamientos armados con grupos pandilleriles con resultados de pandilleros fallecidos (DQD, 2016).

Para contrarrestar este tipo de actividades descritas, la IGSP reporta haber realizado en el año 2015 las siguientes supervisiones: 126 al Plan de Implementación de Filosofía Comunitaria, 224 al Plan Batalla por la Paz, 284 a Planes y Programas, 91 a las condiciones laborales, 136 a la infraestructura de las unidades policiales y 28 a los procesos de ascensos (IGSP, 2015a).

Existen otros factores que inciden en la efectividad del control y supervisión policial. El más importante de ellos lo constituye la existencia de voluntad política para que el mismo funcione (Ver Diagrama 5.). En lo que respecta a la IGSP, al parecer no hay voluntad política para que esta funcione adecuadamente. Lo anterior se asevera sobre la base de que a 2 años de su creación, todavía no se le ha asignado su propio presupuesto ni el monto adecuado para que pueda cumplir con todas las funciones que

79 Visita y entrevista a miembros de la Sección Disciplinaria de la Delegación Metropolitana. (25 de agosto de 2016), al referirse a la FIRT que se ha destacado para el centro histórico de San Salvador.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

su ley orgánica le mandata. Igualmente, a pesar de haberse requerido, no se la proveído de los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento. Tampoco se ha autorizado el organigrama propuesto de la IGSP por parte del MJSP. La IGSP tiene un perfil sumamente bajo y, como se ha señalado, no se le toma en cuenta para participar en aquellas iniciativas de Gobierno que por ley le competen.

Al consultar la página web del MJSP la IGSP ni siquiera se menciona como dependencia de esa Secretaría de Estado.80

La falta de voluntad política también se hace evidente desde el momento en que el otro ente de control externo, establecido en la LOPNC (2001, Art. 28), el Consejo de Ética Policial no existe, por lo que el régimen de control policial no se encuentra completo. Además, en vez de activar los órganos previstos por la ley, se crean mecanismos ad-hoc para atender asuntos puntuales.

En lo que concierne al liderazgo en la conducción de la IGSP, se percibe que el titular de la misma está con toda la intención que la misma funcione tal como la ley se lo mandata. En el corto período que ha estado a cargo, ya hizo una propuesta del presupuesto que se considera necesario, y ha presentado proyectos para el fortalecimiento de la institución, sin que a la fecha se haya tenido respuesta alguna. También el IG tiene una clara visión de en qué debe constituirse la IGSP y lo necesario para que esta se materialice.

La eficacia y la eficiencia de la IGSP, va a estar íntimamente relacionada con la implementación de un sistema gerencial adecuado. Este sistema le va a permitir administrar adecuadamente la información a efecto de generar conocimiento útil para poder propiciar la implementación de políticas de control y supervisión y posibiliten su seguimiento y su evaluación.

La IGSP también muestra la voluntad de actuar con los niveles de objetividad, imparcialidad y transparencia necesarios para granjearse la confianza de la ciudadanía y de la PNC y la ANSP a las que sirve. La profesionalidad, experiencia e idoneidad del personal actual de la IGSP, se hace evidente al estar desempeñando un gran cúmulo de tareas, sin recursos e incentivos. Los salarios del personal profesional de la IGSP no son equivalentes a otros cargos de responsabilidades y exigencias similares dentro del ámbito de la seguridad pública. En la contratación de nuevo personal debe prevalecer el criterio de mérito y capacidad a efecto de garantizar la calidad en las funciones de control y supervisión. Asimismo, la contratación de este tipo de personal requiere de la exigencia de salarios que sean atractivos

80 Consulta a página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Recuperado de: http://www.seguridad.gob.sv/ el día 12 de octubre de 2016.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

al nivel del profesional que se quiere atraer. Finalmente, la IGSP debe de gozar de la autonomía e independencia que la ley le concede para que se garantice la seguridad jurídica de todos los procedimientos que realice.

**5. Conclusiones y recomendaciones**

La IGSP históricamente tiene un abolengo envidiable. Concebida originalmente (como IGPNC) en los Acuerdos de Paz, fue visionada como un ente de control y supervisión que garantizara la calidad del servicio de la nueva Policía y que las actuaciones de esta se apegarán a un modelo democrático de respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho. A pesar de su importancia, la antecesora de la IGSP nació dentro de una cultura que no estaba acostumbrada a los mecanismos de supervisión y control, situación que afectó su posterior desarrollo.

A través de su historia, la IGPNC se ha vio afectada por la indefinición política de cuál debía ser su ubicación jerárquica en la estructura de seguridad pública que mejor garantizara el cumplimiento de sus objetivos. Consecuentemente, transitó de ser concebida como un ente de control interno de la PNC, a ser un ente de control externo, para luego regresar nuevamente al de control interno y actualmente como IGSP ser nuevamente un ente de control externo.

Igual dinámica de constante modificación ha sufrido el régimen disciplinario y la estructura orgánica de la PNC, circunstancia que ha afectado la posibilidad de que se ejerza un control y supervisión efectivo sobre la misma.

La IGPNC se vio aquejada por una serie de inconsistencias y vacíos del marco normativo y legal, la carencia de una visión estratégica de desarrollo, incidencia exógena ajena a la naturaleza del órgano contralor, así como un funcionamiento engorroso y no fluido de sus principales procesos de trabajo. Estas circunstancias limitaron el pleno cumplimiento y desarrollo de su rol institucional y, por ende, su proyección social e interna en la PNC.

La entrada en vigencia de la LOIGSP (octubre de 2014) y su respectivo reglamento (en marzo de 2015), da nacimiento a una nueva institución, la IGSP y, finiquita a su antecesora, la IGPNC. La normativa aludida no solo dota a la IGSP de presupuesto propio y una nueva estructura orgánica, sino también le amplió sus atribuciones y competencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y además, sobre la ANSP. De esta forma, adquirió capacidad para incidir en la calidad del servicio policial, en la calidad de la formación y en la capacitación de la Policía.

La ubicación actual de la IGSP a nivel ministerial la sitúa a la escala más elevada del aparato de seguridad pública y define el carácter político estratégico de su naturaleza. También el hecho que el IG sea nombrado por



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

el presidente de la República previa aprobación del Fiscal General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, lo distingue de otros funcionarios del ámbito de la seguridad pública y determina su importancia y elevado nivel de jerarquía.

A fin de adecuarse a la existencia del nuevo órgano de control externo y las exigencias propias del servicio, se reformaron la LOPNC y su reglamento y la LDP. Estos cambios normativos modificaron tanto el régimen disciplinario como la estructura orgánica de la PNC. Las otroras unidades de control interno de la IGPNC (la UC, UID y la UAI), pasaron a depender de la recién creada Secretaría de Responsabilidad Profesional y la UDDH bajo dependencia de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad.

Actualmente, la IGSP en vez de verse fortalecida por las reformas aludidas, ha venido debilitándose y perdiendo protagonismo. Varios factores han incido en esta situación. A nivel del entorno externo, al parecer no existe voluntad política para apoyar a la IGSP para que supere sus actuales deficiencias. Asimismo, el clima de violencia e inseguridad que se vive en el país está generando una cultura policial orientada más a la represión, desnaturalizando la concepción original de la PNC. La corporación policial a su vez, presenta una fuerte subcultura que deconstruye la formación formal y la substituye por formas propias de actuar en la que se privilegia el silencio y la tolerancia a conductas desviadas.

El sistema de control y supervisión de la PNC se encuentra incompleto en vista que no se ha activado el Consejo de Ética Policial.

A nivel organizacional, la IGSP no cuenta con el personal, ni con el presupuesto adecuado para materializar los departamentos previstos por la ley y cumplir con las funciones asignadas. Además, la materialización de la estructura orgánica requiere de la configuración de equipos de trabajo diferenciados. Uno especializado en materia jurídica para atender lo relativo al régimen disciplinario, otro de carácter multidisciplinario dedicado al control y supervisión de la operatividad y el servicio policial y, finalmente, uno con experiencia pedagógica y de docencia para la supervisión y control de la ANSP.

Actualmente, los delegados de la IGSP se ven en la necesidad de llevar a cabo múltiples tareas y de privilegiar el trabajo disciplinario en detrimento de la funciones de control y supervisión.

La IGSP no tiene la capacidad de administrar adecuadamente los datos e información que ella y las unidades de control interno generan. Así como tampoco está generando la calidad y el nivel de análisis y de informes que en realidad puedan servir de insumo para la toma de decisión y formulación de políticas de impacto positivo en el servicio y la conducta tanto


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

de la PNC como de la ANSP. La principal causa de esta falencia es el no disponer del Departamento de Análisis y Estadística ni de un sistema de administración de información en forma.

Los vínculos de coordinación entre la IGSP y las unidades de control interno, a excepción de la UID, se han deteriorado. Esta situación afecta indudablemente todo el sistema de control y supervisión, piedra angular en el establecimiento de un servicio de Policía y un sistema de formación de calidad y conducta; así como para la prevención, detección y sanción de las conductas desviadas.

Ante lo expuesto, se hacen las siguientes recomendaciones:

a. Objetivar la nueva fortaleza formal-legal de la IGSP. Para tal efecto, es necesario que se le asigne un presupuesto, recursos humanos y materiales acordes a los nuevos requerimientos de sus funciones. Este solo hecho reflejaría la existencia de voluntad política para materializar un sistema de control y supervisión, eficaz y eficiente, sobretodo en estos tiempos en que la necesidad de enfrentar la situación de violencia e inseguridad puede degenerarse en una desnaturalización de la PNC.

b. Nombrar el Consejo de Ética Policial a fin de que asuma las funciones que le han sido establecidas en la LOPNC y el RLOPNC.

c. Gestionar que al corto plazo se activen los departamentos que aún no funcionan en la IGSP, así como descentralizar estos en la diversas delegaciones regionales y departamentales.

d. Asegurar que las instalaciones de las oficinas y delegaciones del IGSP cumplan con los requisitos para poder brindar un servicio de calidad a la ciudadanía y los espacios que garanticen la debida reserva y confidencialidad.

e. Brindar a los delegados de la IGSP los equipos de comunicación, transporte y de trabajo para que puedan realizar eficazmente sus labores de supervisión, control e investigación. También procurarles incentivos salariales y beneficios sociales.

f. Conformar dentro de la IGSP equipos de trabajo especializados por cada área de su competencia. En este sentido, se debe contratar personal sobre la base del mérito e idoneidad de su formación profesional para desempeñar el cargo.

g. Establecer un sistema de gestión de la información efectiva que permita la realización de análisis e informes de calidad que sirvan de insumos en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

políticas públicas de seguridad. La activación del Departamento de Análisis y Estadísticas es indispensable para alcanzar este cometido.

h. Fortalecer la coordinación de trabajo con las unidades de control interno de la PNC y con la Secretaría de Responsabilidad Profesional, a fin de evitar la duplicidad de trabajo y generar sinergia entre ellas.

i. Asumir el control y supervisión de la ANSP. Para tal fin se debe activar el Departamento de Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP.

Finalmente, se debe recordar que solo el hecho de crear y fortalecer legalmente a la IGSP, no va a garantizar un sistema eficaz de control y supervisión policial, sino mas bien, se debe configurar tal y como fue prevista por el legislador. “Dura Lex, Sed Lex”, toda ley es de obligatorio cumplimiento.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

**Bibliografía**

APC. (1992). Acuerdo de Paz de Chapultepec. Entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). México, D.F.

Aira, M. R. (2016). Las instituciones y su incidencia en el comportamiento organizacional. Revista Científica Electrónica de Ciencias Gerenciales, (No. 33), Año 11, pp. 99-111.

Arias, P., y Zuñiga, L. (2008). Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago: FLACSO.

Bautista, F. J. (2009). Breve diagnóstico para el desarrollo de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. San Salvador: CHECCHI-USAID.

Constitución de la República de El Salvador. (1983). Asamblea Constituyente, 15 de diciembre de 1983, Diario Oficial No 234, Tomo 281, del 16 de diciembre de 1983, San Salvador.

CPN. (1997). Código Penal. Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 1030 de fecha 26 de abril de 1997, Diario Oficial No. 105, Tomo No. 335 de fecha 10 de junio de 1997, San Salvador.

Cunto, J. M., Pérez, J., y Duarte, M. A. (2015). Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. Revista de administração pública Rio de Janeiro 49 (6), pp. 1507-1530.

DE 371. (1995). Asamblea Legislativa, Reformas a la Ley Orgánica de la PNC, del 15 de junio de 1995, Diario Oficial N° 127, Tomo 328, del 11 de julio de 1995. San Salvador.

DE 45. (1995). Órgano Ejecutivo, Reforma al Reglamento del Órgano Ejecutivo, de fecha 22 de mayo de 1995, Diario Oficial No. 92, Tomo 327, fecha 27 de mayo 1995. San Salvador.

DE 71. (1995). Órgano Ejecutivo, Reformas al Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, de fecha 14 de agosto de 1995, Diario Oficial No. 167, Tomo 32 de fecha 11 de septiembre de 1995. San Salvador.

Dempsey, J. S., & Forst, L. S. (2013). An Introduction to Policing. Boston, MA, USA, Cengage Learning.

DL 101. (2000). Régimen Temporal Especial Para La Remoción de Miembros de La Policía Nacional Civil que incurran en Conductas Irregulares. Asamblea Legislativa, de fecha 23 de agosto de 2000, Diario Oficial No. 161, Tomo 348, de fecha 30 de agosto de 2000. San Salvador.

DL 24. (2000). Reformas a la Ley Orgánica de la PNC. Asamblea Legislativa, de fecha 8 de junio de 2000, Diario Oficial No.107, Tomo 347, de fecha 09 de junio de 2000. San Salvador.

DQD. (2016). Informe sobre la Recepción de Quejas y Denuncias: Denuncia Interpuesta a nivel Nacional. San Salvador: Departamento de Quejas y Denuncias (DQD) Inspectoría General de Seguridad Pública.

Facín, C. E. (2009). Un análisis institucional de la implicación del proceso de cambio de los SCG en la evolución de la eficiencia de las PYME. Revista Contabilidade & Finanças - USP, Issue 49, pp. 126-141.

Field, M. W., & Meloni, T. E. (May, 1999). Constructive police discipline: Resurrecting the police spirit. Law & Order; pp. 85-91.

García, J. (26 de mayo de 2000). Policías asaltan hotel Holiday Inn. Diario de Hoy. http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/MAYO/mayo26/NACIONAL/nacio10.html

García, J. (5 de marzo de 2002). Zablah confirma que fue plagiado en patrulla policial. Diario de Hoy. http://archivo.elsalvador.com/noticias/2002/3/5/nacional/nacio2.html

García, J., y Huezo, R. (30 de mayo de 2000). Forman comisión especial para depurar Policía. Diario de Hoy.http://archivo.elsalvador.com/noticias/EDICIONESANTERIORES/2000/MAYO/mayo30/NACIONAL/nacio5.html

Glick, W., Huber, G. P., Miller, C., Doty, D., & Sutcliffe, K. M. (August, 1990). Studying changes in Organizational Design and Effectiveness: Retrospective Event Histories and Periodic Assesments. Organization Science, Vol. 1 (No. 3), pp. 293-312.

GOES. (1999). Plan de Gobierno "La Nueva Alianza". Gobierno de El Salvador (GOES) 1999-2004. San Salvador.

Herbert, S. (May, 1998). Police subculture reconsidered. Criminology. 36 (2), pp. 343-369.

Hidalgo, S., y Gomez, J. (2003). La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Un modelo de control y supervisión ciudadano de instituciones policiales. Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. REDES 2003. Santiago, Chile.

IGPNC. (1999). Plan Operativo de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil (IGPNC). San Salvador: Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

IGSP. (2015a). Ejecución del Plan Operativo Anual de la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP). San Salvador: Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP).

IGSP. (2016). Informe anual sobre las actividades realizadas por la Inspectoría General de Seguridad Pública durante el año 2015. San Salvador: Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP).

IUDOP. (2016). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2015. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Boletín de Prensa Año XXX (No. 1), pp. 12.

Jiménez, J. C. (2006). El valor de los valores en las organizaciones. Caracas: Cograf Comunicaciones.

LACAP. (2000). Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 868, del 5 de abril de 2000, Diario Oficial No. 88, Tomo 347, 15 de mayo de 2000. San Salvador.

Latinobarómetro. (2015). Latinobarómetro, Análisis online. Recuperado de: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

LCP. (1996). Ley de la Carrera Policial. Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 773, de fecha 18 de julio de 1996, Diario Oficial No. 66, Tomo 379 de fecha 07 de agosto 1996. San Salvador.

LDP. (2008). Ley Disciplinaria Policial (LDP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 508 de fecha 20 de diciembre de 2007, Diario Oficial No. 10, Tomo 378, 16 de enero de 2008.San Salvador.

LOIGSP. (2014). Ley Orgánica de la Inspectoría de Seguridad Pública (LOIGSP). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto No .815, Diario Oficial No. 202, Tomo No. 405, Fecha de emisión 2 de octubre de 2014, fecha de publicación 30 de octubre de 2014. San Salvador.

LOPNC. (1992). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 269, de fecha 26 de junio de 1992, Diario Oficial No. 144, Tomo 316, el 10 de agosto de 1992. San Salvador.

LOPNC. (2001). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (LOPNC). Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 653, 12 de diciembre de 2001, Diario Oficial No. 240, Tomo 353, el 19 de diciembre de 2001. San Salvador.

Marx, G. T. (2001). Police and Democracy. En M. Amir, & S. Einstein, Policing, Security and Democracy: Theory and Practice. Washington D. C.: Office of International Criminal Justice.http://web.mit.edu/gtmarx/www/poldem.html

Neid, R. (2002). Sosteniendo la reforma: Policía Democrática en América Central. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).

Newburn, T., & Neyroud, P. (2013). Dictionary of Policing. New York: Routledge.

OEA. (2008). La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Washington D. C.: Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento de Seguridad Pública.

ONU. (1979). Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Nueva York: Organización de Naciones Unidas (ONU), Asamblea General (AG), Resolución 34/169, aprobada y proclamada en la 106 sesión plenaria de la AG, 17 de diciembre de 1979.

ONU. (1990). Principios básicos para el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Habana: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

PNC. (2 de octubre de 2016). Crecimiento de plantilla policial demanda de un monto mayor para salarios. Recuperado de: Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC): http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal /informativo/novedades/noticias/Crecimiento%20de%20plantilla%20policial%20demanda%20de%20un%20monto%20mayor#.WAynUpXHxwE

Randers, J. (1980). Guidelines for Model Conceptualization. En J. R. (ed), Elements of the System Dynamics Method, (pp. 117-139). Cambridge: Productivity Press.

RCEP. (2004). Reglamento del Consejo de Ética Policial. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 69, de fecha 3 de diciembre de 2004, Diario Oficial No. 226, Tomo 365 del 3 de diciembre de 2004. San Salvador.

RDPNC. (1994). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 32, de fecha 22 de abril de 1994, Diario Oficial No. 85, Tomo 323 de fecha 9 de mayo de 1994. San Salvador.

RDPNC. (1995). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 48, de fecha 7 de junio de 1995, Diario Oficial No.106, Tomo 327, del 9 de junio de 1995. San Salvador.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 173-236

RDPNC. (2000). Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 72, de fecha 15 de agosto de 2000, Diario Oficial No. 208, Tomo 349, 7 de noviembre de 2000. San Salvador.

REESA. (2016). Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (REESA) a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York: Asamblea General, Naciones Unidas.

RIGPNC. (1995). Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 4 de fecha 27 de enero de1995, Diario Oficial 19, tomo 326 de fecha 27 de enero de 1995. San Salvador.

RIOE. (1998). Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto Ejecutivo No. 53, 18 de abril de 1989, Diario Oficial No. 70, Tomo 303 de fecha 18 de abril de 1998. San Salvador.

RLDP. (2015). Reforma a la Ley Disciplinaria Policial (RLDP). Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo No. 160 de fecha 29 de octubre de 2015, Diario Oficial No. 211 de fecha 11 de noviembre de 2015. San Salvador.

RLOIGSP. (2015). Reglamento de la Ley Orgánica de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 39 de fecha 19 de marzo de 2015, Diario Oficial No. 57, tomo 406 de fecha 24 de marzo de 2015. San Salvador.

RLOPNC. (2002). Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 82 de fecha 25 de noviembre de 2002, Diario Oficial 188, Tomo 357 de fecha 09 de octubre de 2002. San Salvador.

RRLOPNC. (2016). Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador (RRLOPNC). Órgano Ejecutivo, Decreto Ejecutivo No. 6 de fecha 28 de enero de 2016, Diario Oficial No. 19, Tomo 410 de fecha 28 de enero de 2016. San Salvador.

SCCSJ (29 de abril de 2013). Resolución 18-2008. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (SCCSJ). San Salvador.

SCCSJ. (24 de agosto de 2015). Sentencia 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (SCCSJ). San Salvador.

Schendler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers Inc. and the National Endowment for Democracy. USA.

Senge, P. M. (1990). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday.

Sklansky, D. A. (2007). Democracy and the Police. Stanford: Stanford University Press.

Tudela, P. (2011). Policía, accountability y control interno: líneas de acción para un mejor desempeño policial. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

US Department of State. (2015). El Salvador 2015 Human Rights Report. Washington D. C.: United States Department of State.

Vicepresidencia de El Salvador. (3 de octubre de 2016). Vicepresidencia de El Salvador. Recuperado de: http://www.vicepresidencia.gob.sv/gobierno-comprometido-con-el-respeto-a-los-derechos-humanos/

CC BY

# El fenómeno de la ciberdelincuencia en España: La propuesta de la Universidad de Nebrija en la capacitación de personal para la prevención y el tratamiento del ciberdelito*

Claudio Payá Santos
Álvaro Cremades Guisado
Juan José Delgado Morán

Universidad Nebrija, España

cpaya@nebrija.es

Recibido: febrero 20 de 2017
Aceptado: marzo 24 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 237-270]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4312

**Resumen**

La comisión de prácticas delictivas en el ámbito del ciberespacio, representa una tendencia de creciente entidad e impacto en la sociedad española. Dicho fenómeno requiere, para su adecuado tratamiento del personal, de un conocimiento profundo de la ciberdelincuencia y de las competencias necesarias para trabajar en pos de su prevención e investigación, ya sea en el ámbito policial o en el empresarial. A este respecto, según la propia Estrategia de Ciberseguridad Nacional de España, las instituciones académicas se articulan como actores de una relevancia estratégica incuestionable, de cuyo buen hacer depende en gran medida la satisfacción de las altas necesidades formativas de quienes se dedican a luchar contra la ciberdelincuencia. El Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija representa una importante contribución en este ámbito.

**Palabras clave**

Ciberdelincuencia, ciberseguridad, formación universitaria, Universidad Nebrija.

- Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP).

# The phenomenon of cybercrime in Spain: The proposal of the Nebrija University in staff training for the prevention and treatment of cybercrime

Claudio Payá Santos
Álvaro Cremades Guisado
Juan José Delgado Morán

Universidad Nebrija, España

cpaya@nebrija.es

Received: February 20, 2017
Accepted: March 24, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 237-270]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4312

**Abstract**

The commission of crimes in the area of cyberspace, represents an increasing trend and impact in Spanish society. This requires a thorough knowledge of cybercrime and the skills necessary to work towards its prevention and research, whether in the police or in the business field, for the proper training of personnel. In this respect, according to the National Cybersecurity Strategy of Spain, academic institutions are articulated as actors of unquestionable strategic importance, whose good performance depends to a great extent on the satisfaction of the high training needs of those who are dedicated to fight against Cybercrime The Masters in Cybercrime of Nebrija University represents an important contribution in this area.

**Keywords**

Cybercrime, cybersecurity, university education, Nebrija University.

- Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

## 1. Introducción

Ciberseguridad es un término reciente que se utiliza para designar diversos campos de investigación, desarrollo e innovación; relacionados con el tratamiento del ciberespacio desde el punto de vista de su seguridad y fiabilidad para el usuario y el dominio público. La complejidad en la aplicación efectiva de las medidas de seguridad informática, está aumentando cada día más debido a la diversificación de frentes de actuación en seguridad informática, que responden al crecimiento del tipo de servicios informáticos profesionales utilizados y existentes en el mercado. Las empresas necesitan proteger el valor de sus negocios fortaleciendo la seguridad en todos los niveles de su infraestructura informática.

El ciberespacio proporciona infinidad de oportunidades y dota de gran valor añadido a procesos de muy diferente naturaleza: Comerciales, industriales, de comunicación, de interacción social, sanitarios, científicos, culturales. Pero, al mismo tiempo, el ciberespacio es fuente de multitud de amenazas a individuos, ciudadanos, empresas y al sector público. En consecuencia, puede decirse que los beneficios que brinda la información digital solo pueden conseguirse cuando se evitan o minimizan toda una serie de posibles riesgos y amenazas a su integridad y confidencialidad, que van desde el fraude y el robo, hasta los ataques a la privacidad. La comisión de delitos, haciendo uso malicioso de sistemas informáticos, lejos de ser una tendencia incipiente, representa ya en la actualidad un fenómeno muy presente en gran cantidad de países de todo el mundo, y, por supuesto, en España, donde su nocivo impacto se hace sentir de manera cada vez más clara afectando a cada vez más amplios sectores de la sociedad española.

Huelga decir que, en un terreno en constante transformación y que se presenta con una creciente complejidad como es el ciberespacio, la formación se presenta como una tarea a la que es necesario brindar una adecuada atención. En consecuencia, dada la relevancia estratégica de las iniciativas impulsadas desde el ámbito universitario para proveer de los conocimientos y habilidades necesarias a los responsables de velar por la seguridad de sus organizaciones en el ciberespacio, y especialmente a aquellos dedicados a prevenir y perseguir las actividades contrarias al ordenamiento jurídico español, deben de ser objeto de una profunda discusión en los foros especializados.

A tal efecto, y entre el abanico cada vez más amplio de universidades que comienzan a considerar la ciberseguridad como objeto de estudio, la Universidad Nebrija lanzó, en el curso académico 2016/2017, la primera edición del Máster en Ciberdelincuencia contando con la inestimable colaboración de la Fundación Policía Española, el Cuerpo Nacional de Policía y de Telefónica España, y con la aspiración de ofrecer los instrumentos necesarios en el análisis del fenómeno de la ciberdelincuencia desde una



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

perspectiva técnica, legal y de gestión, que permita a sus alumnos alcanzar un empleo solvente de las técnicas y procedimientos requeridos para desarrollar con éxito las funciones de investigación de estas modalidades delictivas. El presente trabajo expone de manera detallada la aportación de la Universidad Nebrija en este terreno, así como algunas de sus apuestas en clave de futuro.

## 2. El fenómeno de la ciberdelincuencia en España

### 2.1. Acotando los límites jurídicos del fenómeno de la ciberdelincuencia

La ciberdelincuencia es un fenómeno vinculado irremisiblemente a la problemática de la ciberseguridad. Al fin y al cabo, la proliferación del ciberdelito como forma emergente de criminalidad se encuentra directamente asociada a las principales características que definen al ciberespacio, ámbito en el que concurren un número insondable de actores de variable naturaleza e intencionalidad, que hacen un uso legítimo o ilegítimo de las redes informáticas para desarrollar sus actividades y satisfacer sus necesidades.

A medida que un número creciente de personas dependen en mayor o menor grado del cada vez más amplio abanico de posibilidades y servicios que el ciberespacio brinda, el fenómeno de la ciberdelincuencia adquiere mayores dimensiones, pues su aprovechamiento supone, en la mayoría de los casos, un cierto nivel de desprotección, lo cual es especialmente habitual cuando se trata de usuarios comunes no siempre provistos de los conocimientos y herramientas básicas para garantizar en el mayor grado posible su seguridad en el ciberespacio. De este modo, según la Estrategia de Ciberseguridad Nacional española:

> *"El ciberespacio, nombre por el que se designa al dominio global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información – incluida Internet–, las redes y los sistemas de información y de telecomunicaciones, han venido a difuminar fronteras, haciendo partícipes a sus usuarios de una globalización sin precedentes que propicia nuevas oportunidades, a la vez que comporta nuevos retos, riesgos y amenazas." (Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p. 9).*

Dado el reducido riesgo y coste que puede suponer para el ciberdelincuente actuar, así como la naturaleza eminentemente transnacional y ubicua del ciberespacio y de los hechos delictivos que en él acontecen, la convergencia de los esfuerzos de los diferentes ejecutivos nacionales y de las organizaciones internacionales, representan una condición necesaria para la lucha efectiva contra el fenómeno del ciberdelito. A este respecto, es de obligada referencia el Convenio sobre la Ciberdelincuencia aprobado en Budapest el 23 de noviembre de 2001, ratificado por España el 1 de octu-

bre de 2010 y actualmente respaldado por un total de 52 países de todo el mundo. Este convenio, impulsado por el Consejo de Europa pero abierto a la adhesión de Estados no miembros, nacería con la doble finalidad de, por un lado, prevenir todo acto realizado contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los sistemas informáticos, las redes que los vertebran y los datos que se encuentran en su seno, a través de la tipificación de este tipo de actos; y, por otro lado, la articulación de los medios necesarios para facilitar la detección, investigación y sanción de este tipo de hechos delictivos, tanto a escala nacional como internacional (Consejo de Europa, 2001b).

De este modo, constatando ya entonces la cada vez mayor importancia de las tecnologías de la información en el seno de las sociedades, así como las consiguientes dificultades que entrañaba desde un punto de vista jurídico abordar los problemas que el uso de estas tecnologías comenzaba a presentar, se tornaba imprescindible armonizar en mayor medida los ordenamientos jurídicos nacionales en materia de delitos informáticos, establecer los medios necesarios para el procesamiento de las prácticas delictivas que hacen uso de sistemas informáticos, y configurar los instrumentos adecuados para la cooperación entre Estados en este ámbito (Consejo de Europa, 2001a). En ese mismo sentido, según María Concepción Rayón Ballesteros y José Antonio Gómez Hernández:

> *"La tipificación de las conductas resulta complicada, pues muchas veces los hechos son tan novedosos que no están contemplados en las normas penales. El Derecho Penal se enfrenta a una criminalidad progresivamente más poderosa y peligrosa que demanda una mayor complejidad técnica y jurídica. Se hace imprescindible una política legislativa flexible, dinámica y moderna que afronte este tipo de delincuencia tan cambiante. Sería deseable que las nuevas legislaciones modernas puedan hacer frente a las múltiples manifestaciones de la ciberdelincuencia mediante la configuración de tipos penales abiertos, dejando al margen casuísticas descriptivas, complejas y farragosas". (Rayón y Gómez, 2014, p. 230).*

Ante la necesidad palmaria de definir jurídicamente las modalidades delictivas emergentes vinculadas al ciberespacio, dicho convenio, que cuenta además con un protocolo adicional referido a la utilización de los sistemas informáticos para la difusión de propaganda racista y xenófoba (Consejo de Europa, 2003), recoge la definición de toda una serie de hechos delictivos:

- Los delitos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos, que incluyen hechos como el acceso ilícito a sistemas informáticos, la interceptación ilícita de transmisiones no públicas dirigidas o emitidas a un sistema informático, los ataques a la integridad de los datos y sistemas informáticos y, por



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

último, la posesión y puesta a disposición de dispositivos o datos para la comisión de delitos.

- Los delitos informáticos, que abarcan la falsificación y el fraude informático.

- Los delitos relacionados con el contenido, limitados exclusivamente a la producción, difusión o tenencia de pornografía infantil.

- Los delitos relacionados con infracciones de la propiedad intelectual y de los derechos afines, relacionado con la protección de las obras literarias y artísticas.

Partiendo de esta tipología, y con la finalidad de introducirla en el ordenamiento jurídico español, es promulgada la Ley Orgánica 1/2015, por medio de la cual se modificó el articulado del Código Penal español con la aspiración de "superar las limitaciones de la regulación vigente para ofrecer respuesta a la delincuencia informática en el sentido de la normativa europea" (Boletín Oficial del Estado, 2015, p. 27071). De esta manera, quedaban introducidos y modificados toda una serie de diversos delitos relacionados con el uso de sistemas informáticos, entre los que se encuentran el delito de acoso electrónico, el descubrimiento y revelación de secretos, los delitos de daños y delitos de interferencia ilegal en sistemas de información o datos, los delitos contra la propiedad intelectual, y los abusos con fines sexuales a menores cometidos a través de Internet u otros medios de telecomunicación.

Sin embargo, dada la necesidad de dar una respuesta amplia a todas las prácticas delictivas en el ámbito del ciberespacio, el Ministerio del Interior considera también ciberdelitos aquellos delitos contra el honor y las amenazas y coacciones, siempre que para cuya comisión sean empleados sistemas informáticos. De este modo, la tipología final de ciberdelitos que en la actualidad es contemplada por el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, que puede consultarse en el Anexo I del presente trabajo, se adapta de mejor manera a la realidad de la ciberdelincuencia en España.

### 2.2. La magnitud del fenómeno de la ciberdelincuencia en España

Delimitados ya algunos de los entornos jurídicos del fenómeno del ciberdelito en España, es pertinente preguntarse acerca de sus dimensiones reales. Cabe advertir que, como es obvio, las estadísticas publicadas por los organismos competentes en la persecución de estas prácticas delictivas, únicamente contemplan los hechos conocidos por estas mediante la interposición de una denuncia por parte de un particular o por investigación de oficio, y que, en consecuencia, solo representan parcialmente el

fenómeno de la ciberdelincuencia al existir un gran número de casos que no son oportunamente puestos en conocimiento de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, cosa habitual ante determinadas modalidades delictivas. Sin embargo, los informes y anuarios estadísticos publicados por el Ministerio del Interior representan una fuente de información de extraordinario valor y utilidad para cualquiera que pretenda hacerse una idea aproximada de la magnitud del fenómeno del ciberdelito en España.

Según el ya citado SEC, en el año 2015 se registraron un total de 60 154 ciberdelitos, de los cuales el 67.9% (40 864), correspondieron a fraudes informáticos, cerca de un 16.8% (10 112), a la de amenazas y coacciones, y en torno al 4% (2 386) a la de acceso e interceptación ilícita, representando el resto de modalidades delictivas un 11.2% aproximadamente. En cuanto a su distribución geográfica, destacan Andalucía con un 18.5% del montante total, además la Comunidad de Madrid con un 16.8%, la Comunidad Valenciana con un 12.6%, siendo además un 7.7% de los delitos denunciados en el extranjero. Dadas las dificultades inherentes a la hora de determinar los responsables de estas prácticas delictivas, únicamente se ha esclarecido el 32.2% (19 372) de los casos conocidos, saldándose con 5 445 imputaciones y detenciones, y con 46 860 victimizaciones[1] (Ministerio del Interior, 2015a).

En cuanto al perfil del ciberdelincuente, el 76% de los detenidos e imputados por este tipo de hechos son hombres (4 137), siendo especialmente partícipes en delitos sexuales (97%) y en interferencia en los datos y en el sistema (96%), mientras que en los delitos de falsificación informática y de fraude informático se registra una menor participación de estos (66% y 69%, respectivamente). Por otro lado, la nacionalidad de los detenidos e imputados es de forma mayoritaria española (85.7%), y entre los ciudadanos extranjeros partícipes de ciberdelitos, destacan los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea (5.6%). Por su parte, las estadísticas de victimizaciones reflejan que el delito de fraude informático es la modalidad delictiva de mayor impacto en la sociedad, seguido del delito de amenazas y coacciones, con un 60.5% y un 22.8% del montante total respectivamente, siendo los hombres y mujeres de entre 26 a 40 años los grupos en los que se registra mayor victimización (37.7%).

Desde una perspectiva diacrónica, lo cierto es que, al igual que en el resto de países del entorno, la ciberdelincuencia en España se articula como una tendencia que ha mostrado un fuerte crecimiento durante los últimos años. De este modo, como puede verse en los datos recogidos en la Tabla 1, en el periodo 2011-2015 la magnitud de la cibercriminalidad no ha he-

1 Según el Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior, por "victimización" debe de entenderse el número de hechos denunciados por personas que manifiestan ser víctimas o perjudicados por alguna infracción penal, mientras que el concepto de "víctima" se refiere a personas individuales.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

cho sino aumentar, tanto en términos absolutos, con un incremento significativo del número total de ciberdelitos conocidos al año, como relativos, representando los ciberdelitos una pequeña pero cada vez mayor porción del total de infracciones penales cometidas.

Por otro lado, si bien el número de ciberdelitos en los que ha sido identificada su autoría ha aumentado año tras año, no lo ha hecho al mismo ritmo que el número de ciberdelitos conocidos, registrando un descenso de la tasa de esclarecimiento de ciberdelitos de forma consecutiva durante los últimos 3 años sobre los que existen cifras oficiales. Además, los datos recogidos por el SEC muestran que, dadas las ya mencionadas dificultades existentes para identificar a los responsables, en estas modalidades delictivas los autores gozan de mayor impunidad que la existente en la totalidad de infracciones penales conocidas, teniendo los ciberdelitos una tasa de esclarecimiento ligeramente menor. Además, aunque en cuanto al número total de victimizaciones solo existen estadísticas de los años 2014 y 2015, el crecimiento anual de este indicador sugiere que el impacto de la ciberdelincuencia en España, si bien aún pequeño, reviste una magnitud creciente. En definitiva, tal y como concluye el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior:

> *"La variedad de los delitos informáticos, de la delincuencia informática, encuadrados dentro del término cibercriminalidad, y la diversidad de comportamientos constitutivos de esta clase de ilícitos es cada vez mayor. (...) Estas formas delictivas han ido adquiriendo la suficiente entidad y gravedad como para constituir ataques serios a intereses jurídicamente protegidos de carácter tradicional, como a otros intereses novedosos y que en la actualidad no poseen una protección específica". (Ministerio del Interior, 2016, p. 423).*

**Tabla 1 La evolución de la cibercriminalidad en España (2011-2015)**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| Infracciones penales | 2 285 525 | 2 268 867 | 2 172 133 | 2 092 040 | 2 036 815 |
| Ciberdelitos conocidos | 37 458 | 42 812 | 42 403 | 49 935 | 60 154 |
| Tasa de ciberdelincuencia | 1.64% | 1.89% | 1.95% | 2.39% | 2.95% |
| Ciberdelitos esclarecidos | - | 15 025 | 16 378 | 17 918 | 19 372 |
| Tasa de esclarecimiento de ciberdelitos | - | 35.1% | 38.62% | 35.88% | 32.2% |
| Tasa de esclarecimiento general | 39.9% | 39.1% | 41.9% | 42.4% | 35.1% |
| Victimizaciones | - | - | - | 40 790 | 46 860 |

Fuente: Elaboración propia con base a los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior de los años 2015, 2014, 2013, 2012 y 2011.

Con independencia del papel troncal que asumen los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y otros organismos oficiales en la investigación de la ciberdelincuencia, es pertinente preguntarse si este es un fenómeno que atañe únicamente a las administraciones públicas o si, por el contrario, existen otros actores directamente interesados. A este respecto destacan no solo el amplio espectro de los usuarios comunes, sino también las organizaciones empresariales, objetos habituales de diferentes modalidades delictivas como el fraude informático o el ciberespionaje.

El informe "Encuesta sobre fraude y delito económico 2016. Resultados en España" publicado por la firma de consultoría PwC, y que se nutre de las opiniones de más de 6 000 altos ejecutivos de diferentes sectores económicos de 115 países, pone de manifiesto cual es la percepción existente en el ámbito empresarial en relación al fenómeno de la ciberdelincuencia: el 65% de los encuestados españoles consideran que la vulnerabilidad de sus empresas ante los ciberdelitos ha aumentado en los últimos 24 meses, cuando en 2014 solo emitieron una respuesta afirmativa el 16%. Pese a esta creciente percepción de la ciberdelincuencia en el mundo empresarial, el 42% de los encuestados españoles refleja que los consejos de administración de sus empresas no solicitan información periódica alguna sobre el estado de preparación de la organización para hacer frente a



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

ciberdelitos, y solo un 33% afirma que cuentan con un plan de respuesta ante un eventual ciberataque y un 40% ha articulado un equipo de respuesta inmediata que pueda movilizarse ante tales eventualidades (PwC, 2016). Así, entre diferentes conclusiones, el informe destaca que:

> *"Los resultados obtenidos por nuestros encuestados alarman sobre la inquietante falta de planes de emergencia o respuesta ante la detección de un ciberdelito y en aquellos casos, en los que se cuenta con dicho plan, llama la atención la falta de participación de la Alta Dirección y otro personal clave en las primeras actuaciones a llevar a cabo ante la detección del delito (...) para prevenir este tipo de delitos, es necesario que toda la organización considere la ciberseguridad como una responsabilidad propia, por lo que es imprescindible alertar y concienciar a la misma." (PwC, 2016, p. 18).*

No es de extrañar, en coherencia con todo lo anterior, que este tipo de prácticas delincuenciales represente para las autoridades españolas un fenómeno que requiere una atención cada vez mayor. Así, según el Centro Criptológico Nacional adscrito al Centro Nacional de Inteligencia, "la sofisticación de las técnicas usadas, la disponibilidad de nuevas o renovadas herramientas (incluyendo la prestación de servicios delincuenciales bajo demanda –on demand·) y la pulcritud en la perpetración de tales acciones constituyen una preocupación en franco crecimiento" (Centro Criptológico Nacional, 2016, p. 7).

En esta misma línea, tal y como pone de relieve el informe de 2016 The Internet Organised Crime Threat Assessment (Evaluación de la amenaza del crimen organizado en internet, en español), publicado por el Centro Europeo contra el Cibercrimen (EC3) de Europol, que analiza año tras año las tendencias clave a nivel europeo en este ámbito, España juega un papel especialmente relevante en determinadas modalidades ciberdelictivas, siendo junto a Italia en la Unión Europea, uno de los principales emisores de correo basura, y además, una de las 10 grandes fuentes mundiales de ataques de denegación de servicio, con aproximadamente el 7% del montante total (Europol, 2016).

### 2.3. Ciberdelincuencia y ciberterrorismo: Amenazas de creciente sofisticación

En lo que se refiere a la persecución de la ciberdelincuencia, no cabe duda de que uno de los principales obstáculos que encuentran las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado es el acceso por parte de los ciberdelincuentes a herramientas informáticas que permiten de manera sencilla asegurar en gran medida su anonimato. A este respecto, "lo cierto es que sigue siendo en la actualidad más compleja, pese a los rastros digitales del delito, la identificación de los autores de estas conductas que la de otros sujetos que cometen similares infracciones en el mundo real" (Miró,



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

2011, p. 12), lo que ofrece a los ciberdelincuentes grandes posibilidades de actuar de forma impune.

Durante los últimos años, entre los diferentes sistemas de navegación anónima existentes, el que ha ganado una mayor popularidad es la conocida como red Tor, que desde 2002 ofrece la posibilidad de proteger la identidad de los usuarios a través de una vasta red de servidores operados por voluntarios de todo el mundo, dificultando la localización física del usuario y su tráfico gracias a los múltiples nodos que componen la red Tor. En todo caso, si bien este tipo de sistemas ofrece soluciones de una eficacia considerable para el usuario medio, lo cierto es que distan de ser infalibles en términos absolutos, tal y como muestran los diferentes ataques que han sufrido por parte de organizaciones estatales y no estatales (Jané, 2017), pudiendo ser ataques de denegación de servicio, poblar sus redes con nodos controlados por un tercero, o reidentificar al usuario de la red a través de los datos del nodo de salida, que habitualmente se encuentran sin cifrar, entre otros (Salvador, 2012).

Cabe destacar que las prestaciones de la red Tor no se circunscriben únicamente al ocultamiento por parte de los ciberdelincuentes de su identidad digital para operar en la "Internet superficial" (Surface web), sino que, además, ofrece la posibilidad a estos de acceder a determinados contenidos en Internet que no se encuentran indexados por los motores de búsqueda convencionales, la denominada "Internet profunda" (Deep web). Entre todos estos contenidos no indexados, cuya magnitud supera a la de la web superficial, se encuentra la "Internet oscura" (Dark web), para acceder a ella es necesario contar con software específico como Tor, u otras aplicaciones como I2P o Freenet, cada uno de los cuales cuenta con diferentes redes de usuarios y direcciones, conocidas como Darknets.

Si bien las estimaciones más recientes apuntan a que cerca de la mitad de los dominios y de las URL de la Internet oscura albergan contenidos legales (Gollnick y Wilson, 2016), esta se articula como un espacio en el que concurren un amplio abanico de actividades ilícitas de diferente naturaleza:

> *"Una muestra de los productos y servicios ilegales que están disponibles dentro de las Darknets abarca los siguientes: Contenidos pirateados, drogas, dinero falsificado, productos de lujo robados, tarjetas de crédito y cuentas bancarias; robo de identidad, pasaportes y otros documentos oficiales, armas, munición y explosivos; servicios de mercenarios y asesinos a sueldo; contenidos de abuso sexual a menores; tráfico de seres humanos (adultos y menores); y tráfico de órganos". (Martín, 2017, p. 78).*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

No cabe duda de que un entorno tan opaco como la Internet oscura es una plataforma idónea para las actividades de los ciberdelincuentes, y más en particular, para las organizaciones terroristas, que durante los últimos años han venido recurriendo a las posibilidades que ofrece el ciberespacio de manera cada vez más intensa con diversas finalidades, que van "desde el reclutamiento, la propaganda, la financiación, el adiestramiento, la incitación o provocación a realizar acciones terroristas; hasta el acopio y difusión de información con finalidad terroristas" (Lodeiro, 2017, p. 51). Sin embargo, la labor de los organismos nacionales e internacionales dedicados a la lucha contra las organizaciones terroristas, ha hecho que la Internet superficial sea un terreno poco seguro para estas últimas, dado que la actividad de sus miembros en ella puede ser monitorizada con facilidad, del mismo modo que pueden ser proscritos sus medios propagandísticos. En coherencia con lo anterior, no debe de extrañar que el uso de la Internet oscura por parte de organizaciones terroristas se haya convertido en una de las mayores preocupaciones de los servicios de seguridad, que requieren de nuevos métodos para analizar la actividad de organizaciones de corte yihadista como el Daesh en este ámbito de actuación (Weimann, 2016).

En todo caso, las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación a las organizaciones terroristas, no se limitan a los aspectos logísticos y propagandísticos de su actividad, sino que también tienen un alcance eminentemente operativo. A este respecto, es destacable la importancia de los ataques a las infraestructuras consideradas críticas dado que la interrupción o perturbación severa de su funcionamiento, ocasionaría graves efectos sobre el normal desarrollo de las actividades básicas de la sociedad, por lo que una eventual operación terrorista podría "tener efectos potencialmente devastadores a todos los niveles de seguridad si se origina un ataque combinado (físico y cibernético) o un efecto de cascada (por un efecto sinérgico entre industrias de infraestructuras interdependientes)" (Miranzo y del Rio, 2014, p. 342). Ello se debe a que, cuando fueron diseñados, este tipo de infraestructuras no contaban con la necesidad de articular mecanismos de seguridad ante eventualidades que no tuvieran una naturaleza meramente física, tales como un desastre natural o una acción terrorista.

No obstante, en la actualidad, estas infraestructuras se han tornado más complejas, lo que ha redundado en el aumento de su vulnerabilidad y sensibilidad. Es por ello que la protección de las infraestructuras críticas solo puede realizarse convenientemente a través de un planeamiento integral, que abarque el conjunto de riesgos y amenazas a través de la cooperación público-privada, a sabiendas de que "el aspecto cibernético es una nueva capacidad de causar daño que no ha pasado desapercibida para los grupos terroristas y del crimen organizado, que lo han incluido como una clara alternativa para la comisión de sus atentados y delitos" (Caro, 2014, p. 8).



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

## 3. Formación especializada en materia de ciberdelincuencia: La propuesta de la Universidad Nebrija

### 3.1. La formación como línea de acción de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013

Una vez expuestas de forma breve algunas de las claves acerca de los límites jurídicos y dimensiones reales del fenómeno de la ciberdelincuencia en España, cabe preguntarse por las políticas adoptadas durante los últimos años por el poder ejecutivo para hacer frente a esta amenaza. Ante las preocupantes tendencias situadas anteriormente, que parecen expresar la consolidación del fenómeno de la ciberdelincuencia y su configuración como una problemática de creciente magnitud para la seguridad de los españoles, la ya citada Estrategia de Ciberseguridad Nacional representa, con todo y sus posibles carencias (Fojón, 2013), el documento que sirve como base de la política de ciberseguridad del Gobierno de España.

Entre los objetivos que plantea, teniendo en consideración el propósito del presente trabajo, es pertinente destacar algunos como "potenciar las capacidades de prevención, detección, reacción, análisis, recuperación, respuesta, investigación y coordinación frente a las actividades del terrorismo y la delincuencia en el ciberespacio" (Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p. 24), o "alcanzar y mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que necesita España para sustentar todos los objetivos de ciberseguridad" (Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p. 26). Asimismo, y con la finalidad de sentar los ejes de trabajo necesarios para alcanzar tales objetivos, el mencionado documento recoge toda una serie de líneas de acción en materia de ciberseguridad nacional, entre las cuales es oportuno reseñar las siguientes:

- Línea de acción 4, relativa a la capacidad de investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia, que incluye la necesidad de "ampliar y mejorar las capacidades de los organismos con competencias en la investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia, así como asegurar la coordinación de estas capacidades con las actividades en el campo de la ciberseguridad" (Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p. 35).

- Línea de acción 6, referida a la adquisición de conocimientos y competencias e I+D+i, que plantea entre sus tareas "extender y ampliar los programas de captación de talento, investigación avanzada y capacitación en ciberseguridad en cooperación con universidades y centros especializados" (Departamento de Seguridad Nacional, 2013, p. 37).

Al calor de lo anteriormente expuesto, se evidencia que algunas de las principales prioridades de las autoridades españolas en relación a la ci-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

berdelincuencia como fenómeno de una creciente entidad, sofisticación e impacto en la sociedad española se refieren, en lo fundamental, a la adquisición de mayores capacidades en un sentido general por parte de los organismos competentes en la prevención, investigación y persecución del ciberdelito.

A este respecto, la adecuada cualificación del personal dedicado a dichas labores representa una tarea de relevancia estratégica, especialmente en el seno de los organismos que gozan de prerrogativas en este campo, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, pero también en otras agencias estatales vinculadas de forma más o menos directa con la ciberseguridad, e incluso en el mundo empresarial. Huelga decir que, ante tal necesidad, las entidades universitarias juegan un papel de importancia mayúscula como instituciones respaldadas y reconocidas por la administración en la función docente, mediante la oferta de programas e itinerarios formativos de nivel superior, y como centros con capacidad de vehicular el trabajo de grupos de investigación.

### 3.2. La formación sobre ciberseguridad en España: Estado de la cuestión

Ya descrito someramente, el fenómeno de la ciberdelincuencia y la importancia otorgada por el gobierno de España a la generación de medios para la lucha efectiva contra este, puede decirse que la capacitación de especialistas en materia de ciberseguridad pasa a ser una tarea de relevancia estratégica, pudiendo afirmarse que "es una cuestión de seguridad nacional tener profesionales con una sólida formación en ciberseguridad trabajando en todos los sectores de la nación, tanto privados como públicos, en el desarrollo y en el mantenimiento de sistemas informáticos" (Hidalgo, 2013, p. 48).

Teniendo en cuenta la simbiótica relación existente entre la Administración Pública, las organizaciones empresariales y las instituciones académicas; en relación a la seguridad en el ciberespacio, no es de extrañar que durante los últimos años se haya experimentado un aumento inusitado de la oferta formativa en materia de ciberseguridad, fundamentalmente a nivel de estudios de posgrado.

Así, en palabras del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo,

> *"mientras que la presencia de programas o asignaturas específicas en seguridad era anecdótica hace tan solo unos años, en el curso académico 2014/15 se han identificado 83 programas de posgrado sobre Seguridad y Fiabilidad, de los que 26 llevan el título de Máster en Ciberseguridad". (INCIBE, 2016b, p. 15).*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

Según este mismo organismo, en España un total de 78 instituciones de diferente naturaleza, siendo 26 de ellas universidades, imparten acciones formativas en materia de ciberseguridad durante el año 2017 (INCIBE, 2017a), con un total de 45 acciones formativas de posgrado, de las cuales 19 se imparten presencialmente, 21 de manera online y 5 bajo la modalidad semipresencial (INCIBE, 2017b).

Sin embargo, tal y como indica el INCIBE, no son pocos los problemas existentes a la hora de diseñar una oferta formativa ajustada a las necesidades profesionales de los alumnos para su incorporación al mercado laboral: Brecha entre los requerimientos de las empresas y las características de los candidatos, la constante transformación del sector, la dificultad de los alumnos de adquirir experiencia práctica previa, o la inexistencia de una metodología clara; son solo algunas de las dificultades existentes a este respecto, por lo que el INCIBE concluye que "se hace indispensable la adecuación de los programas formativos, o la creación de otros nuevos específicos, para acercar de la mejor forma posible la oferta a la necesidad real del mercado" (INCIBE, 2016b, p. 26).

Por otro lado, cabe destacar la importancia de la labor realizada por el propio INCIBE en el ámbito de la formación no reglada en ciberseguridad, siendo promotora de eventos específicos sobre la materia tales como el **CyberCamp,** encuentro encaminado a identificar, atraer, y gestionar la generación de talento para su aprovechamiento en el sector privado; o el **Summer BootCamp,** iniciativa de alcance internacional específicamente destinada a la capacitación y adiestramiento de los especialistas de las FCSE y del personal técnico de entidades públicas en seguridad informática. Del mismo modo, hasta la finalización del año 2016, INCIBE contó con un programa de becas dotado de 400 000 euros para alumnos de un total de 25 acciones formativas que van desde cursos de posgrado a certificaciones, así como ayudas a la investigación avanzada en ciberseguridad para organismos públicos de investigación y universidades públicas y privadas en 2 modalidades no excluyentes: Las ayudas para contratos predoctorales dirigidas al personal investigador en formación que desee realizar una tesis relacionada con la ciberseguridad; y las ayudas dirigidas a la contratación de doctores y su incorporación al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, formado por agentes públicos y privados dedicados a la I+D+i en España. Asimismo, INCIBE oferta cursos breves gratuitos en formato online orientados a un amplio público de las FCSE, del mundo empresarial, etcétera.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

### 3.3. La Universidad Nebrija: Una institución comprometida con la formación en materia de seguridad

La Universidad Nebrija, fundada en 1995, es una universidad privada que toma su nombre haciendo homenaje a una de las grandes figuras de las letras españolas, el humanista sevillano Antonio Martínez de Cala y Xarava, más conocido como Antonio de Nebrija. En la actualidad, la Universidad Nebrija oferta 64 carreras universitarias y 60 programas de posgrado en las áreas de la Ingeniería, la Arquitectura, las Ciencias Sociales, el Turismo, las Ciencias de la Salud, las Ciencias de la Comunicación, las Artes Escénicas, las Bellas Artes, las Lenguas y la Educación; a través de las diversas facultades, escuelas y centros adscritos. Cabe destacar que, durante el pasado curso 2015/2016, se formaron en la Universidad Nebrija un total de 7 375 estudiantes, de los cuales 2 785 eran alumnos extranjeros, confirmando su clara vocación y orientación internacional.

Por otro lado, dado las necesidades específicas de quienes por circunstancias personales y/o profesionales encuentran grandes dificultades a la hora de seguir un programa formativo de tipo presencial, en 2012 la Universidad Nebrija lanzó el **Global Campus Nebrija**, medio por el cual se imparten titulaciones bajo un modelo de aprendizaje a distancia en el que durante el curso 2015/2016 participaron 2 381 alumnos a través de 26 programas formativos (Universidad Nebrija, 2016).

Durante los últimos años, y dado el creciente interés del público general en las materias vinculadas a la seguridad, la Universidad Nebrija ha realizado una clara y fuerte apuesta por ofertar programas académicos que supongan un salto cualitativo en la formación en materia de seguridad, tanto para quienes buscan iniciar su carrera profesional en este sector, ya sea en su vertiente pública como privada, como para aquellos que, contando con una trayectoria en el mismo, requieren de una actualización y acreditación de sus conocimientos.

A este respecto, destaca el Grado en Seguridad, título oficial universitario con una duración de 4 años e impartido íntegramente en modalidad online. Dicha titulación, habilitante para la obtención de la licencia de director de seguridad y jefe de seguridad por el Ministerio del Interior, ofrece al alumnado una formación eminentemente multidisciplinar, abarcando los diferentes campos de estudio relacionados con la seguridad en un sentido amplio, y contemplando además la realización de prácticas profesionales en empresas de seguridad privada y en instituciones públicas, donde existe la posibilidad de convalidar por el ejercicio profesional de cada estudiante. De este modo, el Grado en Seguridad se configura como un medio de gran utilidad para un número cada vez mayor de integrantes de las fuerzas armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, especialmente para aquellos que buscan un nuevo impulso en su carrera



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

profesional. Además del Grado en Seguridad, la Universidad Nebrija oferta el Máster en Seguridad y Defensa, título oficial universitario impartido tanto presencialmente como a distancia y respaldado por la Cátedra Nebrija-Santander en Análisis y Resolución de Conflictos.

Aunque los aspectos vinculados a la ciberseguridad son objeto de estudio desde una perspectiva general en los programas formativos citados anteriormente, dada la complejidad de un fenómeno como el de la ciberdelincuencia y su creciente magnitud e impacto, se torna imprescindible articular una oferta formativa del más alto nivel y que provea de una capacitación profesional plena en su adecuado tratamiento. En consecuencia, la Universidad Nebrija lanzó en el curso 2016/2017 la primera edición del Máster en Ciberdelincuencia con el apoyo de la Fundación Policía Española, el Cuerpo Nacional de Policía y de Telefónica España; con la aspiración fundamental de realizar una aportación a la altura de las necesidades actuales en el terreno de la ciberseguridad y facilitar a sus alumnos los conocimientos y competencias necesarias para encarar de forma resuelta el fenómeno de la ciberdelincuencia en España. A continuación, se exponen algunos de los pormenores de este programa formativo de posgrado.

### 3.4. El Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija: Conocimientos y competencias

El Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija ofrece la valiosa oportunidad a sus participantes de adquirir un conocimiento detallado del fenómeno del ciberdelito, de sus agentes, del entorno en el que sucede y de su tratamiento; antes, durante y tras su comisión. Con este posgrado oficial, el egresado de la Universidad Nebrija contará con un alto grado de especialización en lo que a los principales riesgos y amenazas en el ámbito de la ciberseguridad se refiere, y contará con la capacidad necesaria para implementar los procedimientos requeridos en el análisis e investigación de las diferentes modalidades de ciberdelito, en cuestiones tales como: Los ciberataques en diferentes sistemas operativos, el análisis de vulnerabilidades, la redes y el software de aplicación, los sistemas web o las bases de datos.

Todo ello con el objetivo principal de brindar al estudiante una base teórico-práctica que, a la hora de plasmar los conocimientos y habilidades adquiridos en su desempeño profesional, le permitan tomar decisiones proactivas y reactivas frente a posibles fallos de ciberseguridad, formando robustos equipos directivos, partiendo de un conocimiento preciso acerca de la legislación en materia de sistemas de información y contando con un manejo solvente de las metodologías y técnicas necesarias para gestionar, planificar, diseñar e implementar los procedimientos necesarios para optimizar la seguridad de los diferentes activos, teniendo siempre en consideración el carácter cambiante y adaptativo de las amenazas en este ámbito.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

Para tales fines, el Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija se encuentra orientado a ofrecer las siguientes competencias:

- La obtención, mantenimiento y procesamiento de evidencias digitales, utilizando procedimientos y herramientas específicas.
- El desarrollo de técnicas y el uso de herramientas que exploten al máximo tanto habilidades como conocimientos para la realización de pruebas de intrusión a sistemas y redes.
- La adquisición de una visión general e introductoria al mundo de la ciberseguridad, explicando los ataques más relevantes y cómo mitigarlos.
- La comprensión de los fundamentos de la monitorización y correlación de eventos de seguridad, mediante el estudio, la elaboración e interpretación de informes reales.
- La elaboración de desarrollos en programación segura y el mejoramiento de tus habilidades en auditoría de seguridad en el análisis y evaluación del código fuente de las aplicaciones.
- La implementación de auditorías de seguridad, analizando los hechos y la información de seguridad recopilada, así como la aplicación de la ingeniería inversa y la ciberinteligencia.
- La realización de un correcto análisis forense.
- La aplicación de la seguridad ofensiva desde las metodologías de un ciberataque.

Para cumplir con dichos requerimientos formativos, el itinerario formativo ofrecido por el Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija se articula mediante un total de 8 bloques, cada uno de los cuales cuenta con una carga lectiva de 6 créditos ECTS y 45 horas de clase. Además de cada uno de los módulos formativos, el Máster en Ciberdelincuencia contempla la necesidad de que cada uno de los estudiantes cumpla satisfactoriamente un periodo de prácticas en organizaciones empresariales u organismos públicos. Por último, deberán elaborar y presentar de manera individual un proyecto de investigación en calidad de trabajo de fin de Máster, orientado a profundizar en uno o en varios aspectos de los contenidos del programa, siempre bajo la dirección de un tutor con experiencia en la materia.

El Bloque I, titulado “Ciberseguridad y agentes de la amenaza”, se encuentra dirigido a ofrecer a los estudiantes una introducción a los principales conceptos del ciberespacio y la ciberseguridad, sus características,



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

objetivos y funciones; y una introducción a la ecuación del riesgo con sus diversos componentes, vulnerabilidades y amenazas, finalizando con una descripción de los principales agentes que se identifican actualmente en este espacio cibernético (hackers, ciberactivistas, cibercriminales, ciberterroristas y Estados). Por otro lado, este primer bloque se dedica a una revisión del estado del arte de la ciberseguridad mediante un repaso de las principales estrategias nacionales y conjuntas de ciberseguridad con especial énfasis en la estrategia española finalizando con la presentación del denominado Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Asimismo, se expone una diferenciación entre incidentes, eventos y ataques, así como una breve presentación de uno de los activos a proteger de los ciberataques, las denominadas infraestructuras críticas para, posteriormente, presentar una tipología de los diferentes delitos cibernéticos y la evolución del cibercrimen caracterizada por los nuevos delitos recogidos en la reforma del Código Penal. Finalmente, este primer bloque está dedicado a los modernos riesgos y amenazas, en particular el denominado CaaS, o crimen como servicio, los mercados digitales de servicios ocultos, los sistemas de anonimización y los vectores de ataque con especial énfasis en las APT (amenazas persistentes avanzadas).

El Bloque II, titulado "Marco jurídico: aspectos transversales", se concibe como una introducción a los aspectos jurídicos de la interacción entre derecho y tecnología, ofreciendo una amplia descripción de la legislación internacional y europea referida al fenómeno del ciberdelito, así como a la aproximación a este realizada por el ordenamiento jurídico español, tanto desde la perspectiva del derecho penal y procesal, como desde otras disposiciones legislativas de carácter sectorial en relación a cuestiones como la privacidad, la protección de datos y el comercio electrónico.

Este segundo bloque sirve de reflexión acerca de la ausencia de una reacción temprana del legislador ante los hitos informáticos de nuestra historia reciente. Así, mientras las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado hacen un ímprobo esfuerzo por ponerse al día en materia de persecución de la criminalidad informática, estos han resultado en gran medida baldíos, al no verse respaldados por una normativa que permita desarrollar sus investigaciones con el adecuado paraguas legislativo. Por ello, este bloque aborda las diferentes dificultades existentes ante la falta de un cambio de modelo orgánico procesal que haga verdaderamente eficaces los avances en materia legislativa, y que a la postre supone considerables problemas a la hora de llevar a la práctica sus disposiciones. Entre ellas, destaca el desarrollo del llamado "deber de colaboración" que se impone a empresas y particulares que tengan una especial e íntima relación con las tecnologías utilizadas para la comisión de los delitos o para la protección de la impunidad de los delincuentes, cuestión que es tratada en este segundo bloque.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

El Bloque III, planteado como "Taller tecnológico de la ciberdelincuencia", gira en torno a algunos de los fundamentos tecnológicos de la ciberseguridad y del ciberdelito, presentando en primera instancia una introducción a la arquitectura de los ordenadores y a los sistemas operativos, mostrando cómo está estructurado un ordenador convencional, qué elementos tiene, cómo se comporta, cómo interactúa y cómo funciona para, posteriormente, mostrar una visión general de qué es un sistema operativo y cuáles son sus funciones principales, para entender los fundamentos de los sistemas actuales. Acto seguido, los estudiantes se familiarizan con 3 de los sistemas de archivos más utilizados hoy en día, profundizando en las estrategias que adoptan los ordenadores para manejar estos archivos, así como las ventajas e inconvenientes que presenta cada uno. Para finalizar, en este bloque se estudian los cimientos de la mayor parte de las redes actuales, tanto locales como globales (por ejemplo, Internet), se explica cómo y porqué funcionan para, finalmente, estudiar las redes wifi. En esta última parte se muestran las fortalezas y las debilidades de la tecnología wifi, así como las distintas formas de atacarla y, por lo tanto, dotarla de la seguridad conveniente.

El Bloque IV, titulado "Gestión de proyectos de investigación aplicado a la ciberdelincuencia", inicia a los estudiantes del Máster en los principios fundamentales de la investigación tecnológica, sus consideraciones generales y bases para su desarrollo, analizando los aspectos relacionados con la verificación de los hechos y la obtención de evidencias para la investigación. A tal fin, se exponen los primeros aspectos a considerar con la investigación como son la identificación del titular dominio o webmaster, la localización e investigación de páginas web, los requerimientos de datos al administrador web, metadatos, descarga de páginas y captura de información y requerimientos policiales para solicitud de datos; todo ello desde el prisma de garantizar su validez en el proceso judicial. También se muestra la importancia de las evidencias en el marco de la investigación tecnológica y se profundiza en aspectos relacionados con los proveedores de servicio de Internet y de telecomunicaciones, evidencia de los datos de tráfico, estudio de datos, localización, ubicación, línea de acceso y titular, resolución IP, determinación de terminal y usuario, diferenciación entre dispositivos y elementos tecnológicos de las telecomunicaciones (tarjeta SIM, antenas BTS, etcétera) y la trazabilidad de usos de terminales móviles en el tiempo y en el espacio. Como último aspecto de este cuarto bloque, se analizan las tecnologías emergentes y las vulnerabilidades en la gestión de la información.

El Bloque V, titulado "Auditoria forense de la ciberdelincuencia", introduce a los estudiantes en la utilización de las principales técnicas del proceso de análisis forense digital en diferentes sistemas operativos, así como de los procedimientos antiforenses. Para ello, en primer lugar, se define de forma precisa qué es una auditoría, y cuál es su misión en las organiza-

ciones, tomando como base estándares y guías aceptadas, que han sido reconocidas internacionalmente. En ese sentido, este V bloque profundiza en la auditoría de sistemas de información como actividad vinculada a la ciberdelincuencia, revisando los aspectos fundamentales de esta primera: Tipos de trabajos, evidencias, técnicas asistidas por ordenador, diligencia profesional, irregularidades, ciclo de vida y privacidad; así como otros aspectos significativos.

Por otro lado, se revisan los aspectos fundamentales en la prevención y detección de toda clase de delitos, entre los que se encuentran los relacionados con la ciberdelincuencia. En base a mejores prácticas internacionales, se exponen modelos para la identificación, evaluación y gestión eficaz de riesgos, así como el establecimiento de un efectivo control interno que permita garantizar entre otros objetivos la salvaguarda de activos. Además, en un plano puramente práctico, este quinto bloque concreta procedimientos de trabajo para realizar auditorías específicas en la lucha contra la ciberdelincuencia, como, por ejemplo: Procedimiento de virus y otros códigos maliciosos, cortafuegos, análisis de vulnerabilidades, control de cambios en software o procedimiento de gestión de claves. Para terminar este bloque, se realizan análisis específicos de ciberseguridad, entre los que se encuentran los análisis forenses, de malware, caja blanca, caja negra, o fuentes abiertas.

El Bloque VI, titulado "Entorno y equipo de investigación de ciberdelincuencia", aborda, además de las técnicas de ciberataques y de las medidas de análisis de vulnerabilidades, la implementación de diferentes tipos de auditorías de ciberseguridad (caja blanca, caja negra, cumplimiento, test de penetración, "Red Team"). En este sexto bloque los estudiantes también tienen ocasión de explorar las metodologías y buenas prácticas asociadas a las auditorías de ciberseguridad (OSSTMM, OWASP, ISSAF, NIST 800-115, etcétera), y de obtener un conocimiento profundo sobre la diversidad de herramientas de necesario manejo en el diseño de auditorías de ciberseguridad, y los entornos en los que estas deben ser realizadas más habitualmente (Windows, Linux, etcétera).

El Bloque VII, titulado "Metodología de la investigación policial aplicada a la ciberdelincuencia", profundiza en los aspectos metodológicos del proceso de investigación en las diferentes tipologías delictivas, vinculadas de una manera u otra con el ciberespacio, tanto en lo referido a los delitos informáticos de más reciente aparición como a los delitos tradicionales, abordando los ataques contra sistemas informáticos, los delitos contra la propiedad intelectual e industrial, la explotación sexual infantil o las diferentes modalidades de fraude informático, entre otros; pero también, la metodología de la investigación y la obtención de evidencias electrónicas en delitos tradicionales como homicidios, el blanqueo de capitales, la violencia doméstica, etcétera. Para finalizar este séptimo bloque, se exponen

otras cuestiones de vital importancia para la investigación policial de las modalidades delictivas anteriormente citadas, tales como la investigación en redes sociales, la adquisición de evidencias electrónicas en el registro domiciliario, o los pormenores de la coordinación nacional e internacional entre diferentes cuerpos policiales en la lucha contra la ciberdelincuencia.

Por último, el Bloque VIII, titulado "Ciberterrorismo", ofrece a los estudiantes una aproximación a las particularidades y aspectos jurídicos del ciberterrorismo, partiendo de la diferenciación de este con otras modalidades y fenómenos como la ciberguerra. Partiendo de las peculiaridades que caracterizan el uso de Internet con fines terroristas, este octavo y último bloque hace un especial énfasis en la prevención y persecución de ciberoperaciones contra infraestructuras críticas, aquellas infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es vital sin existir soluciones alternativas, haciendo que su perturbación o destrucción suponga un grave impacto sobre los servicios esenciales que mantienen las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar económico-social de los ciudadanos y el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas. Tratándose de instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos basados en las tecnologías de la información; se procede a capacitar a los estudiantes en la obtención de información de fuentes abiertas ante este tipo de amenazas, a través de análisis de casos prácticos que les permitan extraer conclusiones derivadas de la experiencia real en la protección de infraestructuras críticas.

En lo que se refiere al profesorado, la Universidad Nebrija ha contado para el diseño del Máster en Ciberdelincuencia con un equipo de profesionales de prestigio de muy diversa procedencia, pero que comparten su dedicación y alto grado de especialización en el ámbito de la ciberseguridad. De este modo, el equipo docente del Máster en Ciberdelincuencia se nutre de profesores de una dilatada experiencia en diferentes organismos públicos como: Ingeniería de Sistemas para la Defensa (ISDEFE), empresa especializada en consultoría tecnológica adscrita al Ministerio de Defensa, y que forma parte del sector público estatal español; el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), organismo dependiente del Ministerio del Interior encargado del impulso, coordinación y supervisión de las actividades encomendadas a la Secretaría de Estado de Seguridad en relación a la protección de infraestructuras críticas en el territorio nacional; o de diversas instancias del Cuerpo Nacional de Policía, tales como la Unidad de Investigación Tecnológica o la Comisaría General de Información. Este equipo docente realiza su labor bajo la dirección de Bernardino Cortijo, excomisario del Cuerpo de Policía Nacional y actual Director de Seguridad Corporativa de Telefónica.

Dado que esta primera edición del Máster en Ciberdelincuencia se encuentra específicamente dirigida a miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, quienes no cuentan por lo general con la disponibilidad

suficiente como para asegurar el seguimiento de un programa de posgrado de manera presencial, este adopta un formato semipresencial. De este modo, partiendo del planteamiento del anteriormente mencionado Global Campus Nebrija, el Máster en Ciberdelincuencia se imparte mayoritariamente a distancia, contando con un campus virtual basado en Blackboard, una de las plataformas comerciales educativas más extendidas del mercado a nivel mundial. La plataforma Blackboard integra toda una serie de aplicaciones que garantizan una experiencia de enseñanza y aprendizaje plena y dinámica, de las cuales se hace uso en el Máster en Ciberdelincuencia no solo como instrumentos para desarrollar la labor docente, sino también como medios de evaluación.

Además de almacenar los contenidos de las asignaturas, en el campus virtual los alumnos pueden encontrar diversos foros en los que se desarrollan casos prácticos y debates dirigidos por el profesor pertinente, en los cuales la participación de estos primeros es parte de los criterios de evaluación final de la asignatura. Asimismo, los alumnos realizan los exámenes parciales en esta misma plataforma, y a través de ella participan en las 2 sesiones síncronas en formato de videoconferencia contempladas para cada una de las asignaturas, en las cuales el profesor expone la materia de estudio e interactúa con los alumnos participantes resolviendo sus posibles dudas o peticiones. En todo caso, en el marco de cada asignatura se celebra un número considerable de sesiones de carácter presencial con el objetivo de facilitar la adquisición de conocimientos y competencias en las áreas de mayor dificultad técnica, y en las que una reforzada interactuación alumno-profesor pasa a ser imprescindible para garantizar un aprendizaje adecuado.

Llegados a este punto, es pertinente preguntarse qué tipo de expectativas pueden tener los alumnos del Máster en Ciberdelincuencia en cuanto a su futuro profesional. A este respecto, cabe destacar que una de las principales características que define los programas formativos ofertados por la Universidad Nebrija es su orientación a la empleabilidad de sus egresados, política por la cual se hace énfasis en un diseño eminentemente práctico de estos. No obstante, el subsector de la ciberseguridad en España guarda importantes particularidades que es necesario abordar para explorar con rigor el futuro laboral de los especialistas en ciberseguridad general, y los egresados del Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad de Nebrija en particular.

### 3.5. El subsector de la ciberseguridad en España: Particularidades y carencias

Tal y como se ha expuesto, el Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija se configura como una propuesta formativa con una clara orientación hacia la profesionalización. Es por eso que una de las princi-

pales preocupaciones de la universidad es dotar a los estudiantes de los conocimientos, competencias y experiencia requeridos para una exitosa y pronta incorporación al mercado laboral. Siendo el de la informática uno de los sectores de mayor dinamismo y cambio, es preciso introducir determinadas claves acerca del subsector de la ciberseguridad en España para comprender de forma integral como la universidad puede satisfacer las necesidades del mercado a través de sus programas formativos.

Es importante subrayar que, con carácter general, durante los últimos años se ha experimentado un crecimiento sin parangón en la demanda de perfiles especializados en ciberseguridad. Ello no es producto de la casualidad: Según datos del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en 2014 las 533 empresas que componían el subsector de la ciberseguridad facturaron un total de 598,2 millones de euros y dieron empleo a 5 808 personas en España. Asimismo, durante el periodo comprendido entre 2014 y 2019, las estimaciones del ONTSI señalaban que el gasto por parte de empresas en productos y servicios de ciberseguridad pasaría de 744 a 1 014 millones de euros, es decir, un ascenso del 36% (ONTSI, 2015). Tales cifras son buena muestra de la cada vez mayor preocupación y concienciación de las empresas con las problemáticas vinculadas a la ciberseguridad, especialmente ante el fuerte incremento de las incidencias producidas durante esos mismos años, que pasaron de 13 301 en 2014 a 39 985 en 2015, es decir, una variación de más del 200%, siendo los ataques de una criticidad alta los más habituales.

Al igual que el conjunto de campos que componen el sector de las tecnologías de la información, las estimaciones existentes apuntan a que durante los próximos años se producirá un crecimiento sostenido de la demanda de especialistas en ciberseguridad en España de aproximadamente un 12%. Sin embargo, según el INCIBE,

> *"la descripción del escenario se completa con un volumen importante de puestos de ciberseguridad que quedan sin ser cubiertos, en parte motivado por la falta generalizada de profesionales en el ámbito de las TIC y en particular por la escasez de competencias del profesional de la ciberseguridad". (INCIBE, 2016b, p. 17).*

Esta falta de adaptación de las competencias y conocimientos de los candidatos se encuentra directamente relacionada con la falta de definición que la ciberseguridad aún adolece como ocupación profesional, que solo recientemente ha comenzado a ser objeto del interés por parte de las administraciones públicas y las empresas como actividad con entidad propia dentro del sector de las tecnologías de la información y la comunicación.

Ante tal panorama, cabe preguntarse acerca del estado actual de la especialización en ciberseguridad como ocupación profesional. Según el Ser-

vicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social que en 2014 abordaría por vez primera el análisis del subsector, la ocupación de especialista en ciberseguridad quedaría encuadrada en el subgrupo 2729 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones del Instituto Nacional de Estadística de 2011, denominada "Especialistas en bases de datos y en redes informáticas no clasificados bajo otros epígrafes" y perteneciente al grupo 27 de "profesionales de las tecnologías de la información". No obstante, debido a la vaguedad de tal designación, las ofertas de empleo referidas a los especialistas de ciberseguridad reciben muy diferentes denominaciones, no existiendo una única forma de aludir a tal ocupación. De este modo, entre las ofertas de empleo recogidas de Internet por el SEPE, existen hasta un total de 13 denominaciones distintas utilizadas para referirse al perfil del especialista en ciberseguridad: Administrador de seguridad de red, consultor de seguridad y hacking ético, experto en seguridad informática, analista de seguridad, entre otras.

En cuanto al perfil del especialista en ciberseguridad, según el SEPE, en la totalidad de las demandas de empleo monitorizadas vienen descritas las competencias generales del profesional de la ciberseguridad que se valoran, entre las cuales destacan la capacidad de aprendizaje autodidacta, la colaboración y el compromiso, la innovación, la creatividad, la orientación al logro de resultados, la disponibilidad, la adaptabilidad y la flexibilidad, la capacidad de integración en equipos multidisciplinares, así como la iniciativa y el dinamismo. A su vez, el SEPE enumera las competencias específicas que estos profesionales deben cumplir: El especialista en ciberseguridad requiere competencias para manejar sistemas operativos, redes y lenguajes de programación desde el punto de vista de la seguridad informática y de las comunicaciones; implantar protocolos criptográficos y herramientas de seguridad basadas en dichos protocolos; analizar y detectar amenazas de seguridad y desarrollar técnicas de prevención; conocer e interpretar la normativa de centros de respuesta a incidentes; seguridad en centros financieros y de negocio, seguridad en infraestructuras de defensa y auditoría de sistemas; crear y desarrollar proyectos de seguridad informática y de las comunicaciones; análisis forense y análisis malware.

En cuanto a los conocimientos requeridos, el informe del SEPE indica que algunos con lo que los candidatos deben contar están relacionados con diferentes entornos tecnológicos y otras arquitecturas tecnológicas de propósito general; análisis forense; análisis de malware; análisis y evaluación de vulnerabilidades técnicas para el descubrimiento y explotación de vulnerabilidades tanto en servidores como en puestos; y, por último, la adecuada gestión de incidentes. Asimismo, el SEPE indica que las empresas buscan perfiles con experiencia en el ámbito de las políticas y normativas de seguridad; del diseño y desarrollo de proyectos, planes, programas y herramientas de seguridad que den soporte o automaticen parte de las

tareas a realizar; de la Implantación de Sistemas de Gestión de la Seguridad en la Información; y de la gestión de seguridad, siendo además un requisito imprescindible contar con un elevado nivel del idioma inglés (SEPE, 2014).

### 3.6. La segunda edición del Máster en Ciberdelincuencia: Una apuesta por la especialización

El constante estado de transformación por el cual atraviesa el subsector de la ciberseguridad en España, obliga a que cualquier propuesta formativa en este campo sea sometida a un proceso de permanente revisión y actualización. De otro modo, la caducidad de sus contenidos ante el imparable proceso de cambio tecnológico y delincuencial conducirá a la obsolescencia de sus contenidos, y, por ende, a una capacitación insuficiente de sus egresados, por lo que su empleabilidad se verá sensiblemente mermada. Ante este riesgo, y aun tratándose el Máster en Ciberdelincuencia de una iniciativa joven, la Universidad Nebrija apuesta por mantener debidamente actualizada su oferta formativa en pos de garantizar que esta se encuentra debidamente adaptada a las presentes condiciones del mercado laboral.

Dado que, tal y como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, las empresas son, junto a las administraciones públicas, actores de importancia estratégica en lo que al fenómeno de la ciberdelincuencia se refiere, y que las necesidades de unos y otros guardan sus particularidades en términos de la capacitación de su personal, se torna imprescindible ofrecer itinerarios formativos especializados que permitan satisfacer en mayor medida las necesidades específicas de cada uno de ellos. Así, la segunda edición del Máster en Ciberdelincuencia parte de un bloque de asignaturas de carácter troncal y obligatorio para el conjunto de los alumnos: “Ciberseguridad y agentes de la amenaza”, “Marco jurídico: Proceso penal, aspectos transversales y agente encubierto”, “Taller tecnológico de ciberdelincuencia”, “Gestión de proyectos de investigación aplicado a la Ciberdelincuencia”, “Auditoria forense de la ciberdelincuencia”, “Entorno y equipo de investigación de ciberdelincuencia”; pero, al mismo tiempo, ofrece 2 itinerarios formativos en especializaciones a elegir por el estudiante:

- El itinerario enfocado a FCSE, por un lado, que se mantiene con una estructura idéntica a la del Máster en su primera edición, con las asignaturas específicas de “Metodología de la investigación policial aplicada a la ciberdelincuencia”, y de “Ciberterrorismo”.

- El itinerario orientado al ámbito empresarial, por otro lado, que ofrece la posibilidad a los estudiantes de elegir 2 de 3 asignaturas específicas: “Compliance: Prevención de delitos empresariales”, “Responsabilidad social corporativa. Reputación”, y “Ciberinteligencia”.

De este modo, y dadas las particularidades del subsector de la ciberseguridad anteriormente expuestas, la Universidad Nebrija articula un innovador programa formativo capaz de satisfacer las necesidades de un amplio abanico de profesionales, atendiendo siempre a las particularidades que guardan los 2 campos de aplicación a los que se encontrará orientado el Máster en su segunda edición. De este modo, al margen de los contenidos del itinerario orientado a FCSE, que ya han sido expuestos en páginas anteriores, el segundo de los itinerarios aborda algunas de las tendencias más significativas y de mayor proyección en el ámbito empresarial, como es el "compliance", que vela con el cumplimiento estricto de las complejas legislaciones vigentes en todo tipo de sectores económicos; la responsabilidad social corporativa y los aspectos vinculados a la reputación de las organizaciones empresariales en el ciberespacio; o la ciberinteligencia, es decir, la aplicación de los métodos y procedimientos asociados tradicionalmente al análisis de inteligencia para prevenir e identificar los riesgos y amenazas informáticas. En definitiva, esta II edición del Máster en Ciberdelincuencia trata de dar una mejor respuesta a las necesidades de las empresas, con el fin de garantizar en última instancia la empleabilidad de sus egresados.

## 4. Reflexiones finales

La formación y la capacitación del personal implicado directamente en la lucha contra la ciberdelincuencia es una labor fundamental que implica a administraciones públicas, organizaciones empresariales e instituciones académicas. Sin embargo, todo programa formativo que se dirija a capacitar a sus participantes en las técnicas y procedimientos requeridos para el adecuado tratamiento de la ciberdelincuencia nace condenado a la obsolescencia en un periodo de tiempo cada vez más breve. Ello se debe, en primer lugar, al carácter cambiante de la amenaza, cuya sofisticación, complejidad y dimensiones aumenta día tras día, lo que conlleva a una aparición continua de nuevas técnicas y procedimientos para eludir las medidas de seguridad de los sistemas informáticos a los que, normalmente, los especialistas en ciberseguridad únicamente pueden responder de manera reactiva. Mientras tanto, como se ha procurado mostrar a lo largo del presente trabajo, los ciberdelincuentes realizan a menudo sus actividades en una situación de impunidad, al tiempo que un número creciente de usuarios comunes, administraciones públicas y empresas, son víctimas con mayor frecuencia de diferentes modalidades delictivas que causan un mayor perjuicio económico y un preocupante clima de alarma social en la sociedad española.

En el actual momento histórico, en el que la tendencia general es de una progresiva informatización de las sociedades, y de una creciente dependencia individual y colectiva respecto a las innovaciones tecnológicas, todo indica que la importancia de estas nuevas formas de delincuencia



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

aumentará exponencialmente en el futuro próximo. Además de la cuestión meramente técnica, del carácter cambiante de la ciberdelincuencia se desprende una dificultad añadida en su prevención y persecución: La perfectibilidad de los instrumentos legales y jurídicos de los que se dispone en la actualidad. En muchas ocasiones, la judicatura y el legislador no se encuentran convenientemente preparados para enfrentar los retos derivados del mundo digital, por lo que los ciberdelincuentes mantienen sus actividades en un espacio de cierto vacío legal, lo cual favorece que estos hechos no sean debidamente perseguidos.

Como se ha apuntado a lo largo del presente trabajo, uno de los elementos caracterizadores del subsector de la ciberseguridad en España es la insatisfacción de las necesidades de las organizaciones empresariales ante la escasez de profesionales debidamente formados en este terreno frente a una demanda creciente. Ello debería hacer reflexionar al conjunto de la comunidad académica dedicada a la docencia en materia de ciberseguridad, en la medida que esta insuficiencia de profesionales capacitados coincide con el periodo en el que más universidades han impulsado sus propios programas de posgrado dedicados a la ciberseguridad. Esta incongruencia debe llevar a reconsiderar la ciberseguridad no solo desde un plano técnico, sino ocupacional: Definir con precisión los conocimientos y competencias con las que un profesional de la ciberseguridad debe contar para incorporarse de manera exitosa al mercado de trabajo hoy ya no es suficiente, siendo cada vez más necesario prospectar para identificar los requisitos que serán necesarios en el futuro próximo.

Siguiendo en el plano formativo, se torna también imprescindible articular los mecanismos oportunos que permitan la constante actualización de conocimientos y competencias de los especialistas en ciberseguridad, pues solo contando con un conocimiento preciso de las dimensiones jurídicas y técnicas del fenómeno de la ciberdelincuencia y con un manejo solvente de las nuevas herramientas informáticas requeridas para su prevención y persecución, será posible que vulnerabilidad de los diferentes actores expuestos a los riesgos y amenazas que alberga el ciberespacio se mantenga en umbrales aceptables. En todo caso, la preocupación en este campo no debe girar únicamente en torno a la actualización de los contenidos, sino también el plano metodológico debe ser objeto de constantes esfuerzos para su mejoramiento, procurando en todo momento garantizar las mayores cotas de flexibilidad posibles que, sin ir en detrimento del rigor y la exhaustividad, permitan a aquellos profesionales que ya han iniciado su carrera profesional seguir convenientemente cualquier iniciativa formativa.

Teniendo en consideración todo lo anterior, el Máster en Ciberdelincuencia de la Universidad Nebrija, pese a ser una iniciativa de reciente creación, nace con la aspiración de configurarse en el futuro como uno de los programas de posgrado más destacados del panorama de la oferta formativa

en materia de ciberseguridad en España, satisfaciendo las necesidades de instituciones y empresas, y ofreciendo a sus estudiantes la oportunidad de aprender junto a algunos de los profesionales más destacados y experimentados del subsector de la ciberseguridad. A tal efecto, y más allá de resultados inmediatos, la propuesta de la Universidad Nebrija pasa por profundizar su oferta formativa en el ámbito de la ciberseguridad y se articula como una apuesta a largo plazo, conjugando en todo momento rigor, innovación, y empleabilidad.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

**Bibliografía**

Boletín Oficial del Estado. (2015). Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE num. 77, 31 de marzo de 2015. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=-BOE-A-2015-3439

Caro, M. J. (2014). La protección de las infraestructuras críticas. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de análisis, 27 de julio de 2011. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/ DIEEEA21_2011ProteccionInfraestructurasCriticas.pdf

Centro Criptológico Nacional (2016). Ciberamenazas 2015/ tendencias 2016. Resumen ejecutivo. 7 de abril de 2016, p. 7. Recuperado de: https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/informes-de-ciberseguridad-ccn-cert/informes-ccn-cert-publicos/1483-ccn-cert-ia-0916-ciberamenazas-2015-tendencias-2016-resumen-ejecutivo/file.html

Consejo de Europa (2001a). Convenio sobre la ciberdelincuencia. Informe explicativo. Serie de tratados europeos (185), Budapest. Recuperado de: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802fa403

Consejo de Europa (2001b). Convenio sobre la ciberdelincuencia. Serie de tratados europeos (185), Budapest. Recuperado de: https://rm.coe.int/ CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=-09000016802fa41c

Consejo de Europa (2003). Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems. European Treaty Series (189), Budapest. Recuperado de: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearch Services/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008160f

Departamento de Seguridad Nacional (2013). Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Presidencia del Gobierno, Gobierno de España. Recuperado de: http://www.dsn.gob.es/es/file/146/download?token=KI839vHG

Europol (2016). The Internet Organized Crime Threat Assessment (IOCTA). Centro Europeo contra la Cibercriminalidad, La Haya, Países Bajos. Recuperado de: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/ europol_octa_web_2016.pdf

Fojón, E. (2013). La Estrategia de Ciberseguridad Nacional... aún queda mucho trabajo por hacer. Real Instituto Elcano. Recuperado de: http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-de-ciberseguridad-nacionalaunqueda-mucho-trabajo-por-hacer/



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

Gollnick, C. y Wilson, E. (2016). Separating Fact from Fiction: the Truth about Dark Web. Termium labs. Recuperado de: https://go.pardot.com/l/190892/2016-10-31/65l87

Hidalgo, J. T. (2013). Principios de una cultura nacional de ciberseguridad, en: Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciberdefensa: Un reto prioritario. Escuela de Altos Estudios de la Defensa, monografía 137. Recuperado de: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/137_NECESIDAD_DE_UNA_CONCIENCIA_NACIONAL_DE_CIBERSEGURIDAD_LA_CIBERDEFENSA_UN_RETO_PRIORITARIO.pdf

INCIBE. (2016a). Tendencias en el mercado de la ciberseguridad. Instituto Nacional de Ciberseguridad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de: https://www.incibe.es/sites/default/files/estudios/tendencias_ en_el_mercado_de_la_ciberseguridad.pdf

INCIBE. (2016b). Punto de partida al Modelo de Gestión y Seguimiento del Talento en Ciberseguridad en España. Visión conjunta de la industria, sector académico e investigador y profesionales del sector. Instituto Nacional de Ciberseguridad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de: https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/notasprensa/doc/modelo_gestion_talento_incibe_0.pdf

INCIBE. (2017a). Másteres en Ciberseguridad en España. Edición marzo de 2017. Instituto Nacional de Ciberseguridad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de: https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/notasprensa/doc/catalogo_masteres_actualizado.pdf

INCIBE. (2017b). Instituciones que imparten formación en ciberseguridad en España. Edición marzo de 2017. Instituto Nacional de Ciberseguridad, Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de: https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/notasprensa/doc/catalogo_instituciones_actualizado.pdf

Jané, C. (6 de febrero de 2017). Vengador Anonymous. El Periódico. Recuperado de: http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/grupo-vinculado-anonymous-tumba-parte-deep-web-5789582

Lodeiro, R. (2017). El uso de las nuevas tecnologías por el terrorismo yihadista. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 54, pp. 50-73.

Martín, E. (2017). Dark web y Deep web como fuentes de ciberinteligencia utilizando minería de datos. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 54, pp. 74-93.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

Ministerio del Interior (2015a). Estudio sobre la criminalidad en España. Secretaria de Estado de Seguridad, Gabinete de Coordinación y Estudios. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Informe+Cibercriminalidad+2015.pdf/c10f398a-8552-430c-9b7f-81d9cc8e751b

Ministerio del Interior (2015b). Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2014. Secretaría General Técnica. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/ documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a 800-f7f7-405c-9155-7391633618c8

Ministerio del Interior (2016). Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2015. Secretaría General Técnica. Recuperado de: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2015.pdf/03be89e1-dd38-47a2-9ce8-ccdd74659741

Miranzo, M. y del Rio, C. (2014). La protección de infraestructuras críticas. UNISCI Discussion Papers, num. 35, p. 342. Recuperado de: http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/46435/43628

Miró, F. (2011). La oportunidad criminal en el ciberespacio: Aplicación y desarrollo de la teoría de actividades cotidianas para la prevención del Cibercrimen. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, (13).

ONTSI. (2015). Caracterización del subsector y el mercado de la ciberseguridad. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Recuperado de: http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/caracterizaci%C3%B3n-del-subsector-y-el-mercado-de-la-ciberseguridad-2015

PwC (2016). Encuesta sobre fraude y delito económico 2016. Resultados en España. Recuperado de: https://www.pwc.es/es/ publicaciones/transacciones/assets/pwc-forensic-encuesta-fraude-empresarial-y-delito-economico-2016-spain.pdf

Rayón, M. C. y Gómez, J.A. (2014). Cibercrimen: particularidades en su investigación y enjuiciamiento. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, núm. 47, pp. 209-234. Recuperado de: http://www.rcumariacristina. net:8080/ojs/index.php/AJEE/article/view/189/158

Salvador, L. de (21 de febrero de 2012). Redes de anonimización en internet: Cómo funcionan y cuáles son sus límites. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Opinión. Recuperado de: http://www.ieee.es/ Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO162012_RedesAnonimizacionInternet_LdeSalvador.pdf

SEPE. (2014). Los perfiles de la oferta de empleo 2014. Servicio Público de Empleo Estatal, Observatorio de las ocupaciones. Recuperado de: https://www.sepe.es/contenidos/observatorio/perfiles/pdf/Especialistas_ciberseguridad.pdf

Universidad Nebrija (2016). Memoria Nebrija 2015/2016. Servicio de Publicaciones de la Universidad Nebrija. España. Recuperado de: http://www.nebrija.com/memoria/2015-16/

Weimann, G. (2016). Terrorist Migration to the Dark Web. Perspectives on Terrorism, (10), issue 3, pp. 40-44.

CC BY



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

## Anexo 1. Tipología de la ciberdelincuencia según el sistema estadístico de criminalidad

| DENOMINACIÓN | CÓDIGO PENAL ESPAÑOL | TIPO HECHO SEC |
|---|---|---|
| Acceso e interceptación ilícita | Arts. CP 197 a 201 Arts. CP 278 a 286 | Acceso ilegal informático. |
| | | Descubrimiento/revelación de secretos. |
| | | Otros relativos al mercado/consumidores. |
| Interferencia en los datos y en el sistema | Arts. 263 a 267 y 625.1. | Daños. |
| | | Ataques informáticos. |
| Falsificación informática | Arts. CP 388 - 389, 399bis, 400 y 401. | Falsificación de moneda, sellos y efectos timbrados. |
| | | Fabricación tenencia de útiles para falsificar. |
| | | Usurpación del estado civil. |
| Fraude informático | Arts. CP 248 a 251 y 623.4 | Estafa bancaria. |
| | | Estafas con tarjetas de crédito, débito y cheques de viaje. |
| | | Otras estafas. |
| Delitos sexuales | Arts. CP 181, 183.1 183.bis, 184, 185, 186, 189. | Exhibicionismo. |
| | | Provocación sexual. |
| | | Acoso sexual. |
| | | Abuso sexual. |
| | | Corrupción de menores/incapacitados. |
| | | Pornografía de menores. |
| | | Contacto mediante tecnología con menor de 13 años con fines sexuales. |
| Contra la propiedad industrial/intelectual | Arts. CP 270 a 277 y 623.5. | Delitos contra la propiedad intelectual. |
| | | Delitos contra la propiedad industrial |
| Contra el honor | Arts. CP 205 a 210 y 620.2 | Calumnias. |
| | | Injurias. |
| Amenazas y coacciones | Arts. CP 169 a 172 y 620 | Amenazas. |
| | | Amenazas a grupo étnico, cultural o religioso. |
| | | Coacciones. |

Fuente: Estudio sobre la criminalidad en España, Ministerio del Interior, 2015.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 237-270

# Patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Valoraciones para la educación policial*

Augusto Rigoberto López Ramírez

Centro de Investigación Científica, Academia Nacional de Seguridad Pública, El Salvador

augusto.rigoberto@gmail.com

Recibido: Febrero 20 de 2017
Aceptado: Mayo 25 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 271-320 ]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4313

**Resumen**

El presente artículo presenta una investigación cualitativa realizada con policías de El Salvador en 2016, que explica los factores que intervienen para ajustar las formas en que se realiza el patrullaje a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Se analiza la influencia de la educación policial, el entorno territorial adverso y las condiciones institucionales sobre los intereses y las prioridades de la patrulla. Los hallazgos indican tres mecanismos de ajuste para realizar patrullaje en zonas con presencia de pandillas. Se trata de una retroalimentación importante para la educación policial a fin de encontrar las mejores maneras de impactar la enseñanza del patrullaje.

**Palabras clave**

Control territorial, educación policial, patrullaje policial, discrecionalidad policial, El Salvador.

- Estudio original del Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) elaborado para el onceavo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”.

# Police patrol on foot in areas with high gang presence. Assessments for police education*

Augusto Rigoberto López Ramírez

Centro de Investigación Científica, Academia Nacional de Seguridad Pública, El Salvador

augusto.rigoberto@gmail.com

Received: February 20, 2017
Accepted: May 25, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 271-320]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4313

**Abstract**

This article submits a qualitative research carried out with El Salvador's police officers in 2016, which explains the factors involved in adjusting the ways in which foot patrol is carried out in areas with high gang presence. It analyzes the influence of police education, the adverse territorial environment and institutional conditions over the interests and priorities of the patrol. The findings indicate three adjustment mechanisms for patrolling in areas with gang presence. It is an important feedback for police education in order to find the best ways to impact the teaching of patrolling.

**Keywords**

Territorial control, police education, policing, foot patrol policing, police discretionality, El Salvador.

- Original study from the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) written for the eleventh issue of the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

## Introducción[1]

Esta investigación se aproxima a los procesos de decisión internos de una patrulla policial, sobre cómo realizar sus labores en una zona con alta presencia de pandillas. En específico, interesa establecer qué lugar ocupa el proceso de enseñanza-aprendizaje en el patrullaje a pie y, más específicamente, cómo esta práctica puede retroalimentarlo para el cumplimiento de su misión de cara a la seguridad pública. El artículo consta de 5 partes. La primera es una definición del objeto de estudio y cómo se concibe el problema (sección 1). La segunda aborda algunas dimensiones de análisis teórico-conceptuales pertinentes, a manera de breve marco de análisis (secciones 2 a 5). La tercera desarrolla los aspectos clave de la metodología científica utilizada (sección 6). La cuarta expone los hallazgos principales de la investigación en base a cómo se definió el objeto de estudio (sección 7). Finalmente, la quinta parte plantea las conclusiones y recomendaciones clave para la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública (secciones 8 y 9).

## 1. Problema y objeto de estudio

La Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), es la encargada de la formación policial en el área inicial (nuevos policías), ascensos, actualizaciones y especialidades. Es una instancia autónoma de la Policía Nacional Civil (PNC), pero su desarrollo está en función de esta última pues responde a sus necesidades. Su autonomía se expresa en el diseño de planes de estudio, contratación de personal docente y una gestión financiera independiente de la PNC. Entre el año 2009 y el 2015, ha egresado a 5692 agentes de policía (Martínez, 2015), educativamente habilitados para su incorporación en la institución policial.

Su organización educativa para la formación inicial, se divide en 3 grandes áreas académicas de formación:[2] 1) Área jurídica, área humanística y área policial. De ellas, el área policial se encarga de generar los saberes necesarios para preparar al educando hacia un desempeño adecuado (en procesos y resultados) de las actividades específicas y especializadas de la Policía. Se trata de acciones policiales que se desarrollan para cumplir funciones de seguridad pública.[3] Ellas se pueden clasificar, de acuerdo a la

1 Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo del personal técnico del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP), en especial de Yesenia Delgado y Ana García quienes transcribieron las entrevistas, y de la Lic. Alejandra Gutiérrez quien colaboró en la realización de entrevistas y procesamiento de datos.

2 El proceso educativo en formación inicial (nuevos policías), comprende 2 cuatrimestres teóricos más 3 meses de práctica en el servicio policíaco, es decir, 11 meses en total. Sin embargo, a partir del año 2017, la ANSP comenzará a funcionar como un Instituto Especializado de Educación Superior y, el curso de formación inicial para policías, tendrá carácter de Técnico en Ciencias Policiales, cuya duración será de 2 años completos. Este nuevo escenario no ha sido incluido en el análisis de este artículo.

3 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009, p. 38), concibe la seguridad



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

documentación educativa revisada de la ANSP, en las siguientes dimensiones generales: a) Intervención policial, donde se desempeñan labores físicas en las que frecuentemente se requiere el uso de la fuerza; y b) administración policial, donde se desempeñan labores inherentes a la tramitología interna y externa de la Policía, así como el uso de los recursos asignados.

Recapitulando, para realizar un análisis de la enseñanza en patrullaje policial, es preciso detenerse en el área de formación policial, específicamente en lo correspondiente a la intervención. A continuación, se presenta un cuadro resumen que expone la ubicación administrativa del patrullaje.

**Cuadro 1 Ubicación administrativa del patrullaje policial en la ANSP**

| |
|---|
| Departamento de Formación Inicial |
| Área técnico-policial |
| Módulo: Servir y proteger a la ciudadanía en diferentes contextos |
| Submódulo: Intervención policial |
| Elemento de competencia: Realizar patrullajes integrales |

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de planificación educativa, ANSP.

Como se habrá advertido, la ANSP utiliza formatos de planificación educativa de acuerdo al modelo de enseñanza por competencias. Por ello, no se habla de asignaturas, sino de módulos, submódulos y elementos de competencia. No obstante, el equivalente administrativo a una asignatura aquí debe entenderse como un submódulo.

El submódulo Intervención policial comprende 8 elementos de competencia, a saber: 1) Realizar tareas de radio operador; 2) realizar allanamientos; 3) custodiar reos; 4) realizar patrullajes integrales; 5) brindar seguridad a la ciudadanía en puntos fijos; 6) atender casos de violencia intrafamiliar; 7) localizar personas menores en riesgo; y 8) realizar detenciones y privaciones de libertad. Todos ellos se desarrollan en un período designado de 120 horas clase. Como puede observarse, el elemento de competencia 4 es el atinente al objeto de estudio.

pública como aquella protección del ciudadano frente al crimen, que es desarrollada por el Estado. Sin embargo, la seguridad pública también comprende la protección de los intereses del Estado y su funcionamiento, así como la vigilancia y garantía del orden público (Neocleous, 2010). En este documento se hace uso del término seguridad pública en el sentido antes descrito.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

De manera particular, ese elemento de competencia (realizar patrullajes integrales), se desarrolla en 2 horas clase para la parte teórica, pero sus prácticas pueden desarrollarse por más tiempo en un periodo especial designado para ello, denominado "Nodos problematizadores", cuya duración es de 2 semanas y ahí se recrean escenarios de intervención policial en los cuales se lleva a la práctica el conocimiento teórico del patrullaje. Adicionalmente, el proceso formativo en general, culmina con 3 meses de práctica policial en el servicio[4] (en los puestos policiales) que es evaluada por policías encargados y personal docente no policial.

Básicamente, ese elemento de competencia busca lograr 4 saberes específicos: 1) Saber el concepto de patrullaje, funciones, propósitos y clasificaciones (cognoscitivo); 2) saber planificar un patrullaje; 3) saber la tramitología inherente a los patrullajes; y 4) saber ejecutar un patrullaje (procedimentales, actitudinales).

Existen diversos tipos de patrullaje,[5] pero la ANSP no cuenta con los recursos para llevar todos a cabo. Se centra por tanto en el patrullaje a pie y en carro, que valga decir, son los mayoritarios en el trabajo policial territorial en El Salvador.

Los patrullajes también se clasifican en función de la misión que deben atender. De acuerdo a la Guía de Aprendizaje de la ANSP, sobre el elemento de competencia Patrullaje Policial, existen 5 tipos de patrullajes clasificados según la misión que deben cumplir: 1) Patrulla de reconocimiento del sector asignado; 2) patrullas de contacto ciudadano; 3) patrullas de apoyo y reacción; 4) patrullas de búsqueda y capturas; y 5) patrullas de seguridad y custodia de personas. En términos generales, estas misiones se pueden clasificar en 2 tipos globales: Patrullas de prevención y patrullas de intervención.[6] Los informantes entrevistados consideran que realizan patrullajes preventivos, no obstante que el concepto de prevención policial está "seguritizado", tal como se explicará más adelante. Por su parte, la ANSP prepara a sus alumnos en ambos tipos de patrullaje, de acuerdo a lo observado en los documentos de planificación educativa.

4 Existen 2 términos parecidos que tienen distinto significado y es preciso delimitar. El primero, es servicio de Policía y el segundo servicio policial (o servicio policíaco). De acuerdo a Reiner (2012), el servicio de Policía no es exclusivo de las fuerzas policiales, sino que cumple funciones relativas a proveer seguridad y en él, pueden tener competencia otras instancias; mientras que el servicio policial (o policíaco) se refiere a la actividad específica de la fuerza pública en cuanto a distribución de la fuerza en el marco de su servicio policial. En este trabajo, se usa el término servicio como equivalente de servicio policíaco.

5 La PNC desarrolla 7 tipos de patrullaje de acuerdo al medio de transporte utilizado: A pie, carro, motocicleta, bicicleta, helicóptero, caballo y lancha.

6 La PNC es una institución que tiene funciones de Policía preventiva y Policía judicial, por lo tanto, realiza ambos tipos de patrullaje. En otros países, los patrullajes de intervención o persecución penal, solo operan bajo la dirección del Ministerio Público. En el caso de El Salvador, ello puede ocurrir así o no, ya que no es imprescindible el acompañamiento fiscal, salvo en operativos de gran impacto.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

En lo que respecta a la metodología de la enseñanza, se puede colegir de los documentos revisados, la siguiente descripción general del proceso: El profesor ocupa 3 roles importantes en tanto guía educativo, el primero es su función como guía cognitivo, pues tiene a su cargo el manejo de la parte conceptual y la transmite a la clase; el segundo rol es como guía práctico-procedimental, en tanto es policía[7] y tiene experiencia en realizar patrullajes; y el tercer rol es como evaluador del proceso, ya que pondera los aprendizajes del grupo y los orienta para su mejor desarrollo.

En el mismo sentido, se han identificado 3 actividades de aprendizaje fundamentales, las cuales se dirigen a producir los 3 saberes específicos: 1) Actividades de aplicación cognitiva (saber cognitivo); 2) "Nodos problematizadores" (saber procedimental); y 3) autoevaluaciones (saber actitudinal).

Finalmente, el proceso de evaluación está centrado en la verificación de los 3 saberes mencionados, lo cual se logra en el salón de clase, en los "Nodos problematizadores" y en la práctica en el servicio.

Todo el proceso de enseñanza-aprendizaje sobre patrullaje, puede resumirse en el siguiente corolario: "Se trata de un elemento de competencia breve, cuya duración teórica es corta, pero su duración práctica es amplia; asimismo, es un saber imbricado con otros elementos de competencia que configuran en su conjunto el área de intervención policial".

El patrullaje es un saber predominantemente procedimental y actitudinal, es por ello que en este rubro, la ANSP dedica más tiempo efectivo a las prácticas del mismo que a la explicación conceptual. Si bien lo conceptual es básico para saber identificar propósitos, diferencias y tareas; esto también se cubre en otras áreas del proceso formativo (área jurídica y humanística), que comprenden el resto de elementos conceptuales necesarios para el desempeño policial, y tienen por su cuenta, una amplia designación de horas clase.

Habida cuenta de la naturaleza procedimental y actitudinal del patrullaje, la enseñanza se centra en lograr que los discentes sepan hacer patrullaje y ello comprende ciertas habilidades básicas: Desplazamientos tácticos, uso y portación de arma de fuego, uso de comandos verbales, uso proporcional de la fuerza, trabajo en equipo, custodiar evidencia, atender víctimas, establecer contacto ciudadano, obtener información de la población, llenar formularios, usar radio de comunicaciones, etc. Todo ello de manera eficiente, funcional y en el marco de la ley.

Puede inferirse además, que para este tipo de saber, la formación es predominantemente preparatoria, ya que solo servirá para introducir al discente

7 Los profesores de este submódulo son policías de carrera.

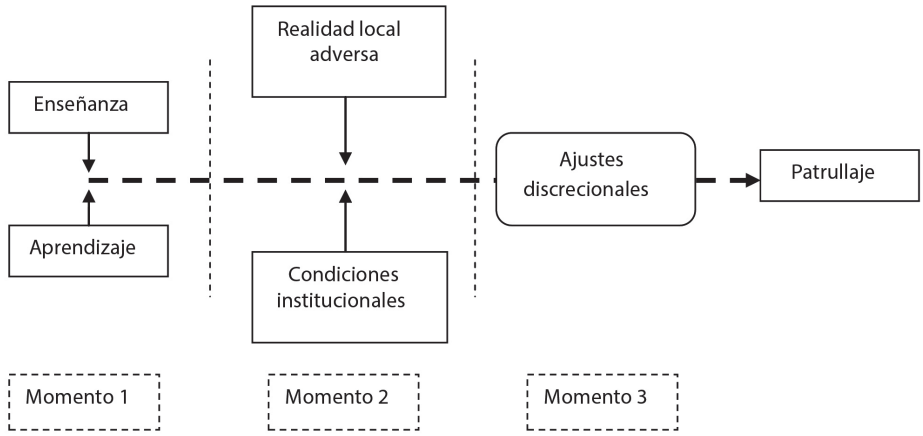

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

en la profesión, luego, su ejercicio profesional desarrollará más competencias que perfeccionen los procedimientos. Es decir, se enseñan las bases necesarias para que un agente de policía salga al territorio a patrullar.

Pero para realizar patrullaje no solo es necesario el proceso de enseñanza aprendizaje académico; sino también, otros elementos inmersos en la práctica policial, sobre todo cuando se analiza el patrullaje a pie en zonas con alta presencia de pandillas, el cual se realiza en un entorno local adverso y donde se requieren competencias adicionales.[8]

Dicho lo anterior, es necesario precisar cómo se enlazan la enseñanza, el aprendizaje, el entorno local adverso y el ejercicio profesional. Para ello se utiliza un diagrama que plantea una hipotética relación entre esos elementos presentes en el patrullaje a pie en zonas con presencia de pandillas.[9]

**Diagrama 1 Relación dinámica del objeto de estudio**




Fuente: Elaboración propia.

8 Dominique Monjardet (2010), sostiene que la Policía posee 3 dimensiones que la caracterizan por su naturaleza: 1) La dimensión institucional, que tiene implicaciones políticas (su encuadramiento institucional); 2) la dimensión organizacional, que tiene implicaciones relativas a cómo se relaciona la organización y sus miembros; y 3) la dimensión profesional, que se refiere a la agencia que poseen los policías en tanto gremio profesional. Desde este punto de vista, la dimensión profesional es de gran importancia para analizar el desarrollo de los patrullajes a pie en zonas con alta presencia de pandillas, y ello se refiere a observar cómo los policías desarrollan su práctica y elaboran conceptos, iniciativas, prioridades e intereses sobre su labor en el patrullaje.

9 De acuerdo a la Unidad de Monitoreo y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se pueden identificar 2 tipos de zona de acuerdo a su relación con las pandillas: zonas de influencia y zonas de presencia. Las primeras zonas no tienen estructura local asentada y estable, sino solo por la incursión eventual de algunos miembros de dichas estructuras para cometer ilícitos y sembrar lealtades; mientras las zonas de presencia, sí tienen estructura local asentada de manera permanente. (De acuerdo a Luna, 2016, p. 428, son espacios donde existe Base Interna y Base Externa de las pandillas). Sobre estas últimas se ejerce control social y territorial. Para este estudio, se utiliza el término zona con alta presencia de pandillas para referirse a aquellos espacios donde las pandillas tienen presencia y ejercen control social y territorial de manera estable.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

El diagrama refleja 3 momentos dinámicos: Puede observarse en primer lugar, el momento correspondiente al proceso de enseñanza aprendizaje que administra la ANSP, tal como se ha descrito líneas arriba; el segundo momento se realiza en el ejercicio de la función policial, el cual se ve influido por la realidad local adversa de un espacio con alta presencia de pandillas y, además, por las condiciones institucionales del entorno laboral policial. El tercer momento se refiere a un ajuste discrecional de la patrulla policial una vez se dirige a realizar el patrullaje[10] y en él, ocurren ajustes procedimentales-actitudinales, tanto de lo aprendido en la ANSP como de lo aprendido en otros patrullajes previos. Finalmente, se da el patrullaje como práctica concreta y resultado del proceso anterior.

En tal sentido, este artículo responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué ajustes y disposiciones realizan las patrullas a pie para realizar su actividad en zonas con alta presencia de pandillas? De manera específica, se pretende retroalimentar la enseñanza-aprendizaje del patrullaje por medio de los hallazgos sobre dichos ajustes discrecionales en el marco de la relación dinámica recién expuesta en el Diagrama 1.

Para ello, es necesario explicar brevemente algunos elementos conceptuales básicos que están presentes en el objeto de estudio planteado: 1) El patrullaje policial a pie; 2) las maras o pandillas como actor delictivo; y 3) las condiciones adversas del patrullaje: Control social y territorial.

## 2. Patrullaje policial a pie

Francisco de Antón y Barberá (2006, p. 75) en su manual Táctica Policial, define una patrulla policial como "una dotación de efectivos variables, que con carácter permanente y eventual, se establecen en la vía pública, para recorrido y vigilancia" de una demarcación determinada. Afirma además, que es "la forma elemental y primaria de cumplir el cometido de servicio público que tiene la Policía. De carácter preventivo, es el método adecuado en el trabajo de seguridad ciudadana".

Este autor, le asigna 3 funciones generales a las patrullas: 1) Prevenir la delincuencia ejerciendo disuasión circunstancial y estableciendo contactos ciudadanos; 2) brindar una respuesta inmediata ante hechos delictivos in situ; y 3) auxiliar y asistir a la ciudadanía.

10 El ajuste discrecional se refiere (Monjardet, 2010) al proceso de selección sobre el qué hacer y cómo hacerlo en la actividad de la Policía. Monjardet desarrolla un planteamiento profundo sobre ello. En un sentido más general, la discrecionalidad se entiende como la facultad del policía de tomar decisiones en el terreno, discriminar prioridades y seleccionar rutas de abordaje. Todas las profesiones tienen un grado de discrecionalidad, pero en el caso de policías, esto es más evidente porque se desenvuelven en entornos libres sin supervisión permanente y ante eventos imprevistos, en los cuales las decisiones deben ser tomadas en breves espacios de tiempo. En este caso, se pone énfasis en el proceso de selección de las patrullas sobre **cómo realizar el patrullaje**.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

Por otra parte, Gourley y Bristow (1968, p. 115) identifican algunos deberes y objetivos básicos del personal de patrullas:

> *"1) Prevención de delitos; 2) represión de las actividades delictuosas; 3) aprehensión de delincuentes; 4) conservación de la paz; 5) regulación de la conducta no delictuosa, y 6) protección de vidas y propiedades. Para lograr estos deberes principales y objetivos básicos, es imperativa una distribución correcta de las patrullas".*

En otras palabras, se trata de una actividad policial para tener presencia en el territorio, a fin de prevenir el delito y auxiliar a los ciudadanos, a la vez que permite reprimir ciertos hechos delictivos en su fase ex ante y durante el suceso. Lo anterior puede resumirse de manera puntual en 3 palabras clave: Prevenir, asistir e intervenir.

La postura de Gourley y Bristow (1968, p. 8) respecto de las patrullas policiales (en todas sus modalidades), es que son la columna vertebral de los cuerpos de Policía y, por ello, también pueden ser la llave para lograr efectividad en el servicio.

> *"Dado que aproximadamente el 90 por ciento del presupuesto de un departamento de Policía se gasta en el personal, y como un 50 por ciento del personal de Policía en la mayoría de los departamentos está asignado a funciones de patrulla, qué más lógico que recurrir a esta función para hallar mucho del material que mejorará la eficiencia del servicio policíaco".*

La PNC desarrolla patrullajes a pie en todos los puestos policiales dispersos en el territorio. De acuerdo a los informantes entrevistados, la mayoría de policías que se encuentran en el área de seguridad pública[11] y no se ocupan de actividades de investigación criminal o en actividades administrativas[12] desarrollan sus funciones policiales por medio del patrullaje (a pie), en la mayor parte de su tiempo en servicio. Es decir, se trata del tipo de actividad policial más extendida en la PNC.

No solo se trata de la principal actividad de seguridad pública que desarrolla la PNC, sino de una práctica institucional destinada a realizar trabajo territorial y desarrollar funciones preventivas y represivas de la criminalidad. Además, esta función está cargada de un valor simbólico importante frente a la ciudadanía pues representa la presencia del Estado por medio de sus instituciones de seguridad pública en el territorio, y ello tiene posibilidades de impactar la percepción de inseguridad en sentido positivo o negativo (Reiner, 2012; Antón y B., 2006).

11 De acuerdo a Portillo (2015), podía estimarse para el año 2015 un total aproximado de 26 000 policías activos en la PNC, de los cuales, de acuerdo a INCIDE (2016), 16 870 estaban destinados a funciones de seguridad pública en ese mismo año; es decir, un 65% del total.

12 Descontando los policías destacados en áreas especializadas.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Algunos estudios (Medina, 2011; Weisburd, Wooditch, Weisburd, y Yang, 2016), muestran que el patrullaje policial es una actividad que impacta la incidencia delictiva, porque incrementa la posibilidad de captura y disuade a los posibles delincuentes de cometer algunos delitos (Medina, 2011). Esto se enmarca en las medidas sobre prevención situacional del delito,[13] las cuales se fundamentan en la teoría de la elección racional que establece un mecanismo de acción subjetivo del infractor donde se sopesan condiciones, resultados y adversidades.

Lo anterior se inscribe en el debate acerca de la efectividad policial, específicamente sobre la efectividad que alcanzan las prácticas policiales para controlar el delito.[14] El control del delito es una meta legítima de la Policía en el marco de sus funciones como institución que forma parte del sistema penal, junto a otras como el Ministerio Público, los centros judiciales y los centros penitenciarios. En dicho diseño del sistema penal, a la Policía le corresponde una cuota del sistema coercitivo del Estado: Prevención y represión del delito en el territorio.

Es importante aclarar que la prevención que realiza la PNC es predominantemente de tipo situacional, es decir, que se previene un hecho delictivo (o alteración del orden público) mediante la presencia (eventual o recurrente) de policías. Aunque también realiza otro tipo de actividades preventivas en el marco de estrategias de proximidad que son tendientes a un tipo de prevención social "seguritizada"[15]. No debe confundirse la prevención policial con la prevención social de la violencia (Medina, 2011), pues esta última está delegada a la política social del Estado y tiene otras finalidades estratégicas. Por otra parte, la represión de la PNC tiene características sui generis, ya que se refiere tanto a acciones físicas enmarcadas en hechos de intervención policial donde se hace uso de la fuerza, como a aquellas acciones de investigación criminal, inteligencia y otras de tipo burocrático, donde se administra la violencia institucional.

Investigaciones empíricas sobre patrullaje a pie en países desarrollados, dan cuenta que el patrullaje a pie resulta efectivo para cierto tipo de delitos como robos y hurtos; no obstante, hay menos evidencia sobre el tema de los homicidios (Medina, 2011). Su principal éxito radica en que incrementa la posibilidad de captura en el territorio. Además, puede incremen-

13 De acuerdo a Garrigo y Gómez (1998), se entiende por prevención situacional del delito lo siguiente: "Se refiere a un conjunto de estrategias dirigidas a reducir las oportunidades que tienen los delincuentes para cometer delitos" (p. 280).

14 Según Brandariz (2016), los términos de eficiencia policial y control del delito, han tomado fuerza debido a la introducción de los enfoques de la "Nueva Gestión Pública" de inspiración neoliberal, los cuales han planteado la necesidad de medir los resultados de la actividad policíaca.

15 Anglicismo que hace referencia al predominio de un marco de análisis de seguridad para abordar otras áreas de distinta naturaleza. Así por ejemplo, la política social puede tener un enfoque "seguritario" si su diseño se dirige a prevenir violencia y delitos. Para el caso, la Policía realiza un tipo de prevención social "seguritizada".


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

tar la percepción de seguridad en los habitantes, la confianza en la fuerza pública, e incluso la motivación de los policías en el terreno, en tanto que reciben muestras de agradecimiento de la ciudadanía al responder de manera adecuada a cierta situación problemática (Reiner, 2012).

Robert Reiner, expresa un corolario al respecto de una investigación sobre patrullaje a pie en Newark, New Jersey, Estados Unidos de América, en la década de los 80[16]:

> *"No está claro qué tanto incide (el patrullaje a pie) para disminuir la incidencia delictiva; sin embargo, sí bajó el miedo al delito, subió la confianza en la seguridad del vecindario y los ciudadanos evaluaron más positivamente los resultados policiales". (2012, p. 252).*

Al respecto puede mencionarse, en oposición a los resultados del experimento de patrullaje en Newark, el experimento de patrullaje a pie en Philadelphia (Ratcliffe, Taniguchi, Groff, & Wood, 2011) (Estados Unidos de América),[17] que es más reciente (2009) y sus resultados son muy prometedores sobre el impacto que provoca esta actividad policial sobre la incidencia delictiva. La modalidad del patrullaje fue por puntos calientes. En primer lugar, se desarrollaron patrullajes distintos a los que se probaron en Newark, con mejor dosificación de espacio y policías por espacio, los cuales recibieron entrenamiento previo sobre la zona a patrullar (análisis criminal) y se conformaron grupos donde había policías novatos y experimentados. Se realizaron patrullajes en parejas en las zonas designadas por al menos 16 horas al día (en 2 turnos) y durante 5 días de la semana. Algunas patrullas tuvieron acciones proactivas de tipo comunitario y otras de tipo tradicional.

Los resultados de este experimento fueron una reducción del 23% en crímenes violentos en todas las zonas donde se hizo patrullaje. Este es un impacto significativo. Las conclusiones del estudio plantean una consistencia en los resultados, en cuanto a afirmar que la disuasión policial sí resulta efectiva cuando logra comunicar una mayor certeza de la intervención policial y le hace saber a los infractores que la probabilidad de captura ha aumentado, sobre todo para delitos violentos al aire libre. Asimismo, el desarrollo de actividades proactivas contribuye a comunicar la presencia policial en la zona.

16 Se refiere al experimento de patrullaje a pie de Newark (The Newark foot patrol experiment) (Kelling, Pate, Ferrara, Utne & Brown, 1981), donde se evaluó una intervención de patrullaje midiendo su impacto en el comportamiento de índices delictivos y encuestas a la ciudadanía. Los resultados negativos de este estudio desalentaron las perspectivas de efectividad sobre el patrullaje a pie e incluso llegaron a sugerir que el patrullaje a pie no hace más que engañar a la ciudadanía que están más seguros (percepción de inseguridad). Planteando sus efectos como de débiles a moderados.

17 Vale aclarar, a manera de estado del arte, que no existen investigaciones similares en El Salvador o Latinoamérica.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Reiner (2012) es claro en afirmar que el patrullaje no es efectivo per se, pues ello depende de otras condiciones tanto del entorno como de quien lo realiza. La antinomia negativa de todas las posturas sobre patrullaje es el "patrullaje tradicional", el cual es denominado por instructores de la ANSP como el patrullaje turístico, es decir, aquel donde el policía no es proactivo y solamente recorre su ruta sin estrategia y táctica definidas para lograr resultados.

Se expondrán brevemente 2 alternativas que pretenden superar el modelo de patrullaje policial tradicional y se relacionan con el patrullaje en zonas con alta presencia delictiva:

### 2.1. Patrullaje en puntos calientes (hot spots policing)

Este patrullaje tiene a su base un razonamiento sobre eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Parte de la idea que el pie de fuerza policial[18] es escaso, y en el mejor de los casos, es imposible saturar de fuerza pública todos los espacios. Por lo tanto, se sugiere que debe focalizarse el pie de fuerza en aquellos lugares donde se tiene información que ocurren hechos delictivos con frecuencia.

Este enfoque tiene como punto de partida la definición de qué es un punto caliente: Usualmente se considera así a aquellos espacios geográficos que concentran delitos registrados; pero también podría considerarse un punto caliente aquellos lugares donde hay presencia de grupos delictivos (aunque su presencia no eleve la ocurrencia de delitos). La última alternativa no debería considerarse una especie de persecución policial del enemigo, es decir, contra las personas y no contra el delito; más bien se basa en el supuesto de que existen fronteras imaginarias y que los grupos organizados las utilizan para tener control social y territorial basado en ilícitos (Penilla, Hernández, Cortés y De León, 2015), por lo tanto, es legítimo suponer que en aquellas zonas donde se asientan los grupos delictivos es muy probable que ocurran sucesos de interés policial y adentrarse en dichos entornos ofrece posibilidades para realizar trabajo preventivo y represivo de mediano plazo. Asimismo, para recolectar información de inteligencia.

Debe considerarse que en los lugares donde se asientan grupos delictivos como bandas, pandillas, grupos terroristas u otros; el registro de ilícitos podría ser menor debido al control social que ejercen los grupos sobre los habitantes y es lógico suponer que la estadística oficial estaría ocultando cifras oscuras elevadas.

18 Término de origen militar que se refiere a las tropas de un país, en este caso se refiere al número de policías en servicio.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

Un efecto adverso de este enfoque es el desplazamiento delictivo, también llamado efecto globo (Zoethout, 2015) que consiste en un efecto disuasivo frente al infractor pero no inhibidor de manera definitiva, de modo que si la ecuación costo-beneficio-riesgo ha sido afectada por la presencia policial, es razonable suponer que los grupos ya no cometerían cierto tipo de ilícitos ahí, sino que preferirían hacerlos afuera, donde las posibilidades de captura serían comparativamente menores.

### 2.2. Estrategias innovadoras de actividad policial

Este segundo enfoque establece 3 rutas de separación del patrullaje tradicional, pero basado en estilos de trabajo y no en focalización de recursos. "Cada uno de ellos está concebido para remediar lo que se percibe como un defecto clave del patrullaje tradicional y del trabajo de detective" (Reiner, 2012, p. 264). En última instancia, los 3 estilos o rutas de trabajo se dirigen a alcanzar mayor efectividad en el control del delito, mediante estrategias y tácticas diferenciadas en el ejercicio de la función policial, incluido el patrullaje policial a pie:

**a. Estilo del policía duro.** Basado en un patrullaje con mayor nivel de agresividad, entendido esto como el incremento de revisión y abordaje callejero de sospechosos. Dicho en otras palabras, sería un estilo de hacer alto, preguntar y cachear (Weisburd, Wooditch, Weisburd & Yang, 2016), lo cual tiene posibilidades de incrementar el factor disuasivo frente a la población. Este estilo es coherente con el modelo paradigmático de tolerancia cero utilizado en New York en la primera década del siglo XXI, que consistía, entre otras cosas, en atender aquellos delitos menores contra la calidad de vida para evitar la difusión de conductas desviadas en efecto cascada.

De acuerdo a lo visto anteriormente, este patrullaje está más centrado en la función disuasiva-represiva, que en prevenir y auxiliar a la ciudadanía.[19] No obstante que, incrementa el elemento disuasivo que podría permanecer eclipsado en otros estilos. No debe olvidarse que desde una perspectiva "weberiana", el monopolio de la fuerza también requiere de elementos coercitivos en ciertas circunstancias. Como se verá más adelante, cada estilo tiene sus ventajas y desventajas comparativas, y también pueden ser complementarios.

**b. Estilo del policía bueno.** Basado en modelos de proximidad policial con expresiones como Policía comunitaria, vigilancia por cuadrantes, vigilancia vecinal envolvente o vigilancia por terceros (Ransley y Mazerolle, 2010). Reiner lo expresa de la siguiente manera: "Apunta a hacer

19 Desde algunos planteamientos (Medina, 2011), se afirma que la disuasión e incapacitación penal, también representan formas preventivas de largo plazo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

que revivan la legitimidad y el apoyo público, en parte para mejorar la represión del delito gracias a una alentadora colaboración, en parte como bien en sí mismo" (2012, p. 266).

De la cita anterior se desprenden 2 dimensiones integradoras de este estilo, una instrumental y otra ontológica. La primera plantea que el estilo de policía bueno no es un fin en sí mismo sino un recurso para alcanzar mayor control del delito, mientras que la ontológica recupera la razón de ser de los cuerpos policiales, en tanto instituciones de servicio público dirigidas a garantizar los derechos y libertades ciudadanas. En todo caso, ambas alternativas son igual de legítimas.

Este estilo asume como premisa central que el patrullaje tradicional no es efectivo porque no establece contacto con la ciudadanía y, por lo tanto, no genera sinergia con los actores locales. Logra cubrir con mayor amplitud las finalidades de prevención y auxilio a la ciudadanía, aunque debido a los contactos ciudadanos también recoge elementos para el análisis de criminalidad y obtiene mayor certeza en acciones de intervención o represión.[20]

**c. Estilo del policía astuto.** Basado en la superación del patrullaje tradicional por medio de actitudes proactivas tanto en los sentidos preventivos como represivos; su foco de atención es el trabajo policial guiado por inteligencia (Intelligence-led policing), es decir, que privilegia las prácticas conducentes a la recolección de datos por medio del recurso humano en el terreno, y el cumplimiento de misiones puntuales de recogida de información en donde se utilizan las herramientas más adecuadas de acuerdo a la naturaleza del problema. Reiner lo expresa de la siguiente manera: "Las mejoras en la reducción y en la detección del delito pueden tener lugar si se emplean abordajes proactivos, orientados a resolver problemas y motivados en la recolección de datos" (2012, p. 268); es decir, en la inteligencia.

El estilo de policía astuto fue derivado de un experimento de Policía comunitaria en Gran Bretaña (Kirkholt) del cual se concluyó que la reducción del delito no se debió al estilo de policía bueno, sino a la astucia y a la proactividad de los policías quienes por medio de su discreción lograron hacer recogida de información y equilibrar de manera adecuada la prevención y la represión.

La revisión de los 3 estilos propuestos por Reiner (2012), permite hacer la siguiente afirmación general: Los estilos de trabajo no son excluyentes entre sí, e integran las distintas finalidades del patrullaje, que son: El

20 Un matiz interesante sobre la bondad del contacto ciudadano, es el que exponen Gourley y Bristow (1968, p. 17): "Esto también puede tener sus desventajas cuando no se tiene cuidado para evitar el favoritismo, la haraganería, la solicitud de favores y el chismorreo".


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

auxilio, la prevención y la represión; así también, las herramientas disponibles como el contacto ciudadano, la vigilancia envolvente, la detención y registro de sospechosos, y la recolección de datos de inteligencia. Sin embargo, ello depende en buena medida de la naturaleza del entorno y las posibilidades que ofrezca. A priori es difícil afirmar qué estilo funcionaría mejor para todos los entornos, ello dependerá de la lectura profesional del jefe de patrulla para saber qué estrategias y tácticas resultarían más eficientes.[21]

Lo anterior puede ilustrarse en el siguiente relato: Los policías realizan el patrullaje en ciertos contextos que ellos mismos no seleccionan (condiciones estructurales), sin embargo, en el ejercicio de sus funciones tienen la posibilidad de realizarlas con agencia y cierto margen de discrecionalidad que puede definir el éxito del patrullaje, incluso, de ciertas acciones enmarcadas en la política criminal; esto es, deben considerarse tanto los condicionamientos estructurales como aquellos que dependen del agente que realiza la acción, ambas condiciones son inseparables para analizar los resultados del patrullaje.

Recuérdese el Diagrama 1 donde se identificaron 3 momentos de análisis: El momento 1 referido a la base educativa del patrullaje; el momento 2, denominado "condiciones locales adversas" y "condiciones institucionales" que refleja la influencia del marco estructural; mientras que el momento 3, denominado "ajustes discrecionales", se refiere a la agencia del individuo.

### 3. Maras o pandillas como actor delictivo

Las denominaciones maras o pandillas, son etiquetas designadas a un mismo fenómeno de igual naturaleza, y su uso varía en dependencia del nombre de la organización a la que se refiere. Para el caso de El Salvador, se trata de la Mara Salvatrucha (MS13) o la Pandilla 18 (esta última se ha dividido en 2 facciones: 18 Sureños -18S- y 18 Revolucionarios -18R-). En la literatura sobre el tema se usan ambas denominaciones o solo una. Para el caso del presente estudio, se utilizará la denominación genérica "pandillas" pues es una etiqueta ampliamente aceptada para abordar el tema desde una perspectiva de seguridad pública.

Aquí interesa plantear brevemente qué características tienen las pandillas, en tanto actor delictivo y su implicación simbólica como actor de poder. En primer lugar, se comenzará afirmando que estas organizaciones han

21 Un estudio documental elaborado por Police Foundation (Wakefield, 2006) sobre patrullaje a pie, donde se revisaron 13 iniciativas de patrullaje y las expectativas de la población al respecto (Reino Unido, Australia y Estados Unidos de América), identifica 6 modelos de patrullaje presentes en las iniciativas revisadas: 1) modelo de participación comunitaria, 2) modelo de contacto ciudadano, 3) modelo de disuasión, 4) modelo de familiaridad, 5) modelo estratégico y 6) modelo dirigido al cliente. Se trata de modelos circunscritos a entornos a concretos. Los estilos de patrullaje desarrollados por Reiner (2012) líneas arriba, ofrecen un marco más amplio e incluyente.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

demostrado tener una cuota de responsabilidad importante sobre ciertos delitos de alto impacto en El Salvador, principalmente el homicidio, extorsiones y narcomenudeo. Respecto al primer delito, quedó comprobada su alta participación en la pasada tregua entre pandillas donde los homicidios se redujeron considerablemente en el país. De acuerdo a estimaciones del PNUD (2014), puede afirmarse que las pandillas son responsables de al menos el 40% de este delito.

También en el contexto de la tregua[22] Mijango, 2013), los voceros de las pandillas plantearon como alternativa para seguir negociando, la reducción de las extorsiones a nivel nacional. Se sabe que la extorsión es un delito relacionado con las luchas pandilleriles por el control territorial (Gayraud, 2007), y representa uno de los delitos más sentidos por la población que residen en zonas bajo presencia de pandillas.

Adicionalmente, las pandillas han sido acusadas por las autoridades del ejecutivo salvadoreño acerca de ser las responsables del narcomenudeo en sus zonas (González, 2011), y ello también se ajusta a ciertas prácticas relativas al control social y territorial (Gayraud, 2007).

Desde una perspectiva antropológica (Moodie y Martínez, 2015), puede entenderse la violencia de las pandillas como el resultado de la violencia estructural de manera general; pero también como resultado de entornos adversos donde esa violencia se reproduce a nivel de pares: Las pandillas articulan su sistema de violencia tanto para generar cohesión interna para sí mismos y frente a sus enemigos, como para ejercer control en el mercado ilícito en el que se mueven.

Esto plantea un actor delictivo que no se rige por racionalidades de costo y beneficio, como podría ser una organización del crimen organizado evolucionada (tipo mafia) (Gayraud, 2007), donde opera más bien una mentalidad empresarial. Se trata de organizaciones del crimen organizado que se reproducen culturalmente por medio de la violencia del barrio. Con el paso de los años, también ha vivido transformaciones y ya no puede hablarse de organizaciones de jóvenes víctimas de la violencia estructural, cuya solución solamente recae en la política social; sino también debe abordarse desde la política criminal debido a sus expresiones delictivas de alto impacto.[23] Algunos autores (Luna, 2016; Manwaring, 2008; San-

22 Acuerdo entre pandillas facilitado por el Gobierno de El Salvador con el objetivo de disminuir los homicidios a nivel nacional. Implicó el cese de hostilidades entre las principales pandillas del país. El gobierno brindó facilidades a los líderes pandilleros encarcelados en máxima seguridad para permitir la comunicación con sus bases. Sin embargo, con el fin de la tregua en 2013-2014, esas facilidades fueron eliminadas.

23 No solo se refiere a los delitos de alto impacto que realizan, sino a cómo reproducen la violencia a nivel microsocial en los barrios y cantones de El Salvador. Si bien este tipo de delincuencia puede clasificarse como de bagatela, también es cierto que su ocurrencia afecta a amplios sectores de la población debido a su arraigo territorial e incrementa la percepción de inseguridad.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

tos, 2014; Sullivan, 2003), afirman que las pandillas han evolucionado a modalidades más organizadas para su accionar delictivo. Hay una clasificación generalmente aceptada de las pandillas o bandas callejeras en 3 generaciones, entre las cuales, las pandillas MS13, 18S y 18R; podrían encontrarse en la tercera generación o etapa. Situación que se caracteriza por el aumento en su beligerancia frente al Estado,[24] mejoras en su organización interna e inclusión de objetivos políticos en su accionar.

Las cifras sobre la cantidad de pandilleros son inciertas; sin embargo, sí se tiene certeza de que poseen una organización celular en su base, así como estructuras de mando centralizado. De acuerdo a Luna (2016), el núcleo de conducción nacional de las pandillas sigue siendo el mismo desde hace varios años, se trata de un grupo de pandilleros antiguos recluidos en centros penitenciarios que, desde allí, han seguido conduciendo las acciones estratégicas de estos grupos; mientras por otra parte, hay un grupo de líderes de calle que tienen poder de decisión sobre asuntos operativos y se relevan constantemente a causa de la persecución del Estado, pero en las decisiones importantes consultan a los líderes recluidos en centros penales. La organización celular de base, permite estabilidad en el número de integrantes: Cada cicla o cancha (Luna, 2016, p. 425) se compone de un mínimo de 15 miembros y cada uno tiene a su cargo una célula de expansión social (base social: mujer–novia o madre-; aspirante; mascota -niño-) que le sirve de soporte. De esta manera, se comprende porqué su presencia en las comunidades es amplia y no se reduce al grupo de miembros activos solamente; sino que hay cadenas de complementariedad implícitas que reproducen la acción delictiva y el poder de las organizaciones frente a la población en general. Luna (2016, p. 424) calcula para el año 2015, un total de 1400 territorios con presencia de pandillas, los cuales son controlados por 600 estructuras locales (clicas).

## 4. Control social

El término control social se ha retomado por su relevancia para explicar el fenómeno de las pandillas en El Salvador, asimismo, porque aparece relacionado con las funciones del Estado en su aparato penal. Al respecto, debe decirse que la literatura especializada establece 2 tipos de controles sociales, a saber, control social **formal** y control social **informal.**

El control social formal se refiere a los mecanismos de control institucionalizados por el Estado que se encargan de regular comportamientos hacia las normativas legales y conducentes hacia el orden público (convivencia).

24 Antonio Luna (2016, pp. 444-445) identifica 9 indicadores de violencia organizada de las pandillas a finales del año 2015: asesinato de policías, asesinato de militares, ataques a la corporación policial, asesinato de agentes penitenciarios, incremento generalizado de homicidios, grupos armados, armamentización de las pandillas, expansión territorial de las pandillas, infiltración de pandilleros en las instituciones de seguridad.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Este control social es amplio y puede comprender desde la escuela hasta los centros penales. Puede afirmarse que se trata de un término tan amplio como ambiguo (Reiner, 2012). Sin embargo, lo más usual en estudios de seguridad es referirse al control social como adscrito al sistema penal. Ese será el criterio de utilización del término control social formal en el presente artículo.

Por otra parte, el control social informal se refiere a las regulaciones que ejercen agentes no estatales sobre los comportamientos ciudadanos, estos actores no estatales pueden ser grupos insurgentes, criminales o terroristas; pero también otros que ejercen regulación en sentido positivo, tales como organizaciones comunitarias, grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil; entre otros. Para el caso de este estudio, se utilizará el término control social informal para referirse al fenómeno de intimidación, dominio psicológico y social de los grupos pandilleriles sobre los habitantes de ciertos entornos, de manera concreta, de las comunidades urbano-marginales donde los informantes han desarrollado patrullaje.

## 5. Control territorial

Fenómeno de complejidad multidisciplinaria que se origina en el vínculo dinámico entre población y territorio. Es más fácil relacionarlo al campo de las relaciones internacionales, los estudios estratégicos y las ciencias militares; se refiere a la apropiación del espacio por alguna entidad estatal o no estatal. Dicha apropiación implica el uso de cierto dominio circunscrito al espacio geográfico -físico y humano-, que puede expresarse desde el control de las entradas y salidas de un entorno, hasta el usufructo de los recursos naturales o económicos y el ejercicio de control social del comportamiento, además del dominio efectivo del espacio en la determinación de quienes lo habitan, no solo para conflictividad armada, sino también para cualquier ejercicio de dominación política[25] (Weber, 1977) donde se requiera hacer uso del espacio.[26]

25 Asociación de dominación política: Esta es una subclase de la asociación de dominación, definida por el ejercicio de la dominación dentro de un ámbito geográfico determinado, garantizado de un modo continuo por la amenaza y la aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo. Al respecto, hay 2 puntos de importancia: Si bien el uso de la fuerza no es exclusivo de este tipo de asociación, esta se ocupa como ultima ratio, sin dejar de ser su medio más característico; el segundo punto se refiere a que no debe confundirse la asociación política "weberiana" con otro tipo de asociaciones como partidos políticos u otras entidades que pretendan influir en la política, pues estas solamente realizan acciones sociales con orientación política (Weber, 1977).

26 Una perspectiva complementaria es la desarrollada por Gómez (2012) en un estudio de grupos armados en Medellín, Colombia, quien plantea que el control territorial es un estado de dominación superior que se compone de 3 elementos: 1) control social-político, 2) control económico y 3) control del territorio. Las pandillas, en tanto organizaciones ilegales, se asientan y reproducen en el territorio, de ahí la importancia vital de controlarlo.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

En El Salvador, el uso de esta categoría de análisis ha venido incrementándose debido al aumento de la actividad delictiva de las pandillas.[27] En especial, derivado de la observación de su arraigo territorial. Si se revisan algunas investigaciones sobre el tema de pandillas, se encontrará una clasificación de estos grupos de acuerdo a etapas de evolución (Manwaring, 2008; Sullivan, 2003); en esas clasificaciones, puede observarse que hay consenso sobre la primera etapa de una pandilla, la cual se encuentra influida por su arraigo territorial, es decir, que emergen o se asientan en ciertas zonas con las que se identifican y forman parte de su identidad grupal; sin embargo, su evolución las conduce a desarrollar más el sentido de pertenencia hacia la organización pandilleril, que hacia la geografía física de la que emergen (Savenije, 2009), y posteriormente, ello complejiza sus actividades delictivas de manera incremental.

Las pandillas han evolucionado hacia niveles de alta beligerancia frente al Estado y la realización de delitos más complejos; sin embargo, siguen teniendo arraigo territorial en ciertos entornos,[28] es por ello que se habla de control territorial de dichos grupos, que se expresa regularmente para referirse al fenómeno de su asentamiento en el entorno y la dominación que ejercen sobre geografía física y humana.

Pese a ello, las medidas tendientes a recuperar dicho control territorial son heterogéneas y algunas propuestas van desde hacer presencia física disuasiva con elementos de la fuerza pública en estos lugares,[29] hasta la implementación de proyectos para construir tejido social y generar autorregulación positiva en las comunidades, sobre todo con proyectos de prevención; si bien, por otra parte, se ha impulsado la estrategia de Policía comunitaria como una medida pensada para lograr presencia y recuperar el control en conjunto con la colaboración ciudadana.

## 6. Metodología

Esta investigación utiliza una lógica inductiva (de lo particular a lo general) para su desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la construcción de conocimiento. La naturaleza del objeto de estudio condujo a considerar mayoritariamente técnicas de recolección de datos cualitativas, a la vez

27 Una categoría de análisis alternativa al control territorial podría ser la de segregación territorial; sin embargo, esta es más fácil de aplicar al modo de operación de bandas callejeras donde no es posible hablar de un control económico, territorial, social y político.

28 El arraigo no implica que estos grupos tengan aceptación legítima de toda la comunidad, ya que la legitimidad total o mayoritaria podría resultar complicada de medir; en este caso, arraigo se refiere al imaginario de identidad con el territorio en tanto construcción socio-espacial.

29 Recientemente, en el marco de las medidas de seguridad extraordinarias impulsadas por el Gobierno de El Salvador, se ha lanzado una unidad especial denominada "Fuerzas de Intervención de Territorio" (Redacción, 2016), que está constituida por 600 efectivos militares y 200 policiales, con la misión de recuperar el control territorial en ciertos lugares con alta presencia de pandillas. Su operatividad está focalizada hacia algunas zonas del país.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

de algunos datos cuantitativos de carácter institucional, pero procesados mediante una matriz de análisis cualitativa, tal como se explicará más adelante.

Es necesario aclarar algunos aspectos básicos sobre la metodología del estudio, los cuales se desarrollarán de manera secuencial a continuación: 1) Delimitación geográfica; 2) recolección de datos; y 3) procesamiento.

En cuanto a la delimitación geográfica, se seleccionó a la delegación La Libertad Centro Sur de la PNC, para recolectar información sobre la práctica del patrullaje policial en zonas con alta presencia de pandillas y aproximarse al momento 2 y 3 del Diagrama 1. Se trata de una delegación policial que comprende varios municipios; de ellos, se seleccionó al municipio de Santa Tecla como el ideal para recoger datos del patrullaje. Este municipio forma parte del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)[30] y tiene algunas características especiales a definir: Si bien es una jurisdicción cuya generalidad alcanza un desarrollo humano elevado de manera comparativa a nivel nacional,[31] también en él se ubican algunas zonas con alta presencia de pandillas; incluso, en él se asientan refugios históricos de la pandilla MS13 como la comunidad San José del Pino y San Rafael (Zoethout, 2015; 2016). Estas zonas tienen características de comunidades urbano-marginales y son asentamientos estrechos, algunos sin los servicios básicos elementales, cuya marginalidad deviene de los materiales de viviendas, pobreza de sus habitantes, hacinamiento, aglomeración de casas, ocupación informal de sus habitantes y desempleo; ello contrasta con el resto de zonas habitacionales en la ciudad.

Los policías entrevistados realizan patrullajes en esas comunidades urbano-marginales y se buscó aproximarse a los mecanismos de ajustes discrecionales que ellos aplican para realizar sus funciones en esos entornos.[32]

La recolección de datos estuvo centrada en 2 sitios institucionales: La ANSP y la PNC, mediante muestra no probabilística. Para el caso de la primera, se entrevistó 2 policías que fungen como instructores de patrullaje policial, ambos con amplia experiencia como docentes; mientras que para la segunda institución, se entrevistó 10 policías de distinto perfil. Ello se tramitó con el entonces jefe de delegación por medio de oficios institucionales, requiriéndose 8 policías hombres y 2 mujeres; de ellos, 3 debían ser

30 El AMSS es el conglomerado urbano de mayor tamaño en el país, consta de la capital y otros municipios conurbados que le circundan.

31 Para el año 2009, alcanzó el segundo lugar en el Índice de Desarrollo Humano Municipal (PNUD y FUNDAUNGO, 2009). En el año 2011 registró una población total de 128,983 habitantes, cuenta con 112.2 kilómetros cuadrados y su densidad poblacional es de 1150 habitantes por kilómetro cuadrado (DIGESTYC, 2012)

32 Los policías entrevistados realizan patrullajes conjuntos con elementos de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en patrullas ad hoc para estos entornos de conflictividad, las cuales llevan por nombre Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad (GCAC)

jefes de patrulla; y la duración en el servicio también debía ser diversa, 5 con menos de 5 años en el servicio, y 5 con más de 5 años en el servicio. Sin embargo, ello no pudo cumplirse totalmente ya que la colaboración estuvo mediada por la disponibilidad del personal.

Las entrevistas se hicieron en horas laborales en la oficina del Centro de Investigación Científica, para ellas medió un consentimiento informado donde se garantizó el anonimato de las fuentes y el resguardo exclusivo de la información para fines de la presente investigación.

**Cuadro 2 Inventario de entrevistas realizadas en la presente investigación, todas comprendidas en el periodo del 15 al 29 de febrero de 2016**

| Código | Edad (años) | Sexo | Años de servicio | Grado policial | Función desempeñada |
|---|---|---|---|---|---|
| Policía 1 | 39 | Hombre | 17 | Agente | Patrullero GCAC* |
| Policía 2 | 51 | Hombre | 21 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 3 | 32 | Hombre | 8 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 4 | 40 | Hombre | 18 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 5 | 30 | Hombre | 4 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 6 | 43 | Hombre | 20 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 7 | 33 | Hombre | 13 | Agente | Patrul lero GCAC |
| Policía 8 | 36 | Hombre | 17 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 9 | 43 | Hombre | 21 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía 10 | 36 | Hombre | 4 | Agente | Patrullero GCAC |
| Policía profesor 1** | -- | Hombre | 22 | Sargento | Instructor policial ANSP |
| Policía profesor 2 | -- | Hombre | 21 | Sar gento | Instructor policial ANSP |

Notas:
* Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad.
** No se obtuvo la edad de los policías profesores de la ANSP.
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el procesamiento de datos se realizó con una estrategia de reducción de información mediante una matriz de análisis cualitativa. Con ella, se obtuvo categorías de análisis, significados y conceptos que se han utilizado en la sección de resultados. En un primer momento se transcribieron las entrevistas y sobre las transcripciones se procedió a identificar los temas prefijados por el investigador y otros temas emergentes que tuvieran presencia en varios entrevistados. Luego de la identificación de temas, se generaron subtemas o categorías de análisis y, finalmente, se elaboraron los conceptos en base a los significados de los informantes.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Naturalmente, la diversidad de informantes permitió hacer una triangulación de datos a fin de cotejar la información y generar contrastes. De modo que los resultados presentados son categorías de análisis trianguladas (en cuanto a informantes).

El objetivo del procesamiento no fue cotejar los hallazgos con algunas teorías (siguiendo una lógica hipotética deductiva), sino construir categorías de análisis, conceptos y clasificaciones a partir de los datos. No obstante, se han retomado ciertos conceptos clave asociados a la fenomenología (Schütz, 1974; Schütz y Luckmann, 2001) y la sociología política (Weber, 1977) pero estos son aplicados en calidad de conceptos clave y no de marco teórico consistente.

## 7. Resultados

Esta sección se presenta de acuerdo al Diagrama 1, en lo que corresponde al momento 1: enseñanza-aprendizaje; momento 2: condiciones del patrullaje; y momento 3: ajustes discrecionales. Debe advertirse que la separación didáctica de los resultados no significa que sean dimensiones de análisis inconexas. Luego del abordaje de cada momento, se establecerán los hilos conductores que comunican a todos los momentos entre sí.

### 7.1. Enseñanza-aprendizaje del patrullaje a pie

Tal como se explicó líneas atrás, el proceso de enseñanza-aprendizaje es desarrollado por la ANSP de acuerdo a la organización académica descrita. De manera específica, se indagó con los entrevistados la forma en que se enseña el patrullaje; ellos destacaron con énfasis, que la formación es integral: "Los instructores de la academia trabajan fuertemente (...) la parte táctica, técnica y desplazamientos en el futuro policía" (policía profesor 2). Esto ratifica lo sostenido párrafos atrás donde se afirmaba que las competencias procedimentales sobre el saber hacer patrullaje, son las que comprenden más tiempo comparado a la formación teórica. Asimismo, explicaron que en los otros cursos donde imparten prácticas de tiro, manejo de vehículos, defensa personal y técnicas de intervención; también se encuentran elementos relacionados al patrullaje. Todo ello sería complementario a la formación de dicha práctica para utilizarlo de acuerdo a criterios táctico-discrecionales a fin de disminuir riesgos y cumplir la misión encomendada.

En este sentido, los profesores de patrullaje relataron la misión de este tipo de enseñanza: Se trata de una formación amplia y general, donde el estudiante logrará hacerse de los saberes básicos para desenvolverse en cualquier escenario de patrullaje.

> *"Nosotros no enseñamos 2 cosas; sino que es la parte táctica, independientemente que este sea un sector, como decía usted, con alta*


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

*presencia de pandillas o no. La parte del patrullaje la enseñamos de igual forma para todos los sectores, para todo el territorio nacional". (Policía profesor 1).*

Eso supone que no hay una enseñanza especializada sobre patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas y se estima que la patrulla hará las adecuaciones necesarias de acuerdo al territorio y a la población a que se enfrenta. Dichas adecuaciones van por cuenta del mismo aprendizaje básico, en el sentido que se recurre a él como banco de alternativas accesibles para ese tipo de actividades policiales.[33]

Eso supone que no hay una enseñanza especializada sobre patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas y se estima que la patrulla hará las adecuaciones necesarias de acuerdo al territorio y a la población a que se enfrenta. Dichas adecuaciones van por cuenta del mismo aprendizaje básico, en el sentido que se recurre a él como banco de alternativas accesibles para ese tipo de actividades policiales.

En síntesis, la formación es general y pretende ser básica para que los policías puedan reaccionar de acuerdo a su discreción policial profesional. Se estima que eso basta para desenvolverse en patrullaje policial a pie en las zonas con alta presencia de pandillas. Por ejemplo, el desplazamiento táctico varía en dependencia del riesgo que se asuma; esto es, se espera que los policías puedan tomar las decisiones adecuadas.

De acuerdo con lo expuesto, puede conceptualizarse a la enseñanza-aprendizaje en patrullaje, como un acervo de conocimiento a mano, el cual es un sedimento básico para patrullar. Parafraseando a Alfred Schütz, este concepto puede definirse de la siguiente manera:

Se trata del sedimento de conocimiento formado por tipificaciones que son dadas por otros sujetos y que se asumen en calidad de recetas de sentido común, cuya utilidad reside en aportar dominio y comprensión de las situaciones a los actores. Esto es, facilitar su desarrollo en el mundo de la vida cotidiana (Schütz, 1974). Permiten tener modelos de acción social a la mano (Schütz y Luckmann, 2001).

También son los conocimientos presupuestos, erigidos de la experiencia grupal sedimentada que ha pasado la prueba y cuya validez se da por he-

33 La naturaleza sobre la actividad policíaca supone distintas maneras de plantear la enseñanza policial: Si se trata de un saber técnico o de un arte (Monjardet, 2010). Ello conduce a la discusión sobre cómo se producen las competencias policiales: 1) Como cualidades personales del policía y su abanico de experiencias policiales; o 2) como cualificación profesional basada en conocimientos formales que deben sobrepasar lo personal y la desigualdad de experiencias. La ANSP presenta un formato educativo más apegado al segundo tipo, lo cual es evidente luego de haber obtenido su autorización como Instituto de Educación Superior, donde el proceso formativo será extendido en 11 meses más; no obstante que, áreas particulares como el patrullaje a pie, tienen un componente más alto de saber práctico.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

cha hasta nuevo aviso (Schütz y Luckmann, 2001, p. 29), en tanto el sujeto comprueba de nuevo su utilidad en el mundo de la vida cotidiana.

Esto es así porque según lo expresan los policías en servicio, este aprendizaje es un tipo de conocimiento accesible, sedimentado, que se almacena para estar disponible en situaciones de la vida donde se ha demostrado que funciona.

Lo anterior supone que la educación policial en patrullaje funciona como sedimento básico para los policías, se demuestra como útil y es aplicado por los agentes en el ejercicio de sus funciones. Cumple su misión en tanto es utilizado para su aplicación en los escenarios de trabajo.

Dicho aprendizaje académico debe ser complementado con experiencias de campo para desarrollar de manera adecuada la función policial en general. Hay conocimientos y actitudes que solo los provee la práctica profesional y el deber de la escuela es cimentarlos. Se trata de una combinación de formación, experiencia y actitud. Los profesores de la ANSP lo expresan de la siguiente manera:

> *"Si bien es cierto alguien puede ser el más antiguo de haberse graduado en la Academia, puede tener un ONI (número policial correlativo) muy bajo, pero tal vez la capacidad de dirección, tal vez no la puede tener. Entonces muchas veces encontramos también patrullas que no es el más antiguo que anda a cargo de la patrulla, si no que es uno un poco más reciente de haber salido de la Academia, pero podría ser que se deba al compromiso que tenga o al grado de conocimiento o liderazgo que tenga en la patrulla". (Policía profesor 2).*

### 7.2. Patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas

Se indagó con los entrevistados acerca de las características que definen realizar patrullaje a pie en entornos con alta presencia de pandillas. Ello porque en esos sitios de mayor adversidad es interesante verificar cómo se expresa la enseñanza-aprendizaje obtenida de la academia policial; asimismo, qué mecanismos de ajuste discrecionales operan en la patrulla en su planificación y disposición final.

Los aportes obtenidos de las entrevistas se han sistematizado en 3 características que definen la adversidad del entorno:

#### a. Riesgo de enfrentamiento y ataque

Tal como lo demuestran las estadísticas de enfrentamientos armados entre la Policía y los pandilleros, estos eventos se han incrementado desde el año 2015 y adquieren un cariz político como medida de presión ante el Gobierno, especialmente después del fin de la tregua entre pandillas.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

Al respecto, algunos autores como Hernández-Anzora (2016) clasifican a las pandillas, desde la ciencia política, como grupos de presión, quienes no pretenden acceder al poder político, pero sí realizan acciones de poder para obtener ventaja sobre el sistema penal del Estado (Policía, fiscalía, órgano judicial y centros penitenciarios) que interfiere frente a sus intereses.

Por otra parte, INCIDE identifica que la tregua entre pandillas fortaleció especialmente la capacidad política de estas organizaciones a nivel estratégico; no obstante que estudios recientes dan cuenta que la tregua también debilitó la cohesión de las estructuras y, como resultado de esto, hay un fraccionamiento en subgrupos (a nivel operativo) (Luna, 2016). De todo esto podría derivarse su incremental beligerancia frente al Estado.

Adicionalmente, Antonio Luna sostiene que el asesinato de policías, militares y ataques a unidades policiales se debe a las siguientes razones:

> *"Las pandillas buscan vender una imagen ante el crimen organizado nacional e internacional así como también con los carteles mexicanos, que les permita posicionarse como un instrumento de fuerza o logístico en la región centroamericana y para dicho objetivo tendrán que construir corredores territoriales bajo control y seguros para sus socios". (Luna, 2016, p. 444).*

Aquí está presente la dimensión del control territorial: Por una parte, las pandillas ejercen poder en el territorio sobre el comportamiento de los habitantes (control social) y sus recursos (extorsión, venta de droga, tráfico de otros ilícitos); mientras, por otra parte, el Estado tiene presencia por medio de sus instituciones (tanto del sistema penal como de otras carteras de Estado que proveen servicios) y busca proveer seguridad mediante su institución especializada destinada para desplazarse en el territorio, la Policía.

Esto provoca que la presencia de policías en contextos donde las pandillas ejercen control, se considere hostil o una amenaza a la organización criminal. Dicha hostilidad puede ser contestada con ataques o enfrentamientos con patrullas policiales. Para el caso, el director general de la PNC (Segura, 2016) informó a la prensa que en el año 2016 la institución que dirige recibió 562 ataques por parte de estructuras criminales (pandillas) "mientras se realizaban patrullajes preventivos en diferentes sectores de los municipios del país". Un dato adicional de interés, es que de esos enfrentamientos se produjeron 525 pandilleros fallecidos, es decir, que hay una alta tasa de letalidad de pandilleros por enfrentamiento. A pesar que el saldo beneficia a la Policía, los enfrentamientos y ataques a patrullas siguen ocurriendo según lo manifiesta el director de la PNC.[34] Esto puede

34 En una nota de prensa publicada recientemente, 2 voceros de la pandilla MS13 dejan ver su postura respecto a los asesinatos de policías y en una especie de relato legitimador, plantean estos homicidios



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

responder a una escalada violenta que tiene a su base la lucha por el poder en el territorio y como medida de presión para disminuir la persecución penal. Por otra parte, la cantidad de policías asesinados en el año 2015 ascendió a 63, la mayoría de ellos relacionados a ejecuciones de las pandillas (INCIDE, 2016).[35]

De modo que cuando una patrulla policial inicia su recorrido a pie en esas zonas, tiene la posibilidad real de verse en un enfrentamiento armado. No obstante que hay matices al respecto: Por ejemplo, de los 10 policías entrevistados que realizan patrullajes en esas zonas del municipio de Santa Tecla, solo 1 menciona haber estado en un intercambio de disparos mutuo. Sobre esto sostienen algunas hipótesis:

> *"Fíjese que ellos, la colonia aquí por San José del Pino, casi no la tocan... ellos en ningún momento van actuar de manera violenta ahí... se esconden, lo dejan actuar hasta que se vaya... ellos nunca van a, como ellos dicen, a* **calentar la zona***,* [36] *porque no les conviene, si ellos comienzan a realizar hechos ilícitos entonces comienzan a tener un problema... incluso hubo un tiempo que cuando había violencia intrafamiliar y llegaba la Policía, decían que llegaban a decirle a los vecinos que no querían denuncias para que nosotros no apareciéramos".*

Esta idea es complementaria con otra, con la cual cobra sentido la aparente inactividad de las pandillas en esas comunidades. Más bien, pareciera que ellas en realidad se ocultan:

> *"Entonces si usted entra por la (calle) principal nunca va encontrar a nadie, se va encontrar la gente que vive normal ahí... uno tiene que tomar medidas para poder ingresar y tener novedades, si no, usted nunca va a poder tener información de quién se corrió, de quién llegó, de quien se fue, entonces, debe buscar la manera de ingresar a las comunidades. Se trata de no ser visualizado porque si la señora vendedora de mango lo vio que usted llegó con los 3 soldaditos, ya allá adentro, cuando usted ingresa, ya lo están esperando porque tienen un sistema de colaboración bien cosa seria". (Policía 8).*

Esta situación es una táctica de evasión ante la presencia de la fuerza pública, ya que no es necesario atacarla si sus incursiones son constantes y las pandillas tienen capacidad de ocultar sus factores de riesgo, además de responder a un cálculo de desventaja por la geografía de las comunida-

como una respuesta ante el homicidio de pandilleros por parte de la Policía. Sin embargo, se sabe por medio de informes de inteligencia, que también utilizan este fenómeno como mecanismo de presión para que el Gobierno desista de sus medidas de seguridad extraordinarias.

35 Un dato adicional de contexto, es el incremento de ataques armados a sedes policiales, eventos que para el año 2015 se elevaron a la cantidad de 18, algo sin precedentes en la etapa de postguerra. Si bien los ataques armados no tienen relación directa con el patrullaje, son un indicador del nivel de estrés y percepción de amenaza que predomina en las tareas territoriales de la Policía.

36 Las negritas en citas textuales son énfasis puestos por el investigador.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

des urbano marginales.

> *"Cuando nosotros estamos allí, todos los delincuentes se han ido o están encerrados en alguna vivienda, porque cuando nosotros estamos allí no se ve ni uno, ya cuando nos vamos la misma gente nos dice: 'Allí estaban un montón pero cuando ustedes venían entrando les avisaron y ya se corrieron o se metieron en alguna vivienda'"*

> *"Gracias a Dios ellos se corren... pero no, hasta la vez yo tengo varios años y nunca los he visto con un arma en la mano, ni mucho menos que nos vayan a disparar. Allí en la comunidad que yo tengo gracias a Dios nunca se hadado nada, ni intercambio de disparos... Como quizá por el sector, también es más inmediato para que el apoyo llegue con más compañeros. También saben pues, que la llevan de perder, y un enfrentamiento no les conviene. Aunque siempre va uno con aquello de que lo vayan a emboscar" (Policía 9)*

De lo planteado, pueden identificarse los siguientes matices sobre las posibilidades de un enfrentamiento armado en esas comunidades: i) A las pandillas no les interesa confrontar en esos entornos porque son sitios que consideran controlados y seguros, un enfrentamiento implicaría concentrar la atención de la fuerza pública allí; ii) son lugares urbanos con buenas posibilidades de refuerzo y reacción para la Policía en caso de enfrentamiento; y iii) la disposición interna de las comunidades supone un espacio de alta densidad poblacional y ello vulnera a la población que las habita, mucha de ella vinculada a las pandillas, lo cual limita la posibilidad de acción armada. La PNC también identifica esas comunidades como sitios complejos para un intercambio de disparos.

No obstante estos matices, la expectativa de un ataque armado es alta, incluso, como se mencionó anteriormente, las patrullas a pie delegadas en dichas comunidades están conformadas por policías y miembros del Ejército con el objetivo de alcanzar mayor disuasión y poder de fuego en caso de un enfrentamiento. Se asume que por el carácter armado de las pandillas, un patrullaje vulnerable en estos lugares supondría una oportunidad para atacar a la fuerza pública.

Es evidente que hay una predisposición subjetiva en la PNC motivada por el control local que ejercen las pandillas. No se trata que la Policía no tenga permitido entrar en esas comunidades, sino que su ingreso representa un riesgo para las pandillas en tanto amenaza la estructura delictiva y podría ser también una oportunidad de atacar policías en lugares controlados.[37]

37 De acuerdo a Antón (2006), se identifican 3 tipos de situaciones policiales atendiendo la conflictividad del momento: 1) Situación normal; 2) situación de alerta; y 3) situación de alarma. Esta última se define como: "El peligro es inmediato y ofrece una posibilidad de enfrentamiento, incluso del uso del arma" (p. 66); mientras que una situación de alerta se define como: "Estado en el cual hay indicios, hechos y expresiones que conducen a pensar que se debe reforzar la vigilancia y rodearse de precauciones suplementarias" (p. 66). De acuerdo a los hallazgos, el patrullaje a pie en zonas



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Tal como se aprecia en los fragmentos de entrevista, las posibilidades de enfrentamiento pueden variar dependiendo de la geografía del lugar, su aislamiento o centralidad, rutas de acceso y escape; así como de su relevancia estratégica para la organización delictiva, ya sea que procuren sostener un perfil bajo para no provocar mayor incursión policial, o que accionen hechos violentos como resultado de verse bajo amenaza y ejercer presión política.

**b. Cierre social comunitario: Control social informal**

Este cierre social se expresa en actitudes evasivas de los habitantes de las comunidades como resultado del control social informal que ejercen las organizaciones delictivas, lo cual dificulta el trabajo policial. Ello supone que una patrulla que ingrese a pie en esos lugares, encuentra una actitud ciudadana reservada y cerrada a colaborar con la fuerza pública. Esto último, los policías lo dividen en 2 factores de causa: i) Debido a que cierta población está relacionada con las pandillas en calidad de miembros, colaboradores o familia; y ii) debido a que la población que no está relacionada con pandillas percibe el riesgo de realizar acciones contrarias a los intereses de estos grupos. Probablemente no se cierran a la Policía con convicción, sino solo para preservar sus vidas al observar que el poder de las pandillas es más estable y permanente en dichas localidades.

Este control del comportamiento, se logra con la presencia prolongada y estable de las estructuras criminales, quienes comparados a la fuerza pública, permanecen en la comunidad por más tiempo. Recuérdese la definición de zona con alta presencia de pandillas, la cual se refiere al establecimiento de la estructura delictiva en el territorio: Viven, permanecen, delinquen, se refugian, se mueven y ejercen control sobre la población.

> *"O sea la gente que vive allí, lo que hace prácticamente es aprender a convivir con ellos... A convivir con ellos porque eso es lo único que les queda, como ven que ellos son prácticamente los mismos que controlan el lugar, en vez de que la Policía tenga controlado el lugar, pero es porque poco personal policial y poca presencia que se les da de patrullaje en el lugar.*
>
> *Nosotros solo trabajamos de día fíjese, lo más hasta las 10 de la noche, 9 y media, 10 de la noche andamos allí todavía, la gente allí nos dice: 'Vengan a las 11 de la noche, a las 12, a esa hora están todos de regreso allí', me imagino que allí se quedan a dormir también, y como hay casas abandonadas allí". (Policía 9).*

con alta presencia de pandillas, es percibido por los policías como una situación de alarma; nunca una situación de patrullaje normal. Esta idea será reforzada con los hallazgos que se relatan en las secciones anteriores.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

Naturalmente, se identifica a las pandillas como el poder real en las comunidades, a diferencia de la fuerza pública que solo realiza incursiones eventuales. En palabras de Günther Maihold (2015), se trata de zonas con limitada presencia del Estado, esto es, que funcionan ciertas instituciones y servicios públicos (escuelas, salud, energía eléctrica), pero estos deben convivir con micro poderes locales que los afectan de alguna manera; en algunos casos, su personal se ve amenazado o limitado en su accionar. Las zonas de limitada presencia del Estado no son espacios donde el Estado tiene prohibido funcionar, sino que su accionar ocurre bajo la influencia de micro poderes no estatales. En consecuencia, la población percibe como el poder más cercano el que administran las organizaciones criminales y ello cierra cualquier colaboración abierta con la fuerza pública.

> *"Lo que quiero decir es que la gente se cierra, es hermética, pero que haya una restricción para que el uniformado entre, no, en ningún momento". (Policía 3).*

De modo que los agentes de Policía deben lograr dicha colaboración por medio de sus competencias sociales[38] y otras tácticas complementarias que generen condiciones de confianza ante la población. Ello supone el desarrollo de saberes más allá de los procedimentales tácticos, es decir, otro tipo de competencias que también son sedimentadas por la Academia, pero que forman parte del proceso formativo amplio.

> *"Fíjese que allí en eso estamos; la gente no quiere reunirse, no quieren colaborarnos por temor a los grupos, este... allí no quieren colaborar, pero en las otras colonias sí hemos tenido 2 reuniones con el presidente de la directiva y otra reunión con señores de otra colonia, pero lo que es esa comunidad no quieren, es más fuerte el miedo". (Policía 9).*

Este control social informal, supone el establecimiento de una particular relación Policía-comunidad, la cual adquiere características interesantes. En estos casos no resulta fácil definir una relación como sinérgica en un sentido positivo e idealizado, más bien, se trata de colaboraciones veladas y subterráneas. Recuérdense los estilos de patrullaje policial mencionados arriba (el policía bueno, el policía duro, el policía astuto), los cuales son complementarios, y más aún, cuando se realizan en entornos adversos donde las pandillas también intentan llevar la ventaja en el ejercicio del poder; razón por la cual, el policía debe incorporar una serie de herramientas sociales que le permitan asegurar colaboraciones.

38 Este proceso utilizado por los policías puede variar, pero en algunos casos es necesario realizar delicados procesos de investigación o intervención disuasiva-represiva para disminuir el poder simbólico y la presencia de miembros de estructuras pandilleriles.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Los policías entrevistados lo expresan de la siguiente manera:

> *"Sin embargo, en el terreno como te digo, es poca la gente que te habla por temor, están atemorizados que los miembros de las estructuras criminales lleguen a buscarlos, y lo primero que hacen es llegar a preguntarles '¿qué te dijo la Policía?', '¿qué les dijiste?', 'ojalá andés cantando va...' entonces la gente tiene bastante temor... La comunidad está bien contaminada". (Policía 7).*

Su formación complementaria les permite advertir que no todos los miembros de esas comunidades son pandilleros o colaboradores y con esos segmentos es posible lograr alguna colaboración:

> *"Sí, siempre allí la mayoría de lo que es en esa comunidad, la gente es colaboradora de ellos o tienen parientes presos, pero sí hay también bastante gente que no está metida en esos problemas, que son buenas gentes con uno; pero que nos van a pasar información es raro porque allí la mayoría nadie quiere hablar con nosotros, porque después de que nos retiramos ellos son amenazados, les llegan a preguntar qué han hablando con el policía y los amenazan; o sea, la misma gente nos dicen 'no puedo hablar con ustedes'... allí lo que ellos piden es que se les den más patrullajes, la gente allí dice que si nosotros pasáramos las 24 horas al día en el lugar, ellos nos colaborarían a nosotros, pero nosotros solo llegamos unas pocas horas y nos retiramos, y la gente dice: 'nos quedamos expuestos a que los pandilleros nos vengan a amenazar, si es que no nos hacen otra cosa'" (Policía 5).*

Más adelante, en la sección correspondiente, se expondrán los hallazgos relativos a los estilos de trabajo policial en esas comunidades. Hasta ahora, se ha dejado planteado el fenómeno del control social informal y cómo ello vuelve más complejo el patrullaje policial a pie y obtener buenos resultados.

### c. Adecuaciones tácticas y de equipo policial

Otra característica importante del patrullaje a pie en zonas con alta presencia de pandillas, tiene que ver con las adecuaciones tácticas y de equipo policial que deben tomar las patrullas antes de iniciar su recorrido. Este elemento está directamente relacionado con lo mencionado sobre el riesgo de ataque y enfrentamiento, que se convierte en una alerta para cualquier patrulla policial y de inmediato conduce a tomar medidas preventivas ante ese posible evento. Es decir, a disminuir riesgos a fin de tomar ventaja anticipativa. Ello implica básicamente, conformar las patrullas con el número adecuado de personas, llevar el equipo de comunicaciones adecuado, adoptar técnicas de desplazamiento que disminuyan la vulnerabilidad de la patrulla, adoptar niveles de alerta ante comportamientos de los que se pueda presumir riesgo y portar el armamento conveniente para responder con ventaja.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

Especialmente, tanto los profesores de patrullaje como los policías en servicio, ponen énfasis en el tipo de armamento que portan.

> *"Sí, necesitamos que las patrullas tengan mayor presencia de armas largas porque se carecen, o sea, hoy en día, los grupos delincuenciales están atacando a la Policía con AK-47, M-16 y algunas patrullas cuentan solamente con un fusil". (Policía profesor 2).*

Sin embargo, existen otras condiciones igualmente importantes, tales como la conformación de la patrulla, que los policías entrevistados valoran como una debilidad generada por la escasez de personal. Lo cual se ha paliado con la presencia de miembros del Ejército en las patrullas para conformar equipos conjuntos integrados por una mitad de policías y la otra de soldados; incluso, también puede ocurrir que la mayoría de patrulleros sean soldados y solo un policía. Sobre ello hay distintas posturas: i) Algunos policías consideran que acompañarse de soldados es una ventaja disuasiva frente a grupos delictivos, lo cual los hace sentirse más seguros porque los soldados portan armas largas; ii) otros policías consideran que sí ayuda a la disuasión delictiva el acompañamiento de soldados, pero debido a las disposiciones legales, los policías se ven recargados con más responsabilidades ejecutivas y administrativas dado que el ordenamiento legal establece que los miembros del Ejército solo pueden acompañar un patrullaje, de modo que son los policías los encargados de establecer contacto con las personas.

No obstante lo anterior, y dado el limitado personal policial, el acompañamiento de soldados en patrullas a pie es un elemento de fuerza importante para romper circunstancialmente el poder de fuego de las pandillas en esas comunidades. Ninguno de los entrevistados desdeña su presencia.

Véase a continuación cómo se valora de manera positiva la portación del chaleco antibalas y la portación de armas largas como medida de protección.

> *"Entonces, lo lógico sería que vos fueras con chaleco, fusil y suficiente munición... para entrar a una comunidad de estas, como te repito, va a ver tiempo en que va a ver enfrentamiento.*
>
> *Porque ellos andan fusil (los pandilleros)... en cambio, si entramos 2 compañeros a una comunidad con 2 pistolas, ¡nombre! con 3 cipotes que te salgan con 3 fusiles te desarman y hasta te matan allí mismo". (Policía 7).*

Además del arma de fuego, el personal y chaleco, también existen otros recursos que los policías identifican como necesarios para desarrollar patrullaje en esos lugares, entre ellos y en orden de prioridad: Radio de comunicaciones, bastón y esposas. Todas estas herramientas son proporcionadas por la institución pero el uso de algunas se realiza de manera discrecional.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

> *"Cuando uno tiene que andar con todos estos chalecos y todo esto, le incomodan tal vez para correr, se fatiga más y los patrullajes son a veces de 8 horas. Nosotros trabajamos de las 8 de la mañana hasta las 10 de la noche y andar este chaleco todo el día se fatiga más uno, por eso hay ventajas y desventajas, pero lo más correcto sería, o es siempre, la recomendación para todos es andar uno siempre como dice el dicho, 'ojo al Cristo'." (Policía 6).*

> *"La única manera de resistir, es con un buen equipo y con las medidas de autoprotección". (Policía 7).*

El último elemento mencionado, trasciende la dimensión material del equipo hacia el campo de las actitudes. Actitudes que fueron sedimentadas en la Academia de Policía, ya que las medidas de autoprotección se enseñan allí, y tienen un refuerzo constante por parte de la PNC durante el servicio policíaco. Estas medidas son un componente actitudinal de la formación, pero su enseñanza es teórica. Para que se convierta en acervo de conocimiento a la mano, debe ser puesta a prueba su funcionalidad.

Para finalizar esta sección y como corolario pequeño, se han identificado 3 niveles de prioridades presentes en los policías para realizar patrullaje a pie en zonas con alta presencia de pandillas: 1) Lo más importante en este tipo de patrullajes, de acuerdo a todos los entrevistados, es conservar la vida;[39] 2) luego, es importante también conservar la integridad física de la patrulla;[40] y 3) por último, es importante el cumplimiento de la misión encomendada. Se han ordenado estos elementos en prioridad de acuerdo al énfasis puesto por los entrevistados; lo cual no debe sorprender, pues la seguridad personal es una necesidad primaria antes que cualquier otra, y probablemente esto también ocurra en otras profesiones de riesgo. Tampoco equivale a decir que la tercera prioridad sea soslayable, sino que viene como resultado de las otras 2 y, a diferencia de ellas, sí está sujeta de supervisión administrativa y se vigila su cumplimiento para fines institucionales, por lo tanto, también es imperativo realizarla.

Lo interesante al respecto, es evidenciar el nivel de alerta presente en estos patrullajes, lo que puede reflejarse en algunos procedimientos y actitudes para cumplir la misión.

Recuérdese el Diagrama 1 donde se planteó la hipotética relación entre los elementos del patrullaje. Y luego de lo recién expuesto, se puede afirmar que los ajustes discrecionales del policía patrullero vienen dados, en primer lugar, por las prioridades recién mencionadas, en orden de lo cual

39 Este aspecto cobra sentido debido al alarmante número de policías asesinados en los años 2015 y 2016; lo cual hace suponer que el patrullaje es una actividad de riesgo porque plantea cierta exposición a entornos donde la Policía no posee ventaja frente grupos armados locales.

40 Se entiende por integridad física de la patrulla, a evitar riesgos que puedan afectar el buen funcionamiento del talento y de los recursos.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

influyen tanto las condiciones institucionales como las amenazas de los entornos locales. Por otra parte, la formación en patrullaje a pie desempeña un papel de cimiento para cualquier otro ajuste discrecional.

### 7.3. Ajustes discrecionales

Los ajustes discrecionales[41] de cara al patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas, ocurren en relación a 3 rutas identificadas en los informantes, las cuales han sido elaboradas por el autor como resultado del procesamiento de datos. Constituyen un aporte original de esta investigación. Debe advertirse que estos 3 estilos no son excluyentes entre sí, sino que pueden combinarse en dependencia de diversos factores.

Los ajustes deben entenderse en clave de mecanismo, esto significa que son procesos internos en el agente y la patrulla, que se activan en dependencia de factores circunstanciales: Institucionales, formativos, de entorno y personales. Es decir, que si ocurre un cambio en el entorno local o institucional, el estilo de una patrulla policial puede variar y adoptar el ajuste que considere adecuado.

Son mecanismos que se ajustan a las personas, grupos y circunstancias, cuya emergencia viene dada por los análisis discrecionales del jefe de patrulla y de la patrulla misma.[42] Es decir, estilos de trabajo que dependen de toma de decisiones *in situ.*

Debe recordarse que estos estilos de comportamiento operan en el marco de las 3 prioridades descritas líneas arriba, que definen las características del entorno de adversidad local. Asimismo, ocurren en contextos institucionales presionados por la demostración de resultados frente a la criminalidad de las pandillas, ambientes con sobrecarga laboral, en medio de estilos de liderazgo frecuentemente cuestionados por los agentes del nivel básico, además de limitados recursos materiales y humanos en la institución policial (de acuerdo a lo expresado por la totalidad de los entrevistados).

Las 3 rutas de ajuste discrecional son las siguientes: a) Patrulla desconfiada; b) patrulla comunitaria; y c) patrulla impotente. Cada una de ellas se describirá a continuación.

41 Para efectos didácticos se utilizan los términos ruta, mecanismo y comportamiento de ajuste para referirse exactamente al mismo fenómeno.

42 Dominique Monjardet (2010) identifica un aspecto organizacional de las policías relacionado al fenómeno descrito en estas líneas del párrafo, al cual denomina "encuadramiento", que consiste en el conjunto de instancias en las que se encuentra "encuadrado" un policía (niveles de poder-control que encuadran una acción), es decir, enmarcado y limitado, las cuales son insoslayables en calidad de conducto debido y tradicional (políticas, jerárquicas, informales) para ciertas funciones, y deben atenderse. El "encuadramiento" combinado con la discrecionalidad, generan parte del proceso dinámico y productivo de las policías.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

### a. Patrulla desconfiada

Todas las patrullas son desconfiadas del entorno, las primeras ocasiones que lo visitan. Se asume que es un lugar con probabilidad de enfrentamiento o ataque, del cual tienen control social y territorial los grupos delictivos, y en el que residen familiares y colaboradores de pandillas. Se espera un cierre social de la comunidad y se sabe que probablemente estén vigilados por pandilleros, quienes siguen sus movimientos y ponen en alerta al resto de personas que les colaboran. Finalmente, la patrulla ingresa con medidas de seguridad ad hoc a fin de no vulnerar su integridad física.

De este modo, la patrulla adopta una ruta de comportamiento generalmente desconfiada, lo cual se expresa en ciertas actitudes de control frente a los habitantes:

> *"Pues en la comunidad todos son sospechosos, es una comunidad de alto riesgo, es una comunidad donde si este no es pandillero el hermano de él sí es pandillero, entonces todos son sospechosos. Conforme vos vas conociendo a las personas, conforme vas entrando a la comunidad, vas dando los patrullajes preventivos, te vas dando cuenta de que no... este es hermano de un policía, este otro chamaco trabaja en el CAM (Cuerpo de Agentes Municipales), es buena onda ese otro chamaco trabaja en la alcaldía, a otro ya lo he visto en la Academia, así vea, conforme; pero al nomás entrar, todos, todos son... porque vos no sabes si el cipote que pasó a la par tuya a comprar tortillas, ese lleva el arma, entonces tenés que registrar a medio mundo". (Policía 7).*

Existen argumentos que sostienen que en comunidades como las descritas, no es posible que una patrulla pretenda comenzar a hacer trabajo comunitario de inmediato. Algunas buscarán otras alternativas para ganarse la confianza de la gente, pero otras intentarán hacerlo mediante la disuasión y la demostración de fuerza. Lo cual no es para nada extraño, pues se sabe que en ciertas comunidades donde el cierre social es más estrecho, las fronteras de comunicación solo pueden abrirse, si se realizan operativos de captura de los miembros de estructuras criminales que amenazan a la población; de lo contrario se hace difícil lograrlo.[43]

De modo que el patrullaje desconfiado es una ruta de apertura que conduce a la finalidad misional de la Policía, la cual debe saberse conducir y que no termine en un patrullaje de inercia que no aporte elementos relevantes para hacer sostenible la gestión de la seguridad, pues los cuerpos policiales no están diseñados para desarrollar solo intervenciones físicas, sino también para conseguir apoyo de habitantes mediante la legitimidad de sus acciones. De igual forma, la ruta de patrulla desconfiada no debe-

43 Las Unidades de Policía de Pacificación en Río de Janeiro, Brasil, utilizan una estrategia de intervención basada en un precepto similar (López, 2016).


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

ría terminar distanciando a la Policía de la población en la medida que se sepa identificar contra quienes enfilar las acciones policiales de control.

Obsérvese cómo las actividades de intervención en una patrulla, no solo se realizan en un sentido automático, sino que tienen dirección hacia objetivos relativos a su misión:

> *"Ajá, lo único que lo tenés que registrar (incluso a los no pandilleros) aunque vos tengas perfilado que este chamaco trabaja en la alcaldía y es tranquilo, tenés que registrarlo... Por su seguridad (para que no sospechen de él)". (Policía 5).*

En este caso, la actitud de desconfianza es en realidad una proyección de poder (Lukes, 2007) que realiza la patrulla persiguiendo objetivos de mediano plazo relativos a generar confianza en posibles informantes. A estas acciones de intervención se les denomina "comportamientos de control", en las cuales el agente de Policía hace valer su autoridad simbólica frente a la población, pero más específicamente, frente a los pandilleros que los están observando.

Lo anterior está relacionado con una práctica policial que aquí se denomina "el ficheo", que consiste en hacer alto a una persona con el objetivo de registrarlo y tomar sus datos personales, luego ingresarlos al sistema en una base de datos sin implicaciones penales. El objetivo de ello es tener una base de datos amplia para facilitar labores de investigación y captura, con la idea casi siempre cierta, de que si esta persona es miembro de pandilla, en algún momento será buscada por la fuerza pública y tener sus datos será una ventaja contra la impunidad en ese entonces.

> *"Como te digo, el vehículo que viene saliendo hay que pararlo, hay que bajar al conductor, a los acompañantes registrarlos y ver si va limpio... porque ahí pueden llevar, en ese vehículo pueden llevar droga, hay que ser minucioso, registrarlo". (Policía 5).*

Las actitudes de control pueden ser la clave para aprehender personas con órdenes de captura, armas de fuego, droga u otros indicios de actividad delictiva. Las intervenciones bien dirigidas son herramientas efectivas para la previsión circunstancial del delito.

Esta ruta de ajuste deviene principalmente del entorno adverso local, el cual se asume como amenazante para la seguridad de los policías.

> *"Nunca debés, como medida de autoprotección, nunca debés de agarrar algo que te regalen... Ni aunque te lo regale el presidente de la directiva de la comunidad, ni aunque te lo regale el pastor de esta iglesia. Vos les decís: 'Fíjese que acabamos de comer ay va disculpar, pero acabamos de comer'. Porque te pueden echar algo allí, ni agua pues, entonces hay que tener cuidado". (Policía 3).*

En el fondo también expresa una predisposición subjetiva del policía y la patrulla, una actitud frente al riesgo y un hecho de asumir a un enemigo, en tanto se está consciente que la gran mayoría de policías asesinados desde el año 2015 ha sido atribuida a los grupos pandilleriles.[44]

**b. Patrulla comunitaria**

Esta modalidad de ajuste ocurre, en algunos casos, posterior a la modalidad de patrulla desconfiada, pero generalmente con un uso moderado de los comportamientos de control. Vale aclarar que todos los agentes entrevistados están delegados a unidades de patrullaje comunitario; pero no sería correcto pensar automáticamente que todos los policías entrevistados realizan estilos de patrullaje comunitario.[45] Como se verá, esto está condicionado a ciertos factores.

Todas las patrullas que realizan su trabajo mediante ajustes del tipo comunitario asumen este derrotero como un proceso:

> *"No es cierto que ahora llegamos ¡y ya!, un ratito y ya vamos a estar obteniendo información verdad... sino que es más bien un trabajo, así despacio, pues para ganar más la confianza...*
>
> *Bastará con que la persona lo reciba, yo creo que esa es una gran ganancia que la persona le escuche la finalidad por la cual le estamos visitando". (Policía 2).*

El patrullaje comunitario requiere de ciertas competencias actitudinales también, principalmente referidas a habilidades sociales y de inteligencia cultural-emocional frente a la población. Los policías deben identificar quienes son colaboradores de las pandillas y quienes no, ello mediante la observación y posiblemente con la modalidad de patrulla desconfiada.

> *"En estos lugares como te digo, hay gente que si es trabajadora, humilde; esa gente es la que te puede ayudar bastante, la gente que te puede dar información en un momento que se necesite, pero para ello se necesita, primero, que el policía esté llegando frecuentemente, no a la casa sino que a la colonia". (Policía 3).*

44 La presunción de enemigo tiene a su base la escalada violenta entre pandillas y Policía. Por ejemplo, en el año 2015, fueron asesinados 63 policías (INCIDE, 2016), esto en el marco del incremento de acciones políticas de las pandillas tras la anulación de prerrogativas propiciadas por la tregua.

45 Sobre esto puede introducirse una valoración importante para el campo educativo policial. Ocurre que la ANSP impartió entre el año 2009 y el 2014, un total de 1048 cursos de Filosofía de Policía Comunitaria a 21 783 policías en servicio (Landeros, Padilla y Villalobos, 2016), lo cual equivale a un 93% de la plantilla policial de acuerdo con Martínez (2016); sin embargo, a la luz de los hallazgos, queda claro que las circunstancias del entorno también configuran ajustes discrecionales; y por lo tanto, el componente educativo queda subordinado a la realidad (institucional, territorial y personal). De modo que sería erróneo afirmar una hipótesis del tipo: A más cursos de Policía comunitaria, más patrullajes comunitarios.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

> *"Primeramente, para pasar de ese policía extraño a un policía que le den información, lo primero es de que usted en sus días de trabajo, casi casi, estar pasando todos los días, una o 2 veces, verdad en su sector de trabajo". (Policía 6).*

> *"Si, fíjese que como yo ya tengo varios años de andar patrullando, casi conozco a la mayoría de la gente de los que no son de allí. Y los que son de allí pero han llegado... como hay gente que se va del lugar y deja la casa ¡de repente aparece en la vivienda otra gente! Lo que hacemos nosotros, es llegar a identificar a estas personas, llenarles un acta de visita residencial y allí le sacamos los nombres a ellos, si son delincuentes, en unas ocasiones han llegado delincuentes y hemos hablado con ellos de buena manera, lo que han hecho mejor es irse del lugar, ya los tenemos identificados, ya no les parece eso y mejor se van". (Policía 9).*

Es importante hacer notar los fines que logran, tanto los comportamientos de control como los comportamientos de acercamiento comunitario: Los primeros están referidos a las organizaciones criminales y a la población en general, para hacer proyecciones de poder; mientras los segundos, están dirigidos a generar confianza frente a la población susceptible de colaborar por encontrarse bajo el dominio del poder discrecional de las pandillas.

En todo caso, también es necesario precisar qué tipo de comportamientos de acercamiento comunitario realizan las patrullas, considerando que se hace en zonas con alta presencia de pandillas. Se han identificado 2 comportamientos de acercamiento utilizados por los entrevistados: i) Visitas a casas para verificar la cantidad de habitantes, sus datos, evaluar su comportamiento y establecer lazos de comunicación; y ii) reuniones con líderes, figuras comunitarias y organización de directivas (comités) de apoyo. Estas actividades o comportamientos, pueden incrementarse si en el puesto policial hay planes de trabajo con escuelas; entonces los policías las visitarán y hablarán con los alumnos y con los profesores; o también de lo derivado del diagnóstico preventivo que levante la patrulla, lo cual permitirá hacer un plan de acercamiento a diversos actores.

Sin embargo, echar a andar un plan comunitario se vuelve más complicado en lugares donde el cierre social es muy fuerte:

> *"Con las personas del lugar, si colaboran con nosotros es bastante bajo, porque como le digo, no nos aceptan en las reuniones, ni nos convocan por el temor a represalias por parte de las estructuras delincuenciales del lugar". (Policía 9).*

> *"Porque allí le dicen a uno sus necesidades y cuántas cosas que pueden haber, más en una marginal, y usted se puede reunir con ellos y le empiezan a exponer un montón de necesidades que son de alumbrado*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

> *eléctrico y otras... tal vez en el momento no le dicen que necesitan patrullajes constantemente, porque pueden haber personas que sean afines de la delincuencia; pero cuando a usted le dicen, necesitamos aquí alumbrado eléctrico, el policía tiene que saber que también necesitan patrullajes constantes". (Policía 6).*

Esto invita a profundizar en ciertas categorías de análisis que son frecuentemente utilizadas para describir el trabajo comunitario, por ejemplo, cuando se habla de capital social. En el caso de estas comunidades, existe capital social entre ellas, aunque esté dominado por la influencia de autoridades informales como las pandillas. En ese contexto, el policía debe encontrar otras maneras de conseguir colaboración ciudadana, pero no valiéndose de ese capital social cooptado, pues resultará ineficiente para tareas de seguridad. La tarea del policía en estos entornos resulta ser un proceso largo e inteligente para disminuir las proyecciones de poder de las pandillas, aumentar sus propias proyecciones de poder y ganarse la confianza de la población.

Algunos de esos avances pueden ser pequeñas victorias en la gestión interinstitucional, tal como lo describe un policía a continuación:

> *"Con lo de la basura, la gente allí en las entradas tiraba la basura, antes no entraba el camión de la basura, pero se coordinó para que sacara la basura, ahora las casas ya no las ocupan como botadero de basura. Antes solo a la entrada llegaba el camión, ahora sí, la alcaldía recoge la basura. Nosotros informamos que antes había una vivienda que la ocupaban para tirar basura y la gente allí se iba a enfermar, se iban a enfermar los niños, gran contaminación con los desechos". (Policía 10).*

Sin embargo, la construcción de confianza no parece ser un procedimiento estándar y varía en dependencia del público al que se dirija. Por parte de los entrevistados, parece claro que ello reside en comportamientos de acercamiento comunitario y de una buena dosis de interés personal de quienes conforman la patrulla (jefe y equipo). Existen policías convencidos de la idoneidad de este ajuste, quienes son proactivos en desarrollar comportamientos de acercamiento comunitario.

### c. Patrulla impotente

Este último ajuste discrecional consiste en realizar las actividades de patrullaje ajustándose a los límites circunstanciales de la misión en su sentido más básico, pues se asume que no existen condiciones para implementar estrategias de trabajo más amplias. Lo cual supone, en el fondo, que no se podrá disminuir el control social y territorial de las pandillas, sino solamente actuar frente a presuntos hechos delictivos.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

La ruta de patrullaje impotente, conduce a una práctica policial de corto plazo y al cumplimiento de objetivos tácticos pero no estratégicos. De modo que al centrarse en procedimientos penales, se soslayan las redes de intercambio (Adler, 1994) en las que pueden estar centradas las pandillas y que hacen emerger constantemente el fenómeno en las comunidades. Dicho en otras palabras, se ataca la dimensión delictiva de las pandillas pero no la dimensión política de las mismas, por lo cual el patrullaje se asume como impotente.

Los informantes consideran que esta ruta de patrullaje, emerge debido a ciertas condiciones institucionales que impiden a los agentes alcanzar objetivos locales de largo plazo. Incluso, este mecanismo de ajuste discrecional puede suceder tanto al estilo de patrulla desconfiada, como a la patrulla comunitaria, en ambos casos deviene en una idea referida a que se hace lo posible pero no lo adecuado.

Los policías entrevistados manifiestan que no pueden dedicarse a sostener el patrullaje de manera estable en esas comunidades debido a 2 causas: i) No son policías patrulleros designados exclusivamente a esa tarea, sino que la combinan con otras emergentes, algunas de las cuales les impiden continuar patrullando con regularidad su zona asignada; y ii) la rotación de personal[46] provoca movilidad que impide la estabilidad mínima para asentar un trabajo que prometa disputar el control de los pandilleros.

De esas 2 causas, se colige que los policías perciben como condiciones para realizar un trabajo policial potente (en este tipo de comunidades), a la estabilidad y la permanencia en el desarrollo del patrullaje; asegurando esto, ellos asumen que podrían disminuir el control social y territorial de estos grupos.

> *"El hecho de que uno se establezca en un sector es para que poco a poco se vaya generando confianza.*
>
> *Un poquito complejo quizás, es establecer una técnica de cómo es la forma más apropiada de abordar eso (obtener colaboración comunitaria), quizás se va logrando con la permanencia de la patrulla en [el] lugar, así uno va conociendo a la gente, y quizás con la misma confianza que uno va estableciendo se va ganando a la ciudadanía, así poco a poco le van dando información". (Policía 2).*

Obsérvese que desde esta perspectiva, la permanencia en el territorio se concibe como una herramienta de inteligencia criminal, es decir, recolección y análisis de información sobre grupos delictivos. Algo que no se puede obtener de otra manera sino destacando personal policial proactivo en

46 Se refiere a traslados geográficos del recurso policial en diversas partes del país. Las opiniones al respecto de la rotación son divididas, pero todos coinciden en que limita la efectividad para lograr mejores resultados en lugares con cierre social estrecho.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

el terreno. Este trabajo de recolección, procesamiento y análisis; deviene en mejores posibilidades futuras para prevenir hechos delictivos, desarticular estructuras criminales y recuperar el control social y territorial.

> *"Porque uno cuando está trabajando en un determinado lugar ya va conociendo las personas que trabajan ahí, sus horarios de trabajo, quiénes ingresan, quiénes salen temprano, quiénes salen más tarde, quiénes regresan temprano, quiénes regresan más noche... en esos lugares a veces uno ya puede ir preguntando en qué trabaja alguien, cómo se llama. Ya va ganando confianza que es lo más importante, porque lo principal es ganar la confianza, que a usted lo vean como un policía, no como un delincuente. Que el uniforme lo respeten, darse a respetar para que las personas los respeten, los niños lo respeten. Y luego con el transcurrir del tiempo, las personas ya se acercan, tal vez en el momento no le van a dar la información a uno. Usted puede llegar a cualquier casa y saludarles, pero no se va a poner a preguntar en el momento, acerca de la situación delincuencial que se está viviendo en el lugar, porque no es lo correcto". (Policía 6).*

Nótese que cuando los policías visualizan las posibilidades de su trabajo, lo hacen en función práctica y de efectividad, tal como se verifica a continuación.

> *"Porque si a usted lo ven ahora en horas de la mañana, y lo ven a los 3 días, no genera confianza, porque las personas le dan confianza a uno cuando lo ven constantemente y ven que usted trata de ahuyentar a esos muchachos (pandilleros) y que vivan (al menos) en ese rato felices conforme usted visita más ese sector o está constantemente. En los patrullajes usted camina a un sector, se estaciona 5 minutos, platica con alguien y le da confianza.*

> *"Si yo soy la patrulla que tengo que patrullar el sector, que ya me conocen, y como ya me conocen yo les genero confianza, las personas dejan salir a sus niños a jugar y ellas salen a comprar, las personas que pasan con su puerta cerrada la abren un momento. Pero si soy el policía que llega a los 8 días me ven extraño verdad". (Policía 1).*

La patrulla impotente es más limitada a lo inmediato, ocurre cuando ya se ha tomado consciencia de que no existen condiciones adecuadas para profundizar el trabajo policial. En oposición, una patrulla potente (desconfiada o comunitaria) ocurre cuando se perciben posibilidades propias e institucionales para realizar un trabajo más profundo.

El estado de patrulla impotente puede variar, y por ejemplo, las patrullas desconfiadas y comunitarias pueden sentirse impotentes en algún momento, pero luego podrían volverse más proactivas. La clave para arribar a la impotencia de una patrulla está en identificar esos escollos que los policías saben no alcanzan a modificar.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

> *"Fíjese que sí, se puede lograr, sí se puede lograr (generar confianza y colaboración) pero con una intervención permanente y una incursión policial bastante seguida en el lugar, porque digamos que la Policía no puede estar solamente en un solo lugar, porque hay bastantes actividades que realizar". (Policía 8).*

La identificación de limitantes institucionales es clave para el mecanismo de ajuste de la patrulla impotente. Un policía formalmente destacado a una comunidad marginal para realizar patrullaje comunitario, se quejó de estar ocupado montando controles vehiculares que el impiden patrullar su zona.

> *"Es necesario darle seguimiento, porque se pierde el control que uno lleva en el lugar asignado donde está, por ejemplo ahorita yo no sé qué está pasando allí en la comunidad. Gracias a Dios que no se ha dado homicidio, y si hubiera, lo primero que dicen los jefes es: '¿Y el GCAC que está asignado allí?', pero como son órdenes que recibimos de parte de los jefes (de montar el control vehicular), allí solo limitarnos a si ellos nos piden informar, tenemos que informar que no estamos dando el patrullaje allí y porque nos han asignado a otro sector". (Policía 9).*

> *"Con la Policía comunitaria tenemos subsectores asignados; sin embargo, casi no vamos a esos subsectores porque hay diferentes actividades que cumplir y nos están poniendo un control vehicular que va de las 6 de la mañana a las 21 horas, todo el día estar parados allí asoleándose, aguantando hambre... y enfrente de donde tenemos el control está la marginal, la comunidad; allí se está dando la venta de drogas adentro, allí están los cipotes pandilleros echándose el rollo". (Policía 7).*

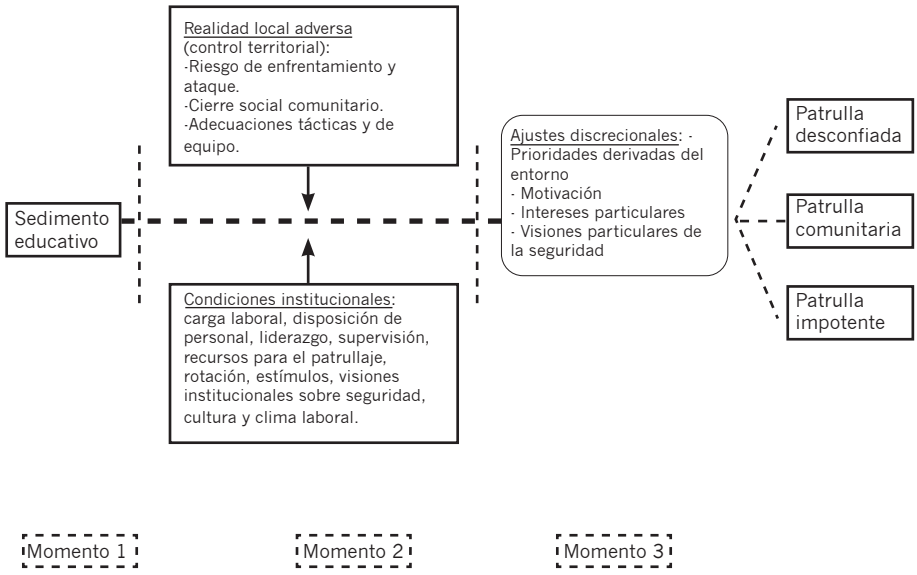
Los policías no resienten tener que montar un control vehicular en sí mismo, sino que por ello desatienden su zona asignada y eso los hace sentir impotentes de realizar un trabajo a mediano y largo plazo. De modo que al realizar un nuevo patrullaje, la motivación y la proactividad se ven disminuidos, y como resultado emerge la patrulla impotente.

Como resumen de la sección de resultados, véase a continuación el Diagrama 2, donde se han colocado los principales hallazgos de la investigación de acuerdo a la relación hipotética desarrollada en el Diagrama 1.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

**Diagrama 2 Relación dinámica del objeto de estudio de acuerdo a hallazgos**




Fuente: Elaboración propia.

## 8. Conclusiones

- Hay 3 elementos clave de tipo externo a la patrulla que intervienen para configuran los mecanismos de ajuste para el patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas: 1) Factores derivados del entorno local adverso (territorio con presencia de pandillas); 2) factores derivados de las condiciones institucionales de la PNC; y 3) sedimento educativo y experiencias previas. Estos elementos actúan sobre la patrulla quien escoge colectiva o individualmente el estilo de trabajo a realizar, mediante ajustes discrecionales que derivan en 3 estilos de patrullaje. Cada uno de los estilos supone una combinación particular. Patrullaje desconfiado: Donde predominan los elementos de la realidad local adversa, las prioridades derivadas de ello y las visiones particulares de la seguridad. Patrullaje comunitario: Que surge del sedimento educativo, ciertos lineamientos institucionales y la motivación personal del policía (puede tener finalidad instrumental o finalidad ontológica). Patrullaje impotente: El cual está conformado principalmente por elementos de las condiciones institucionales que se identifican como adversos, los cuales adquieren más relevancia en entornos donde las pandillas ejercen control territorial.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

- El elemento formativo está presente en los 3 estilos de patrullaje, sin embargo, su presencia más evidente es en la patrulla comunitaria, esto por los datos que se presentaron sobre la gran cantidad de capacitaciones que se han impartido a casi todo el personal policial. De manera general, la enseñanza sobre patrullaje a pie es difícil de rastrear porque los policías entrevistados han sedimentado ese aprendizaje en conjunto con su práctica, esto debido a que se trata de un saber predominantemente procedimental. El aprendizaje académico siempre es puesto a prueba en la práctica profesional, en tanto acervo de conocimiento a mano. Sí puede afirmarse que el elemento formativo no logra conformar ajustes de patrullaje por sí solo, en especial en entornos locales con alta presencia de pandillas y lo que ello implica, tal como se ha descrito en los hallazgos. De esta manera, la formación sobre patrullaje y las capacitaciones sobre un estilo de patrullaje, solo serían un elemento más en la conformación de ajustes sobre estilos de patrullaje a desarrollar en el terreno.

- Las patrullas analizadas están conformadas por personal policial y de la fuerza armada. Contrario a lo que se sostiene por algunos organismos de la sociedad civil, quienes argumentan un grado de militarización por el solo hecho de incorporar personal militar en las patrullas; los hallazgos indican que las patrullas GCAC del municipio de Santa Tecla están dirigidas en aspectos fundamentales por elementos policiales. Incluso, ya que los policías por patrulla ascienden a 1 o 2 como máximo, el grado de discrecionalidad es mayor para determinar estilos de patrullaje de acuerdo a los elementos que se han mencionado en las secciones anteriores (ver Diagrama 2). Esto implica que el "encuadramiento" policial disminuye y la discrecionalidad policial aumenta.

- La determinación de los ajustes discrecionales del patrullaje es un proceso de selección de alternativas in situ pero precedido de varios elementos, por ello, deben evitarse 2 interpretaciones extremas que simplifican demasiado la realidad de la patrulla: 1) No se trata de un libre albedrío pues los agentes de Policía responden a marcos organizativos e institucionales (Monjardet, 2010) y su actuar está mediado por encuadramientos operativos, cadenas de mando, supervisiones y otros mecanismos de control interno; 2) no podría evitarse la discrecionalidad con la implementación de más supervisión de campo o el incremento de controles internos, pues en el modelo de análisis propuesto, la supervisión es solo un elemento más de todos los que intervienen; de hecho, los entrevistados afirman que un estilo de supervisión inadecuado desmotiva al personal (de acuerdo a Monjardet 2010, la Policía opera con modelos de autoridad negociada), sobre todo cuando se tiene en cuenta que la actividad policíaca está llena de toma de decisiones, libertad de movimiento y relaciones sociales que son prácticamente imposibles de controlar de manera omnipresente. En todo



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

caso, la supervisión por sí sola no resolvería la discrecionalidad, pues esta es una característica inherente a la labor del policía. En cambio, es plausible estimar que ciertos estilos de supervisión acompañados de otros elementos del contexto institucional, sí podrían lograr efectos de alineamiento de las patrullas.

- Hay un énfasis en el objetivo de recolección de datos para finalidades de inteligencia cuando se realizan patrullajes a pie en lugares con alta presencia de pandillas. Esto se asume como una característica del patrullaje potente (por oposición al impotente) con objetivos a mediano y largo plazo. Este énfasis toma fuerza debido a las características del entorno local adverso donde se asume que operan estructuras del crimen organizado y ejercen poder fáctico en el territorio. Por lo tanto, la fuerza pública asume como misión la recuperación de la soberanía en esos espacios, lo cual supone no solo dirigirse a impedir la realización de los delitos en sí mismos, sino a evitar la pervivencia de las estructuras criminales en tanto vehículo organizativo que posibilita el ejercicio del poder-dominación discrecional (Weber, 1977).

- A diferencia de un patrullaje por puntos calientes, donde se utiliza una táctica de saturar el entorno mediante el incremento del pie de fuerza policial; en los patrullajes realizados en comunidades con alta presencia de pandillas, el concepto de éxito no está determinado por la disminución de indicadores de delitos (que de hecho no se tienen registros claros por las cifras oscuras y el cierre social comunitario), sino por disminuir la presencia operativa y subyugante de las estructuras criminales. La finalidad de las patrullas estará determinada por garantizar el orden público y eso pasa por recuperar el control social y territorial.

**9. Recomendaciones**

- Debe darse sostenimiento y estabilidad a los patrullajes en zonas con alta presencia de pandillas, pues de esta actividad pueden derivarse elementos clave para el logro de objetivos de mediano y largo plazo sobre las estructuras pandilleriles que ahí se asientan: Recuperar el control territorial en zonas que se ven afectadas por el accionar de las pandillas; asegurar los derechos y libertades de la ciudadanía; y golpear los ciclos de reproducción social de las estructuras delictivas que establecen cadenas de complementariedad en esos lugares.

- Se recomienda realizar planificaciones de patrullaje en base a mapas microterritoriales de las zonas donde ejercen presencia e influencia las pandillas, con ello se prevería el efecto globo pudiendo realizarse proyecciones de desplazamientos urbanos o rurales, de modo que los patrullajes estén interconectados y se trabaje en base a estrategias conjuntas de presión. Una estrategia regional para patrullajes en zonas


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271 - 320

con alta presencia de pandillas, requiere de una planificación basada en inteligencia criminal que sea anticipativa a los giros de acción de las pandillas. Asimismo, experiencias de patrullaje en otros países (Reiner, 2012) dan cuenta que un adecuado análisis de incidencia delictiva, estudio de actores locales y lugares de riesgo; ofrecen mejores posibilidades de éxito para incrementar el impacto del patrullaje.

- La definición de un rumbo regional y estados de salida a mediano y largo plazo, ofrecerían posibilidades de mejorar el apoyo intrainstitucional a las patrullas, modificando de manera positiva el elemento clave que configura el mecanismo de ajuste denominado patrullaje impotente. Es decir, la institución policial debe propiciar las condiciones de trabajo materiales y subjetivas que doten de motivación y rumbo a las patrullas. Que las empuje a ser proactivas y a encontrar los mejores estilos de patrullaje que permitan recuperar el control territorial.

- En el campo educativo, se recomienda impulsar cursos sobre toma de decisiones a nivel operativo en la gestión territorial de la seguridad. Ello trasciende los cursos orientados a un enfoque particular sobre el patrullaje. Ha quedado planteado a través de los hallazgos, que todas las patrullas seleccionan discrecionalmente qué estilo de patrullaje realizar, por medio de mecanismos donde sopesan factores de tipo institucional, del entorno y personales; por lo tanto, lo que debe formarse es el procedimiento para realizar los ajustes y no un estilo de patrullaje de manera unívoca. Se recomienda desarrollar programas formativos dirigidos a generar competencias para identificar elementos clave del entorno, organizar estilos de patrullaje, organizar comportamientos de control y comunitarios de manera estratégica, elementos de inteligencia cultural, cultura pandilleril y otros que permitan ventaja para el patrullaje en zonas con alta presencia de pandillas, y sobre todo, idear estilos de patrullaje conducentes a la recuperación del control territorial.

- Hecho el planteamiento anterior, es importante impulsar el desarrollo de competencias clave en los policías para el establecimiento de relaciones sociales con los habitantes, no solo de acercamiento comunitario sino también de control inteligente; ello porque estas competencias son instrumentales para el logro de objetivos de mediano y largo plazo. Es importante evitar en el proceso formativo, la decantación hacia estilos de trabajo impotentes mediante la enseñanza de elementos de inteligencia emocional y situacional (para sobreponerse a la adversidad institucional y del entorno territorial). Si bien los procesos formativos policiales son un sedimento básico, es importante recalcar que su asimilación es clave para lidiar con el entorno, incluso cuando este es adverso.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

- Adicionalmente, tanto la PNC como la ANSP deben valorar la inclusión de herramientas tecnológicas de apoyo para el trabajo territorial, tales como sistemas de posicionamiento global, portación de mapas de incidencia en medios electrónicos, aplicaciones móviles para el ingreso y consulta de datos territoriales, así como la captura de información del lugar por medio de tecnología de la información. Esto último podría incrementar las posibilidades de éxito de una patrulla en tanto se haría un mejor manejo y resguardo de la información para el análisis de criminalidad y mejoraría el traspaso de funciones en caso de traslados de personal.

## Bibliografía

### Libros y artículos

Adler de L., L. (1994). Supervivencia en una barriada en la Ciudad de México. En L. Adler de L. (Compiladora). Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana. México, DF: FLACSO.

Antón y B., F. de (2006). Táctica policial. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Brandariz, J. A. (2016). El New Public Management y las políticas penales. Nuevo Foro Penal, 12(87), pp. 181-219. Recuperado de: http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/viewFile/ 4360/3644

DIGESTYC. (2012). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2011. Ciudad Delgado, El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.

Gayraud, J. F. (2007). El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado. Barcelona, España: Urano – Tendencias.

Garrigo, V. y Gómez, A. M. (1998). Diccionario de Criminología. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

Gómez, H. C. [Compiladora] (2012). Control territorial y resistencias. Una lectura desde la seguridad humana. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Gourley, D. y Bristow, A. (1968). Administración de patrullas policiacas. México DF: Editorial Limusa – Wiley S.A.

Hernández-Anzora, M. (2016). Las maras después de la tregua: Discusión sobre su impacto político. Perspectivas. N° 15/2016.

INCIDE. (2016). El Salvador: Nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015). San Salvador, El Salvador: Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social.

Kelling, G. L., Pate, A., Ferrara, A., Utne, M., & Brown, C. E. (1981). The Newark foot patrol experiment. Washington, DC, United States: Police Foundation.

Landeros, E., Padilla, S., y Villalobos, L. (2016). Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador. Revista Policía y Seguridad Pública, 6(2), pp. 81-114. doi: http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2990

López, A. (2016). Cine: Barrios en guerra. Río de Janeiro. Revista Policía y Seguridad Pública, 6(1), pp. 404-406. doi: http://dx.doi.org/10.5377/rpsp. v6i1.2716

Lukes, S. (2007). El poder: Un enfoque radical. Madrid, España: Siglo XXI Editores.

Luna, A. (2016). Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial. Revista Policía y Seguridad Pública, 5 (2), pp. 415-445.doi: http://dx.doi.org/10.5377 /rpsp. v5i2.2335

Maihold, G. (2015). Crimen y violencia en América Latina: Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado. Documento de trabajo 2015-1. Abril de 2015. San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Manwaring, M. G. (2008). La soberanía bajo asedio. Las pandillas y otras organizaciones criminales en Centroamérica y México. Air & Space Power Journal, edición en español. Recuperado de: http://www. airpower. maxwell.af.mil/apjinternational/ apj-s/2008/2tri08/manwaring.htm

Martínez, J. E. (2015). La profesionalización de la gestión de las políticas de seguridad ciudadana: desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador. Revista Policía y Seguridad Pública, 5(2), pp. 483-507. doi: http://dx.doi.org/10.5377/rpsp. v5i2.2337

Medina, A., J. (2011) Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana. Buenos Aires, Argentina: Editorial Edisofer SL y Editorial BdeF.

Mijango, R. (2013). Tregua entre pandillas y/o proceso de paz en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Raúl Mijango.

Monjardet, D. (2010). Lo que hace la Policía. Sociología de la fuerza pública. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Moodie E. y Martínez J. (2015). En las llamas de la paz. La quema de un bus y los significados de la violencia. En O. Meléndez, y A. Bergman (compiladores). (2015). Violencia en tiempos de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia.

Neocleous, M. (2010). La fabricación del orden social: Una teoría crítica sobre el poder de la Policía. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Penilla, H., Hernández, L., Cortés, Y. y De León, I. (2015). Frontera imaginaria. Una aproximación desde el quehacer policial. Análisis de Ingeniería Jurídica. Abril 20 de 2015. Recuperado de: https://newsmenteinternazionale .files.wordpress. com/2015/11/fronteras-imaginarias-1.pdf

PNUD. (2009). Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD y FUNDAUNGO (2009). Almanaque 262. Estado del desarrollo humano en los municipios de El Salvador 2009. San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. Recuperado de: http://www.pnud.org.sv/2007/component/ option,com_docman/task,cat_view/gid,223/Itemid,99999999/?mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.sv%29

PNUD. (2014). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad con rostro humano. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ransley, J. y Mazerolle, L. (2010). Vigilancia de terceros y en asociación. En M. Mitchell y J. Casey (Eds.). Conducción y administración policiales. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo.

Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E. R., & Wood, J. D. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. Criminology, 49(3), pp. 795-831.

Reiner, R. (2012). La política de la Policía. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo.

Santos, H. (2014). Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025. Revista Policía y Seguridad Pública, 4(2), pp. 183-225. doi: http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v4i2.1762

Savenije, W. (2009). Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica. San Salvador: El Salvador. FLACSO-Programa El Salvador.

Schütz, A. (1974). El problema de la realidad social. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

Schütz, A., y Luckmann, T. (2001). Las estructuras del mundo de la vida. Argentina: Amorrortu.

Sullivan, J. P. (2003). Bandas, hooligans y anarquistas: La vanguardia de la guerra en red en las calles. En J. Arquilla y D. Ronfeldt. Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político. Madrid, España: Alianza Editorial.

Wakefield, A. (2006). The value of foot patrol: A review of research. Police Foundation.

Weber, M. (1977). Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 271-320

Weisburd, D., Wooditch, A., Weisburd, S., & Yang, S. M. (2016). Do Stop, Question, and Frisk Practices Deter Crime?. Criminology & public Policy, 15(1), pp. 31-56.

Zoethout, M. (2015). Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: Un análisis a partir del acuerdo "Santa Tecla Municipio Libre de Violencia". Revista Policía y Seguridad Pública, 5(1), pp. 179-246. doi: http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1989

Zoethout, M. (2016). Consolidar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: Lecciones del trabajo comunitario en comunidades de alto riesgo. Revista Policía y Seguridad Pública, 6(2), pp. 115-204. doi:http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2991

**Prensa**

González, L. (2011). Funes: Narcomenudeo, principal causa de violencia y homicidios. La Prensa Gráfica. Judicial. 29 de julio de 2011. Recuperado de: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/201947-funes-narco menudeo-principal-causa-de-violencia-y-homicidios.html

Portillo, J. (2015). ¿Más recursos o más eficiencia? El Diario de Hoy. Editoriales. 9 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/opinion/editoriales/171652/mas-recursos-o-mas-eficiencia/

Redacción (2016). PNC y FAES lanzan fase de recuperación de territorios en La Campanera. La Prensa Gráfica. Judicial. 29 de abril de 2016. Recuperado de: http://www.laprensagrafica.com/2016/04/26/pnc-y-faes-lanzan-fase-de-recuperacion-de-territorios-en-la-campanera

Segura, B. (2016). PNC recibió 562 ataques armados de pandilleros durante 2016. Diario1.com. Nacionales. Recuperado de: http://diario1.com/nacionales/ 2016/11/pnc-recibio-562-ataques-armados-de-pandilleros-durante-2016/

# Efecto de los programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, en el desarrollo profesional de la Policía en El Salvador, 2015*

Gonzalo Rodríguez

Global Society, El Salvador
direccion@globalsociety.ws

Recibido: Marzo 9 de 2017
Aceptado: Mayo 6 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 321-398]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4314

**Resumen**

El presente artículo está fundamentado en el informe de evaluación anual de la Policía Nacional Civil (PNC), realizado por la firma consultora Global Society. Su objetivo es determinar los cambios que los procesos de formación sistemática que se desarrollan en la ANSP y en la PNC, han tenido en el desarrollo profesional de la Policía. La metodología del estudio se basó en la aplicación de técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección de datos. Dentro de las primeras, se encuentra el empleo de encuestas dirigidas al personal policial y a los ciudadanos. En cuanto al segundo grupo de técnicas, se facilitaron entrevistas en profundidad y se realizaron grupos focales. Los resultados indican que existe un crecimiento importante en las capacidades de estas 2 instituciones (ANSP y PNC), por desarrollar procesos de formación cada vez más eficientes. Los procesos educativos, por lo general, cumplen con los estándares requeridos en áreas como planificación, evaluación, seguimiento, prácticas etc.; sin embargo, aún existen temas que deben ser atendidos, como por ejemplo, una mayor coordinación entre ambas instituciones y establecer parámetros educativos similares de funcionamiento. En su parte final, el estudio presenta un conjunto de recomendaciones que, de ser aplicadas, mejorarían sustancialmente el esfuerzo de formación que se realiza en la Policía.

**Palabras clave**

Formación policial, capacitación, desarrollo profesional, policía.

- Estudio original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el onceavo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”.

# Effect of the training programs of the National Academy of Public Security and the National Civil Police in the professional development of the Police in El Salvador, 2015*

Gonzalo Rodríguez

Global Society, El Salvador
direccion@globalsociety.ws

Received: March 9, 2017
Accepted: May 6, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 321-398 ]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4314

**Abstract**

This article is based on the annual evaluation report of the National Civil Police (PNC), conducted by the consulting firm Global Society. Its objective is to determine the changes that the systematic education processes developed at the ANSP and the PNC, have had in the professional development of the Police. The methodology of the study was based on the application of quantitative and qualitative data collection techniques. Among the first are the use of surveys addressed to police personnel and citizens. As for the second group of techniques, in-depth interviews and focus groups were conducted. The results indicate that there is a significant capacity building effort in these two institutions (ANSP and PNC), for developing increasingly efficient training processes. Educational processes, in general, meet the required standards in areas such as planning, evaluation, monitoring, practices, etc.; However, there are still issues that need to be addressed, such as greater coordination between the two institutions and establishing similar educational performance parameters. In the final part, the study presents a set of recommendations that, if implemented, would substantially improve the training effort that is carried out in the Police.

**Keywords**

Police education, training, professional development, police.

- Original study submitted to the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the eleventh issue of the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

**Introducción**

El presente documento tiene como finalidad, exponer los resultados del estudio realizado por la firma consultora independiente Global Society, bajo la coordinación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), sobre los programas de formación que desarrollaron tanto la ANSP como la PNC durante el año 2015.

Dicha evaluación se ha propuesto valorar los programas de formación que han impartido la ANSP y la PNC, y su efecto en el desarrollo profesional de los recursos humanos de la Policía Nacional Civil, a fin de analizar y determinar cómo ha impactado la formación policial desarrollada en el nuevo paradigma de la seguridad pública. Estos propósitos llevan a hacer algunas consideraciones de tipo conceptual, que permiten exponer los fundamentos desde los cuales ha sido desarrollado este estudio.En primer lugar, se ha propuesto evaluar los programas de formación que ha impartido la PNC en coordinación con la ANSP.

Se han logrado identificar básicamente 3 tipos de cursos o capacitaciones: Los cursos de ascensos, los cuales están normados en la Ley Orgánica de la PNC en su artículo 3,y que corresponden a una de las responsabilidades de la ANSP de evaluar sistemáticamente al personal de la PNC y organizar los cursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascenso de sus miembros en todos losniveles y categorías. Existen además, los cursos de especialización y los cursos de actualización. Estos últimos están contenidos en la Ley de la Carrera Policial, en los artículos 43 al 51, estableciéndose que es deber de la Dirección General de la PNC y de los mandos de la misma, mantener permanentemente adiestrado y capacitado al personal policial. Así mismo, se establece que la PNC y la ANSP deberán planificar y organizar cursos, seminarios y conferencias para mantener actualizado al personal policial.

Sobre los programas y cursos de actualización, la Ley de la Carrera Policial establece que estos estarán dirigidos fundamentalmente a mantener e incrementar los conocimientos y la capacidad del personal policial en todos los niveles y categorías, en aquellas materias que hayan experimentado modificaciones o evoluciones substanciales. Con respecto a la especialización, la mencionada Ley define que la PNC, de acuerdo a las necesidades de servicio, determinará y solicitará a la ANSP los cursos de especialización que se requieran en las distintas áreas de la actividad policial. En cuanto a su objetivo, la formación especializada tendrá como finalidad la capacitación de expertos en áreas y funciones policiales concretas y la profundización en determinadas materias. La idea, señala el mismo documento, es que las personas que la Dirección General de la PNC, en base a aptitudes y necesidades de servicio, designe a ocupar estos cargos, sean aquellas que han sido especializadas.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La evaluación ha explorado preferentemente este tipo de formación, aunque ha descubierto que existe una serie de procesos de capacitación que se dan en la Policía, que no necesariamente se desarrollan en los canales institucionales. ¿A qué tipo de canales se referirá este estudio? En primer lugar, a la Academia Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia que ha sido designada para asegurar que dichos procesos cumplan con criterios y estándares apropiados. Por otra parte, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la PNC establece que la División de Talento Humano, por medio del Centro de Formación y Capacitación Institucional, en coordinación con la ANSP, mantendrá un sistema de investigación de necesidades de formación especializada y de capacitación en áreas afines a la labor policial, para que diagnostique y proponga estrategias y metodologías para su ejecución en las distintas áreas de la corporación policial.

La ANSP y el Centro de Formación y Capacitación Institucional, son los principales referentes investigados en este proceso, para determinar el modelo de formación que se desarrolla en el sistema policial. En este sentido, poner la mirada en la formación policial representa analizar los múltiples factores y actores que intervienen, desde la fase de diagnóstico hasta la implementación y evaluación de los procesos formativos. Un estudio de este tipo, debe proporcionar un conocimiento que sea útil para el diseño de estrategias que garanticen la calidad de las acciones formativas y que se asegure el desarrollo profesional que la institución requiere, en concordancia con los tiempos actuales. En este esfuerzo, es sumamente útil clarificar el tipo de vínculo que existe entre las necesidades de profesionalización y modernización ya antes planteadas y toda la estructura que permite que esta acción sea posible. Se habla de los sistemas financieros en apoyo a la formación, los recursos humanos y tecnológicos con los que se cuenta, las políticas educativas que configuran el actual ambiente, el modelo de Policía que se pretende consolidar y el grado de coordinación y sinergia entre los actores.

A partir de esta evaluación, se han establecido cuáles son las fortalezasy debilidades de las acciones que se realizan, cómo el contexto está influenciando dichos procesos y viceversa,ycuáles deben ser las medidas o decisiones que se deben tomar para mejorar la calidad de la formación.

Por otra parte, en la rendijas de los procesos de formación de la Policía, se han colado algunos factores que ahora se consideran restrictivos al nuevo de modelo de Policía, dentro de los que se encuentran la excesiva centralización, la sostenibilidad de las acciones de formación en las modalidades antes señaladas y el modelo profesional autoritario con características militares que podría coexistir con los nuevos paradigmas.

Para llevar a cabo esta evaluación, se han empleado técnicas mixtas, es decir, estrategias de recolección de datos cualitativas y cuantitativas. Den-


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

tro de las primeras, se ha aplicado la técnica del grupo focal, grupos de discusión y entrevista a informantes clave. En las técnicas cuantitativas, se han aplicado encuestas a policías, a jefes policiales que tienen personal bajo su mando y a la población civil, para conocer su opinión sobre el trabajo que desarrolla la PNC.

Esta evaluación se propuso dar cuenta del impacto que los programas de formación desarrollados por la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil, han tenido en la formación policial. Estos programas, como plantea Tünnermann (2008), no son instrumentos aislados, sino que corresponden aun determinado modelo educativo que es, en términos pedagógicos, un conjunto de paradigmas educativos que la institución profesa. Esta concepción es la principal fuente orientadora para la docencia, la investigación, la extensión, la vinculación y los servicios.

El modelo que la ANSP utiliza es el basado en competencia, que para José Ángel García (2011), es aquel que toma en cuenta los procesos cognitivos-conductuales, como comportamientos socio-afectivos (aprender a aprender, aprender a ser y a convivir), las habilidades cognoscitivas y socioafectivas (aprender a conocer), psicológicas y sensoriales y motoras (aprender a ser) para llevar a cabo una función o una actividad.

Desde la perspectiva del estudio, la formación es un proceso sistemático y organizado, que tiene como eje central, un propósito u objetivo a alcanzar, un conjunto de procedimientos para alcanzarlos y una forma de determinar que dicho fin se ha alcanzado. Un programa de formación entonces, recoge todos los componentes y herramientas para desarrollar la formación: Esto es una currícula, una metodología, un sistema de evaluación y otros factores que son necesarios como la relevancia, el nivel de actualidad de los contenidos y su grado de aplicabilidad.

Desarrollar una evaluación a partir de esta perspectiva, también demanda de un enfoque metodológico sistémico. Es por ello, que en la investigación se ha utilizado la metodología CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos) propuesto por Stufflebeam (1971).

**El contexto** en la evaluación bajo este enfoque, analizó aspectos que forman parte del ambiente donde se desarrollan los procesos que impulsan la ANSP y la PNC.

La evaluación de los **insumos** se basó en la capacidad para valorar los recursos con los que cuenta el programa de formación de los miembros de la PNC, los recursos financieros y las condiciones en los que se desarrollan los procesos de formación.

La evaluación de **procesos** permitió identificar las fortalezas y debilidades de la planificación y los procedimientos que son ejecutados en la formación de policías, aquí se describen y se juzgan las actividades desarrolladas.

La evaluación de **productos** se refirió a recopilar descripciones y juiciosacerca de los resultados obtenidos por el sistema de formación y relacionarlos con los objetivos propuestos, la información proporcionada por el contexto, por la entrada de dato y por el proceso de interpretar su valor y su mérito.

A este modelo, se agrega la **retroalimentación**, es decir, aquellos procesos que le permiten al sistema saber si se están generando los resultados esperados por el proceso de formación, los sistemas de monitoreo y comunicación entre los distintos niveles. En la Tabla 1 se puede visualizar cómo se ajustan los objetivos de la consultoría con el modelo CIPP+R.[1]

## 1. Objetivos del estudio

### 1.1 Objetivo general

Evaluar los programas de formación que ha impartido la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), en el período 2014-2015, a fin de analizar y determinar cómo ha impactado la formación policial en el desarrollo del nuevo modelo de Policía.

### 1.2 Objetivos específicos

1. Evaluar el contexto institucional, político y socioeconómico en que se da la formación, ANSP-PNC durante el período 2014-2015.

2. Estudiar qué cambios institucionales (en las políticas, prácticas y creencias), se han generado en la PNC que directamente han sido influenciados por el programa de formación.

3. Analizar e identificar cómo afectan los actores involucrados en el proceso de formación y conocer su influencia específica en los resultados.

## 2. Metodología

La metodología que la firma consultora empleó, se fundamentó en el modelo CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos) propuesto por Stufflebeam (1971). Por tanto, la evaluación realizada bajo este modelo, buscó identificar estos 4 ámbitos,adicionando la fase de la retroalimentación.

1 La R, en el modelo significa retroalimentación.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 1. Relación entre los objetivos del estudio y el modelo de evaluación propuesto**

| | Contexto | Insumos | Procesos | Productos | Retroalimentación |
|---|---|---|---|---|---|
| **Objetivos del estudio** | Evaluar el contexto institucional, político y socioeconómico en que se da la formación ANSP-PNC (1)* | Papel de los actores involucrados en el proceso de formación y conocer su influencia específica en los resultados (3) | Verificar si se ha logrado la cualificación profesional del policía en función de sus tareas (4)<br><br>Estudiar si los procesos formativos propician el análisis de los procesos sociales (5)<br><br>Proponer medidas con el objetivo de crear o desarrollar sistemas existentes y redefinir funciones en los implicados (7) | Cambios institucionales en las políticas, prácticas y creencias que se han generado en la PNC, influenciadas por el programa de formación (2) | Conocer si se promueve mejorar la comunicación y colaboración entre categoría y servicios (6) |

* Los números entre paréntesis se corresponden con los 7 objetivos específicos de la evaluación.
Fuente: Elaboración propia

ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

### 2.1 Técnicas de recolección de la información

Para el presente estudio, se aplicó una serie de metodologías, tanto cualitativas como cuantitativas, que estuvieron en función del tipo de información que se recolectó. En la siguiente tabla, se resumen los objetivos propuestos y la metodología empleada.

**Tabla 2. Fuentes a emplear y metodologías de recolección de datos, según objetivos del estudio**.

| Objetivos del estudio | Fuentes | Metodología |
|---|---|---|
| Evaluar el contexto institucional, político y socioeconómico en que se da la formación ANSP-PNC | Docentes de la ANSP y policías que se dedican a la formación como instructores, monitores y evaluadores de alumnos en prácticas.<br>Documentos institucionales | Grupos de discusión,<br>revisión bibliográfica y análisis de contenido |
| Cambios institucionales en las políticas, prácticas y creencias que se han generado en la PNC, influenciadas por el programa de formación | Subdirector general y jefes de las subdirecciones.<br>Jefes de Talento Humano y del Centro de Capacitación y Formación Institucional.<br>Documentos institucionales | Grupo de discusión,<br>revisión documental y<br>entrevistas en profundidad |
| Papel de los actores involucrados en el proceso de formación y conocer su influencia específica en los resultados | Profesores no policías de la ANSP y de la PNC | Grupo focal |
| Verificar si se ha logrado la cualificación profesional del policía en función de sus tareas | Formadores de la ANSP-PNC.<br>Personal de la PNC | Grupo focal y<br>encuesta |
| Estudiar si los procesos formativos propician el análisis de los procesos sociales | Personal policial de la PNC | Encuesta |
| Conocer si se promueve mejorar la comunicación y la colaboración entre categoría y servicios | Subdirector general y jefes de las subdirecciones.<br>Jefes de Talento Humano y del Centro de Capacitación y Formación Institucional. | Entrevista a informante clave |
| Proponer medidas con el objetivo de crear o desarrollar sistemas existentes y redefinir funciones en los implicados. | ANSP-PNC y personal de las universidades | Técnica Delphi (grupo de expertos en educación) |

Fuente: Elaboración propia


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Las técnicas que se emplearon y que han sido consignadas en la tabla anterior son:

- **Encuesta**. Esta técnica consistió en la aplicación de un instrumento previamente codificado a una muestra seleccionada aleatoriamente. Es de naturaleza cuantitativa y su aporte es que permite medir los fenómenos de interés por medio de porcentajes, medias y otras herramientas estadísticas.

- **Grupo focal.** Su principal objetivo fue encontrar patrones de respuestas de un grupo que posee una cierta homogeneidad alrededor de una entrevista. Por ejemplo, un grupo de mujeres agentes de la PNC y un grupo de docentes de la ANSP.

- **Grupo de discusión**. Esta técnica se fundamenta en el diálogo con diferentes actores sobre un determinado tópico de investigación, la cual es guiada por un facilitador hasta encontrar consensos y disensos sobre la temática que se aborda. Aquí los actores están en constante comunicación, el facilitador solo orienta la conversación.

Sobre los aspectos a medir, los indicadores seleccionados para la evaluación fueron los que se presentan a continuación.

**Tabla 3. Indicadores seleccionados para evaluación**

| Objetivos | Dimensiones a medir |
|---|---|
| Evaluar el contexto institucional, político y socioeconómico en que se da la formación ANSP -PNC | - Cambios en la política educativa de la ANSP<br>- Diseño de nuevos programas<br>- Enfoques del modelo educativo de formación<br>- Cambios en la currícula<br>- Asignación presupuestaria, etc. |
| Analizar e identificar cómo afectan los actores involucrados en el proceso de formación y conocer su influencia específica en los resultados | - Papel de cada uno de los actores en el proceso: Profesores no policías, instructores policías, monitores y evaluadores en el entrenamiento en el servicio<br>- El currículum oculto y agentes que los promueven<br>- El rol del personal administrativo<br>- Establecer la distinción entre la influencia que ejercen los instructores policías y los no policías en el proceso de formación |

| | |
|---|---|
| Estudiar qué cambios institucionales (en las políticas, prácticas, creencias), se han generado en la PNC que directamente han sido influenciados por el programa de formac ión | - Los modelos de diagnóstico y planificación de la formación que se da en la ANSP y PNC<br>- Las actitudes de la Policía relacionada con una perspectiva centralista, militar y vertical de las decisiones<br>- La profesionalización y modernización de la Policía |
| Analizar e identificar cómo afectan los actores involucrados en el proceso de formación y conocer su influencia específica en los resultados | - Identificación de los actores involucrados en la formación y las unidades a las que pertenecen<br>- Los procesos de planificación, metodología y diagnósticos que realizan de los cursos<br>- Nivel de formación de los formadores en ambas instituciones<br>- Grado de coordinación entre instancias formadoras de la ANSP, PNC y otros |
| Verificar si se ha logrado la cualificación profesional de la Policía en función de sus tareas | - Valoración que hace la población de los servicios que brinda la PNC<br>- Valoración de jueces y fiscales sobre el papel de la PNC<br>- Estimaciones de jefes policiales sobre la cualificación profesional del personal asignado |
| E studiar si los procesos formativos propician el análisis de los hechos sociales | - Herramientas de las que disponen para hacer un análisis de los hechos<br>- Grado de aplicación de acciones policiales para incidir en esa realidad social |
| Conocer si se promueve mejorar la comunicación y colaboración entre categorías y servicios | - Grado de colaboración que existe entre las diferentes categorías y servicios para extender los resultados de procesos formativos |
| Proponer medidas con el objetivo de crear o desarrollar sistemas existentes y redefinir funciones en los colaboradores implicados | - Identificación de áreas de mejora<br>- Estrategias a implementar para mejorar el proceso de formación y profesionalización de la PNC<br>- Perfiles redefinidos de las funciones de los colaborador es implicados |

Fuente: Elaboración propia

## 2.2 Muestra

Se estimó una muestra representativa a nivel nacional para la encuesta que se aplicó a los distintos niveles de la Policía Nacional Civil. El propósito del modelo de selección fue incluir a personal de las 4 regiones del país, así como incluir un porcentaje representativo de hombres y mujeres de forma proporcional.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Para la afijación de la muestra se propusieron los siguientes parámetros:

- Error de muestreo de ± 5%
- Nivel de significación del 95%

La muestra que participó en el presente estudio es la siguiente:

**Tabla 4. Participantes en el estudio por tipo de población, número de participantes, distribución y técnica a aplicar**

| No. | Población | Número de participantes | Distribución | Técnica a aplicar |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Jefes de las siguientes subdirecciones: Dirección General, Investigaciones, Seguridad Pública, Áreas Especializadas, Tránsito Terrestre, Policía Rural y Antipandillas | 7 | Uno por cada subdirección | Entrevista en profundidad |
| 2 | Población civil | 120 | 30 personas por región de país | Encuesta |
| 3 | Personal policial | 100 | Seguridad pública (20 por región y 40 para región metropolitana) | Encuesta |
| | | 10 | Investigaciones | |
| | | 20 | Áreas especializadas | |
| | | 30 | Tránsito Terrestre | |
| | | 20 | Policía Rural | |
| | | 20 | Antipandillas | |
| 4 | Especialista de educación de la PNC y ANSP | 20 | 10 por cada institución | 2 grupos focales |
| 5 | Grupo de especialistas de la ANSP/PNC y universidades | 10 | | Técnica Delphi |
| | Total | 357 | | |

Fuente: Elaboración propia

## 2.3 Procedimiento metodológico

En términos de procedimientos generales, el área técnica del estudio fue supervisada por el coordinador de campo de la firma consultora, quien también estuvo encargado de establecer un ágil sistema de comunicación y coordinación para levantar la información en el terreno.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La evaluación consideró los siguientes pasos metodológicos:

**Fase 1. Fase de campo**

Durante esta fase, se hicieron las visitas a las instituciones/personas señaladas anteriormente. Se aseguró contar con información confiable y de calidad.

**Fase 2. Procesamiento y análisis de la información**

Una vez la información fue recolectada, se elaboraron 2 bases de datos, una en Excel y otra en SPSS. Se crearon las gráficas y tablas requeridas, según los indicadores que se definieron. Global utilizó además el sistema Tableau y R para la creación de gráficos y mapas perceptuales para exponer los fenómenos que se estudiaron.

Para el procesamiento cualitativo, se utilizó el software Nvivo por medio del cual se hicieron 3 tipos de análisis esenciales para datos cualitativos: La técnica del wordcloud, que consiste en la elaboración de una nube de palabras que identifique aquellas áreas más relevantes, el uso de conglomerados de palabras y el mapa ramificado.

**Fase 3. Elaboración del informe final**

Ya con la data organizada y representada, se procedió a escribir el informe final. Se envió un primer borrador y luego de las observaciones, se escribió el documento definitivo. El formato de la entrega del informe fue en Word, de tal forma que permitió hacer las modificaciones correspondientes. Adicionalmente, se elaboró un brochure con un resumen de los resultados de la evaluación.

## 3. Contexto del estudio

Esta sección se orienta a exponer la situación económica, social y política en que se desarrollan los procesos de formación de la Policía Nacional Civil.

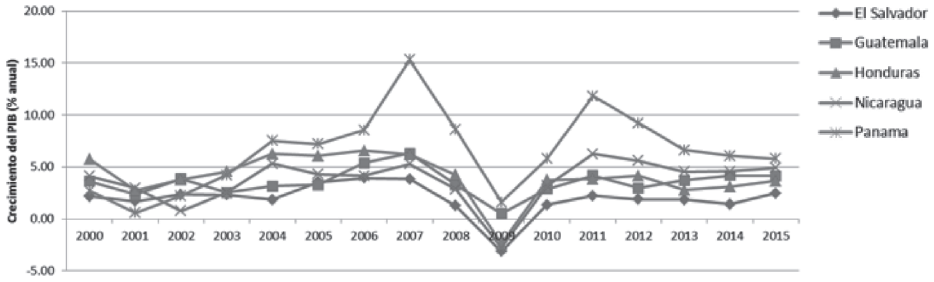
### 3.1 Contexto económico

La situación económica de El Salvador, desde los Acuerdos de Paz, muestra un crecimiento económico heterogéneo o mixto, como prefieren llamarlo los economistas. El país mejoró sustancialmente entre 1992 y 1995, con un crecimiento cercano al 6.8%; pero en el período 2000-2009, dicho comportamiento pasó a ser modesto al estar cercano a 2% e incluso negativo en el 2009. De acuerdo a las tasas de los últimos 15 años, el país ha estado por debajo de las demás naciones de la región centroamericana.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Según el Banco Mundial, el crecimiento del país durante el 2015 muestra una ligera mejora. En el siguiente gráfico es posible también apreciar que Panamá tiene el mayor crecimiento en los últimos cinco años. Guatemala, pese a la crisis social y política reciente ha mantenido una tasa de crecimiento sostenible. La línea del gráfico que muestra el comportamiento económico de El Salvador, es la de color anaranjado. Este gráfico también da cuenta que el bajo crecimiento del país no es reciente, sino lleva ya varios años sin lograr una adecuada recuperación.

**Gráfico 1. Crecimiento económico de los países de la región**




Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, base de datos. http://databank.bancomundial.org/data/databases.aspx

Uno de los rasgos de la economía salvadoreña es que está dominada por el sector servicios, el cual constituye el 60% del PIB, seguido por la manufactura y la agricultura. La economía está dolarizada desde el 2001. Un factor relevante en este análisis es que las remesas anuales que envían trabajadores principalmente de los Estados Unidos, representan el 17% del PIB.

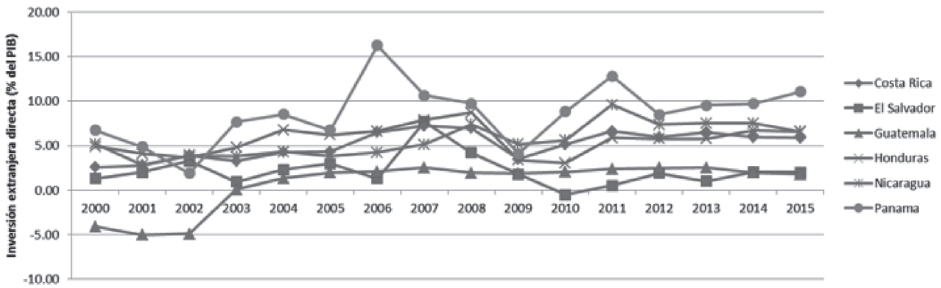
El sector de exportación más dinámico son las maquilas de productos fabricados y ensamblados, que poseen un bajo valor agregado y no son tecnológicamente intensivas. Los productos de las maquilas constituyen la mitad de todas las exportaciones.

Otro dato importante es la inversión extranjera directa (Foreing Direct Invesment-FDI-) como porcentaje del PIB, puede visualizarse en el siguiente gráfico, donde El Salvador, está siempre a la zaga de la región centroamericana. Panamá es el país con mayor inversión extranjera directa, seguida por Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 2. Inversión extranjera directa, entrada neta de capital para los países de la región centroamericana (balanza de pagos, US$ a precios actuales)**

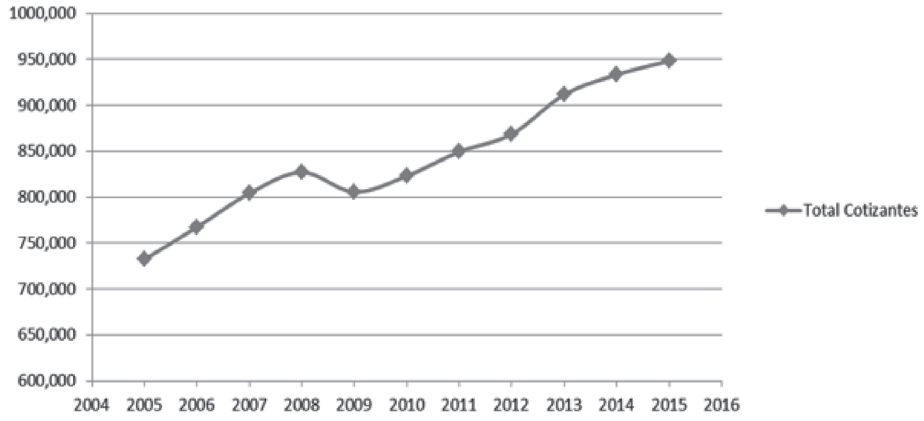



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, base de datos. http://databank.bancomundial.org/data/databases.aspx

Esta situación se refleja en diferentes aspectos, siendo uno de ellos el desempleo. Según el informe de análisis económico realizado por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2015), el problema de la crisis económica hay que buscarlo en el sistema capitalista, que como ha sido históricamente demostrado, provoca dinámicas cíclicas, que hace que se estanque el crecimiento cada cierto ciclo. Para el estudio citado, el capitalismo produce aspectos como la tendencia decreciente de la tasa de ganancia que perciben los empresarios, la concentración del capital y las condiciones del desempleo.En el siguiente gráfico, se aprecia cuál es la evolución del empleo, medido a partir de los cotizantes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Como puede apreciarse, desde 2005, se observa una tendencia hacia el alza, reportándose únicamente disminución en el año 2009. Esto podría indicar que la crisis económica no ha tenido mayor impacto en la dinámica de empleo; sin embargo, habría que matizar que un 21.6% son trabajadores de la industria de la manufactura y un 20% son trabajadores del Gobierno. Apenas un 1.7% es del sector agropecuario,y un 2.9% es del sector de la construcción.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

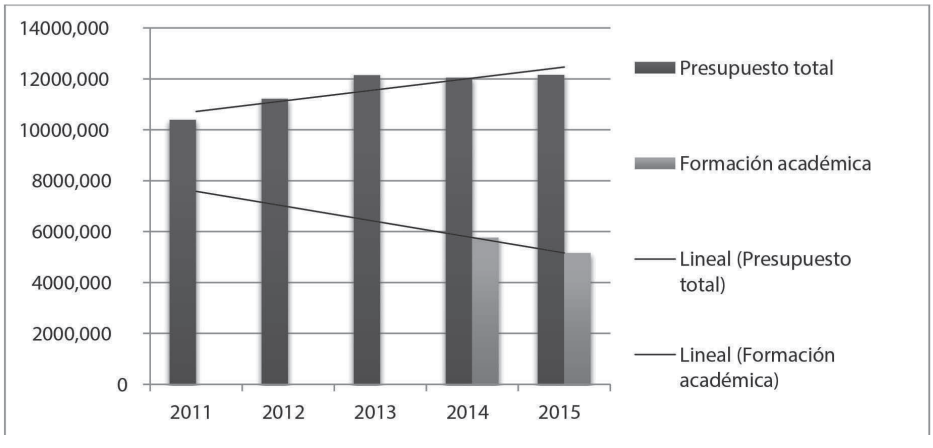
**Gráfico 3. Total de cotizantes del ISSS. El Salvador, 2005-2015**




Fuente: Memoria de Labores del ISSS, 2015.

Ahora bien, ¿cuál ha sido el impacto de la situación económica en los presupuestos de la Academia Nacional de Seguridad Pública? En los presupuestos totales por cada año, como lo muestra el siguiente gráfico, la tendencia es hacia el crecimiento, aunque hay una ligera disminución entre el año 2013 y 2014, que no logra recuperarse en 2015. Donde sí hay una evidente disminución es en las partidas destinadas a la formación académica, que disminuyen entre 2014 y 2015.

**Gráfico 4. Presupuesto de la Academia Nacional de Seguridad Pública. El Salvador, 2011-2015**




Fuente: Informes de Presupuesto de la Academia Nacional de Seguridad Pública para los años: 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

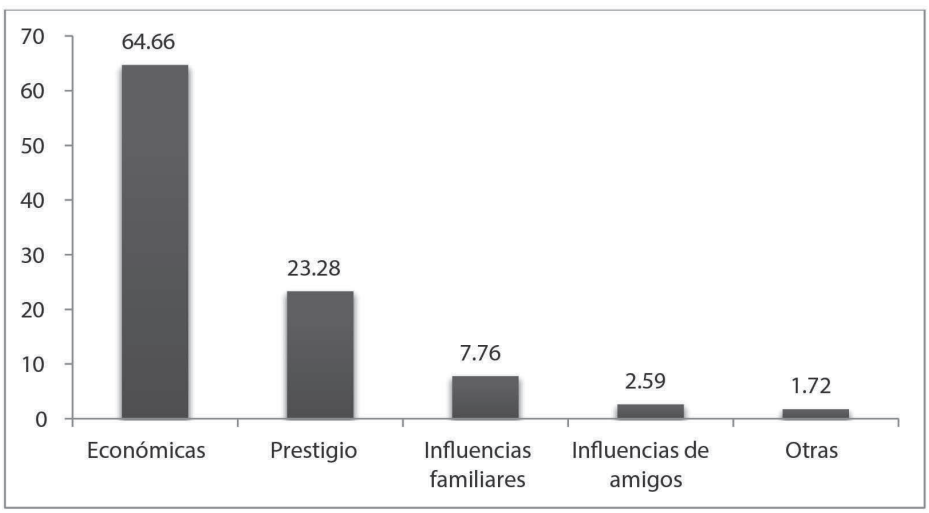
### 3.2 Contexto social

Para analizar el contexto social, es preciso establecer que muchos de los cambios que ocurren en la esfera económica, tienen su impacto en la dinámica social del país. Un primer acercamiento a este tema es la creciente fractura del esquema económico y el poco espacio que existe para los jóvenes para integrarse al mercado laboral. En un estudio realizado en 2014 (ANSP, 2014a), se encontró que la principal razón por la cual los agentes han ingresado a la PNC ha sido por razones económicas. Este vínculo entre clima económico y estrategias de vida, hace suponer que la Policía tendrá una importante demanda de jóvenes que buscan salir de la pobreza o del desempleo, mediante una posición en la corporación policial.

Esta realidad social plantea al menos 2 retos a la formación policial: Por una parte, el formar sensibilidad hacia el servicio policial conforme al nuevo modelo de Policía comunitaria, que está bastante alejada de la percepción que la ciudadanía tiene de lo que debe ser un policía. Por otro, la necesidad de seleccionar a aspirantes que muestren las mejores actitudes y habilidades para ser parte de la corporación policial.

En el siguiente gráfico, pueden observarse las razones -que señala el estudio referido antes-,por las cuales algunos miembros de la corporación han ingresado a la PNC. Como puede verse, la situación económica representa un importante motivador para ser parte de la Policía.

**Gráfico 5. Razones por las cuales los agentes hombres ingresaron a la PNC**



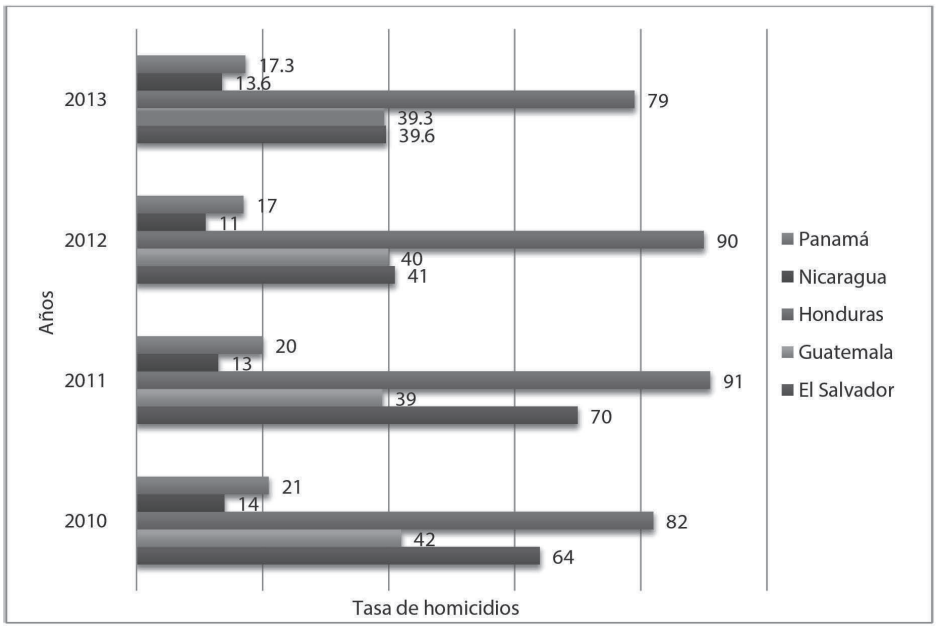

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2014.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Otro aspecto central del contexto social, es el surgimiento de nuevas formas de delitos y grupos que se dedican a actividades delictivas, ya que imponen un reto al sistema de seguridad pública, por ejemplo, el creciente número de homicidios, el tráfico de drogas, los delitos cibernéticos y el tráfico ilegal de personas; entre otros.

En los últimos años, la tasa de homicidios se ha incrementado. Como puede observarse en el siguiente gráfico, en el período comprendido de 2010 a 2013, la violencia se ha incrementado en los países del denominado "Triángulo Norte", conformado por Honduras, Guatemala y El Salvador; donde se observa una mayor acentuación de este problema. Aunque la tendencia es a la disminución, en el caso de El Salvador, hasta el periodo que analiza este informe que es 2015, el problema ha mostrado un comportamiento mixto de incrementos y disminuciones de la tasa de homicidios. Sin embargo, el fenómeno continúa siendo un reto para la seguridad, donde la Policía juega un importante rol, tanto en la prevención como en la reacción.

**Gráfico 6. Tasa de homicidios por país, 2010-2013**

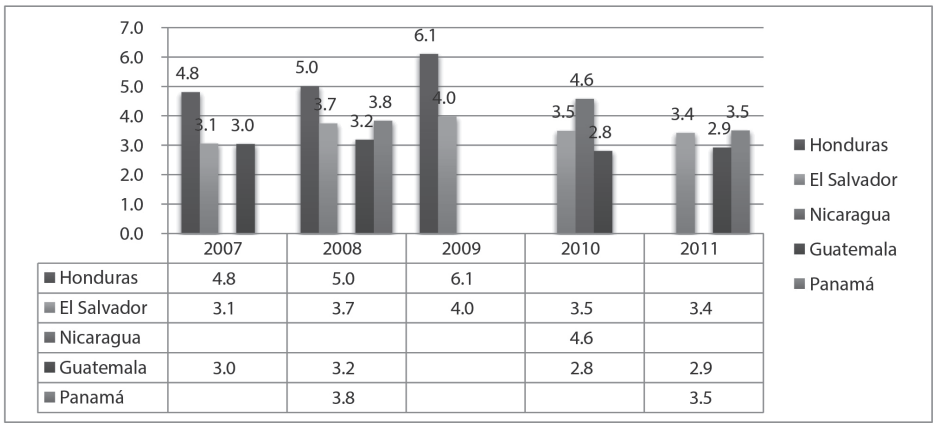



Fuentes:
Banco Mundial http://datos.bancomundial.org/
Universidad Autónoma de Honduras. http://iudpas.org/
Comisión Económica para América Latina y El Caribe http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

Una relación sustantiva que suele considerarse para analizar el contexto social de un país, es determinar los esfuerzos del Estado por mejorar las condiciones educativas, considerando la naturaleza estratégica que tiene la educación al incrementar las posibilidades de los jóvenes por encontrar un trabajo y por la incidencia de la educación en disminuir comportamientos violentos y crear una cultura de paz.

En el siguiente gráfico, se presenta el panorama de cuál es la inversión que realiza el Estado salvadoreño en educación y lo que sucede en el resto de países de la región. Guatemala y El Salvador presentan las tasas más bajas de asignación presupuestaria a este tema.

**Gráfico 7. Inversión en educación, 2007-2011 (Como porcentaje del PIB)**




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Honduras | 4.8 | 5.0 | 6.1 | | |
| El Salvador | 3.1 | 3.7 | 4.0 | 3.5 | 3.4 |
| Nicaragua | | | | 4.6 | |
| Guatemala | 3.0 | 3.2 | | 2.8 | 2.9 |
| Panamá | | 3.8 | | | 3.5 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y BCIE. Recuperado de:http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1944368211.pdf

### 3.3 Contexto político institucional

Un concepto clave en el presente estudio es la formación, la cual dependiendo del contexto en el que se utilice, podría tener diferentes significados. Es por ello, que se ha utilizado una metodología de aproximación al concepto desde diferentes ángulos y luego, se pretende abordar el tema central, que es la formación en la Policía Nacional Civil.

Como ha sido planteado, se entenderá por formación, al proceso sistemático y organizado, que tiene como eje central un propósito u objetivo a alcanzar, un conjunto de procedimientos para alcanzarlos y una forma de determinar que dicho fin se ha alcanzado.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Ahora bien, esta definición podría dar lugar a una interpretación mecanicista de la formación, como algo externo que manipula la condición de la persona que es formada. Sin embargo, Villegas (2008), aclara que en la formación, debe considerarse al hombre y a la mujer en su justa dimensión, es decir, como seres en desarrollo. Esto significa que la formación coadyuva al despliegue de las capacidades. La formación es energía e irreductible a cualquier acto de instrumentalización. Se trata de que el sujeto desarrolle libremente todas sus potencialidades y alcance seguridad y reconocimiento. La educación, enfatiza, es fundamental para que los sujetos logren alcanzar su pleno desarrollo (Villegas, 2008).

José Manuel García (2011), sostiene que la importancia de la capacitación radica en su aporte para volver a las organizaciones más efectivas. El éxito de las organizaciones se logra por medio de las personas. Que las personas desarrollen plenamente sus habilidades hace que las instituciones se desempeñen con éxito. Esto solo es posible lograrlo por medio de un sistema integral de capacitación que permita desarrollar en el personal los conocimientos, las habilidades y/o las competencias necesarias para que la organización pueda implementar sus estrategias para el logro de los objetivos institucionales, derivados de la planeación estratégica (García, J. M., 2011, p. 2).

En la formación de los recursos humanos, se suelen distinguir 3 tipos de formación: **La capacitación**, que es un actividad que proporciona el conocimiento y las habilidades necesarias para las posiciones que ocupan las personas en una organización, y que puedan desarrollar dichas funciones y responsabilidades de manera eficiente, en el tiempo y la forma (García, J. M., 2011). **El desarrollo** es una formación para el trabajador, para prepararlo a responsabilidades futuras, sobre todo si se ha detectado que dicha persona tiene potencial para ocupar cierta posición. En el caso de la PNC, hablándose refiere a los ascensos. Y finalmente, están **los entrenamientos,** que es la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos en las sesiones de capacitación, con el propósito de desarrollar dichas habilidades para mejorar el trabajo.

**¿Cómo es concebida la formación o la capacitación en la PNC?**

Los procesos de capacitación en la PNC tienen su propia concepción, la cual se irá reconstruyendo en este trabajo, a partir de documentos y percepciones de los miembros de la PNC o de la ANSP.

Así, se tiene que el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, establece el mecanismo relacionado con la formación, y se trata de un **programa anual de capacitación.** Dicho programa contiene 2 mandatos relevantes, el primero es que debe ser el resultado de una coordinación entre la PNC y la ANSP. Y segundo, plantea las posibles formas que puede asumir y que son:

- Cursos de ascensos
- Cursos de nivelación profesional
- Cursos de especialización
- Cursos de actualización.

En el artículo 39 de la Ley Orgánica, se establece también que el acceso a la PNC se hará por medio de un curso selectivo de formación básica impartido por la ANSP (Asamblea Legislativa, 1992a).

Una idea fundamental de la formación en la PNC es que esta debe ser profesionalizante. Esto tiene 2 significados, en primer lugar que dicha formación debe estar orientada a mejorar las habilidades de las personas en términos de su profesión, en este caso ser policía. Por otra parte, que se debe de contar con una institución que califica esa condición de profesional. En este marco es que surge la Academia Nacional de Seguridad Pública, una institución autónoma con la función de formar profesionalmente a los miembros de la PNC, evaluar sistemáticamente al personal y crear en los alumnos una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar en la sociedad, especialmente el respeto a los derechos humanos y su responsabilidad como servidores públicos (Asamblea Legislativa, 1992b).

Para Arévalo (2011), estas instituciones surgidas de los Acuerdos de Paz en 1992, fueron creadas con la intención de abrir un camino hacia la democratización y acabar con la instrumentalización histórica de los cuerpos de seguridad, al crear una Policía profesional, no partidista, democrática, encargada de brindar seguridad pública respetando los derechos humanos y alejada de toda concepción militarista de la seguridad.

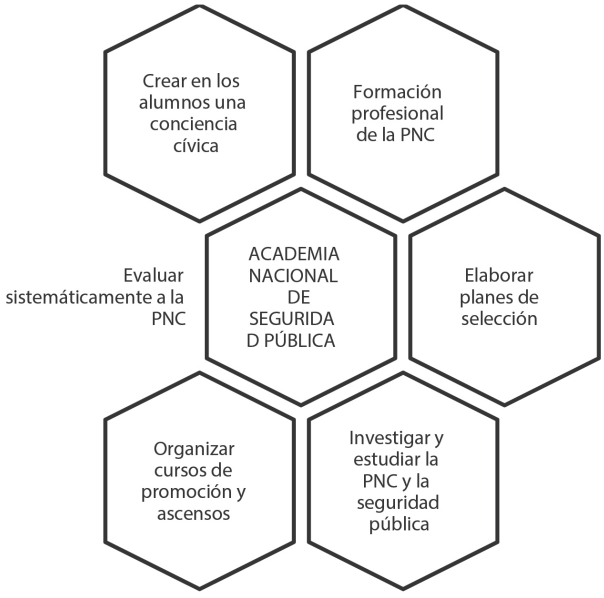
**Los tipos de formación policial**

La Academia Nacional de Seguridad Pública, tiene al menos 5 funciones claramente establecidas en su ley orgánica. En primer lugar, es responsable de la formación profesional de los miembros de la corporación. Una segunda responsabilidad es elaborar planes de selección para el ingreso a la Academia y la promoción en la PNC. Una tercera responsabilidad es investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y a laSeguridad Pública. También es responsable de evaluar sistemáticamente al personal de la Policía Nacional Civil y organizar loscursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías. Por último, tiene la responsabilidad de fomentar una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar los miembros de la PNC en la sociedad, especialmente el respeto


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

a los derechos humanos y su responsabilidad como servidores públicos (Asamblea Legislativa, 1992b).

**Ilustración 1. Principales responsabilidades de la ANSP de acuerdo a su Ley Orgánica**




Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo la responsabilidad de la formación, se la ha clasificado en 4 categorías: 1) El nivel básico o formación básica, cuando la persona desea convertirse en policía, 2) la especialización, 3) los cursos de actualización y 4) los cursos de ascensos.

El curso de formación básica, comprende un período de 11 meses, 8 de los cuales son de preparación teórico-práctica en la modalidad de internado en la ANSP y 3 meses de prácticas integrales en la PNC.

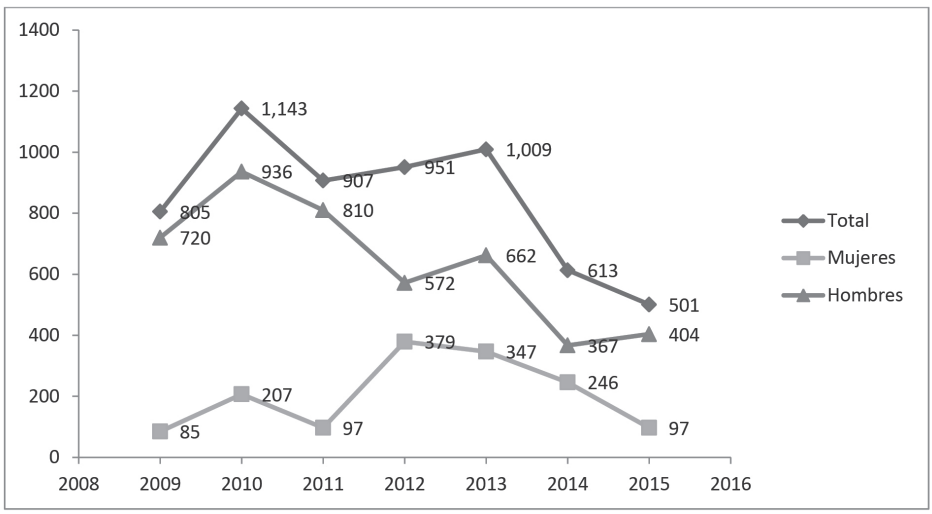
El currículo de formación para el nivel básico consta de 2 cuatrimestres con una duración de 6 meses. Los contenidos están organizados modularmente. Cada módulo contiene 6 asignaturas y una carga horario de 160 horas. En total, son 1,600 horas de clases en la ANSP y 480 horas de práctica integral en la PNC. La nota mínima de aprobación es 6.0.

Las asignaturas cubren una matriz básica de formación inicial y comprende temas como derecho constitucional, protección civil, legislación policial, derecho penal, doctrina institucional, redacción de documentos, de-

rechos humanos, leyes especiales, ética profesional. Así como temas más operativos como armamento y tiro, intervención policial, nomenclatura, investigación criminal y defensa personal.

En el siguiente gráfico, puede visualizarse el número de hombres y de mujeres que han sido formados por la ANSP desde el año 2009 hasta 2015. En estos 7 años se han impartido un total de 19 cursos. De forma global, el período que presenta un mayor número de personas en el nivel básico fue 2010 y 2013. Con respecto al sexo, un mayor número de hombres fue formado en el período 2010 y 2011. El sexo femenino por su parte, tiene una mayor incidencia en la planilla de formación del nivel básico en los años 2012 y 2013. Una tendencia que los datos configuran es una disminución en el grupo femenino para los años 2014 y 2015, donde se observa una caída del número de agentes mujeres formadas.

**Gráfico 8. Número de hombres, mujeres y total de personas del nivel básico que recibieron formación inicial en la ANSP. 2009-2015**




Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Consejo Académico de la ANSP (2015).

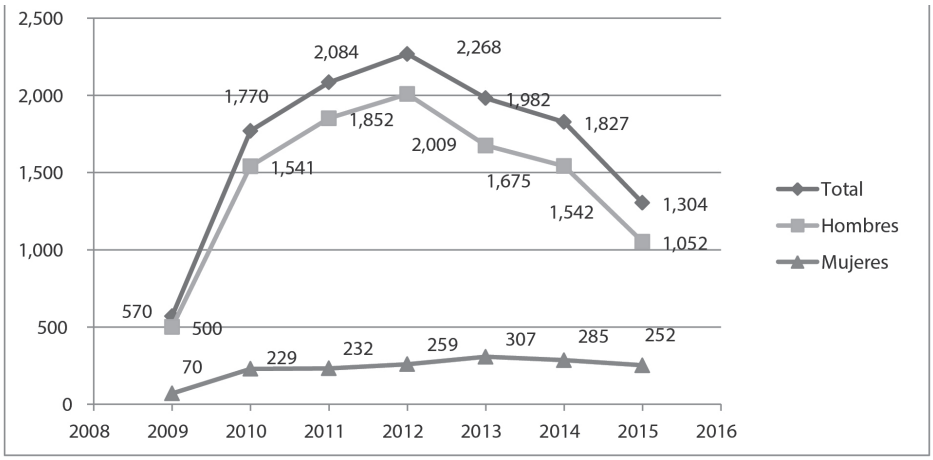
En lo que respecta a los cursos de actualización y de especialización, la ANSP ha categorizados estas 2 modalidades bajo el concepto de formación continua. La formación continua, si bien es desarrollada por la ANSP en estrecha coordinación con la PNC, depende esencialmente de las necesidades que esta última señale. Para ello, ambas instancias desarrollan el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, que es realizado año con año y de donde se desprenden las temáticas a desarrollar. Durante el año 2014, por ejemplo, se brindaron 40 cursos de especialización policial, sobre aspectos estrechamente relacionados con el contexto al que la Policía


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

debe dar respuesta. Entre los temas identificados se encuentran el tráfico ilegal de personas, delitos relativos a la libertad sexual yconexos, derechos y procedimientos en casos de mujeres víctimas de violencia y delitos, investigación criminal de delitos de violencia de género contra las mujeres, planeación de operaciones de protección de situaciones de riesgo e investigaciones especiales antipandillas.

En el siguiente gráfico, puede apreciarse cómo se distribuyen los cursos de especialización por año y por sexo. Así, se tiene que la facilitación de cursos describe una parábola que en 2009 inicia un ascenso y en 2013 muestra un descenso. El punto de inflexión en el número de agentes policiales que recibieron cursos de especialización se muestra en el año 2012. Para 2015, se observa una notable disminución en el número de personal capacitado. Las mujeres representan un porcentaje muy bajo de las personas capacitadas por medio de cursos de especialización. Únicamente representan el 2.4% del total de personas capacitadas. Este dato es relevante si se considera que el 11.6% del personal policial es femenino. En números absolutos, puede apreciarse un incremento en la participación de las mujeres en los cursos de especialización que va desde 70 en 2009 hasta 252 en 2015. El año donde más mujeres se han capacitado es 2013 ya que sumaron 307 en total.

**Gráfico 9. Personal policial que ha participado en cursos de especialización en la ANSP, según sexo. 2009-2015**




Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Consejo Académico de la ANSP (2015).

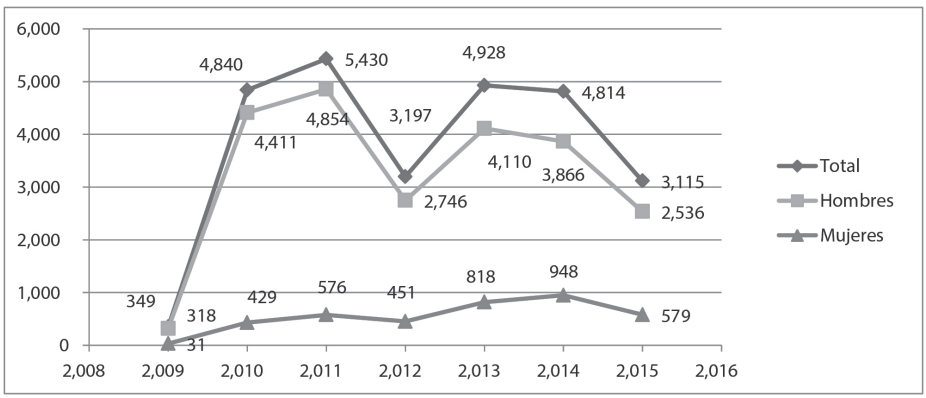


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

En lo que respecta a los cursos de actualización, durante el año 2014 se desarrollaron 7 cursos donde se capacitaron cerca de 5000 agentes policiales en puestos de trabajo, con temas como:Intervención policial,conocimiento en el procesamiento del lugar de los hechos, protección en la escena del delito, estudio del Código Penal y Procesal Penal, estudio de leyes especiales, primeros auxilios y Policía comunitaria componente ODAC (Oficina de Atención a la Ciudadanía).

Al revisar el historial de formación por actualización, desde 2009 existen las mismas 2 tendencias de los gráficos anteriores: Primero, un crecimiento del número de agentes que participan en cursos de actualización y luego una disminución hacia el año 2015; y segundo, una importante diferencia de participación en los cursos de actualización entre hombres y mujeres.

**Gráfico 10. Número de agentes que han participado en cursos de actualización, según sexo. 2009-2015**



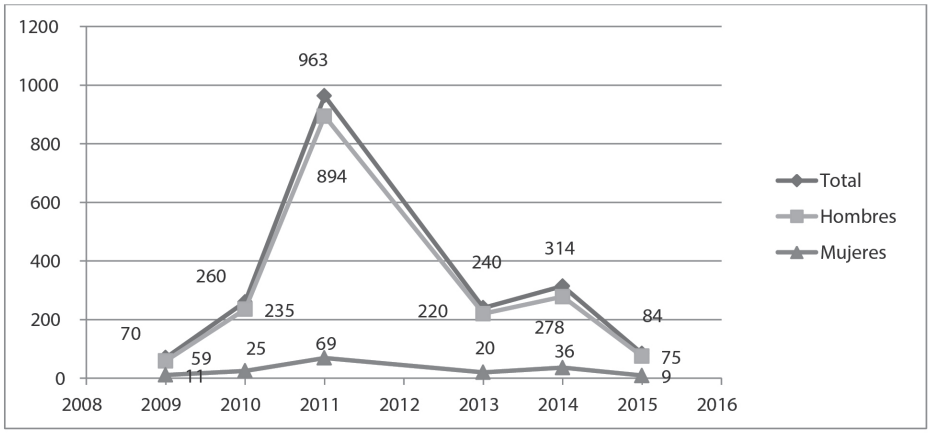

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Consejo Académico de la ANSP (2015).

Los cursos de ascensos, son procesos de formación a los cuales están condicionados los miembros de la corporación para escalar posiciones en la escalera policial. Son implementados conjuntamente entre la PNC y la ANSP y su cumplimiento está normado por la Ley de la Carrera Policial.

En el siguiente gráfico puede apreciarse cuál ha sido el comportamiento de los cursos de ascensos que se han realizado en la ANSP desde 2009 hasta 2015. La línea verde, muestra los cursos que se han desarrollo. Un elemento que sobresale es que el número de cursos no se corresponde con el número de participantes, lo que indica que algunos pueden ser masivos y, en consecuencia, de muy poco nivel de profundidad. Por ejemplo, en el año 2011 se desarrollaron 4 cursos, pero en estos participaron 69 mujeres y 894 hombres, haciendo un total de 963 personas, mientras que en 2014, se hicieron 5 cursos y en total, se formaron a 314 personas.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 11. Número de agentes policiales que han participado en los cursos de ascenso, según sexo. 2009-2015**




Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Consejo Académico de la ANSP (2015).

### 3.4 Actores de la formación policial

Existe un conjunto de actores y unidades tanto en la Academia Nacional de Seguridad Pública como en la Policía Nacional Civil, que participan en los procesos de formación. En el siguiente esquema, se presentan las estructuras que dentro de la ANSP fueron analizadas por la evaluación y para quienes fueron identificados roles específicos en el proceso de formación. Este esquema, aunque muestra relaciones de jerarquía, no constituye el organigrama de la ANSP, sino las instancias que tienen un papel directo en los procesos de formación.

Existe en la ANSP un mecanismo llamado Consejo Académico de la ANSP, que en los procesos de formación tiene la función de revisar y aprobar los programas de formación inicial, actualización, especialización y ascensos. Esta instancia, está conformada por distintos actores entre académicos, miembros de la corporación policial y de la sociedad en general.

Otra instancia identificada, es la División de Estudios de la ANSP, desde donde se gestiona el funcionamiento administrativo de los procesos de formación. Además, coordina las actividades para el diseño de planes de estudio, programas de curso, prácticas policiales y los sistemas de evaluación.

La Unidad de Planeación Educativa, se encarga de coordinar e implementar el diseño de programas que se ofrecen en la ANSP. Existe además, un Departamento de Actualización y Especialización, que se encarga del

diseño e implementación de los cursos que se dan a los agentes en los distintos niveles.

El Departamento de Formación Inicial, se encarga de facilitar educación a los aspirantes a ingresar a la PNC. En esta unidad se concentra el mayor número de profesionales docentes e instructores de policía quienes desarrollan una labor cuidadosamente planificada.

En estas unidades, la evaluación se ha concentrado en explorar el trabajo de los docentes, monitores e instructores. Bajo la primera categoría se identifican profesionales civiles en distintas áreas de formación, que desarrollan una actividad académica dentro de la ANSP e imparten una o varias asignaturas. Se ha consultado a este grupo sobre las fortalezas y debilidades de su área de trabajo.

**Tabla 5. Fortalezas y debilidades identificadas por los profesionales civiles de las áreas de formación en la ANSP**

| Fortalezas | Debilidades |
|---|---|
| - Acceso a Internet para enriquecimiento de los temas académicos.<br>- Espacio físico apropiado. Cada uno tiene su cubículo sin interferencias.<br>- Acceso a material didáctico de cualquier tipo.<br>- Capacitaciones.<br>- Buen clima laboral.<br>- Prestaciones como el transporte al trabajo. | - El material didáctico es de mala calidad, las leyes son de bolsillo, no invita a leer.<br>- En las capacitaciones se manda siempre a las mismas personas.<br>- Las capacitaciones son muy genéricas y no permiten la especialización.<br>- Falta de planificación de las capacitaciones.<br>- Las autoridades no toman en cuenta los resultados de la encuesta a alumnos. Se elabora un informe sobre necesidades de fortalecer al alumno, pero no hay medidas.<br>- La capacitación de los docentes no obedece a un plan particular y aunque existen convenios entre la Policía y la Fiscalía, aún hay vacíos en el conocimiento de los procedimientos y las leyes. |

Fuente: Elaboración propia.

Los monitores, quienes son parte del personal policial, se encargan de la tutoría de los alumnos de nuevo ingreso a la ANSP, en formación básica o ejecutiva inicial. Se encargan de facilitar información, consejo y orientación al alumno, promover valores y principios en los alumnos de una Policía democrática. Acompañan las múltiples actividades diarias curriculares y extracurriculares delosestudiantes, y contribuyen a mantener el orden y la disciplina. Hacen control diario de asistencia, permisos y licencias y orientan e imparten temas de interés policial.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Otro grupo destacado en la formación dentro de la ANSP en el nivel básico,son los instructores, que es personal policial de cualquier categoría que imparte materias técnicas o vinculadas a la adquisición de destrezas físicas.

En el desempeño de sus funciones, los instructores han identificado las siguientes fortalezas y debilidades.

**Tabla 6. Fortalezas y debilidades identificadas por los instructores de la ANSP**

| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
|---|---|
| • Existe una asignación presupuestaria para las áreas de las materias técnicas policiales.<br>• En los instructores, existe un conocimiento pleno de las áreas técnicas que se enseñan. Es el resultado de una acumulación que se viene realizando desde hace varios años.<br>• Disposición al trabajo. No se puede mal formar a un estudiante porque esa es una respuesta negativa a la sociedad. | • A pesar que existe una asignación presupuestaria para las materias técnicas, hay áreas que todavía no cuentan con los recursos, equipos e insumos necesarios. El área de tiro es una de ellas, no hay munición, equipo para proteger los oídos, mascarillas para el humo de la pólvora, etc.<br>• El personal policial que labora como instructores en la ANSP no se actualiza sobre nuevos conocimientos y habilidades en las áreas que enseñan. La ANSP no les brinda oportunidades para formarse. Los instructores policiales buscan actualizarse por sus propios medios.[2]<br>• La formación que proporcionan los instructores está muy poco controlada por la ANSP. Cada uno hace sus planes como mejor puede. No hay supervisión ni apoyo para mejorar sus actividades académicas.<br>• La ANSP no cuenta con adecuados mecanismos de evaluación para determinar un sistema de refuerzo que los alumnos tienen al finalizar su formación. Se dan recomendaciones, pero no hay seguimiento. |

Fuente: Percepción de los participantes en los grupos focales.

El Gabinete Psicopedagógico, está constituido por un conjunto de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, etc.), que desempeña una doble función: Por una parte, son activos en los procesos de selección de aspirantes a la ANSP y luego, desarrollan procesos de formación extracurricular en temas complementarios de formación humana. Existe además una Unidad de Género, que aunque no depende de la División de

2 Funcionarios de la ANSP han señalado que estas opiniones no corresponden con lo que sucede en la realidad de todos los instructores.

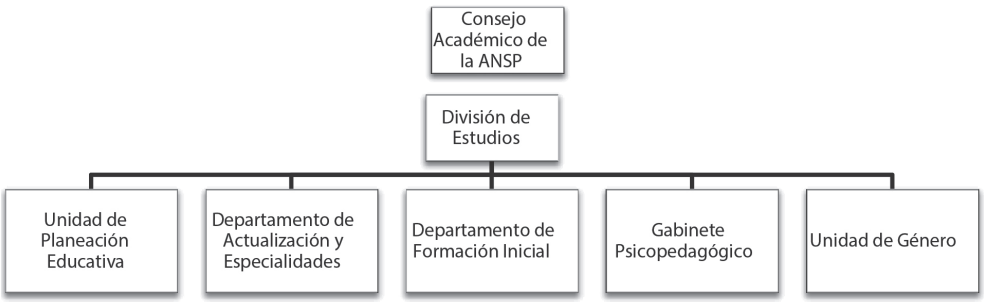


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Estudios, se asegura y capacita a docentes en los temas relacionados con la equidad de género y del cumplimiento de una política que existe en este tema.

En la siguiente ilustración, se detallan las unidades que fueron integradas al presente estudio, a sabiendas que dicha estructura no se corresponde con el organigrama de la ANSP, ni se encuentran todas las estructuras tanto administrativas como financieras que tienen una función de apoyo a todo el andamiaje institucional.

**Ilustración 2. Unidades de la ANSP involucradas en procesos de formación policial**




Fuente: Elaboración propia.

En la Policía Nacional Civil también existen otras unidades que son responsables de importantes procesos de formación. Por una parte, está el Centro de Formación Profesional, instancia encargada de preparar los cursos de actualización y especialización de los agentes de la PNC. Esta estructura coordina directamente con el Departamento de Actualización y Especialización de la Academia, para organizar los cursos anualmente. Este proceso de formación inicia con un diagnóstico, realizado cada año. En él se involucra la ANSP.

Sin embargo, la evaluación ha encontrado que la decisión final sobre los cursos que se impartirán, está sujeta a la disponibilidad financiera de las instituciones, problemas de plazas, decisiones político-administrativas, al plan estratégico de la PNC y a la aprobación final por parte de la dirección de la corporación. Se aprecia la necesidad de contar con un plan de capacitación a largo plazo, que esté alineado con las líneas estratégicas y que fortalezca aquellas áreas que son prioritarias. Obviamente, la disponibilidad de recursos siempre será un restrictor;pero al contarse con un plan de este tipo, se pueden hacer coincidir todos los procesos de formación que se dan en varios niveles.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Es importante destacar que en las conversaciones sostenidas con miembros de la Unidad de Formación Profesional, se expuso que existe una serie de capacitaciones que no se canalizan por las vías antes expuestas; sino que son acuerdos entre los jefes de las delegaciones y otros mandos, con organizaciones locales en diferentes temáticas. Dicha condición fue catalogada como "dispersión" y tiene una importante implicación no solo en la calidad de los procesos de formación que se dan al interior de la corporación y que tienen una secuencia metodológica y un seguimiento; sino también en la orientación de dichas capacitaciones. Es decir, si están alineadas con las verdaderas necesidades que tiene la PNC. De otra forma, se corre el riesgo de que este tipo de educación identificada,sea orientada por agendas externas a la corporación policial.

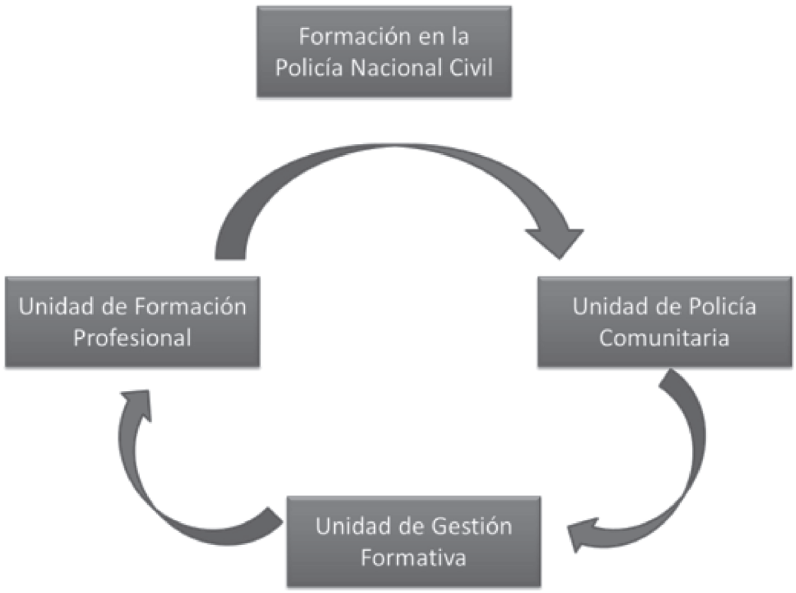
Otra instancia orgánica relevante es la Unidad de Policía Comunitaria, encargada de la divulgación, formación y seguimiento para la implantación de la filosofía de la Policía comunitaria. Esta estructura ha tenido mucha actividad en los últimos 4 años, pero de acuerdo a las fuentes consultadas, desde hace 2 años su actividad ha disminuido notablemente. La explicación es que ya ha finalizado la capacitación básica e inductiva a toda la Policía sobre el nuevo modelo. Sin embargo, la evaluación ha encontrado evidencia que orienta a que este sistema continúe activo. Las principales razones radican en la necesidad de que los agentes mantengan frescos los conocimientos y refuercen aquéllos que quedaron débiles en la fase inicial. Otra razón es que estratégicamente, la PNC sigue apostando por el modelo de Policía comunitaria y se hace imprescindible profundizar en los contenidos, su despliegue y su integración a la práctica. La tercera razón es que siempre existe personal nuevo que se incorpora a la PNC y aunque la Academia lo ha abordado desde un enfoque transversal, es práctico que la PNC explique cómo funciona el modelo en los tiempos actuales.

En la PNC también fue posible identificar la Unidad de Gestión Formativa.Se trata de una oficina que se dedica a la gestión para el desarrollo profesional del área administrativa de la PNC. No cuenta con recursos para capacitación y su principal eje de trabajo es la gestión de becas o medias becas para formar a los profesionales administrativos. No incluye maestrías ni doctorados, y las acciones más recientes al momento de la evaluación, se centran en cursos de inglés y francés, impartidos por estudiantes en servicio social de varias universidades del país. Esta unidad es responsable además, de gestionar cursos para la actualización en puestos de trabajo,normativas, leyes y otras que demanda el personal administrativo. La evaluación no encontró evidencia de coordinaciones con otras estructuras de la PNC o la ANSP, por lo que se estima que su trabajo tiene un impacto de baja cobertura.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Ilustración 3. Unidades de la PNC involucradas en procesos de formación policial y no policial**




Fuente: Elaboración propia.

## 4. Impacto de la formación de la PNC

Hasta este punto, se ha hecho un análisis de cómo funciona el sistema educativo de la ANSP y la PNC, las estructuras que participan, las regulaciones e instrumentos que existen para su funcionamiento, las coordinaciones; y se han identificado debilidades en algunos procesos.

Ahora, es necesario pasar a responder ¿cuál es el impacto que tiene la formación policial? En este documento, se entenderápor impacto, a los cambios percibidos por actores e instituciones que reciben servicios de la PNC. En este esfuerzo, se han entrevistado a policías en servicio, a jefes policiales, a la Fiscalía General de la República, ala Inspectoría de la PNC y a la comunidad; para conocer su apreciación sobre los cambios que los procesos formativos han generado, con la intención de conocer sus fortalezas y los desempeños que deben ser fortalecidos.

En el estudio se analiza, cuál ha sido la participación del personal policial en las distintas actividades de formación. A continuación se presenta cuál ha sido dicho nivel a partir de un conjunto de variables comparativas.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

### 4.1 Cursos de ascensos

Una primera área analizada son los cursos de ascensos. Estos cursos han sido diseñados en conjunto entre la ANSP y la PNC y forman parte de los requisitos que se necesitan para que un miembro de la corporación ascienda a una categoría superior. Dichos cursos,comprenden formación teórica y práctica. Se ha consultado cómo se distribuyen los porcentajes de población a nivel de departamento. En la siguiente tabla se puede apreciar esta distribución.

Así se tiene que Santa Ana (78.6%) y San Salvador (62.0%), son los departamentos que muestran mayor frecuencia de personal que ha recibido cursos de ascenso. En la última columna, aparece la probabilidad de que las diferencias entre departamentos sean significativas. La regla de decisión a partir de esta tabla y las que vienen a continuación en el informe, es que las diferencias serán significativas si es valor del p < de 0.05. En este caso, el valor es mayor al establecido, por lo que se concluye que no hay diferencias significativas.

**Tabla 7. Personal policial que ha participado en algún curso de ascenso, según departamento**

| | | Ha participado en un curso de ascenso | | P* |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Departamento | San Salvador | 62.0% | 38.0% | 0.387 |
| | La Libertad | 50.0% | 50.0% | |
| | Morazán | 50.0% | 50.0% | |
| | La Unión | 50.0% | 50.0% | |
| | San Miguel | 38.5% | 61.5% | |
| | Santa Ana | 78.6% | 21.4% | |
| | Ahuachapán | 38.5% | 61.5% | |
| | Sonsonate | 50.0% | 50.0% | |
| Total | | 55.4% | 44.6% | |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

Ahora, se discute que ha pasado en la toma de cursos de ascensos según el rango de los entrevistados. Como es de esperarse, las personas localizadas en los niveles más altos de la jerarquía policial, son los que disponen de una participación más amplia en los cursos de ascenso. Lo que resulta ligeramente llamativo es que un 33.3% de los subinspectores no han participado recientemente en algún curso de ascenso.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 8. Personal que ha participado en algún curso de ascenso, según rango policial**

| | | Ha participado en un curso de ascenso | | P* |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Rango | Agente | 26.1% | 73.9% | 0.000 |
| | Cabo | 100.0% | 0.0% | |
| | Sargento | 92.9% | 7.1% | |
| | Subinspector | 66.7% | 33.3% | |
| | Inspector | 100.0% | 0.0% | |
| | Inspector jefe | 100.0% | 0.0% | |
| | Subcomisionado | 100.0% | 0.0% | |
| | Comisionado | 100.0% | 0.0% | |
| Total | | 55.4% | 44.6% | |

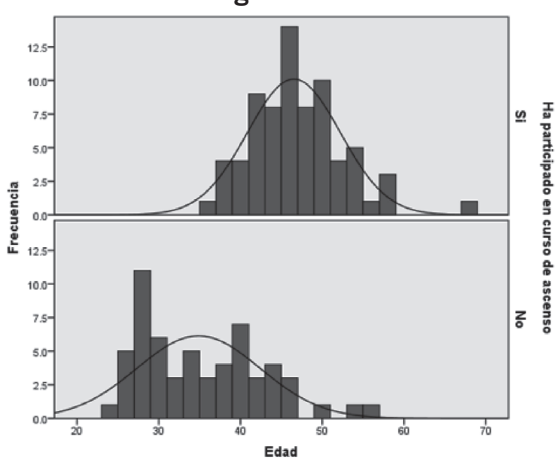
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

De acuerdo a la edad, en el siguiente gráfico de distribución normal puede apreciarse el comportamiento de la variable con respecto a los años que una persona ha estado en la corporación y el hecho de haber participado en un curso de ascenso.

Puede apreciarse que entre los 40 y los 50 años, se concentra la frecuencia más alta de personas que han participado en algún curso de ascenso; mientras que los que reportan no haberlo tomado se ubican entre las edades de 30 a 40 años.

**Gráfico 12. Personal policial que ha participado en cursos de ascenso, según edad**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La variable sexo se presenta en la siguiente tabla, y como puede colegirse, el sexo masculino muestra un porcentaje mayor de participación en los cursos de ascensos. Mientras los hombres han asistido en un 60%, las mujeres lo han hecho en un 30%. Y como puede apreciarse en el valor de p, este es menor de 0.05, lo que indica que la diferencia en la participación de este tipo de cursos entre hombres y mujeres es estadísticamente significativa.

En este nivel, se presenta una importante brecha que no se corresponde con la intención de que haya iguales oportunidades para hombres y mujeres. El Reglamento de Ascensos establece que este proceso se ajustará a los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

**Tabla 9. Personal que ha participado en algún curso de ascenso, según sexo**

| | | Ha participado en un curso de ascenso | | P* |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Sexo | Masculino | 60.0% | 40.0% | 0.013 |
| | Femenino | 30.0% | 70.0% | |
| Total | | 55.4% | 44.6% | |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

La relación entre haber participado en un curso de ascenso y el grado escolar de la persona entrevistada, se refleja en la siguiente tabla. El personal policial que cuenta con niveles más altos de educación muestra una mayor tendencia a haber recibido más cursos de ascensos. Esta tendencia es, además, significativamente estadística pues hay un valor inferior de p de 0.05. Este patrón tiene que ver con que para ciertas posiciones se requiere como requisito un determinado nivel académico.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 10. Personal que ha participado en algún curso de ascenso, según nivel educativo**

| | | Ha participado en un curso de ascenso | | P* |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Nivel educativo | Bachillerato | 34.8% | 65.2% | 0.000 |
| | Técnico universitario | 100.0% | 0.0% | |
| | Universidad | 72.7% | 27.3% | |
| | Maestría/ Posgrados | 100.0% | 0.0% | |
| Total | | 55.4% | 44.6% | |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p< 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

En la siguiente tabla, se muestran los resultados de la valoración que hacen las personas entrevistadas sobre la formación que se produce en los cursos de ascensos. Así se tiene que para un 62.5% de los que participaron en los cursos de ascensos, dicha formación les ha permitido trabajar en las áreas que más les gusta. Luego, empleando una escala del 1 al 10, se les pidió que puntuaran sus valoraciones con respecto a distintas dimensiones de los cursos. La tabla también refleja dichas valoraciones. Por ejemplo, si los cursos de ascensos han servido para mejorar el desempeño, en promedio, el personal entrevistado ha señalado un 7.76 de calificación o ponderación, indicando que los cursos les han sido de mucho provecho. Este promedio es el más alto de la tabla y su sentido se encuentra en que dichos cursos les han permitido disponer de un mejor nivel, contar con un aumento en su salario y servir en la Policía desde una mejor posición jerárquica.

Sin embargo, al consultar si los cursos están ajustados a la realidad actual que vive el país, el puntaje promedio fue de 6.76, el más bajo. Esto representa un cuestionamiento para dichos cursos, en el sentido que no están actualizados y que los cambios rápidos que ocurren en el contexto, no se reflejan con la misma rapidez en la currícula de formación. Este es un importante hallazgo, ya que aunque para las instituciones de formación académica un currículo debe ser revisado cada 5 años, tiempo prudencial, el sistema de formación de la Policía debe ajustar con mayor frecuencia para ir acomodando sus contenidos y procedimientos a la dinámica de la sociedad salvadoreña y a las necesidades de seguridad pública que se presentan.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 11. Valoraciones de la formación que se produce en la PNC en los cursos de ascensos**

| | N | Mínimo | Máximo | Media | Desviación estándar |
|---|---|---|---|---|---|
| El haber participado, le ha permitido trabajar en el área que le gusta | 72 | 1 | 2 | Si (62.5%) | |
| Medida en que los cursos de ascensos han servido para mejorar su desempeño como PNC | 72 | 1 | 10 | 7.76 | 2.059 |
| Los cursos recibidos están acordes a la situación actual del país | 72 | 1 | 10 | 6.76 | 2.394 |
| Impacto que han tenido los cursos en la formación como PNC | 72 | 1 | 10 | 7.39 | 2.198 |
| Valoración de la metodología de los cursos de ascensos | 72 | 1 | 10 | 6.90 | 2.084 |
| Tiempo empleado en el curso | 72 | 1 | 10 | 7.21 | 2.076 |
| Valoración de las capacidades pedagógicas de los docentes e instructores | 72 | 0 | 10 | 7.11 | 2.073 |
| Valoración del nivel de conocimiento de los docentes e instructores | 72 | 0 | 10 | 7.26 | 1.943 |
| Valoración de los recursos didácticos empleados | 72 | 0 | 10 | 7.33 | 1.869 |
| Valoración del material bibliográfico recibido en los cursos | 72 | 0 | 10 | 7.22 | 1.959 |
| Valoración de las prácticas realizadas en el curso | 72 | 0 | 10 | 7.14 | 1.901 |

La evaluación ha explorado la percepción de los agentes sobre si, a partir de los cursos, consideran que se ha incrementado su capacidad para entender la realidad salvadoreña. Para un 63.9%, se ha logrado este propósito; pero para el 36.1%, esto se ha logrado muy poco o nada.

**Tabla 12. Percepción sobre si los cursos de ascensos han ayudado a comprender la realidad salvadoreña**

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido |
|---|---|---|---|---|
| Válido | Mucho | 46 | 35.4 | 63.9 |
| | Poco | 23 | 17.7 | 31.9 |
| | Nada | 3 | 2.3 | 4.2 |
| | Total | 72 | 55.4 | 100.0 |
| Perdidos sistema | | 58 | 44.6 | |
| Total | | 130 | 100.0 | |

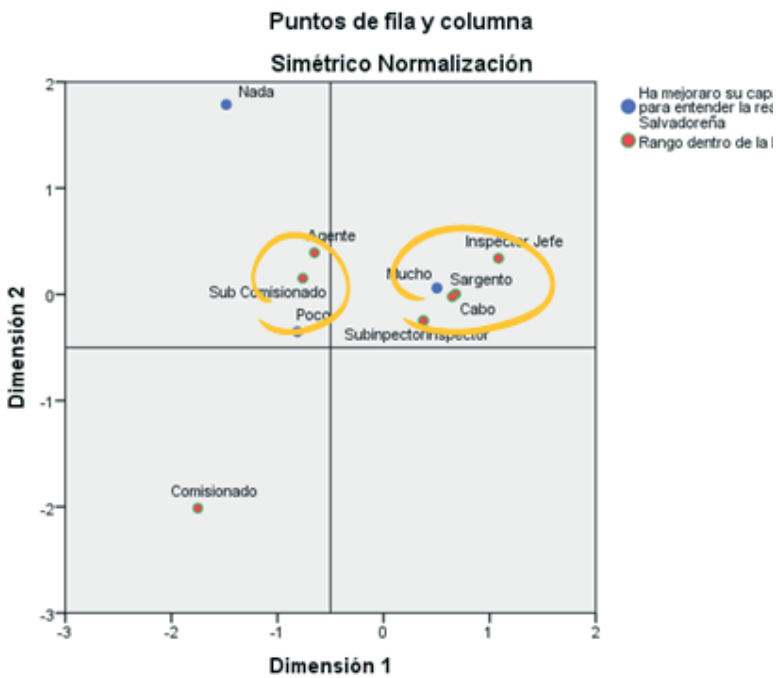
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Para tener una mayor comprensión de la variable mejora de la capacidad para entender la realidad y el rango policial, en la evaluación se hizo uso de los mapas perceptuales. Un mapa perceptual es una representación espacial que muestra la relación, en este caso, de opiniones y quienes opinan, para identificar distancias y cercanías entre las variables. En el siguiente gráfico se presenta este mapa perceptual, donde se han graficado dichas variables y lo que puede observarse es que para los agentes y subcomisionados, es muy poco el aporte de los cursos de ascensos para entender la realidad. Pero para el inspector jefe, el sargento, el subinspector, inspector y el cabo, los cursos de ascenso les han ayudado en mucho a entender la realidad salvadoreña.

**Gráfico 13. Mapa perceptual sobre si ha mejorado la comprensión de la realidad salvadoreña, según rango policial**



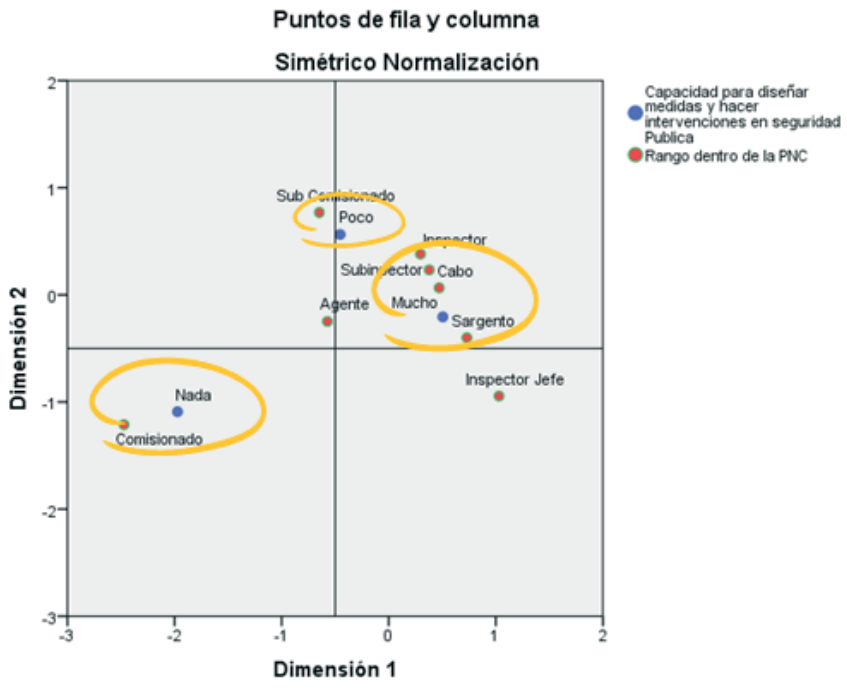

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Otro análisis relevante de la evaluación ha sido, cómo perciben los entrevistados que hanmejorado sus capacidades para diseñar medidas en seguridad pública a partir de los cursos de ascensos. En el siguiente gráfico, puede verse esta interrelación. Una tendencia clara es que para los comisionados entrevistados, los cursos de ascensos no han ayudado en nada a


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

mejorar esta capacidad. Para el subcomisionado y el agente, poco y para el inspector, subinspector, cabo y sargento, dichos cursos han ayudado en mucho.

**Gráfico 14. Mapa perceptual de las capacidades para hacer intervenciones en seguridad pública, según el rango que ocupa en la PNC**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

## 4.2 Cursos de actualización

Otra tipología de formación explorada fueron los cursos de actualización. Se ha consultado si el personal policial ha participado en este tipo de cursos. A nivel de departamento, los resultados se muestran en la siguiente tabla.

Como puede apreciarse, la distribución de los cursos de actualización entre los distintos departamentos no es tan diferente. La prueba chi cuadrado aplicada (p=0.291), nos indica que alguna diferencia que pueda presentarse entre los departamentos no es estadísticamente significativa. Eso significa que los cursos se han dado de manera homogénea. La Libertad,

San Miguel y Santa Ana; son los departamentos donde se reporta el mayor porcentaje de personal que ha recibido dichos cursos.

**Tabla 13. Personal que ha participado en algún curso de actualización, según departamento**

| | | Ha participado en curso de actualización | | P |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Departamento | San Salvador | 60.0% | 40.0% | 0.291 |
| | La Libertad | 100.0% | | |
| | Morazán | 66.7% | 33.3% | |
| | La Unión | 66.7% | 33.3% | |
| | San Miguel | 92.3% | 7.7% | |
| | Santa Ana | 85.7% | 14.3% | |
| | Ahuachapán | 76.9% | 23.1% | |
| | Sonsonate | 71.4% | 28.6% | |
| Total | | 70.8% | 29.2% | |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

Con respecto al rango, se puede observar un comportamiento bastante similar. La siguiente tabla muestra que los grupos de comisionado, inspector jefe son los que más han participado en cursos de actualización. El inspector y los agentes, así como los cabos, son los rangos que menos capacitaciones han recibido del tipo conocido como actualización. No hay diferencias estadísticamente significativas entre los grupos.

**Tabla 14. Personal que ha participado en algún curso de actualización, según rango policial**

| | | Ha participado en cursos de actualización | | P |
|---|---|---|---|---|
| | | Sí | No | |
| Rango dentro de la PNC | Agente | 68.1% | 31.9% | 0.733 |
| | Cabo | 71.4% | 28.6% | |
| | Sargento | 78.6% | 21.4% | |
| | Subinspector | 77.8% | 22.2% | |
| | Inspector | 50.0% | 50.0% | |
| | Inspector jefe | 100.0% | | |
| | Subcomisionado | 70.0% | 30.0% | |
| | Comisionado | 100.0% | | |
| Total | | 70.8% | 29.2% | |

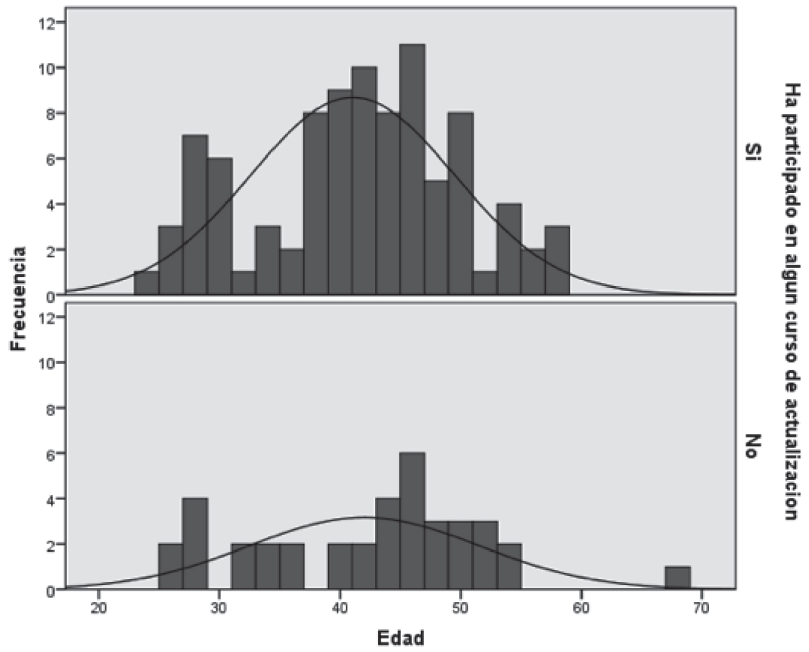
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Con respecto a la variable edad de las personas que han tomado cursos de actualización, se puede observar que la mayor densidad de la curva normal se presenta de 40 años en adelante. Esto hace suponer que los miembros de la PNC de mayor edad, son aquellos que más han recibido cursos de actualización. Sin embargo, hay un grupo, más pequeño en porcentaje que no han recibido cursos de actualización. Lo que sí resulta interesante, es que en los rangos de edad de 30 a 40 años, hay una disminución de policías que se actualizan.

**Gráfico 15. Histograma de la edad de los miembros de la corporación policial y si ha participado en algún curso de actualización**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Con respecto al sexo, como se ve en la siguiente tabla, las cifras son muy similares en cuanto a cursos de actualización. Esto significa que tanto hombres como mujeres tienen acceso a este tipo de cursos que son esenciales para mejorar el trabajo policial. Este es un dato que permite valorar cómo se implementa la política de formación en este rubro dentro de la PNC. No hacer distingos de sexo es un factor positivo y significa que la corporación hace esfuerzos por superar la brecha en el acceso a la formación, proveniente de aspectos relacionados con el género.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 15. Personal policial que ha participado en algún curso de actualización, según sexo**

| | | Ha participado en curso de actualización | | p |
|---|---|---|---|---|
| | | Si | No | |
| Sexo | Hombre | 70.9% | 29.1% | 0.934 |
| | Mujer | 70.0% | 30.0% | |
| Total | | 70.8% | 29.2% | |

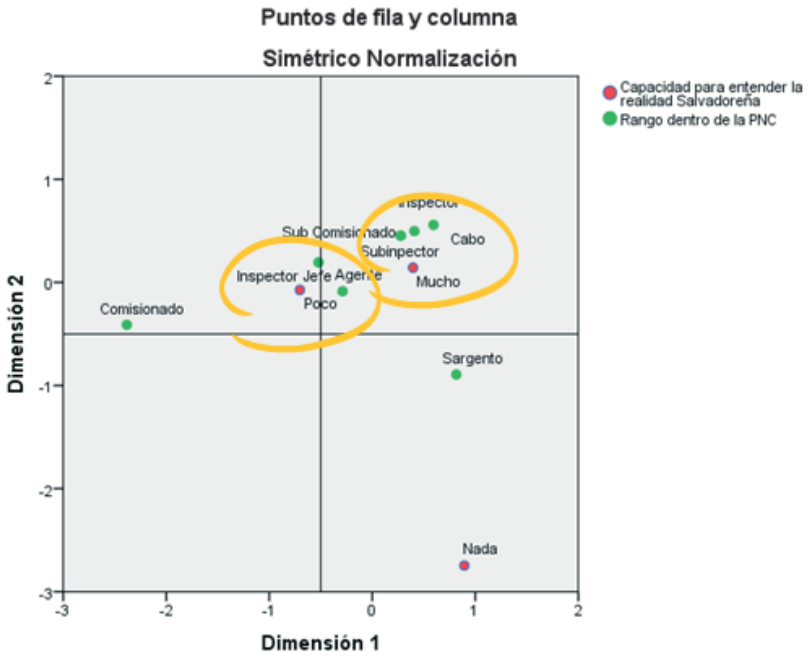
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

* Probabilidad estimada a partir de x2 de Pearson. Un valor p < 0.05 significa que hay diferencias estadísticamente significativas en los grupos comparados.

Se ha consultado a los participantes, de qué manera les han ayudado los cursos de actualización para desarrollar sus capacidades para entender la realidad salvadoreña en sus múltiples dimensiones y poder hacer una mejor intervención policial. El siguiente gráfico muestra cómo se relacionan las categorías. Su comprensión se basa, por una parte, en los 4 cuadrantes del esquema y, en segundo lugar, en su cercanía al cuadrante. Así, se tiene que las categorías verdes correspondientes a los rangos de los agentes:Inspector, subcomisionado, y subinspector;se relacionan más con la respuesta “mucho”. Significa que este grupo, considera que con los cursos de actualización, ha logrado desarrollar una mayor capacidad para entender la realidad salvadoreña. El agente y el inspector jefe, con la categoría “poco” y, finalmente, el sargento, que se vincula más con la categoría “nada”. Esto significa que la categoría sargento está más próxima a indicar que este tipo de cursos no le han aportado nada a su capacidad para entender la realidad.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 16. Mapa perceptual que relaciona la capacidad de entender la realidad salvadoreña y el rango del policía**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

También se solicitó al personal de la Policía entrevistado, que valorarán los cursos de actualización en distintas áreas. Los resultados se consolidan en la siguiente tabla.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 16. Valoración de los cursos de actualización impartidos a personal de la PNC, El Salvador**

| Variables | N | Mínimo | Máximo | Media | Desviación estándar |
|---|---|---|---|---|---|
| Número de cursos de actualización en los que ha participado | 92 | 1 | 15 | 3.29 | 2.937 |
| En qué medida han servido los cursos de actualización para mejorar su desempeño como PNC | 92 | 2 | 10 | 7.61 | 1.490 |
| Los cursos de actualización recibidos están acorde a la situación actual del país | 92 | 2 | 10 | 7.10 | 1.773 |
| Impacto que han tenido los cursos en la formación como PNC | 92 | 2 | 10 | 7.48 | 1.627 |
| Valoración de la metodología | 92 | 2 | 10 | 7.20 | 1.591 |
| Valoración del tiempo empleado en los cursos de actualización | 92 | 2 | 10 | 6.96 | 1.797 |
| Valoración de las capacidades pedagógicas de los docentes e instructores | 92 | 2 | 10 | 7.38 | 1.481 |
| Valoración del nivel de conocimiento de los docentes e instructores | 92 | 3 | 10 | 7.49 | 1.363 |
| Valoración de los recursos didácticos empleados | 92 | 3 | 10 | 7.20 | 1.529 |
| Valoración del material bibliográfico recibido en los cursos | 92 | 1 | 10 | 7.09 | 1.615 |
| Valoración de las prácticas realizadas en el curso de actualización | 92 | 1 | 10 | 7.05 | 1.812 |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

### 4.3 Cursos de especialización

Los cursos de especialización es otra modalidad que se implementa para la formación de policías. El artículo 49 de la Ley de la Carrera Policial, establece que la formación especializada tendrá básicamente por objeto la capacitación de expertos en áreas y funciones policiales concretas y la profundización en determinadas materias. Los que asistan a dichos cursos, serán seleccionados por el director general de la PNC, en base a sus aptitudes y a las necesidades del servicio. Preferentemente serán designados para ocupar cargos que requieran tal especialización.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

En la muestra seleccionada, un 53.8% había participado en algún curso de especialización. El porcentaje de mujeres que habían participado en dichos cursos de capacitación fue del 60% y entre los hombres del 52.7%. No existieron diferencias estadísticamente significativas entre estos porcentajes, al aplicar la prueba de chi-cuadrado.

**Tabla 17. Personal de la Policía que ha participado en cursos de especialización**

| | | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|---|---|---|---|---|
| Válido | Si | 70 | 53.8 | 53.8 | 53.8 |
| | No | 60 | 46.2 | 46.2 | 100.0 |
| | Total | 130 | 100.0 | 100.0 | |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Con respecto al número de cursos en los que ha participado el personal, en promedio, cada entrevistado había participado durante su estancia laboral en la PNC,en al menos 2.5 cursos. Esto representa un esfuerzo importante de la PNC y de la ANSP por brindar este tipo de formación.

Sobre la valoración que se hace sobre los cursos de especialización, en la siguiente tabla se exponen los resultados. En términos generales, los cursos de especialización son los mejor valorados por la población estudiada. Así por ejemplo, la metodología de dichos cursos recibió un puntaje de 7.89 y las capacidades pedagógicas de los docentes 7.86 en promedio.

Sobre el impacto que han tenido dichos cursos en sus carreras policiales, se encontró que en promedio, las personas asignaron un puntaje de 7.77.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 18. Valoración de los cursos de especialización**

| | N | Mínimo | Máximo | Media | Desviación estándar |
|---|---|---|---|---|---|
| Los cursos recibidos están acorde a la situación actual del país | 70 | 1 | 10 | 7.60 | 1.680 |
| Impacto que han tenido los cursos de especialización | 70 | 1 | 10 | 7.77 | 1.608 |
| Valoración de la metodología | 70 | 4 | 10 | 7.89 | 1.234 |
| Valoración del tiempo empleado en los cursos | 70 | 4 | 10 | 7.77 | 1.287 |
| Valoración de las capacidades pedagógicas de los docentes e instructores | 70 | 4 | 10 | 7.86 | 1.277 |
| Valoración del nivel de conocimiento de los docentes e instructores | 70 | 4 | 10 | 7.76 | 1.479 |
| Valoración de los recursos didácticos | 70 | 3 | 10 | 7.56 | 1.481 |
| Valoración del material bibliográfico recibido en los cursos | 70 | 3 | 10 | 7.56 | 1.557 |
| Valoración de las prácticas realizadas en el curso | 70 | 3 | 10 | 7.60 | 1.469 |

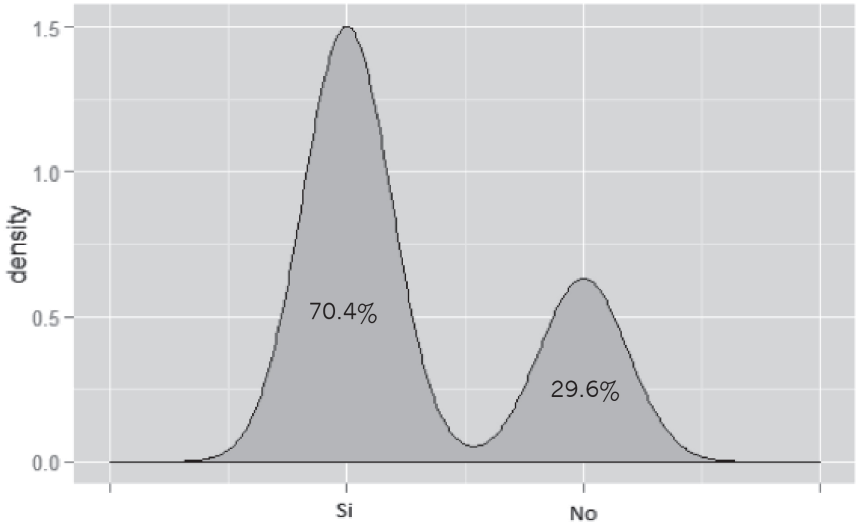
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

### 4.4 Percepción de los jefes policiales

Ahora bien, ¿cómo es percibida la formación por los jefes policiales?Para dar respuesta a esta interrogante, se realizó una encuesta con las autoridades de la PNC para tener una idea de cómo es comprendida la educación en este nivel de mando. Una primera pregunta fue si ha solicitado en algún momento capacitación para su personal. En esta sección, se han empleado los gráficos de densidad, que miden la frecuencia relativa de las respuestas. El siguiente gráfico permite conocer dónde se concentran las respuestas y su grado de concentración. Sobre esta pregunta, aproximadamente el 75% de los entrevistados señalaron que sí habían solicitado formación para su personal; y un 25% respondió que no. Para este último grupo -los que respondieron que no-, la formación no es un aspecto sustancial en el trabajo que la Policía realiza. En los grupos focales, fue posible conocer que para algunos jefes policiales la formación está bien, siempre y cuando no interfiera con las actividades que tienen programadas o las prioridades a las que se debe la corporación policial. Una hipótesis que se desprende de este planteamiento, es que la formación que actualmente recibe la Policía, no reditúa la inversión de tiempo y recursos que se destinan en lo específico de la función policial.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 17. Jefes policiales que han solicitado capacitación para su personal a las autoridades de la PNC o a la ANSP en el último año.**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Al preguntarle a los oficiales sobre qué tipo de temas han solicitado las capacitaciones, más de la mitad respondió que sobre armamento y tiro y sobre investigación. Poco más de un tercio respondió que las han solicitado sobre robo de ganado, leyes especiales y liderazgo, como se aprecia en la tabla siguiente.

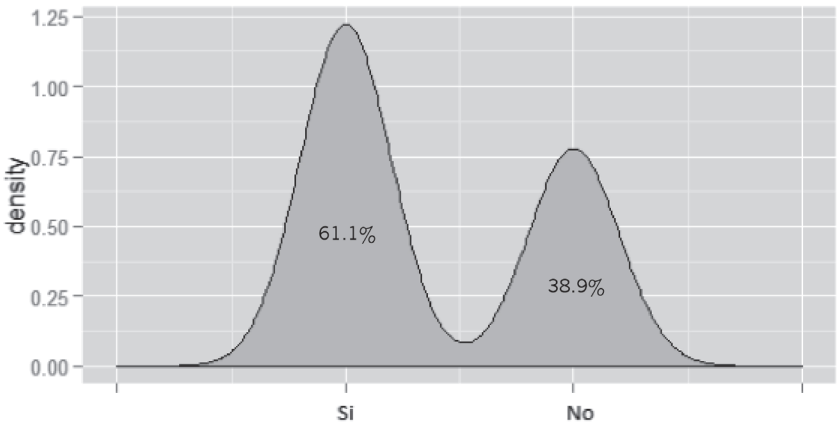
**Tabla 19. Temas sobre los que han solicitado las capacitaciones**

| Temas | Frecuencia | Porcentaje |
|---|---|---|
| Especialización de sistemas informáticos y manejo de computadoras | 2 | 5,3 |
| Armamento y tiro | 9 | 23,7 |
| Cursos de investigación | 11 | 28,9 |
| Toma de denuncia | 1 | 2,6 |
| Formaciones a los IPC | 1 | 2,6 |
| Hurto y robo de ganado | 4 | 10,5 |
| Leyes especiales | 5 | 13,2 |
| Liderazgo, trabajo policial dirigido por inteligencia | 4 | 10,5 |
| Sustancias químicas controladas | 1 | 2,6 |
| Total | 38 | 100,0 |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de jefes policiales respondieron que, por su propia cuenta, han llevado a cabo alguna capacitación al personal bajo su cargo y, en menor medida, respondieron que no se han tomado por cuenta propia esta tarea.

**Gráfico 18. Jefaturas policiales que han brindado capacitación a personal bajo su cargo**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La gran mayoría respondió que tanto el compromiso con la ciudadanía como la disciplina, son 2 de los criterios que utilizan para seleccionar al personal bajo su cargo, para que asista a una capacitación. La mayoría también opinó, que por el hecho de estar trabajando en el área se les facilita seleccionar al personal bajo su cargo para asistir a las capacitaciones.

**Tabla 20. Criterios que las jefaturas de la PNC emplean para seleccionar a personal bajo su cargo, para asistir a una actividad de capacitación (Tabla con respuestas múltiples)**

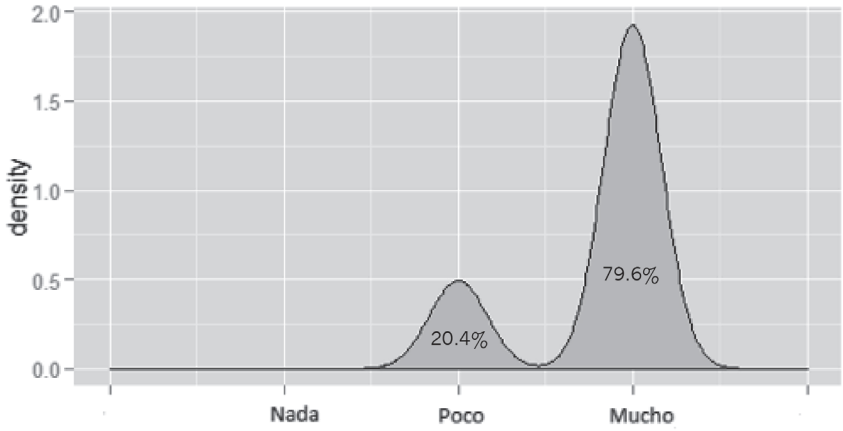
| | Respuestas | | Porcentaje de casos |
|---|---|---|---|
| | N | Porcentaje | |
| Compromiso con la ciudadanía | 51 | 33,6% | 94,4% |
| Disciplina | 51 | 33,6% | 94,4% |
| Por necesidad de capacitación | 6 | 3,9% | 11,1% |
| Porque está trabajando en el área | 44 | 28,9% | 81,5% |
| Total | 152 | 100,0% | 281,5% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La mayor densidad de la población entrevistada, considera que las capacitaciones han servido para mejorar el desempeño de su personal, y en menor medida consideraron que ha servido poco.

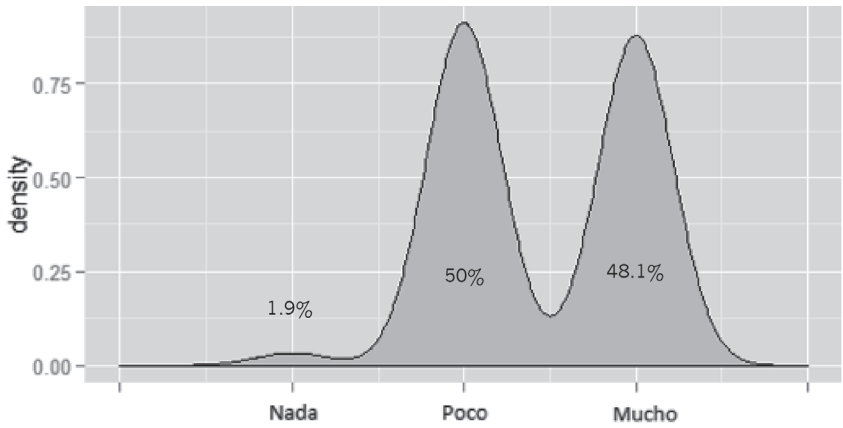
**Gráfico 19. Jefaturas que valoran los procesos de capacitación para mejorar el desempeño de su personal**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Por otra parte, el siguiente gráfico muestra que los jefes policiales consideran que los cursos de formación son poco aprovechados por los asistentes y una densidad casi igual considera que están sirviendo mucho. En este caso, se muestra una opinión un tanto dividida acerca del provecho que se está sacando de estos cursos.

**Gráfico 20. Jefaturas que consideran que los cursos de formación están siendo bien aprovechados por los asistentes**



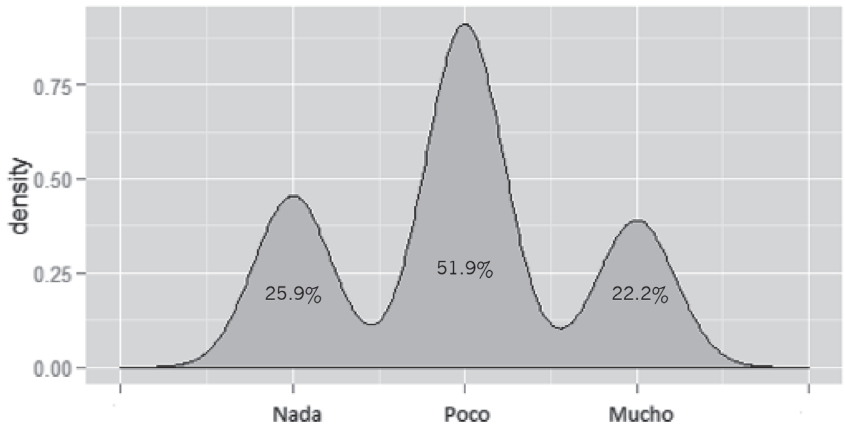

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La mayor densidad de jefes policiales encuestados, manifestaron sentirse poco de acuerdo con que los participantes de los cursos sean seleccionados sin mérito, es decir que, se espera que el mérito sea un filtro para seleccionar a los participantes de los cursos, ya que así serán de mayor provecho.

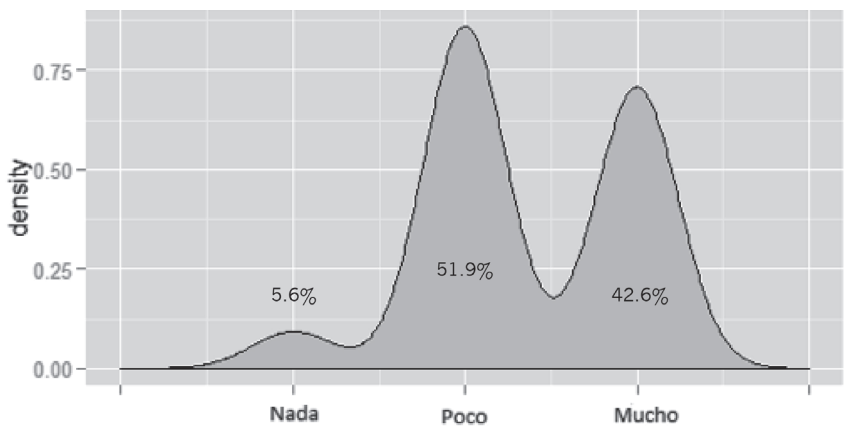
**Gráfico 21. Acuerdo de las jefaturas de la PNC con la afirmación "los participantes que son seleccionados para los cursos que se imparten, no tienen méritos"**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

De la misma forma, la mayor densidad de jefes policiales considera que los programas de capacitación se ajustan poco a las necesidades de la unidad que dirigen, como se aprecia en el gráfico abajo.

**Gráfico 22. Grado en que las jefaturas consideran que los programas de capacitación se ajustan a las necesidades de la unidad que dirigen**

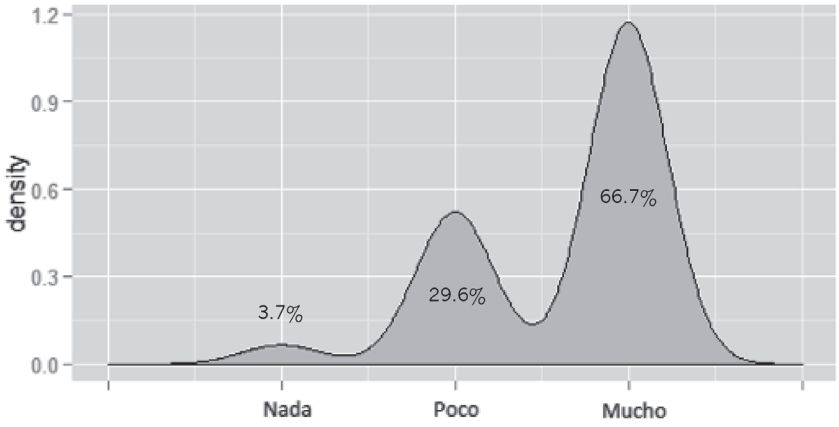



Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Por otra parte, la mayoría de jefes policiales están de acuerdo en que la inversión en capacitación se traduce en una mayor efectividad de la Policía, es decir, que en la práctica policial es donde se evidencia la inversión hecha en capacitaciones.

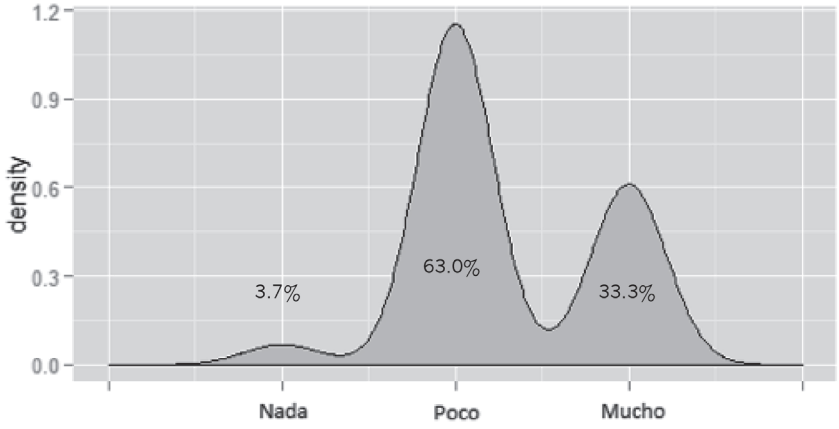
**Gráfico 23. Jefes policiales que consideran que la inversión que se realiza en capacitación se traduce en una mayor efectividad de la Policía**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de jefes policiales encuestados manifestaron que, las metodologías con las que se desarrollan los cursos se adecúan poco al tipo de capacitaciones que se desarrollan, es decir que, las metodologías con las que se desarrollan las capacitaciones deben ser más idóneas.

**Gráfico 24. Jefes policiales que consideran que las capacitaciones que se dan en la PNC o en la ANSP son desarrolladas con las metodologías más adecuadas**



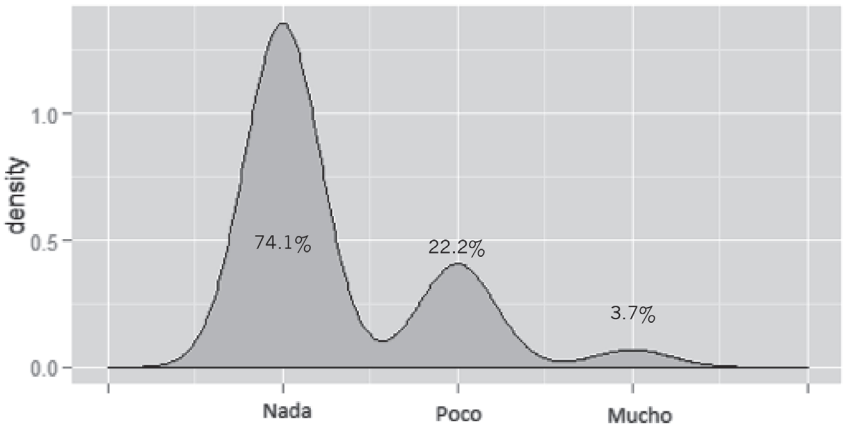

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

La mayoría de personas encuestadas manifestó que, en efecto, las capacitaciones desarrolladas no representan en nada una pérdida de tiempo, ya que, como se observó anteriormente, consideran que estos procesos de formación vuelven más efectiva a la Policía en su trabajo.

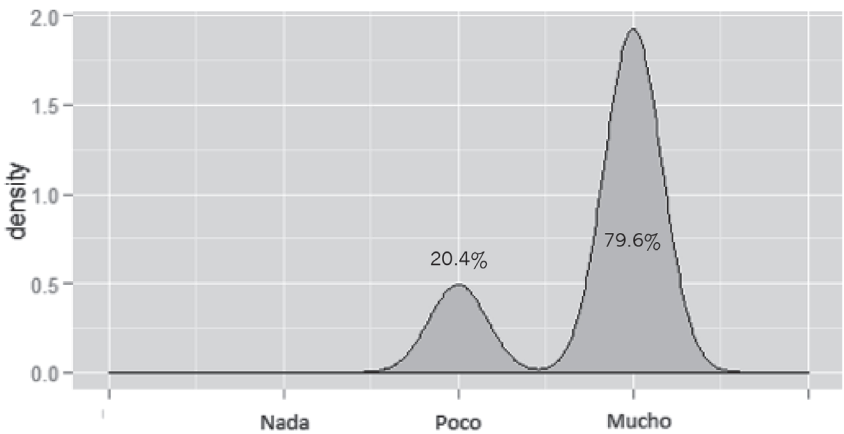
**Gráfico 25. Jefes policiales que expresan su acuerdo con la afirmación ‘‘las capacitaciones que se han dado son una pérdida de tiempo’’**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de jefes policiales considera que los procesos de formación desarrollados, contribuyen en la profesionalización de la PNC y en su quehacer diario, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico 26. Medida en que los procesos formativos han ayudado a profesionalizar a la Policía**

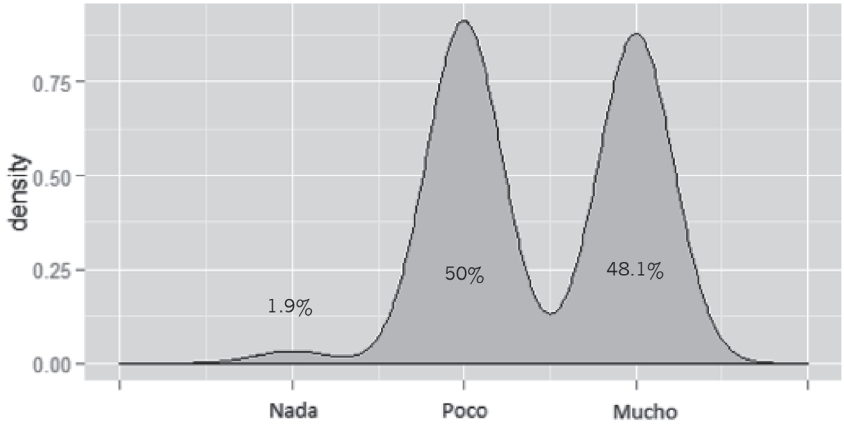



Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Es interesante notar que, los jefes policiales manifestaron que en poca medida se ha logrado la cualificación del personal policial y una densidad casi igual considera que se ha logrado mucho. Así, existe una opinión dividida al respecto de la cualificación del personal de la PNC.

**Gráfico 27. En su opinión, a esta fecha, ¿en qué medida se ha logrado la cualificación del personal de la PNC?**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

### 4.5 Inspectoría General de la Policía Nacional Civil

La Inspectoría General de la PNC, fue creada como un componente del sistema de la Policía encargado de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos y de la gestión del cuerpo, así como lo referente a los derechos humanos.

La evaluación realizó una sesión de entrevistas con miembros de esta estructura para conocer cuál ha sido el impacto que han tenido los procesos de formación en la corporación policial.

Las personas entrevistadas han señalado avances importantes en el desempeño del policía promedio y, particularmente, mencionaron los avances en la implementación del modelo de Policía comunitaria "que ha dado frutos muy positivos, como por ejemplo, en San Luis La Herradura" (Inspectoría General de la PNC).

Sin embargo, han identificado 4 factores que deben ser reforzados desde la educación: 1) El maltrato y la arbitrariedad, 2) el respeto a los derechos humanos, 3) los procedimientos policiales y 4) la desactualización en el conocimiento de leyes, sobre todo aquellas que han sufrido modificaciones.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

El maltrato y la arbitrariedad existen en la Policía. La Inspectoría General ha recibido denuncias de varios casos. Policías que maltratan a ciudadanos, que realizan capturas sin pruebas, irrumpen en viviendas sin órdenes; son parte de estos comportamientos.

> *"El problema se presenta cuando llegan agentes recién graduados, que se apropian de los comportamientos de los antiguos. No es lo que sucede en la Academia, es lo que sucede en la nueva escuela, la calle, la realidad. Los nuevos agentes no logran mantener sus valores y rápidamente se contaminan". (Inspectoría General de la PNC).*

De acuerdo a los delegados de la Inspectoría, al pasar de la ANSP a la PNC, se produce una deformación cuando ya se está en la calle y sus principales referentes son sus compañeros. Todos los principios y enseñanzas son dejadas de lado. Para algunos policías, lo aprendido en la ANSP no les sirve de mucho y cambian sus modelos conductuales.

Esta situación, también ha sido reportada por los instructores y monitores de alumnos, cuando salen a prácticas. "Cuando regresan los alumnos, algunos vienen diferentes, ya no quieren seguir normas, ya no aceptan la disciplina" (Monitor de la ANSP).

Otra dimensión que está muy vinculada a la anterior, es el respeto de los derechos humanos. De acuerdo a los delegados de la Inspectoría, ya en el terreno, los DD. HH., son percibidos como un estorbo para la operatividad.

"El agente suele hacer 2 afirmaciones: Eso que nos enseñan en la Academia es "paja"[3] y cómo es posible que los delincuentes tengan más derechos que nosotros" (Inspectoría General de la PNC).

A juicio de la Inspectoría, los procedimientos policiales también han sufrido cambios y esto no se debe a la falta de enseñanza de la ANSP; sino a acciones que algunos policías realizan en ciertos momentos, como cuando se realizan operativos de seguridad.

> *"Paran un bus, se suben, le piden a ciertas personas que se tiren al suelo, los revisan, les decomisan celulares, les dicen que es parte de un procedimiento normal y luego los dejan ir. Al final, se quedan con los celulares. Esto no es parte del procedimiento". (Inspectoría General de la PNC).*

Finalmente, a criterio de los entrevistados, hay una desactualización del policía. Esto se refleja en su desconocimiento de las leyes, principalmente de las que han sido modificadas.

3 Mentira.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

*"Hay policías que tienen 20 años de servicio, el mismo tiempo que dista de la última vez que pasaron por un aula, por una formación y desde entonces no han regresado. No hay continuidad, sobre todo en aquellos temas relevantes. A veces envían a los mismos policías que ya fueron capacitados, o mandan a agentes que trabajan en el área administrativa cuando el contenido es para áreas operativas. El que está en Pasaquina (municipio de La Unión) o en la Zunganera, a ese no llegan los nuevos conocimientos, no se actualiza y no existe una normativa que establezca la necesidad de una formación continua."*

**Ilustración 4. Principales de áreas de mejora, según la Inspectoría General de la PNC**




Fuente: Elaboración propia

### 4.6 Operadores del sistema de justicia: Jueces y fiscales

La evaluación también ha explorado la percepción de algunos operadores de sistema de justicia, principalmente jueces yfiscales, para conocer su opinión. Se ha encontrado que para este grupo que tiene un fuerte vínculo con la PNC en la persecución del delito, las competencias más importantes sobre las que el sistema de formación debe trabajar, son las funciones y atribuciones de la PNC en cuanto a la investigación, así como conocer los verbos rectores para planificar una línea de investigación.

Otro aspecto que se identificó como relevante, es que la formación académica del policía es insuficientepara la persecución del delito, si no se cuenta con los recursos materiales necesarios para hacer este trabajo.

En opinión de los jueces entrevistados, debe haber armonía entre los juzgados, la PNC y la Fiscalía. La falta de esta coordinación, ha permitido que delincuentes queden libres al fallarse en el debido proceso y ahí han estado involucrados policías.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Tanto jueces como fiscales, reconocen que las áreas más deficitarias en la formación de la Policía son actualmente la instrucción académica y operativa ante el aviso de un delito. También opinan que se debe fortalecer a los investigadores sobre sus funciones y obligaciones y se les debe proveer los conocimientos básicos que el legislador toma en cuenta para establecer la veracidad de determinados hechos. La Policía debe además, darle cumplimiento a la dirección funcional de la Fiscalía. Una de estas atribuciones se relaciona con una investigación policial exhaustiva.

Este grupo considera que se deben hacer esfuerzos adicionales en la Policía para formar a los agentes en el ámbito de derechos humanos al momento de ejercer su labor. En su opinión, el policía debe tener la capacidad de diferenciar entre delincuentes y ciudadanos comunes a efecto de racionalizar sus reacciones y capacitarles en investigación científica del delito.

### 4.7 Percepción de la ciudadanía

Otra dimensión analítica del impacto de la formación, ha sido conocer qué piensan los ciudadanos sobre el trabajo policial, particularmente en aquellos aspectos relacionados con la cercanía, las participación de las comunidades en temas de seguridad y las principales acciones que ejecuta la Policía para evitar el delito. Los comportamientos o acciones que se consultaron en la encuesta para ciudadanos, consideran funciones que todo policía debe realizar, desde el enfoque de Policía comunitaria.

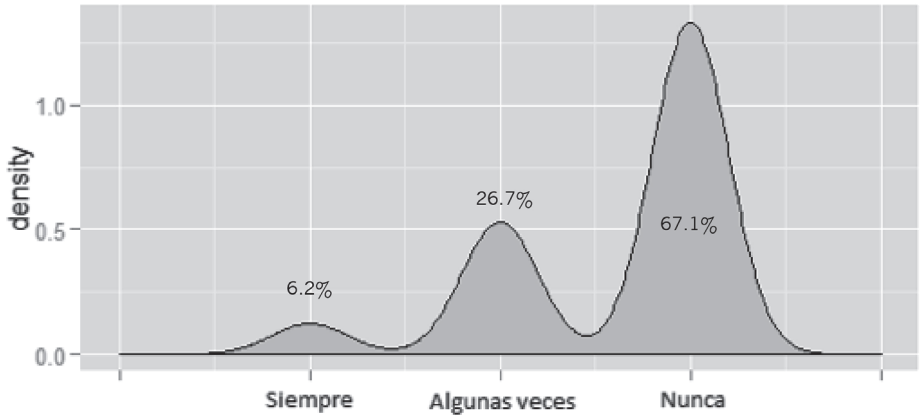
En esta sección, se ha explorado cuál es la percepción de la ciudadanía sobre la realización de reuniones de la PNC para ventilar los problemas de la comunidad, principalmente aquellos relacionados con la seguridad y la prevención de delito.

En el siguiente gráfico de densidad, los ciudadanos entrevistados indican en un mayor porcentaje, que en su comunidad, la Policía nunca realiza reuniones para conocer sus necesidades.

Un porcentaje menor (25%) expresó que algunas veces y un 5% señaló que siempre se realizan este tipo de actividades. Esto hace suponer que la relación con la comunidad no constituye una fortaleza del actual funcionamiento de la PNC.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 28. Densidad de la población que asegura que la PNC ha realizado reuniones para conocer sus necesidades en su comunidad.**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

En la siguiente tabla, puede apreciarse que tanto hombres como mujeres en su mayoría, consideran que nunca se realizan reuniones de planificación para prevenir actos de violencia y delitos. Esto, sin duda, representa una debilidad del funcionamiento y que las circunstancias que vive el país al momento de la evaluación, hace que la corporación policial esté más enfocada en la operatividad y en el combate de las pandillas, quienes han desbordado las prioridades con respecto a acciones estratégicas con la población.

**Tabla 21. Ciudadanos que consideran que la PNC ha realizado reuniones de planificación de prevención de la violencia o de delito**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 5,2% | 8,0% | 6,2% |
| Poca veces | 26,0% | 28,0% | 26,7% |
| Nunca | 68,8% | 64,0% | 67,1% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

En la siguiente tabla, se ha desagregado la edad de los entrevistados para conocer si hay diferencias en la percepción. Lo que se ha encontrado es que en todos los rangos de edad, la mayoría percibe que la Policía no realiza reuniones de planificación de prevención de violencia.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

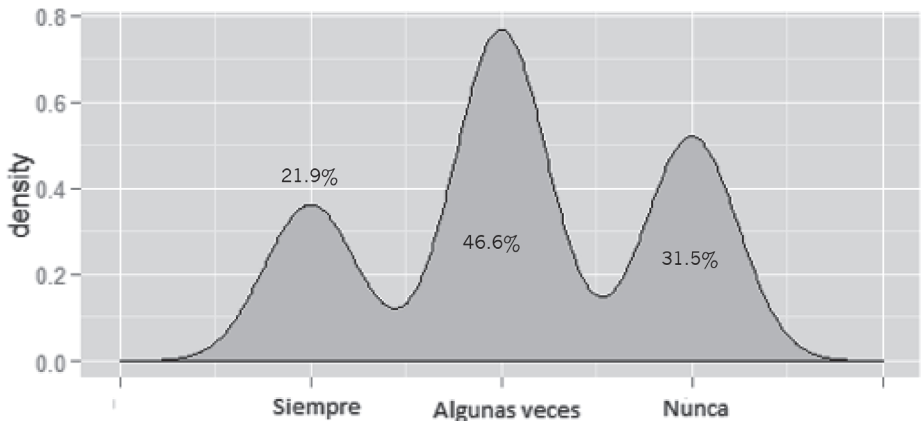
**Tabla 22. Entrevistados que consideran que la PNC ha realizado reuniones de planificación de prevención de la violencia o de delito**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | | 6,3% | | 20,0% | 3,7% | 6,2% |
| Pocas veces | 33,3% | 31,3% | 22,2% | 13,3% | 33,3% | 26,7% |
| Nunca | 66,7% | 62,5% | 77,8% | 66,7% | 63,0% | 67,1% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Otra pregunta relevante ha sido si los ciudadanos perciben que la Policía es más cercana. El gráfico de densidad en este caso, sufre una modificación. Lospuntajes más altos se ubican en "algunas veces". Este ligero cambio, no permite esconder la acumulación de respuestas alrededor de la respuesta "nunca", es decir, no se tiene la percepción de que la Policía es una institución cercana. Sin embargo, si se juntanlas opciones "siempre" con "algunas veces", se observa que dicho porcentaje incrementa. 7 de cada 10ciudadanos consideran que la Policía es cercana a la gente, lo que representa un importante avance que debe ser consolidado como capital social del cuerpo policial.

**Gráfico 29. Densidad de ciudadanos que consideran que la Policía es cercana a la gente**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

En este sentido, la siguiente tabla muestra que poco menos de la mitad de hombres y mujeres consideró que la Policíapocas veces se muestra más cercana a la población. Casi un tercio de ambos sexos manifestó que la PNC nunca se muestra cercana a la población.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 23. Ciudadanos que perciben que la PNC se muestra más cercana a la población, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 20,8% | 24,0% | 21,9% |
| Poca veces | 46,9% | 46,0% | 46,6% |
| Nunca | 32,3% | 30,0% | 31,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

En un análisis por edad, se observa que la población entre los 18 y los 20 años, percibe que la PNC pocas veces se ha mostrado cercana a la población (66.7%). Mientras que, más de un tercio de la población con edades entre los 25 y los 50 años, manifestó que la PNC nunca se muestra más cercana a la población.

**Tabla 24. Ciudadanos que consideran que la PNC se muestra más cercana a la población, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 6,7% | 12,5% | 25,9% | 23,3% | 44,4% | 21,9% |
| Pocas veces | 66,7% | 59,4% | 37,0% | 33,3% | 33,3% | 46,6% |
| Nunca | 26,7% | 28,1% | 37,0% | 43,3% | 22,2% | 31,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

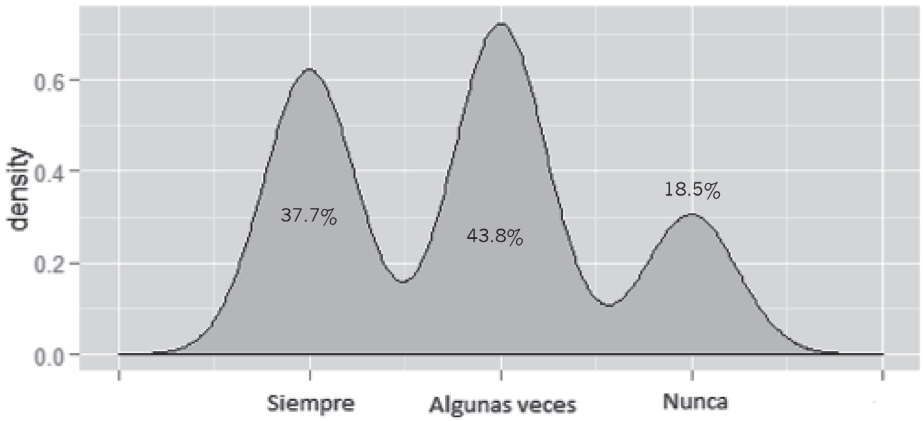
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Sobre la percepción de la realización de patrullajes de la PNC, este indicador muestra que la presencia policial en las calles se ha visto siempre o algunas veces. Los patrullajes representan uno de los aspectos que mejor percibe la ciudadanía.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 30. Ciudadanos que valoran los patrullajes de la PNC**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Según el sexo, casi la mitad de los hombres consideran que pocas veces se realizan patrullajes en las zonas donde viven; mientras que casi la mitad de las mujeres manifestaron que siempre se realizan patrullajes. Las mujeres tienen una mejor percepción sobre la frecuencia de los patrullajes de la PNC.

**Tabla 25. Ciudadanos que han notado que la PNC ha realizado patrullaje en la zona donde vive para evitar delito**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 33,3% | 46,0% | 37,7% |
| Pocas veces | 46,9% | 38,0% | 43,8% |
| Nunca | 19,8% | 16,0% | 18,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La población de 18 a 24 años, en su mayoría considera que pocas veces se observan patrullajes de la PNC en las zonas donde viven, mientras que casi la mitad de la población entre los 31 y los 51 años, considera que siempre se realizan patrullajes.

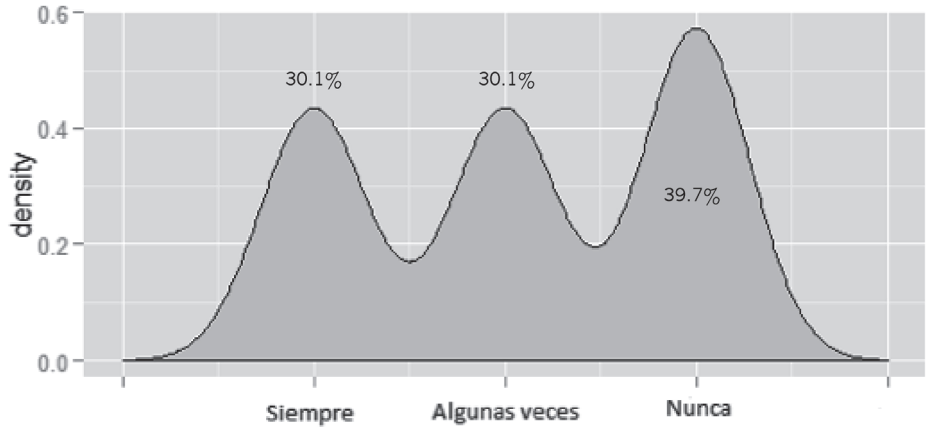
**Tabla 26. Ciudadanos que opinan que la PNC ha realizado patrullaje en la zona donde vive para evitar delito, según grupos de edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 33,3% | 28,1% | 37,0% | 43,3% | 48,1% | 37,7% |
| Pocas veces | 50,0% | 56,3% | 44,4% | 30,0% | 37,0% | 43,8% |
| Nunca | 16,7% | 15,6% | 18,5% | 26,7% | 14,8% | 18,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Sobre la presencia de la PNC en las escuelas, los ciudadanos consideran mayoritariamente que nunca han visto la presencia policial en las escuelas. Las proporciones se mantienen bajas e iguales para las opciones "siempre" y "algunas veces"; pero juntas hacen que dicho indicador se torne positivo. Cerca del 66% estima que se ha observado a la PNC trabajando en las escuelas para prevenir el delito. Este indicador es también relevante, en primer lugar, porque las escuelas han sido asediadas por grupos pandilleriles y, en segundo lugar, porque este escenario es ideal para prevenir la violencia, el consumo de drogas y otros problemas sociales.

**Gráfico 31. Ciudadanos que han visto o se han enterado que la PNC trabaja en las escuelas capacitando a la niñez para evitar drogas y problemas sociales**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Más de un tercio de la población masculina y femenina, manifestó que nunca se observa a la PNC trabajando en las escuelas en tareas de prevención de uso de drogas y otros problemas sociales en la niñez.

**Tabla 27. ¿La PNC trabaja en las escuelas capacitando a la niñez para evitar drogas y problemas sociales?**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 29,2% | 32,0% | 30,1% |
| Pocas veces | 30,2% | 30,0% | 30,1% |
| Nunca | 40,6% | 38,0% | 39,7% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La tabla a continuación, muestra que poco menos de la mitad de la población con edades entre los 21 y los 24 años, y entre los 31 y los 51 años, perciben que nunca se observa la presencia de la PNC en las escuelas en tareas de prevención y capacitación con la niñez.

**Tabla 28. Ciudadanos que perciben que la PNC trabaja en las escuelas capacitando a la niñez para evitar el uso de drogas y problemas sociales**

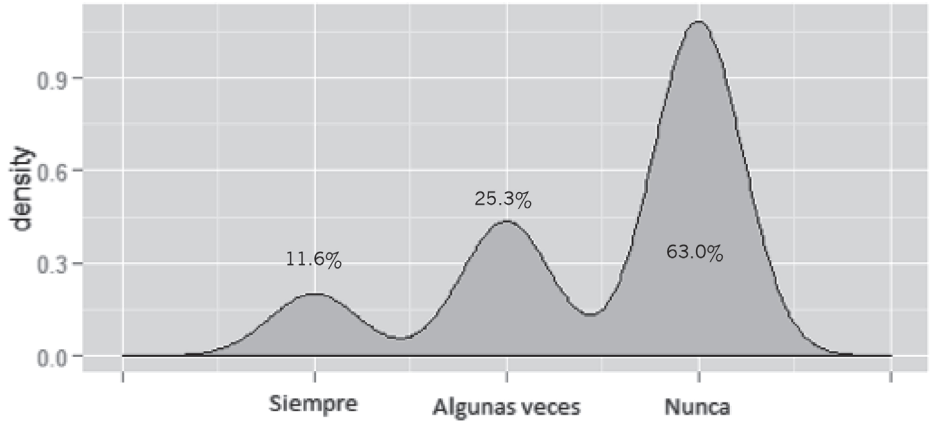
| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 33,3% | 18,8% | 25,9% | 36,7% | 37,0% | 30,1% |
| Pocas veces | 43,3% | 34,4% | 37,0% | 16,7% | 18,5% | 30,1% |
| Nunca | 23,3% | 46,9% | 37,0% | 46,7% | 44,4% | 39,7% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

En el siguiente gráfico puede apreciarse que la mayor densidad de la población percibe que la PNC nunca realiza diagnósticos para conocer los problemas de la población donde trabajan. Una minoría percibe este tipo de tareas de la institución policial. Este es un indicador deficiente en el desempeño policial con respecto a la comunidad e invita a reflexionar sobre un replanteo de la implementación de la Policía comunitaria.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 32. Ciudadanos que consideran que en su comunidad, la PNC realiza diagnósticos para conocer cuáles son los problemas de la gente**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres y mujeres consideraron que nunca se observa a la Policía realizar diagnósticos en las comunidades para conocer los problemas de la gente, como se puede observar en la tabla siguiente.

**Tabla 29. Ciudadanos que consideran que la PNC realiza diagnósticos para conocer cuáles son los problemas de la gente, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 11,5% | 12,0% | 11,6% |
| Pocas veces | 26,0% | 24,0% | 25,3% |
| Nunca | 62,5% | 64,0% | 63,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La gran mayoría de la población encuestada, con rangos de edad entre los 21 y los 50 años, manifestó que la PNC nunca realiza diagnósticos para conocer las problemáticas de la gente en las comunidades. La mitad de la población entre los 18 y los 20 años, manifestó lo mismo.

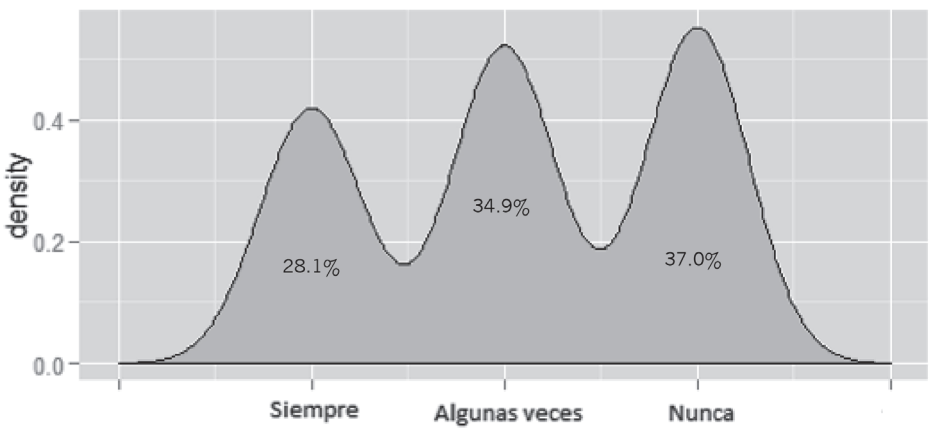
**Tabla 30. Ciudadanos que consideran que la PNC realiza diagnósticos para conocer cuáles son los problemas de la gente, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 16,7% | 6,3% | 3,7% | 13,3% | 18,5% | 11,6% |
| Pocas veces | 33,3% | 31,3% | 11,1% | 16,7% | 33,3% | 25,3% |
| Nunca | 50,0% | 62,5% | 85,2% | 70,0% | 48,1% | 63,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

El gráfico siguiente muestra que "nunca" o "algunas veces" las personas han visto o escuchado que la PNC coordine con otras instituciones sobre el trabajo preventivo. No se muestra una respuesta contundente en este caso.

**Gráfico 33. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC coordina con otras instituciones como las alcaldías para mejorar el trabajo de prevención**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Por sexo, la tabla a continuación, permite observar que más de un tercio de la población masculina y femenina solo "pocas veces" o "nunca" han observado que la Policía se coordine con otras instituciones para mejorar el trabajo preventivo en las comunidades.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 31. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC coordine con otras instituciones para mejorar el trabajo de prevención, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 29,2% | 26,0% | 28,1% |
| Pocas veces | 33,3% | 38,0% | 34,9% |
| Nunca | 37,5% | 36,0% | 37,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de la población entre los 18 y los 24 años, ha observado pocas veces que la PNC trabaje de forma coordinada con otras instituciones en tareas de prevención. Poco menos de la mitad de las personas entre los 25 y los 50 años, no observan "nunca" el trabajo interinstitucional de la PNC en el área de prevención.

**Tabla 32. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC coordine con otras instituciones para mejorar el trabajo de prevención, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 26,7% | 12,5% | 25,9% | 36,7% | 40,7% | 28,1% |
| Pocas veces | 53,3% | 50,0% | 25,9% | 16,7% | 25,9% | 34,9% |
| Nunca | 20,0% | 37,5% | 48,1% | 46,7% | 33,3% | 37,0% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

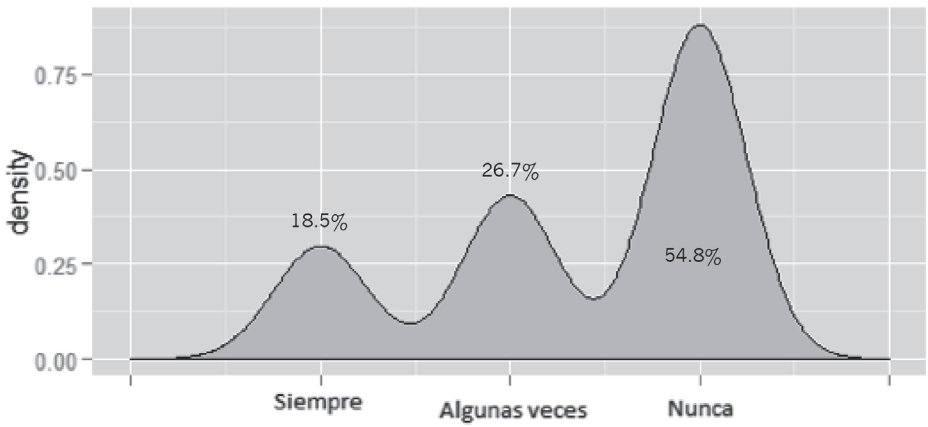
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de población considera que la PNC "nunca" se reúne con líderes comunitarios para resolver problemas de seguridad en las comunidades, es decir que, perciben una lejanía de la institución policial de las representaciones organizadas de las comunidades.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 34. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC se reúne con los líderes de la comunidad para resolver problemas de seguridad**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres y mujeres manifestó que "nunca" han observado que la PNC se reúna con los líderes comunitarios para trabajar de manera conjunta en la solución de problemas de seguridad ciudadana. Y en la siguiente tabla, no se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres.

**Tabla 33. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC se reúne con los líderes de la comunidad para resolver los problemas de seguridad, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 17,7% | 20,0% | 18,5% |
| Pocas veces | 27,1% | 26,0% | 26,7% |
| Nunca | 55,2% | 54,0% | 54,8% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La gran mayoría de personas encuestadas con edades entre los 25 y los 30 años, manifestaron que "nunca" se observa a la PNC reunirse con líderes comunitarios para resolver problemas relacionados con la seguridad. El grupo que señala esta opción, es menor en el grupo de 18 a 20 años.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

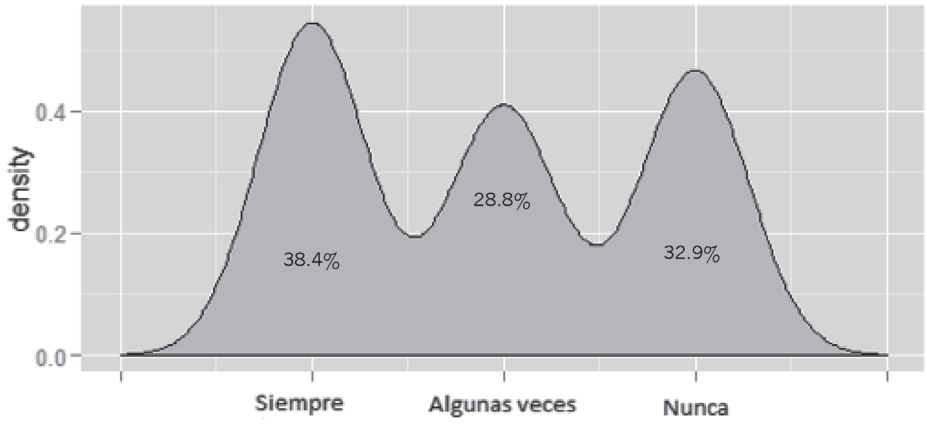
**Tabla 34. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC se reúne con los líderes de la comunidad para resolver los problemas de seguridad, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 16,7% | 12,5% | 7,4% | 23,3% | 33,3% | 18,5% |
| Pocas veces | 40,0% | 31,3% | 22,2% | 16,7% | 22,2% | 26,7% |
| Nunca | 43,3% | 56,3% | 70,4% | 60,0% | 44,4% | 54,8% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de personas percibe que la institución policial participa en actividades culturales o religiosas de las comunidades y, por otra parte, una densidad importante consideró que esto nunca ocurre. Este espacio de las actividades comunitarias, deben ser aprovechadas por la corporación policial para fortalecer ese acercamiento y ganar grados de confianza con la ciudadanía. Aún persiste un importante 32.9% que señala que la Policía nunca se involucra en estas actividades.

**Gráfico 35. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC participa en las actividades culturales o religiosas de su comunidad**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Más de un tercio de la población masculina y femenina percibe que la PNC se involucra en las actividades culturales de la comunidad. Mientras que, más de un tercio de la población masculina consideró que nunca se observa esta participación de la institución policial en las comunidades.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 35. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC participa en las actividades culturales o religiosas de su comunidad, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Siempre | 38,5% | 38,0% | 38,4% |
| Pocas veces | 24,0% | 38,0% | 28,8% |
| Nunca | 37,5% | 24,0% | 32,9% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Más de la mitad de la población mayor a los 31 años, manifestó que siempre se observa a la PNC participando en las actividades culturales o religiosas de las comunidades. El segmento con edades entre los 21 y los 24 años de edad, percibe que nunca ocurre esta participación de la PNC en las comunidades.

**Tabla 36. Ciudadanos que han visto o escuchado que la PNC participa en las actividades culturales o religiosas de su comunidad, según edad**

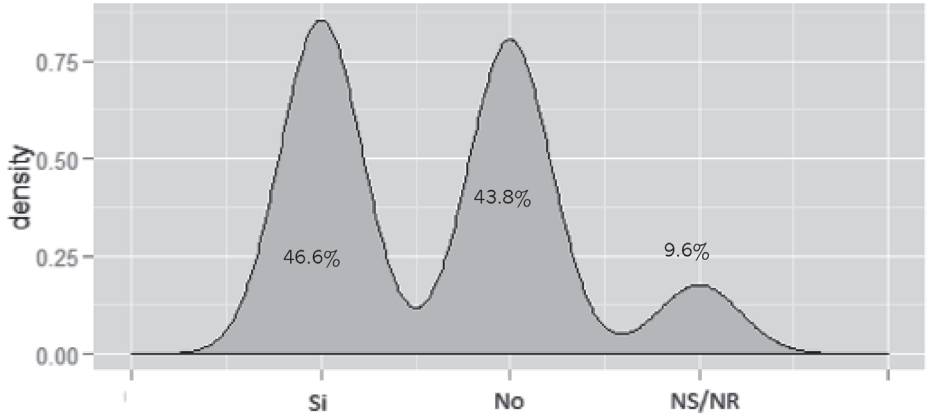
| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Siempre | 36,7% | 21,9% | 25,9% | 56,7% | 51,9% | 38,4% |
| Pocas veces | 33,3% | 37,5% | 44,4% | 13,3% | 14,8% | 28,8% |
| Nunca | 30,0% | 40,6% | 29,6% | 30,0% | 33,3% | 32,9% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de población encuestada, manifestó que la PNC es más efectiva en la investigación del delito (46.6%). Una densidad casi igual, planteó que es todo lo contrario (43.8%) y un 9.6% indicó no saber o no respondió. Este es un dato muy relevante, pues la percepción de la ciudadanía es muy semejante a la externada por fiscales y jueces mostrada en secciones anteriores. La Policía necesita avanzar aún más en su profesionalización para la investigación del delito, y mostrar resultados en casos judicializados


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 36. Ciudadanos que consideran que la PNC es más efectiva en la investigación de delitos**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mitad de los hombres encuestados manifestó que la PNC es más efectiva en la investigación del delito. Aquí hay una diferencia de 10 porcentuales con respecto a las mujeres, quienes perciben dicha efectividad en menor frecuencia. No obstante, la opinión de las mujeres está más dividida, ya que más de un tercio expresó que la PNC es más efectiva, y más de un 40% que no es efectiva en la investigación del delito.

**Tabla 37. Ciudadanos que consideran que la PNC es más efectiva en la investigación de delito, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Sí | 50,0% | 40,0% | 46,6% |
| No | 43,8% | 44,0% | 43,8% |
| NS/NR | 6,3% | 16,0% | 9,6% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La tabla a continuación, muestra que la mayoría de la población con edades entre los18 y los 30 años, expresó que la PNC no es más efectiva en la investigación del delito. Mientras que la mayoría de la población mayor a los 31 años considera que la institución policial es más efectiva en la investigación del delito. Claramente, entre estos 2 segmentos de población hay opiniones opuestas sobre el tema.

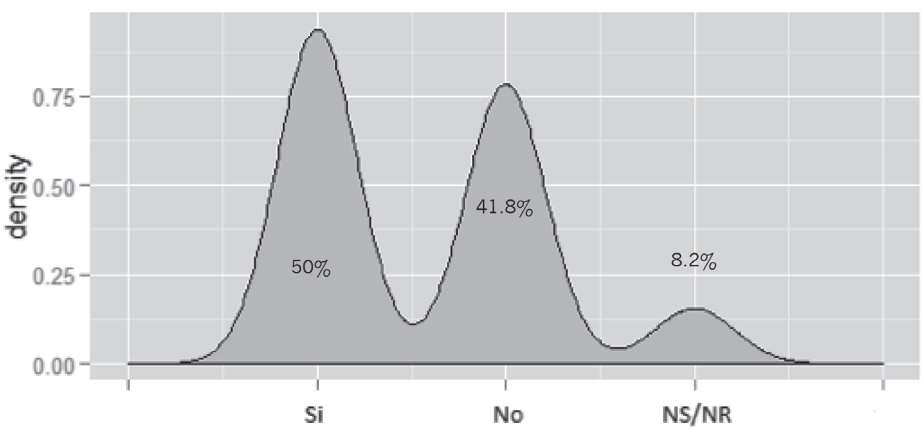
**Tabla 38. Ciudadanos que consideran que la PNC es más efectiva en la investigación de delito, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Sí | 36,7% | 34,4% | 40,7% | 60,0% | 63,0% | 46,6% |
| No | 53,3% | 50,0% | 51,9% | 30,0% | 33,3% | 43,8% |
| NS/NR | 10,0% | 15,6% | 7,4% | 10,0% | 3,7% | 9,6% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de la población encuestada, manifestó que la institución policial es respetuosa de la ciudadanía, como se puede apreciar en el gráfico siguiente. Un 50% manifestó que sí es respetuosa de sus derechos humanos y un 41.8% indicó que no lo era. Este dato de la población, es esencialmente similar a lo que han expresado en la evaluación la Inspectoría de la PNC y las entrevistas realizadas con jueces y fiscales. La contradicción radica en que este es uno de los énfasis de la formación policial en la ANSP; pero como ha sido documentado en este estudio, dicho correlato no es significativo cuando el policía se encuentra en la calle.

**Gráfico 37. Personas que opinan que la PNC respeta al ciudadano**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres, en efecto, considera que la PNC es respetuosa de la ciudadanía; mientras que casi la mitad de las mujeres expresó la misma opinión. Cabe mencionar que casi la mitad de las mujeres consideró que la institución policial no es respetuosa de la ciudadanía.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 39. Personas que consideran que la PNC respeta al ciudadano, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Sí | 51,0% | 48,0% | 50,0% |
| No | 39,6% | 46,0% | 41,8% |
| NS/NR | 9,4% | 6,0% | 8,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor parte de la población con edades entre los 25 y los 30 años, y mayor a los 51 años manifestó que la PNC respeta a la ciudadanía. Mientras que la mayoría de personas entre los 21 y los 24 años, opina lo contrario.

**Tabla 40. Personas que consideran que la PNC respeta al ciudadano, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Sí | 40,0% | 37,5% | 63,0% | 46,7% | 66,7% | 50,0% |
| No | 43,3% | 53,1% | 33,3% | 50,0% | 25,9% | 41,8% |
| NS/NR | 16,7% | 9,4% | 3,7% | 3,3% | 7,4% | 8,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

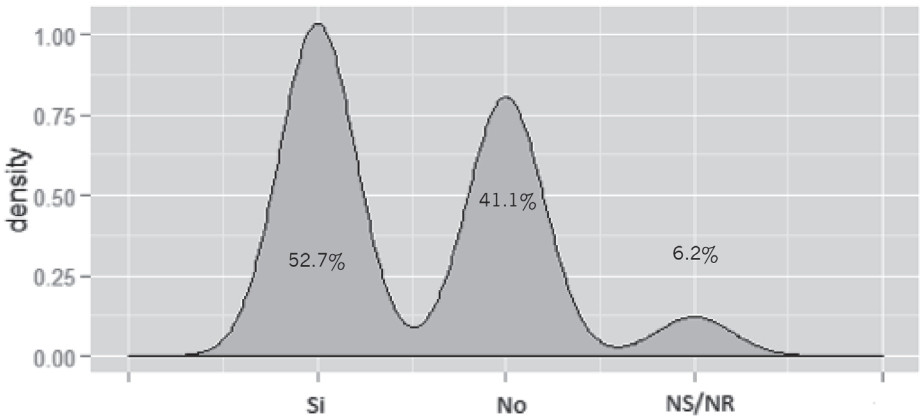
Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de población encuestada expresó que la PNC realiza efectivamente su función de proteger a la ciudadanía, como se observa en el gráfico a continuación. Esto significa que, en tareas de protección a la ciudadanía, un 52.7% la califica bien; pero aún existe un importante 41.1% que considera que la Policía no realiza ahora mejor su función de proteger al ciudadano.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 38. Ciudadanos que consideran que la PNC realiza ahora mejor su función de proteger al ciudadano**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres y mujeres manifestó que la PNC cumple efectivamente su función de proteger a la ciudadanía, calificando positivamente esta área del trabajo de la institución policial.

**Tabla 41. Considera que la PNC realiza mejor su función de proteger al ciudadano**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Sí | 51,0% | 56,0% | 52,7% |
| No | 44,8% | 34,0% | 41,1% |
| NS/NR | 4,2% | 10,0% | 6,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

Todo el segmento de población encuestado mayor a los 25 años, consideró que la PNC cumple de mejor manera su función de proteger al ciudadano, como se aprecia en la tabla siguiente. La mitad de la población entre los 21 y los 24 años, calificó de manera negativa este tipo de tarea de la institución policial.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

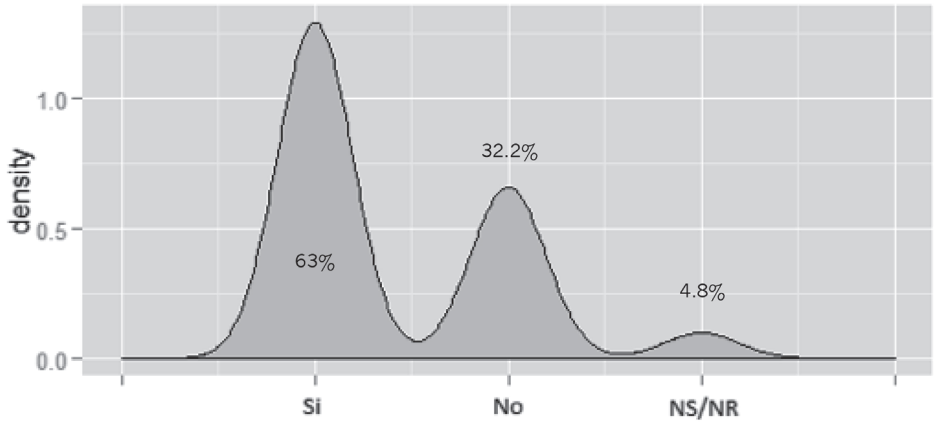
**Tabla 42. Personas que consideran que la PNC realiza mejor su función de proteger al ciudadano, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Sí | 50,0% | 34,4% | 59,3% | 60,0% | 63,0% | 52,7% |
| No | 43,3% | 50,0% | 40,7% | 36,7% | 33,3% | 41,1% |
| NS/NR | 6,7% | 15,6% | | 3,3% | 3,7% | 6,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de población encuestada manifestó que los patrullajes de la PNC son más frecuentes en las zonas donde viven y en menor medida mencionaron lo contario, como se aprecia en el gráfico a continuación. Esta es una de las funciones más sobresalientes y que la población valora mejor, los patrullajes, ya que estos les dan la sensación de seguridad y les permite desarrollar sus actividades en espacio públicos sin el riesgo de ser afectados por la violencia o la delincuencia. El 63% de los ciudadanos entrevistados considera que estos patrullajes ahora son más frecuentes.

**Gráfico 39. Ciudadanos que consideran que los patrullajes de la PNC son más frecuentes**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres y mujeres manifestaron que los patrullajes de la PNC son más frecuentes en las zonas donde viven y casi un tercio en ambos sexos expresó lo contario. Los diferenciales entre hombres y mujeres no son importantes.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 43. Ciudadanos que consideran que los patrullajes de la PNC son más frecuentes, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Sí | 62,5% | 64,0% | 63,0% |
| No | 32,3% | 32,0% | 32,2% |
| NS/NR | 5,2% | 4,0% | 4,8% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de la población encuestada con edades entre los 18 y los 20 años, y mayor a los 25 años, expresó que los patrullajes de la PNC son más frecuentes. La mitad de la población entre los 21 y los 24 años, consideró que los patrullajes de la institución policial no son frecuentes en las zonas donde viven.

**Tabla 44. Ciudadanos que consideran que los patrullajes de la PNC son más frecuentes, según edad**

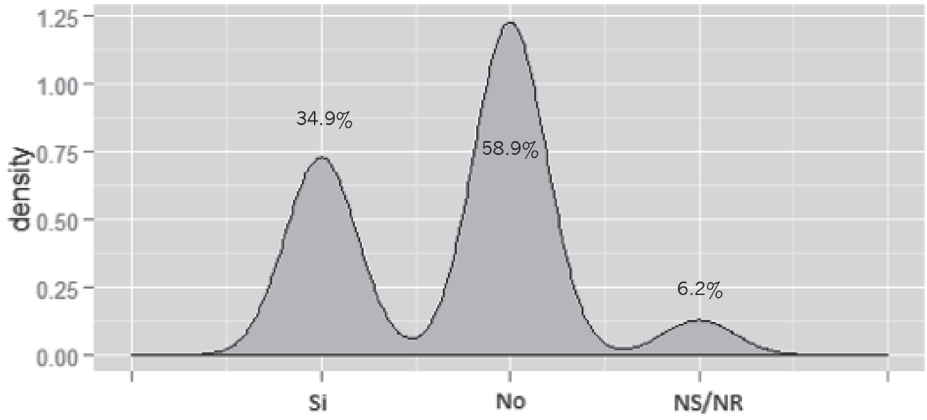
| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Sí | 60,0% | 43,8% | 74,1% | 70,0% | 70,4% | 63,0% |
| No | 30,0% | 50,0% | 25,9% | 30,0% | 22,2% | 32,2% |
| NS/NR | 10,0% | 6,3% | | | 7,4% | 4,8% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayor densidad de la población encuestada (58.9%), manifestó que no siente confianza en la PNC, y en menor medida una parte de la población dijo que sí sienteconfianza, como se observa en el gráfico siguiente.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Gráfico 40. Ciudadanos que sienten confianza en la PNC**




Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

La mayoría de hombres y de mujeres encuestadas, expresaron que no siente más confianza en la PNC en sus funciones de seguridad ciudadana. Las mujeres son las que expresan esta actitud con mayor fuerza. Un 62.0% consideró que la Policía, no les genera confianza. Esto puede estar muy estrechamente relacionado con los casos aparecidos en medios de comunicación, donde ciertos policías aparecen vinculados a actividades delictivas entre narcotráfico, pandillas y extorsiones.

**Tabla 45. Ciudadanos que sienten confianza en la PNC, según sexo**

| | Sexo | | Total |
|---|---|---|---|
| | Masculino | Femenino | |
| Sí | 37,5% | 30,0% | 34,9% |
| No | 57,3% | 62,0% | 58,9% |
| NS/NR | 5,2% | 8,0% | 6,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

El grupo de edad entre los 21 y los 24 años, es el que muestra más desconfianza en la PNC, seguido por el grupo de 18 a 20 años.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Tabla 46. Ciudadanos que sienten más confianza en la PNC, según edad**

| | Edad (agrupado) | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | De 18 a 20 años | de 21 a 24 años | de 25 a 30 años | de 31 a 50 años | de 51 a más | |
| Sí | 30,0% | 18,8% | 37,0% | 43,3% | 48,1% | 34,9% |
| No | 60,0% | 68,8% | 59,3% | 56,7% | 48,1% | 58,9% |
| NS/NR | 10,0% | 12,5% | 3,7% | | 3,7% | 6,2% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Evaluación anual de la PNC, 2015.

## 5. Conclusiones

A partir de los resultados encontrados en esta evaluación, es posible establecer las siguientes conclusiones:

- Las condiciones sociales y económicas en las que se realiza la formación de la PNC, no son las más apropiadas en la historia de la actual Policía civil. La precaria situación económica del Estado, ha tenido su impacto en el área de formación al disminuir el número de cursos y beneficiarios de esta formación. El campo social tampoco es prometedor: El surgimiento de nuevos delitos, las demandas crecientes de seguridad pública por el accionar pandilleril y el crimen organizado; plantean retos de funcionamiento y nuevas capacidades policiales. La formación es un tema medular. Por otra, el ambiente político institucional es favorable. Tanto la Academia Nacional de Seguridad Pública como la estructura de formación de la PNC, han desarrollado una importante acumulación de experiencias y metodologías que las hacen idóneas para llevar adelante esta labor.

- El modelo educativo de formación no es homogéneo en todos los niveles. Mientras en la ANSP se hacen esfuerzos importantes por solidificar el modelo basado en competencias, este tipo de formación no siempre es seguido cuando se preparan cursos de actualización o de especialización. De igual forma, existen otras capacitaciones donde la Policía participa, sobre temáticas que no han sido priorizadas por la corporación y responden a agendas de organismos internacionales u ONG.

- La formación policial ha tenido un importante efecto en las prácticas policiales, principalmente en las iniciativas que se han promovido desde la Policía comunitaria. Existe mucha conciencia entre los agentes entrevistados, sobre la importancia de establecer buenas relaciones con la comunidad, trabajar por ganarse su confianza y apoyarse en


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

la ciudadanía y en la institucionalidad local para mejorar el clima de seguridad en una determinada zona. Las prácticas que son mejor reconocidas por los ciudadanos son la cercanía con la comunidad, el respeto a sus derechos humanos, los patrullajes y la ayuda que brindan a la comunidad, a las escuelas y a las unidades de salud, al trasladar pacientes, entre otras.

- De acuerdo a los policías entrevistados, después de la formación inicial que reciben en la Academia, el mayor impacto de la formación la han recibido en los cursos de especialización. Estos cursos son relevantes para potenciar el desarrollo de habilidades para una formación en un área específica y es muy valorado por los agentes.

- Otros actores que participan en la formación, y que han sido señalados en las distintas entrevistas; pero que a su vez forman parte del currículum oculto dentro de la PNC, son las actitudes y los comportamientos de los policías antiguos, que sirven de referente a los recién graduados. En la evaluación, se ha encontrado evidencias que una vez los estudiantes finalizan su formación, muchos de sus principios y formas de actuación, son modificados de acuerdo a los modelos que policías antiguos presentan.

- La mayor parte de policías señaló haber recibido una formación para desempeñar tareas específicas en la corporación.Dicha formación, ha servido para cualificar al policía. La mayor parte de policías participantes en las distintas modalidades de formación, aseguran que dichos espacios les ha permitido cualificarse para desempeñar más efectivamente su labor.

- Adicionalmente, la formación recibida les ha permitido profundizar y adquirir herramientas para fortalecer su capacidad de entender y analizar los hechos sociales en los que están inmersos como policías.

- Un aspecto que la evaluación encontró, es que desde la formación, no se ha logrado mejorar la colaboración entre las distintas unidades de la Policía; así como entre categorías. Existe una tendencia muy fuerte a funcionar bien únicamente alinterior de sus propias estructuras, las cuales siguen cada una reglas de comportamiento y funcionamiento distintas. Esto provoca que no haya cooperación ni intercambio entre las unidades.

- Con respecto a la percepción que las comunidades tienen de la Policía, esta es muy positiva en aspectos como los patrullajes que realizan y en la cercanía a los centros educativos; pero existen importantes brechas en la confianza que la población tiene con respecto a su actuación en la comunidad para la prevención del delito.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

## 6. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están orientadas a mejorar algunas de las áreas que han sido identificadas, en las cuales se necesita mejorar para alinear todo el sistema de formación.

- Se recomienda fortalecer la educación dentro de la ANSP y de la PNC bajo el modelo basado en competencias. Este enfoque metodológico presenta muchas ventajas que pueden ser aprovechadas al desarrollar los distintos procesos formativos.

- La educación del personal de la PNC, debe ser continua. La educación continua deberá tener una doble función, en primer lugar, fortalecer aquellas áreas nuevas o especializadas en las que la Policía tiene importantes demandas por parte de la sociedad; por otra, mantener actualizados a los agentes que no han tenido dichas oportunidades formativas.

- Ante la existencia de capacitaciones aisladas que se dan a la corporación, se debe hacer un esfuerzo por concentrarse en aquellos temas que son fundamentales, asegurar que la formación llegue al mayor número de policías y optimizar estos espacios con personas interesadas en las temáticas y que puedan poner en práctica los conocimientos.

- Es preciso desarrollar acciones para evitar el impacto que tiene la transferencia que hacen los antiguos a los nuevos policías. Esto se puede lograr poniendo a agentes que modelan el estilo de Policía que se requiere, mientras se induce al recién llegado. Una vez finalizada la formación inicial, la Policía deberá contar con un mecanismo que le permita evaluar el desempeño de los nuevos agentes y asegurar que su integración se corresponde con el tipo de policía esperado.

- Se hace necesario integrar al modelo de formación que lleva la ANSP, a los instructores policiales que desarrollan labor docente. La evaluación ha encontrado que reciben poco apoyo en su labor educativa y no cuentan con suficiente respaldo técnico-pedagógico para desarrollar su trabajo.

- Es necesario aprovechar los convenios y las relaciones interinstitucionales que tanto la ANSP como la PNC tienen con otras instituciones del Estado, para desarrollar procesos de formación especializados tanto para formadores como para policías.


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

**Referencias bibliográficas**

ANSP. (2011). Programación de la ejecución presupuestaria de la ANSP. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/presupuesto-actual

ANSP. (2012). Programación de la ejecución presupuestaria de la ANSP. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/presupuesto-actual

ANSP. (2013). Programación de la ejecución presupuestaria de la ANSP. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/presupuesto-actual

ANSP. (2014a). Evaluación Anual de la PNC, 2014. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública.

ANSP. (2014b). Programación de la ejecución presupuestaria de la ANSP. San Salvador: El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/presupuesto-actual

ANSP. (2015a). Informe del Consejo Académico de la ANSP. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/informes-exigidos-por-disposicion-legal.

ANSP. (2015b). Programación de la ejecución presupuestaria de la ANSP. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/academia-nacional-de-seguridad-publica/information_standards/presupuesto-actual

Arévalo, L. (2011). La formación policial en El Salvador: Desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de Policía comunitaria. Revista Policía y Seguridad Pública. 1 (1), julio-diciembre.

Asamblea Legislativa de El Salvador (1992a). Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de El Salvador (1992b). Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa.

Banco Centroamericano de Integración Económica (2016). Datos estadísticos. Recuperado de:http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1944368211.pdf



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

Banco Mundial. (2016). Estadísticas de los países de la región centroamericana. Recuperado de: http://datos.bancomundial.org/

Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2015). Estadísticas de indicadores de desarrollo. Santiago de Chile. Recuperado de:http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

García, J. A. (2011). Modelo educativo basado en competencias: Importancia y necesidad. Revista Actualidades Investigativas en Educación, 11 (3), pp. 1-24. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

García, J. M. (2011). El proceso de capacitación, sus etapas e implementación para mejorar el desempeño en las organizaciones. Oaxaca, México: Universidad del Istmo.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (2015). Memoria de Labores. San Salvador: ISSS.

Stufflebeam, D. (1971). Educational evaluation and decision making. Itaca, Illinois: Peacock.

Tünnermann, C. (2008). Modelos educativos y académicos. Managua, Nicaragua: Hispamer.

Universidad Autónoma de Honduras. (2016). Observatorio de violencia. Recuperado de:http://iudpas.org/

Villegas, L. (2008). Formación: apuntes para su compresión en la docencia universitaria. Colombia: Universidad de Caldas.

CC BY


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 321-398

ESTUDIOS
HISTORIOGRÁFICOS

* Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya

*Guillermo Andrés Timote Correa*

HISTORIOGRAPHICAL STUDIES

* Normative aspects of police education in Uruguay. Notes to think about Uruguayan police training

*Guillermo Andrés Timote Correa*

# Aspectos normativos de la enseñanza policial en el Uruguay. Notas para pensar la formación policial uruguaya

Guillermo Andrés Timote Correa

Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República, República Oriental del Uruguay

gtimote@gmail.com

Recibido: febrero 20 de 2017
Aceptado: mayo 2 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 401-432]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4315

**Resumen**

El siguiente trabajo aborda la temática de la educación policial en el Uruguay. Específicamente se exploran las nociones de enseñanza a través de normativas vinculadas a lo educativo. Los documentos seleccionados responden a distintos momentos del desarrollo de la institución donde se incorporan conceptos y visiones que aún perduran en las dimensiones pedagógicas y didácticas.

**Palabras clave**

Educación policial, enseñanza policial, Policía, Uruguay.

- Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP).

# Normative aspects of police education in Uruguay. Notes to think about Uruguayan police training*

Guillermo Andrés Timote Correa

Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República, República Oriental del Uruguay

gtimote@gmail.com

Received: February 20, 2017
Accepted: May 2, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1, 401-432]
http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4315

**Abstract**

This paper addresses the issue of police education in Uruguay. Specifically, the notions of teaching are explored through regulations related to education. The selected documents respond to different moments within the development of the institution where they have incorporated concepts and visions that are still used in the pedagogical and didactic dimensions.

**Keywords**

Police education, police training, Police, Uruguay.

- Original study written for the "Policía y Seguridad Pública" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)

**Introducción**

El origen de la Policía uruguaya data del 18 de diciembre de 1829 con la aprobación del Decreto de Jefes Políticos y de Policía. Las obligaciones y las relaciones jerárquicas han sufrido modificaciones en el tiempo, de acuerdo a las concepciones de seguridad y de Gobierno adoptadas en momentos históricos posteriores. Su organización atravesó diferentes formatos hasta asentar su carácter de Policía Nacional y demarcar sus funciones y estructura actual.

En lo que se refiere a la formación de oficiales, en 1943 se creó el Instituto de Enseñanza Profesional, donde se nuclean los propósitos y las formas de enseñar a los oficiales.

La presente investigación es de carácter exploratorio-descriptivo, y se fundamenta en los documentos del Estado uruguayo relacionados a la formación y enseñanza policial, en distintos momentos históricos. Para este fin, se exploraron decretos, reglamentos, proyectos de ley y planes de estudio. La enseñanza en este campo de conocimiento se concibe desde 4 dimensiones: Dimensión epistémica, dimensión didáctica, dimensión política y la dimensión de sujeto. Estas dimensiones son tomadas del trabajo "Enseñanza y producción de conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas" (Behares, 2011).

Los elementos que componen la dimensión epistémica se refieren a los conocimientos presentes en lo curricular, atendiendo los orígenes de estos saberes y conocimientos, así como también a las formas de producción o conservación que la institución concibe en los documentos observados. La dimensión didáctica se refiere a los métodos que la institución adopta para la transmisión de conocimientos, incluyendo aspectos como: Secuenciaciones, planificaciones y proyecciones; a los cuales se somete el conocimiento en el proceso de transposición didáctica.

La dimensión política se refiere a los vínculos interinstitucionales, a las valoraciones de la formación y a los sentidos atribuidos a los proyectos educativos. Y por último, la dimensión de sujeto, es aquella que se especifica en la identificación de los sujetos enseñantes y los sujetos del aprendizaje que habilitan la observación de la enseñanza propia de lo policial.

Los documentos a que se hace referencia a continuación, se enmarcan en el proceso histórico comprendido desde 1920-2015. En este sentido, el presente artículo se ordenará en los siguientes 4 apartados: 1. Documentos que anteceden la creación del Instituto de Formación Profesional; 2. La fundación del Instituto de Formación Profesional; 3. Reformulaciones de las décadas 70 y 80; y 4. Transformaciones del último periodo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

## 1. Documentos que anteceden la creación del Instituto de Formación Profesional

### 1.1. Propuestas de Juan Carlos Gómez Folle, 1926.

La creación de la Policía Nacional en Uruguay data de 1829. Si bien desde esos años han existido formas de enseñanza de la actividad policial, es en 1926 donde aparecen los primeros documentos que tratan el tema de manera explícita. Las propuestas de organización, formas y contenidos de la educación policial, aparecen desde los documentos presentados por el jefe de Policía de Montevideo Juan Carlos Gómez Folle a la Presidencia de la República, a través del Ministerio del Interior.

La propuesta de reorganización de la Policía se llevó a cabo en la denominada "lenta recuperación" (Nahúm, 2002, p. 129). Este periodo, precedido por la etapa marcada por la crisis de los años 20, se sitúa entre los años 1924 y 1929. La recuperación económica aparece referida a la reactivación de los mercados europeos y su repercusión en lo nacional.

En 1926 se aprobó el proyecto de reorganización general de la Policía de Montevideo, que posteriormente se expandió a otras jefaturas del interior del país. Estos materiales se encuentran compilados en la publicación "Estudio y proyectos elevados al ministro del Interior por el jefe de Policía Juan Carlos Gómez Folle" (Gómez, 1926), la cual está dividida en los siguientes apartados: a) El mensaje de la Presidencia a la hora de aprobar la reforma, diagnóstico de la Policía de Montevideo desde los recursos humanos, económicos y tecnológicos; y b) Propuestas de transformación.

Las propuestas de transformación atienden varias dimensiones: De tipo jurídico, la diversificación del ingreso económico del Ministerio, la incorporación de armamento y tecnología, mejoras en los procesos de ingreso de personal, y mejoras en los aspectos educativos. Además, se detallan las funciones en casos de gran heterogeneidad, como la necesidad de incorporar lo científico y lo técnico en su actuar y reforzar aspectos de autocontrol vinculados a la serenidad frente a las situaciones que viven.

En el mensaje del presidente José Serrato, que presentó a las cámaras legislativas acompañando los proyectos de Gómez Folle en junio de 1926, aparecen manifestaciones que atienden a la urgencia de ajustar los servicios policiales a las necesidades de la vida del país, así como a la necesidad de enfatizar la educación y la continuidad de las reformas en posteriores administraciones.

> *"La organización de la Policía debe cimentarse sobre bases severas de selección, instrucción y educación; solo bajo estas condiciones es dable esperar y obtener los tributos de prestigio, serenidad, circunspección y moralidad que le son indispensables para poder llenar su*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

> *alta misión social. Conceptuó que debemos ir a la formación del espíritu de cuerpo, y al establecimiento de una escuela o institución policial, de funcionamiento permanente, creada a base de disposiciones que reglamenten las condiciones de admisión, de instrucción y educación que ha de darse, la entrada al servicio, los ascensos y premios en el mismo, los tribunales de disciplina y corrección, y los demás requisitos que se reputen necesarios para alcanzar la finalidad buscada". (Gómez, 1926, p. 3)*

En ese momento aparece la preocupación por la formación y las características que esta debe tener, a través de una escuela permanente que articule la formación básica y de ascenso del personal. Aparecen en la discusión aspectos vinculados a la moral y al **espíritu de cuerpo**, como una categoría constructora de sentido en lo pedagógico retomado en documentos posteriores.

Asimismo, comienza a delinearse la necesidad de especialidades en el campo de la acción policial. Estos temas son tratados con mayor profundidad por Gómez (1926) en el apartado siguiente, donde se incluyen aspectos de fines, formas y contenidos de la educación policial, con lo que abre el proceso de construcción de la educación policial como parte orgánica de la Policía.

Gómez (1926), incluye su exposición en el apartado "Modernización de los servicios de Policía". Allí manifiesta las características que debe tener el policía, como: Buena voluntad, justo criterio, activo y vigilante, enérgico y eficaz, y moralmente superior en todos los terrenos. Para lograr esto, manifiesta la importancia de establecer la carrera policial mediante especialización en todos los terrenos, a través de ascensos por clasificación y concurso.

Con base en las mismas ideas, Gómez (1926) plantea un sujeto policial capaz de enfrentar demandas que requieren distintas improntas manteniendo la inteligencia, la disciplina, la serenidad y la recta acción. Posteriormente, incorpora la necesidad de la presencia del saber científico en la actividad policial y la dicotomía entre el saber proveniente de la práctica y el saber teórico. Sobre este aspecto se encontró el siguiente fundamento:

> *"Por más que se sostenga que la práctica en la labor policial da suma considerable de conocimientos precisos para el mejor desempeño de las tareas, debe convenirse que ese aprendizaje empírico, por más necesario y eficaz que sea, nunca podrá proporcionar ni siquiera remotamente la totalidad de las enseñanzas que debe poseer un buen funcionario. No es en la calle donde el agente policial va a profundizar [en] los secretos de la profesión; no ha sido en la vía pública el gabinete en el que se han alcanzado los medios científicos de combatir, perseguir, descubrir y hacer condenar a los criminales, ni donde se han adquirido los elementos y los hombres de ciencia capaces de qui-*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

> *tar a la Policía de esa situación de manifiesta inferioridad en que se encuentra a menudo frente a los ofensores constantes de la sociedad." (Gómez, 1926, p. 20)*

De esta manera, se colocan en la discusión los aspectos epistémicos de los saberes policiales, demarcando dos fuentes principales: Una fuente que proviene de la práctica, referida a lo empírico, y otra fuente relacionada a los aportes de la ciencia en el campo de lo policial. Se coloca el saber proveniente de la ciencia como el lugar idóneo para superar las tensiones que se generan en la práctica, presentándolo como un saber libre de ideología, y de las dicotomías del **bien y del mal**.

Gómez (1926), introdujo la utilidad del laboratorio como fuente para la preparación de la prueba y esas experiencias como fuentes para la educación. Sobre este punto, sostiene:

> *"Un laboratorio científico de investigación criminal debe tener como funciones esenciales -tal cual ha sido establecido con toda precisión al definirlos-, buscar los rastros de los criminales y descubrir estos por aquéllos; identificar [a] los reincidentes; suministrar a la justicia la administración de la prueba inicial, es decir, funcionar como centro de peritaje; y servir al funcionamiento educativo de la Escuela de Policía." (Gómez, 1926, p. 20).*

La actividad del laboratorio científico se introduce como contenido de la actividad educativa. Asimismo, el texto de Gómez (1926), plantea asuntos en los cuales se debería actuar en relación a lo científico: Análisis de monedas falsas, servicios fotográficos, análisis de polvos metálicos, tintas, drogas, tierras, barros, reactivos para análisis de manchas, análisis de origen de la sangre, impresiones, etc. Los citados análisis, entre otros, serían las dimensiones donde circularía el trabajo del laboratorio.

En el subapartado siguiente, Gómez (1926), comienza a plantear la necesidad de la Escuela de Policía y manifiesta que esta ya se había creado por decreto el día 7 de diciembre de 1921, aunque, por escasez de recursos no se puso en funcionamiento hasta la fecha de presentación del proyecto. El proyecto plantea las materias que deben estar presentes, en el plan de estudio:

> *"Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Procesal, Internacional, Civil; Legislación, Dactiloscopía y taquigrafía; Nociones de Medicina Legal, de Sociología, de Psicología y Antropología Criminal; de Química y de Física; Instrucción Militar, Topografía, Equitación e Hipología, Esgrima, Box, Gimnasia, cursos de especialización para los agentes de investigaciones". (Gómez, 1926, p. 21).*

De la enumeración de materias se desprende la presencia de áreas de conocimiento que componen el saber prescrito de lo policial. Atendien-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

do a esto, se identifican áreas **jurídicas, físicas, técnico-profesionales y culturales.** Estas materias se mantienen en las propuestas curriculares posteriores, lo que hace de este proyecto un fundador de la noción misma de la educación policial y de lo que de ella se desprende.

En relación a la carrera funcional, se propone el abandono de los ascensos por antigüedad, pasando a un sistema donde todos los policías deberán pasar por la escuela, rendir exámenes y ordenarse en una lista de prelación para alcanzar el ascenso. Junto al pasaje por la escuela para lograr el ascenso, se articula un sistema de puntuación (calificaciones), que consideran el puntaje anual, las sanciones, los premios, etc. Esto coloca a la educación policial como un eje central en el desarrollo de la carrera policial.

## 2. La fundación del Instituto de Formación Profesional

El Ministerio del Interior, en esos tiempos, estaba dirigido por Héctor A. Gerona, quien integró en su equipo de trabajo a Juan Carlos Gómez Folle en el cargo de jefe de Policía de Montevideo. Gómez Folle continuó con el plan de reformas iniciado en la década de 1920 en la Policía Nacional. Su aporte puede considerarse el más relevante en la creación del Instituto de Enseñanza Profesional. En las reformas realizadas en la Policía en la década de 1920 se menciona la necesidad de crear un instituto de educación policial, sin embargo, solo fue una realidad hasta la década de 1940. (Rodríguez y Artigas, 2005, p. 216).

Según los datos presentados por la inspectora Victoria Rodríguez en su libro (2007), el 17 de abril de 1943, Gómez Folle elevó el proyecto del Instituto de Enseñanza Profesional, mientras que el reglamento orgánico fue elevado el 26 de mayo de ese mismo año, aprobándose el 28 del mismo mes. Sin embargo, el decreto del Ministerio del Interior, incluido en el compendio de leyes y decretos del año 1943 consultado, data que la aprobación del reglamento orgánico es del 26 de mayo. Estos aspectos cronológicos dan cuenta de la urgencia con lo cual se trató el tema, en un contexto institucional de cambios orgánicos en la Policía uruguaya. Este aspecto se ve reflejado en el "Atento a" del decreto que dice:

> *"Atento a que constituye una sentida necesidad el establecimiento de un organismo docente en condiciones de preparar al personal de Policía en todas sus categorías, formando la base técnica para la carrera policial". (Decreto Nº S/N, 1943).*

En ese momento histórico, Gómez Folle había propuesto varias reformas en los aspectos organizativos de la administración. Había reformado la oficina de reclutamiento posteriormente denominada IDATIC (ingresos, destinos, ascensos, traslados y cesantías). Había reformulado el ingreso a la institución con pruebas físicas y exámenes académicos, siendo obligatorio para el personal ejecutivo y administrativo el pasaje por la formación



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

policial. Estos aspectos, sumados al deseo de brindar oportunidades de desarrollo al personal en todas sus jerarquías y a la existencia de recursos para llevar adelante el proyecto, quedan presentes en la redacción de los considerandos:

> *"Considerando: Que el grado de desarrollo alcanzado por la administración exige el establecimiento de un instituto como este, que eleve la jerarquía social, que cree un estimulo más y abra un nuevo horizonte para la juventud y que, al preparar al funcionario de Policía, haga más eficaces sus delicados cometidos, protegiendo mejor los derechos del ciudadano.*
>
> *Considerando: Que las condiciones naturales del personal de Policía, el esfuerzo individual para adquirir mayor cultura y aptitudes técnicas, así como también la enseñanza de los clases y agentes, muy poco significaría para el progreso de la institución si no hay un organismo perfectamente dotado que de verdadera unidad a la enseñanza a través de todas las categorías y forme un cuerpo de funcionarios apto; y*
>
> *Considerando: Que la jefatura de Policía de Montevideo dispone actualmente de los medios materiales y recursos necesarios para poner en inmediato funcionamiento la institución que se proyecta, sin perjuicio de que sea provista oportunamente y por los medios legales de recursos definitivos". (Decreto Nº S/N, 1943).*

Desde los considerandos se pueden identificar ciertos aspectos de la institución en ese momento histórico, por ejemplo: La complejidad de los aspectos administrativos, el deseo de estimular al personal con incentivos de carrera y un contexto nacional económicamente favorable y de importante desarrollo en lo referido a instituciones de educación pública.

En el decreto se identifican tres niveles de formación: a) Formación de aspirantes, clases y ascensos, b) formación de oficialidad con base en el curso de cadetes y c) preparación de funcionarios superiores. Para los intereses de este trabajo, se tomará el curso de formación de la oficialidad (curso de cadetes).

Para el ingreso al curso de cadetes, además de las pruebas mencionadas, es obligatorio tener aprobado el cuarto año de enseñanza secundaria (10 años de escolarización) y rendir exámenes de Dactilografía, Idioma Castellano e Instrucción Cívica.

En el decreto también se describen las siguientes características generales: Los cadetes son considerados estudiantes de Policía, con investidura de autoridad frente al público, en los casos en que deban intervenir, usarán tres tipos de uniformes (de uso diario, de gala y de fajina para el desarrollo de ejercicios físicos) y el cadete no formará parte de la fuerza activa del Ministerio del Interior, salvo casos excepcionales determinados por las au-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

toridades. En sus relaciones con civiles y oficiales, deben guiarse –dentro y fuera de la institución-, según lo establecido en los reglamentos, ateniéndose a los patrones de la **diligencia, puntualidad, mesura, corrección y ejecución de órdenes**. La ausencia de estos aspectos, será causa de sanciones y calificaciones negativas. Recibirán una remuneración mensual, alojamiento y alimentación en la escuela.

En relación a los aspectos pedagógicos y didácticos, se establece que el curso de cadetes tendrá una duración de 2 años con régimen de internado y sujeto a las normas disciplinarias:

> *"Art. 7°. El curso de cadetes se realizará bajo un régimen de internado en el local del instituto de enseñanza, quedando sometidos en absoluto a las normas disciplinarias que al efecto se establezcan". (Decreto Nº S/N, 1943).*

Este aspecto habilita un conjunto de dispositivos del orden de lo pedagógico mediados por la disciplina. Se hace énfasis a términos como internado, absoluto y sometimiento; formas de relacionamiento en términos de enseñanza.

En relación a los contenidos de la educación, se contó con una estructura de materias que se pueden clasificar en: **Asignaturas físicas, de derecho, de administración policial, técnico-policiales, y culturales,** y son las siguientes:[1]

- Nociones de Derecho Penal y Procesal
- Derecho Administrativo Policial
- Nociones de Técnica Policial
- Taquigrafía
- Ciencias Físico-Naturales aplicadas a la función policial
- Instrucción Militar
- Educación Física Integral
- Idiomas Francés e Inglés

Se establece también que la enseñanza será intensiva en las materias de índole profesional o técnica. Si bien en este artículo no se nombran las disciplinas que integran la educación física, el artículo 9 establece su integración por: Gimnasia, Box, Judo y Esgrima.

1 Decreto N° S/N, 1943. Art. 13.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

En relación a la evaluación, el decreto establece que se rendirán exámenes al final del curso ante una mesa integrada por el director o subdirector, el profesor de la materia y un funcionario policial ajeno al centro educativo designado por la jefatura de Policía. En caso de perder 3 o más materias, serán dados de baja. En caso de perder 2 materias, podrán rendirlas en el periodo siguiente.

Otro aspecto a señalar es el que se refiere a la obligatoriedad de la práctica policial como forma de complementar la enseñanza dada en la escuela:

> *"Art. 14, Los cadetes concurrirán a las comisarías seccionales los días y horas reglamentarios para completar sus conocimientos prácticos. La asistencia será obligatoria pero podrán concurrir voluntariamente en horas francas a las dependencias en que les permita actuar la superioridad". (Decreto N° S/N, 1943, Art. 14).*

Este aspecto establece la relevancia de la práctica en la formación policial y la imposibilidad de encerrar la misma en dispositivos teóricos en el instituto. Hasta el momento no se ha encontrado documentos que den cuenta acerca de las características particulares de las prácticas realizadas.

En el artículo 4 se menciona la constitución del cuerpo docente estableciendo categorías de docentes honorarios, titulares, suplentes y especiales. Su naturaleza y funciones se reglamentarían en un futuro no determinado.

### 3. Reformulaciones de las décadas 70 y 80

En la segunda mitad del siglo XX, se manifestó un conjunto de transformaciones en la organización del capitalismo mundial que influenció las relaciones sociales y alteró las condiciones que caracterizaron las décadas anteriores. Este escenario comenzó a dar sus primeros signos en la década de 1960 en Uruguay, en el cual el modelo de sustitución de importaciones comenzó a perder validez, frente a los mercados internacionales. En esa década comenzaron a gestarse organizaciones de carácter internacional que atendieron a las dinámicas de los mercados, como lo fueron la Unión de Países Exportadores de Petróleo (UPEP), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Uruguay enfrentó a principios de la década de 1960, serios problemas para ejecutar sus responsabilidades financieras, con conflictos en los sectores agroexportador, e industrial, acompañados por la presión de la clase trabajadora organizada en colectivos más amplios.

En ese marco, se produjo el golpe de Estado de carácter cívico-militar, con la consecuente disolución de las cámaras y la posterior instalación de un Consejo de Estado el 27 de junio de 1973. En esos momentos se decretó la clausura de la actividad política tradicional, la intervención de los entes autónomos, la Universidad de la República e inició un proceso de "sanea-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

miento" del sistema público. Poco antes del golpe de Estado, en el año 1971, se había aprobado la Ley Orgánica Policial (Ley N° 13.963, 1971) y por decreto los reglamentos 2 y 3 referidos a la Inspección de Escuelas y Cursos y a la Escuela Nacional de Policía, respectivamente (Decreto N° 640, 1971) (Decreto N° 643, 1971).

### 3.1. Ley Orgánica Policial

En la Ley Orgánica Policial (Ley N° 13.963, 1971), la Policía se organiza en cinco subescalafones: Policía Ejecutivo, Policía Administrativo, Policía Técnico, Policía Especializado y Policía de Servicio. El escalafón "Ejecutivo" es la razón de ser de la Policía y al resto de los escalafones se les denomina "de apoyo". Para los efectos de este documento, se enfocará la atención en las modalidades de desarrollo de formación del escalafón Policía Ejecutivo.

La ley también cambia la denominación del "Instituto de Enseñanza Profesional" por la de "Escuela Nacional de Policía" (Decreto N° 643, 1971), y crea un organismo independiente de inspección con el nombre de "Inspección de Escuelas y Cursos", (Decreto N° 640, 1971).

En el capítulo 2, la ley establece la jurisdicción nacional y el carácter de Dirección Nacional a la Escuela Nacional de Policía (Ley N° 13.963, 1971, Art. 9), pasando a constituir los programas presupuestales del Ministerio del Interior. Esta nueva nominación libera a la educación policial de la dependencia presupuestal de la jefatura de Montevideo, lo que implicó un primer paso en los procesos de transformación que se darían más adelante.

En relación a la Inspección de Escuelas y Cursos, se establecen sus cometidos (Decreto N° 640, 1971, Art. 15) con el objetivo de generar un organismo que vele por la unidad doctrinal de la educación policial. Es un organismo separado de la Escuela Nacional de Policía, con la finalidad de inspeccionarla. Sus cometidos aparecen en el decreto de la Ley Orgánica Policial, la cual dice lo siguiente:

> *"A) Formación, capacitación y perfeccionamiento de los oficiales de Policía de toda la República, mediante los Cursos de Pasaje de Grado.*
>
> *B) La preparación de los aspirantes a ingreso, cualquier fuere el destino asignado, salvo lo previsto en el artículo 18º.*
>
> *C) Los Cursos de Pasaje de Grado de Personal Subalterno, con el fin de formar, en sus distintos grados en todo el país, al personal de esa categoría.*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

*D) La capacitación de los oficiales superiores de Policía, como se establece en el artículo 17º de la presente Ley". (Ley N° 13.963, 1971. Art. 16)."*

Los cometidos son del carácter nacional en lo que respecta a la formación de oficiales, oficiales superiores y los cursos de pasaje de grado del personal subalterno. Se determinaron 3 niveles de la actividad educativa: La formación entendida como la formación para la oficialidad (curso de cadetes), la capacitación y el perfeccionamiento posterior. La escuela se encargará de los cursos de pasaje de grado y del perfeccionamiento de los oficiales superiores. En el artículo 17, se establece la creación y la relación orgánica de la Escuela Nacional de Policía con la Escuela Policial de Estudios Superiores, encargada de los cursos de pasaje de grado y del perfeccionamiento de los oficiales subalternos y superiores. La relación será de supervisión, no estableciendo la naturaleza particular de la misma.

Otro cambio introducido por la Ley Orgánica Policial, es la composición de los grados que integran la carrera funcional. En lo que respecta al personal ejecutivo, se divide en 2 grandes categorías: Personal subalterno y cuerpo de oficiales.

**Cuadro 1 Composición de los 16 grados que integran la carrera funcional**

| Cuerpo de oficiales | | Personal subalterno | |
|---|---|---|---|
| Oficiales subalternos | Oficial subayudante<br>Oficial ayudante<br>Oficial principal<br>Subcomisario | Alistados | Agente de segunda clase<br>Agente de primera clase |
| Oficiales Jefes | Comisario<br>Comisario inspector | Clases | Cabo<br>Sargento |
| Oficiales Superiores | Inspector mayor<br>Inspector principal<br>Inspector general | Suboficiales Mayores | Sargento primero<br>Suboficial mayor |

Fuente: Ley Orgánica Policial, 1971.

### 3.2. Reglamento 2. Inspección de Escuelas y Cursos.

El Reglamento 2. Inspección de Escuelas y Cursos (Decreto Nº 640, 1971) se aprobó 5 meses después de la aprobación de la Ley Orgánica Policial (el 5 de octubre de 1971). El decreto cuenta con 3 capítulos y 11 artículos donde se reglamenta la actividad y la organización de la inspección. El capítulo I da cuenta de las generalidades, el capítulo II de los cometidos y el capítulo III de la elevación de informes. En el capítulo I se establece que la jerarquía que podrá ocupar el cargo debe ser oficial superior, con una secretaría a cargo de un comisario designado por el Poder Ejecutivo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

Su funcionamiento se llevará adelante en el Ministerio del Interior, respondiendo al ministro de la cartera.

En relación a los cometidos, establecidos en el capítulo II artículo 4, se encuentran los siguientes aspectos:

> *"a) Efectuará inspecciones personales ordinarias en los institutos docentes policiales con la finalidad de contralorear los programas y determinar si se siguen los principios doctrinarios establecidos.*
>
> *b) Realizará asimismo el contralor de la instrucción y de la disciplina y verificará por lo menos una vez al año, el cumplimiento de los planes de estudio". (Decreto N° 640, 1971, Art. 4*

En el artículo 5 se deja a consideración del inspector la formación de comisiones de estudio para revisión de programas de acuerdo a sus directivas. Las visitas deben organizarse con previo aviso y debida anticipación a las autoridades de las escuelas, estableciendo si responden a necesidades de orden técnico o urgente. En el apartado B se detallan las "Normas que rigen las inspecciones", que se encuentran en el artículo 6, donde se establece que el cargo es de auxiliar inmediato del ministro del Interior y que debe ajustar sus procederes a las normativas incluidas en el artículo. El apartado se compone de 8 literales, donde se demarcan las actividades de la inspección. Entre ellos interesa enfatizar los siguientes:

> *"d) Podrá efectuar el contralor de las diversas tareas docentes considerando el empleo del tiempo y la aplicación de los recursos y posibilidades de los diversos institutos, atendiendo a las necesidades de la enseñanza y de la instrucción según los casos.*
>
> *e) Supervisará todo lo que atañe a la aplicación y difusión de los reglamentos orgánicos, disciplinarios y planes de estudio, que rijan para los institutos docentes a los cuales deba inspeccionar. Asegurará por todos los medios la unidad de doctrina dentro de los institutos de enseñanza policial". (Decreto N° 640, 1971, Art. 5).*

Los análisis se acompañarán, si el inspector lo cree conveniente, de estudios e informes sobre los temas que considere oportunos. Con estos insumos presentará al ministro del Interior las modificaciones de planes de estudio y de cursos. En el último literal se demarca la supervisión sobre la instrucción, como un objeto de enseñanza diferente al resto.

El artículo 7 establece la finalidad de la inspección y las formas materiales de realizar las observaciones de los cursos y actividades, enunciadas en los siguientes términos:

> *"a) Que la instrucción tiene como única finalidad la preparación, para lograr una mejor prevención y una más eficiente represión de los delitos.*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

*b) Que los reglamentos deben ser las fuentes en que se apoye el aspecto teórico, práctico y educacional de la instrucción.*

*c) Que los jefes de las escuelas y cursos, deben desarrollar la actividad con la necesaria autonomía y dentro de las características que las competencias de sus cargos les otorguen.*

*d) Que la presencia periódica del inspector en las escuelas y el contacto personal frecuente con los directores de estas, ofrecen resultados más eficaces, que las mejores directivas escritas.*

*e) Que las inspecciones ordinarias, son más provechosas cuando se realizan en los meses de invierno y verano; ya que en estas estaciones extremas, se pondrá de manifiesto el grado de preparación del alumnado inspeccionado". (Decreto Nº 640, 1971, Art. 7)*

La instrucción se presenta como una herramienta cuya finalidad se inscribe en el campo de la prevención y la represión de los delitos. Se observa una relación determinante, entre los contenidos y sus formas de transmisión, con los reglamentos existentes. Otro aspecto a observar es el sentido que se le da a los literales C) y D): Por un lado, se manifiesta la necesidad de autonomía para el desarrollo de las actividades educativas y, por otro, la presencia periódica como elemento que fortalece la eficacia de las actividades.

El último aspecto que resulta interesante se presenta en el literal E), donde la preparación del alumnado se relaciona con la exposición y con la respuesta a situaciones extremas. En este caso, se manifiestan las estaciones del año donde las inspecciones brindan más elementos para evaluar la preparación de los estudiantes. Esto se relaciona con el concepto de policía que se forma y con las respuestas que estos deben tener desde su preparación al enfrentar las situaciones.

### 3.3. Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía

En ese mismo año, 1971, se aprobó también el Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía (Decreto Nº 643, 1971), estructurado en 8 títulos, 33 capítulos y 477 artículos.[2] Los títulos se ordenan de la siguiente manera:

2 En la edición consultada para este trabajo se incluyen las modificaciones aprobadas en el decreto 566/72 del 15 de agosto de 1972, donde se introducen modificaciones a los pasajes de grado, manteniendo la formación de los cadetes en los términos aprobados en 1971.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

**Cuadro 2 Estructura del Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía**

| Títulos | Capítulos |
|---|---|
| 1. Misión y finalidad | 1.Misión y finalidad<br>2.Organización<br>3.De la dirección<br>4.Jefatura de estudios<br>5.Del cuerpo de cadete |
| 2. De la disciplina | 1. De la organización disciplinaria para el alumno inteno<br>2. De las circunstancias atenuantes y agravantes de las infracciones<br>3. De las sanciones<br>4. De los recursos<br>5. Sanciones que pueden ser pasibles los integrantes del cuerpo de cadetes al efectuarse el promedio de conducta final |
| 3. De los servicios | 1. Del servicio de guardia<br>2. Del servicio de semana<br>3. De los deportes |
| 4. De los cursos | 1. De los cursos<br>2. Dirección nacional de bomberos<br>3. De la organización de los cursos de pasaje de grado |
| 5. De las becas | 1. Normas generales<br>2. De las pruebas<br>3. De los seudónimos<br>4. De los resultados |
| 6. Del servicio sanitario de la escuela | 1. Del servicio sanitario en la escuela<br>2. Del departamento de educación física<br>3. Del departamento contable<br>4. Del director de la banda de música<br>5. De la administración y personal |
| 7. Del ingreso a los cursos | 1. Del ingreso a los cursos<br>2. Del ingreso a los cursos de pasaje de grado |
| 8. Planes de estudio de los cadetes | 1. Planes de estudio<br>2. Curso de pasaje de grado<br>3. Planes de estudio del personal subalterno<br>4. Planes de estudio para los cursos de pasaje de grado de oficiales administrativos (PA).<br>5. Curso único para el personal técnico profesional del servicio policial de asistencia medica social. |

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

La distribución del decreto aborda el régimen de conducta, los contenidos y las prácticas, así como los aspectos referidos a las actividades del internado. También regula las actividades en una institución que brinda servicios educativos, médicos, alojamientos, deportes, recreación, alimentación, peluquería y vestimenta; entre otros aspectos. Estas características son identificables desde el concepto de institución total que manifestó Goffman donde las identificó como:

> *"Lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente". (Goffman, 2001, p. 13).*

Sobre este aspecto, los tiempos y las tareas que convoca al colectivo de estudiantes (cadetes), cumplen un rol fundamental en la dimensión pedagógica. Las rutinas fuera del tiempo académico, son administradas formalmente desde la estructura normativa a la cual están sometidos los estudiantes.

Como se observa en el Cuadro 2, el Título 1 del Reglamento 3 se compone de 5 capítulos: 1. Misión y finalidad, 2. Organización, 3. De la dirección, 4. Jefatura de estudios y 5. Del cuerpo de cadetes. Desde los contenidos de este título se puede comprender el organigrama de la Escuela Nacional de Policía en sus aspectos más relevantes para lo educativo. La estructura de conducción se compone por la Dirección, la Subdirección, la jefatura de cuerpo y la jefatura de estudios. Las autoridades reunidas se denominan Comando, desde donde se articula la información y la toma de decisiones frente a las diversas tensiones. Desde estos elementos se construye la gobernabilidad de la educación policial en relación a la formación de oficiales a través del curso de cadetes.

En relación al capítulo 1 (Misión y finalidad) de la Escuela Nacional de Policía, se reitera lo presentado en el artículo 16 de la Ley Orgánica Policial ya citada, pero se le agregan en el presente reglamento los literales E) y F) referidos a la divulgación de la cultura general, asignación de becas, y supervisión de los organismos docentes de la dirección nacional de bomberos.

La estructura de la escuela se presenta en el capítulo 2, donde se establece la siguiente organización: A) Dirección, B) Estudios, C) Cuerpo de cadetes, D) Cursos, E) Personal y Administración, F) Servicio sanitario, G) Banda policial y H) Departamento contable.

Con relación a la Dirección, se establecen tareas relacionadas a la elaboración de reglamentos internos de los servicios que la componen y de las oficinas dependientes, así como la obligación de velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes. Estará a cargo de la supervisión



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

periódica, la designación de tribunales examinadores a propuesta del jefe de estudios, informar al ministro del Interior sobre la actividad desarrollada, proponer medidas de transformación, velar por la distribución de fondos económicos y establecer sanciones en casos que lo requiera, entre otras actividades.

En relación al literal B (Estudios) se establece el cargo de jefe de estudios con la competencia de regular la actividad de enseñanza de la escuela. Entre sus competencias se encuentran: velar por la unidad de doctrina en los procesos de progresión y continuidad de la enseñanza, el control de la actividad docente en relación a los planes de estudio y la calificación de los mismos, proponer y dirigir tribunales examinadores, citar padres y tutores cuando lo crea conveniente, dirigir las reuniones docentes trimestrales, la sistematización del promedio y el registro estadístico, entre otras competencias. Su cometido se plantea claramente en el artículo 27 el cual integra los aspectos antes mencionados:

> *"Art. 27. Su cometido principal será orientar y controlar todo lo relativo a la enseñanza, de acuerdo con el Plan de Estudios de la Escuela y las directivas que al efecto reciba de la Dirección; en consecuencia exigirá a los profesores el cumplimiento de sus obligaciones". (Decreto Nº 643, 1971, Art. 27).*

El literal C (Del cuerpo de cadetes) establece las jerarquías y la relación entre las mismas. En relación al concepto de "cuerpo de cadetes" que menciona el reglamento, se encuentran los siguientes aspectos en los literales a) y b) del Art. 54 y en el Art. 55:

> *"a) Para la vida interna, formación, desfiles, servicios, etc., el Cuerpo se organiza en Compañías.*
>
> *b) Para la preparación profesional de los cadetes, el Cuerpo se organiza por años y dentro de estos por especialidad. Dicha organización se efectuará al comienzo del año electivo. (Decreto Nº 643, 1971, Art. 54).*
>
> *Art. 55. Cada Compañía tendrá su comandante de compañía y sus respectivos comandantes de secciones". (Decreto Nº 643, 1971, Art. 55).*

De esta manera, el cuerpo de cadetes se organiza jerárquicamente de manera similar a las formas establecidas en la ley orgánica. El mismo será dirigido por el jefe de cuerpo, quien estará a cargo de la disciplina, instrucción, y educación. Atenderá a la formación moral y profesional abarcando los aspectos de la estricta disciplina del cuerpo de cadetes. Las obligaciones se plantean en tres dimensiones: Disciplina, instrucción y sanidad, establecidas en el artículo 61. En relación a la dimensión de disciplina, el jefe de cuerpo velará por los siguientes asuntos: Pasaje diario de nove-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

dades por parte de los comandantes de compañía, elevar a la dirección el cuadro de méritos propuesto por los comandantes de compañía y dar consentimiento para la salida de los cadetes en comisiones. Asimismo, interesa rescatar dos literales que dan cuenta de los aspectos pedagógicos de su tarea:

> *"c) Procurará por todos los medios a su alcance, uniformar los distintos criterios de los comandantes de Compañía a sus órdenes, en cuanto a la acción disciplinaria en sí y graduación de las faltas; evitara así resoluciones diferentes sobre hechos idénticos.*
>
> *g) Aprovechará las oportunidades destacadas para dirigirse personalmente al Cuerpo de Cadetes, a objeto de hacer sentir su acción directa, en beneficio de la disciplina y educación del alumnado". (Decreto Nº 643, 1971, Art. 61).*

En el mismo artículo, en relación a la dimensión de instrucción, se encuentran las siguientes competencias: Exigir el empleo del tiempo acorde al cuadro de tiempo y fomentar la participación en torneos con otras instituciones educativas a fin de fomentar el vínculo y la integración. A continuación se citan dos literales relacionados a su acción pedagógica sobre el cuerpo de cadetes:

> *"a) Tendrá a su cargo la fiscalización de la enseñanza teórica y práctica de la instrucción. Asiduamente concurrirá a las clases dadas por los oficiales instructores, a fin de asumir con eficiencia la dirección del conjunto y la coordinación de la enseñanza.*
>
> *b) Dedicará una hora semanal a los alumnos del último año, encarando el estudio de problemas relacionados con el mando y la moral policial". (Decreto Nº 643, 1971, Art. 61).*

### 3.4. Regulación del ejercicio de la docencia

En lo que respecta a la docencia, en 1986 se aprobó el decreto Estatuto Docente (Decreto 703, 1986), que marcó una fuerte regulación de la actividad y presenta similitudes con el estatuto docente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de la época. Esas similitudes se pueden identificar en aspectos como el sistema escalafonario, los criterios para la carrera docente y la categorización en efectivos interinos y suplentes; entre otros elementos. En esta etapa, la docencia dejó de ser honoraria y pasó a ser remunerada a igual nivel que la enseñanza secundaria. El ingreso a la actividad docente se realiza por designación del Ministerio del Interior a propuesta de la Escuela Nacional de Policía. Para realizar la propuesta docente, no se mencionan valoraciones sobre la formación. En el artículo 2 se encuentra que la designación docente se realiza por nombramiento del Poder Ejecutivo a propuesta de la Escuela Nacional de Po-



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

licía. Para elevar la propuesta de los nombramientos docentes, la Escuela cuidará de los siguientes requisitos, mencionados en el artículo 4:

> *"a) Los antecedentes personales morales y técnicos de los posibles profesores;*
>
> *b) El correspondiente 'Currículum Vítae';*
>
> *c) La actuación docente anterior no solo la del centro de formación policial citada, sino la cumplida en otros centros de enseñanza;*
>
> *d) La jerarquía intelectual, técnica y profesional de los candidatos;*
>
> *Para efectuar las antedichas designaciones se dará preferencia a aquellos que poseen títulos profesionales habilitantes en las asignaturas que por su índole y finalidad así lo aconsejen". (Decreto Nº 703, 1986, Art. 4).*

Las funciones destinadas a la docencia se encuentran en el artículo 5, que versa sobre los deberes del docente policial. Allí hay 4 literales relacionados con las funciones en los tribunales examinadores, con la abstención al proselitismo político, con la forma en que debe relacionarse con los educandos y con mantener idoneidad en la materia.

La evaluación docente está a cargo de la jefatura de estudio, según se establece en el artículo 30. Desde el mencionado artículo la variable "aptitud docente" se explicita en los elementos que la institución valora en el desarrollo de la docencia. En este sentido se encuentran los siguientes literales que regirán la actuación del docente en el aula:

> *a) Capacitación técnico-pedagógica.*
>
> *b) Conducción del proceso de enseñanza - aprendizaje.*
>
> *c) Orientación dada al curso, planeamiento y desarrollo del mismo.*
>
> *d) Aprendizaje realizado por los alumnos y capacidad para seguir aprendiendo.*
>
> *e) Clima de trabajo, cooperación e iniciativa.*
>
> *f) Respeto por el alumno y promoción de su capacidad de autodeterminación". (Decreto Nº 703, 1986, Art. 30).*

Junto a estos literales se evalúan cursos de capacitación y formación docente que hayan realizado en el año, así como también observaciones de orden disciplinario.

La carrera docente que establece el estatuto está estructurada por un sistema escalafonario compuesto por 7 categorías. Para el ascenso de categoría se tendrá en cuenta:

> *"Art. 21. El sistema de ascenso escalafonario para los docentes efectivos será de "Escalafón Abierto", a partir del primer grado, ajustándose a los siguientes factores:*
>
> *a) Permanencia de un tiempo mínimo de 4 años en cada grado.*
>
> *b) Obtención de un puntaje mínimo por Antigüedad Calificada por Grado, que comprenderá los siguientes factores:*
>
> *1 - Aptitud docente,*
>
> *2 - Antigüedad,*
>
> *3 - Actividad computada". (Decreto Nº 703, 1986, Art. 21)*

Se tuvo acceso a documentos sobre evaluaciones docentes de los años 1989, 1997, 2008 y 2009,[3] mismas que son habilitantes para el pasaje de grado en la carrera docente. De los restantes años no existen documentos disponibles que evidencien prácticas de evaluación o de inspección de la actividad docente, en base a lo cual se infiere que el ascenso docente se da sustancialmente conforme a la antigüedad en la institución.

## 4. Transformaciones del último periodo

En este apartado se presentan los documentos más relevantes del último periodo, que comprende los años finales de la década de 1990 hasta la aprobación de la Ley Orgánica Policial en el año 2015, donde se destacan los siguientes documentos:

- Convenio Ministerio del Interior-Universidad de la República (2001)
- Reglamento del curso de formación docente para policías (2002)
- Reconocimiento del nivel terciario del curso de formación de oficiales (2002)
- Ley General de Educación (2008)
- Proyecto de Ley Orgánica Policial (2015)
- Ley de Educación Policial y Militar (2014)

3 Esta información se extrajo del conjunto de legajos que se pudo consultar.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

En su conjunto, estos documentos presentan cambios sustanciales en la educación policial. Pueden ser leídos como partes de un proceso que llega a su punto más alto en la propuesta de Instituto Universitario en el Proyecto de Ley Orgánica Policial.

### 4.1. Convenio Ministerio del Interior-Universidad de la República (2001)

En la búsqueda de herramientas que fortalezcan la relación de la educación policial con las instituciones educativas del país, el 30 de mayo del 2001 se firmó el convenio entre la Universidad de la República (Facultad de Derecho) y el Ministerio del Interior (Escuela Nacional de Policía). El objetivo del convenio se centra en la cooperación académica en las asignaturas comprendidas en el área jurídica del plan de estudios del curso terciario de oficiales de Policía (cadetes).

Se manifestó el interés en integrar la enseñanza nacional constituyendo relaciones orgánicas y funcionales entre ambas instituciones. Las actividades que comprende la ejecución del convenio se vinculan a intercambios técnico-científicos, de información (referidas a actividades académicas como cursos, becas, seminarios, etc.), desarrollo conjunto de programas de investigación, fortalecimiento de la investigación y de los centros de capacitación, asesoramiento técnico e intercambio de bibliografía. Las materias que compartan ambas instituciones serán dictadas por docentes universitarios y con los programas que determine de Facultad de Derecho. En relación a la posibilidad de revalidar materias, se establecen los siguientes criterios:

> *"Cuarto: Las partes confeccionarán un listado de materias comunes que se dictan en [la] Escuela Nacional de Policía y las carreras de Abogacía y Notariado de la Facultad de Derecho. Para dichas materias se establecerá identidad de programas, cargas horarias, y bibliografías. La Escuela Nacional de Policía, adecuará los programas, cargas horarias y bibliografías; de acuerdo a lo que estipule la Facultad de Derecho y serán dictadas por cuerpo docente con nivel académico reconocido en cada caso por esta última". (Convenio Nº S/N, 2001).*

Estos criterios se complementan con lo establecido en el punto sexto, sobre los mecanismos de integración de tribunales de examen. Los tribunales serán integrados por docentes de la Facultad de Derecho, con los criterios de evaluación de esta y serán rendidos en la Escuela Nacional de Policía. En los puntos séptimo y octavo, se acuerda mantener abierta la posibilidad de generar formas de trabajo para implementar otras actividades manifestadas en el convenio, así como también acordar la participación de otros organismos públicos o privados para la ejecución de programas y proyectos.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

### 4.2. Reglamento del curso de formación docente para policías (2002)

La formación docente en la Escuela Nacional de Policía se estructura desde el decreto N° 367 del año 2002, con el objetivo de formar policías con grado igual o mayor a oficial en herramientas didáctico pedagógicas para el desarrollo de la enseñanza.

La propuesta de formación docente en sus inicios centra su atención en el escalafón ejecutivo, con la intención de desarrollar reflexiones, herramientas didácticas y pedagógicas que capitalicen la experiencia y saber de los docentes de materias policiales.

Las asignaturas que integran el curso son: Teoría de la Educación, Psicología Educacional I y II, Sociología de la Educación, Didáctica I y II, Investigación Educativa I y II, Planificación Educativa y Práctica Docente.

El curso se aprueba con la presentación de un informe final y la defensa oral del mismo. Los registros existentes en la biblioteca de la Escuela Policial de Estudios Superiores, dan cuenta de informes de final de curso relacionados a la didáctica en las clases de armas y tiro, evaluación docente, concepciones filosóficas presentes en la enseñanza de materias profesionales, etc.

### 4.3. Reconocimiento del nivel terciario del curso de formación de oficiales (2002)

En diciembre de 2002, se aprobó el reconocimiento del nivel terciario no universitario[4] de la Escuela Nacional de Policía mediante el Decreto N° 503 (2002). El reconocimiento se sanciona vía decreto del Poder Ejecutivo del 27 de diciembre de 2002. En el Considerando II se manifiesta la intención del Estado de proveer educación permanente y de calidad y de facilitar la inserción de egresados en el ámbito universitario. En el Considerando III se toma como antecedente para la aprobación del decreto, el reconocimiento del Instituto Militar de Estudios Superiores (Decreto N° 367, 2001) y la Escuela Naval (Decreto N° 497, 2001), lo que manifiesta un movimiento de las instituciones mencionadas a regularizar sus situaciones con los organismos gubernamentales pertinentes. Por último, en el Considerando IV, se toma como antecedente la resolución del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República del 10 de diciembre de 2002, donde se reconoce que las actividades desarrolladas en la Escuela Nacional de Policía se corresponden al nivel de primer grado universitario. El decreto cuenta con 5 artículos donde se establece el papel del Ministerio de Educación y Cultura con relación al registro del título y a los controles de la calidad de

4 Nivel de formación 4 A de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación – UNESCO. Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147002s.pdf

la educación que allí se brinda. Sobre el reconocimiento del nivel y de la titulación de egresados, se manifiesta de la siguiente manera:

> *"Artículo 1°. Reconócese el nivel académico de rango terciario del curso para la formación de oficiales dictado por la Escuela Nacional de Policía el que se estima equivalente en su desarrollo a una Licenciatura Universitaria". (Decreto Nº 503, 2002, Art. 1)*

En primer término, se reconoce el nivel terciario de la formación de oficiales. Esta formación se recibe en 3 años, con los requisitos de bachillerato terminado (12 años de escolarización) para su ingreso. Sin embargo, el texto es confuso, ya que la estimación en su desarrollo a una licenciatura en seguridad pública, la realiza sobre la formación de oficiales, curso de 3 años de duración, dejando fuera de la referencia a la licenciatura en seguridad pública de 4 años desarrollada desde el año 2002 en conjunto con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Sin embargo, en el artículo 2° se hace referencia al registro del título de Licenciado en Seguridad Pública frente al Ministerio de Educación y Cultura. En relación a la reglamentación que deberá regular la formación policial de nivel terciario, se establece que la misma deberá cumplir con los requisitos del decreto 308/995 referido al ordenamiento de la educación terciaria privada, hasta tanto se apruebe una reglamentación pertinente.

### 4.4. Ley General de Educación (2008)

En la Ley General de Educación aprobada en diciembre de 2008 (Ley N° 18.437, 2008), se incluye un conjunto de transformaciones orgánicas y principios políticos en sus distintos niveles. Para el objetivo del presente trabajo, se enfocará la atención en lo relativo a la educación policial, allí mencionada junto con la militar en el artículo 105. El contenido de ese artículo se puede organizar en los siguientes puntos:

> *"a) Competencias técnicas y específicas: La educación policial y militar, en sus aspectos específicos y técnicos estará a cargo de los ministros del Interior y de Defensa Nacional.*
>
> *b) Sobre los criterios curriculares: Los aspectos curriculares generales se regirán por los mismos criterios que los niveles educativos correspondientes.*
>
> *c) En relación al ingreso docente: La selección e ingreso docente cumplirá los mismos requerimientos que se establezca para cada nivel educativo.*
>
> *d) Planes de estudio: En sus planes de estudio deberán estar presentes las líneas transversales establecidas en el artículo 40 de la presente ley.*

> *e) Educación terciaria: Con respecto a la educación terciaria se regirá de acuerdo a la normativa y disposiciones vigentes, las que emanen de la presente ley y las que se dicten a sus efectos.*
>
> *f) Rediseño de la educación y plazos: Crea una comisión integrada por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República, con el cometido de elaborar un proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar. La comisión tendrá como plazo hasta el 1 de enero de 2012". (Ley Nº 18.437, 2008)*

Estos aspectos generales son retomados en 2 proyectos de ley presentados en el año 2012, ambos ya aprobados a 2017: Proyecto de Ley Orgánica Policial, presentado en noviembre de 2012 (luego Ley Nº 19.315, 2015) y Proyecto de Ley de Rediseño de la Educación Policial y Militar, presentado en agosto de 2012 (luego Ley 19.188 de 2014, 2014).

Conviene mencionar, principalmente, que es la primera vez que en una Ley de Educación en Uruguay se integra a la educación policial y militar, concebida como un espacio con similitudes y diferencias con los otros subsistemas.

### 4.5. Proyecto de Ley Orgánica Policial (2015)

El Proyecto de Ley Orgánica Policial se presentó por el Ejecutivo en noviembre de 2012 a consideración del Parlamento. La ley aprobada (Ley 19.315, 2015) cuenta con 93 artículos, ordenados en 6 títulos. En el proyecto se propone transformaciones en la organización de la Policía desde los siguientes ángulos: Órganos que la componen, carrera policial, estructura de grados, cometidos, competencias y educación policial.

En relación a la educación policial, se encuentran los factores de transformación en el capítulo 5, entre los artículos 58 y el 61. Los cambios son de orden organizacional, estableciendo la reestructuración de los órganos: La creación de la Dirección Nacional de la Educación Policial, la creación del Instituto Universitario Policial, la creación del Instituto de Posgrado Universitario y Estudios Superiores, los Institutos de Formación y Capacitación del Personal de Escala Básica, el Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación de la Seguridad Privada.

En relación a los cometidos de estos institutos, en el artículo 60 se encuentran los siguientes literales:

> *"a) El Instituto Universitario Policial formará oficiales para la Policía Nacional así como también especialidades a nivel de tecnicaturas y otorgará títulos de grado en temas de seguridad pública. Desarrollará actividades de Extensión e Investigación.*



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

> *b) El Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores asegurará, a través de los trayectos de capacitación, el desarrollo de la carrera administrativa de los y las oficiales de la Policía Nacional y formará en especialidades de posgrado, diplomados, maestrías y otras que eventualmente se puedan desarrollar.*
>
> *Promoverá la realización de proyectos de investigación y la participación en actividades de extensión en las temáticas referidas a la seguridad pública.*
>
> *c) Los Institutos de Formación y Capacitación para el Personal de la Escala Básica, formarán en su nivel básico al personal policial y en especialidades en temas de seguridad pública. Asegurará a través de los trayectos de capacitación el desarrollo de la carrera administrativa de todos los integrantes de la Policía Nacional.*
>
> *d) El Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación en Seguridad Privada tendrá la facultad de celebrar convenios con instituciones públicas y privadas nacionales o internacionales con el objeto de brindar capacitación en seguridad". (Ley Nº 19.315, 2015, Art. 60)*

Estos planteos generan un nuevo escenario en las concepciones de la educación policial, incorporando terminología y titulaciones de procedencia universitaria. En estos nuevos términos aparecen titulaciones intermedias de tecnicaturas para la formación de oficiales, de títulos de grado para la formación de licenciados, niveles de posgrado en especialización para los egresados de la licenciatura, la organización de la formación y capacitación del personal subalterno y el agregado que se refiere a la formación, capacitación y contralor de la seguridad privada.

### 4.6. Ley de Educación Policial y Militar (2014)

El proyecto de rediseño de la educación policial y militar es el resultado del trabajo de una comisión integrada por la Universidad de la República, la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa; en cumplimento al mandato establecido en la Ley General de Educación. La ley aprobada en 2014 (Ley 19.188, 2014) cuenta con 22 artículos distribuidos en 3 capítulos. El capítulo 1 se refiere a definiciones, fines y orientaciones generales de la educación policial y militar. El capítulo 2 se refiere a la educación policial. Por último, el capítulo 3 se refiere a la educación militar. Para este apartado, se han seleccionado los capítulos referidos a la educación policial.

El capítulo I integra las generalidades de la educación policial y militar. En el artículo 1° se encuentran temas referidos a:

> *"La educación como un derecho humano, el derecho al goce de la educación que fortalezca el desarrollo físico, psíquico, ético y social,*

> *la educación como un medio para la vida armónica y el ejercicio responsable de la ciudadanía, la educación como portadora en todo momento de la declaración de los derechos universales de los humanos consagrados en la Constitución de la República y de los convenios internacionales ratificados por el país". (Ley Nº 19.188, 2014)*

En su artículo 2° integra los aspectos referidos en el artículo 105° de la Ley General de Educación:

> *"Responsabilidad de los Ministerios sobre los aspectos técnicos de enseñanza, el ingreso a la docencia de acuerdo a los niveles educativos correspondientes, la presencia de las líneas transversales referidas en el artículo 40° de la Ley General de Educación". (Ley Nº 19.188, 2014)*

El artículo se refiere a los fines generales de la educación policial y militar. Ahí se incluye garantizar los procesos de calidad educativa, contribuir con el cumplimiento de los fines de la educación consagrados en la Ley General de Educación artículo 13°, integrar en los planes y programas los aspectos de la formación general del ciudadano al igual que cualquier otra profesión. En el artículo 5° se integran textualmente las líneas transversales referidas a la Ley General de Educación.

En el artículo 6°, referido a los principios específicos, se encuentra la independencia de los sistemas y la obligatoriedad del reconocimiento de los títulos de grado y posgrado por parte del Ministerio de Educación y Cultura:

> *"Artículo 6°. (Principios específicos de la educación policial y militar). La educación policial y militar constituye dos sistemas independientes. De forma complementaria a los principios de la educación pública, cada sistema establecerá los principios que orienten su organización y funcionamiento, acorde a los fines que se establezcan en esta ley.*
>
> *La educación policial y militar se regirá por los principios establecidos en los artículos 15 a 19 de la Ley N° 18.437, del 12 de diciembre de 2008.*
>
> *Las carreras de los Sistemas de Educación Policial y Militar que otorgan títulos terciarios y universitarios de grado y posgrado, deberán ser reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura o el organismo que la ley determine en su momento". (Ley Nº 19.188, 2014, Art. 6)*

El capítulo II, sobre la educación policial, se compone de 8 artículos:

- Artículo 7°. Concepto
- Artículo 8°. De los fines



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

- Artículo 9°. Definición del Sistema de Educación Policial
- Artículo 10°. Definiciones
- Artículo 11°. De los docentes
- Artículo 12°. De la seguridad privada
- Artículo 13°. Estructura y niveles educativos
- Artículo 14°. De la movilidad y equivalencia educativa horizontal

En cuanto al artículo 7° es importante resaltar el objetivo de **formar ciudadanos para cumplir -técnica y profesionalmente- con las funciones que las normas legales vigentes establezcan.** En relación a los fines establecidos en el artículo 8° se continúan con los fines generales, demarcando la educación formal, no formal e informal en las políticas educativas del Ministerio del Interior.

En relación al artículo 9° se establece la dependencia y la dirección del sistema educativo policial. La conducción del sistema educativo estará a cargo del Ministerio del Interior y la dirección del sistema está integrado por representantes de la Escuela Nacional de Policía, representantes del sistema nacional de educación pública, autoridades educativas de los Institutos de Formación y Capacitación del Sistema de Educación Policial y representantes docentes.

El artículo 10° se refiere a conceptos presentes en este sistema educativo:

> *"Artículo 10. (Definiciones). La educación policial es un sistema integrado por un conjunto de institutos de formación y capacitación, que vincula a los sujetos con un saber profesional específico y técnico, orientado a la salvaguarda de los derechos fundamentales establecidos en el sistema jurídico vigente que se relacionen con la seguridad pública, de acuerdo con los siguientes lineamientos:*
>
> *1) Formación policial. Son aquellas prácticas educativas institucionales formales o no formales que se llevan adelante en los procesos de enseñanza, de los conocimientos y saberes relacionados con la actividad específica en relación a la seguridad humana.*
>
> *2) Capacitación policial. Son las prácticas educativas formales o no formales, diseñadas para brindar herramientas de trabajo técnico específico relacionado con la seguridad pública, a ciudadanos ya formados en la temática, dotándolos de las capacidades necesarias para el ejercicio de la profesión y actualizándolos en los avances tecnológicos y del conocimiento, las dinámicas sociales y el accionar delictivo". (Ley Nº 19.188, 2014)*

Durante los últimos 15 años, se han operado una serie de transformaciones en las normas que regulan la actividad educativa. Estas transformaciones implican la adecuación de formas institucionales, incorporando aportes de otras instituciones así como también tecnologías organizativas. La existencia de convenios con la Universidad de la República, reconocimiento del nivel terciario por parte del Ministerio de Educación y Cultura y la aprobación de la ley de educación; específicas al campo policial, construyen un nuevo discurso institucional.

## 5. Consideraciones finales

La Policía en Uruguay inició el 18 de diciembre de 1829 con la aprobación del Reglamento de Jefes Políticos y de Policía. Los aspectos educativos, aparecen en las décadas de 1920, 1940, 1970 y 2000; en un conjunto de documentos que permiten explorar los discursos vinculados a la enseñanza, según se expresan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Documentos sobre aspectos de la educación policial en el Uruguay**

| Antecedentes de la creación del Instituto de Formación Profesional | Instituto de Formación Profesional | Reformulaciones de las décadas 70 y 80 | Transformaciones del último período |
|---|---|---|---|
| 1926 - Proyecto de reorganización general de la Policía de Montevideo. | 1943-Creación del Instituto de Formación Profesional | 1971-Ley Orgánica Policial.<br><br>1971-Reglamento 2. Inspección de Escuelas y Cursos.<br><br>1971-Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía.<br><br>1986-Estatuto Docente | 2001-Convenio Ministerio del Interior-Universidad de la República.<br><br>2002-Reglamento del curso de formación docente para policías.<br><br>2002-Reconocimiento del nivel terciario del curso de formación de oficiales.<br><br>2008-Ley General de Educación.<br><br>2014-Ley de Educación Policial y Militar.<br><br>2015-Proyecto de Ley Orgánica Policial. |

Fuente: Elaboración propia.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

Los documentos fueron observados desde las siguientes dimensiones: Epistémica, didáctica, política y de sujeto, a fin de identificar en el conjunto discursivo las continuidades y cambios.

En relación a la dimensión epistémica, desde las primeras discusiones planteadas en la década de 1920, aparece una importante tensión relacionada a los campos teórico y práctico del saber policial. Esta tensión prevalece en décadas posteriores y se hace manifiesta en los documentos presentados. La dicotomía relacionada a los orígenes de los saberes del campo policial, coloca por un lado los discursos que lo relacionan al saber teórico académico y científico; y por otro, al saber que proviene de la práctica vinculada a la calle. Esta tensión permea las restantes dimensiones e influye sobre las decisiones discursivas presentes en los documentos. En las décadas de 1920 y 1940, se busca propuestas educativas que logren un equilibrio de esta tensión, sin embargo, en los documentos referidos a la década de 1970 se produce un sentido de lo educativo vinculado fuertemente a la disciplina, con miras a relacionarse con el conocimiento mediado por la jerarquía y la práctica de la tecnología administrativa. En este sentido, el conocimiento aparece como un objeto de conservación, concibiendo sujetos aprendientes capaces de incorporar y reproducir lo enseñado mediado por una pedagogía reproductivista.

En lo que se refiere a la dimensión didáctica, en el primer periodo trabajado se encuentra cierto campo de problematización sobre cómo trabajar con el conocimiento. En este sentido, los documentos de la década de 1920 y 1940 incluyen en la práctica de la enseñanza, la existencia de ciertas discusiones sobre el uso de laboratorios y las formas en que deben estructurarse las prácticas, a fin de que se articulen como complemento al conocimiento científico. En los documentos de la década de 1970, esta discusión no se presenta con claridad, atendiendo a la organización que se genera en la Escuela Nacional de Policía y los reglamentos disciplinarios atienden más a la concepción de la práctica cotidiana como elemento central del conocimiento del sujeto. La regulación de todos los espacios donde el estudiante transita, desde aspectos estrictamente disciplinarios y jerárquicos, da cuenta de un conjunto de saberes que se adquieren más allá de los contenidos prescriptos en lo curricular. En los documentos de las últimas décadas, estos planteos no aparecen con claridad, atendiendo a la convivencia de reglamentos que pueden apreciarse en ciertas tensiones entre las tradiciones inauguradas en la década de 1970 y las nuevas institucionalidades que se van generando a partir de la última década.

En relación a los aspectos presentes en la dimensión política, aparecen continuidades y rupturas en relación a los sentidos políticos de los proyectos. Se puede rastrear desde los documentos de las décadas de 1920 y 1940 la demanda de una formación que incorpore herramientas para el análisis y la respuesta de situaciones desde criterios científicos. En la



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

década de 1970 los documentos dan cuenta de una formación con fuerte énfasis en lo jerárquico y disciplinario. En las últimas décadas, el conjunto de documentos da cuenta de una búsqueda de nuevas nociones de enseñanza, habilitando la formación docente, y el vínculo con otras instituciones de carácter universitario. Asimismo, comienzan a adoptarse términos que provienen de tradiciones ajenas (en algunos casos contradictorias) a la formación policial. En este último periodo, se ha generado un movimiento del sentido político de la formación policial, dotando a los estudiantes de posibilidades de continuidad de estudios en licenciaturas y posgrados, que décadas anteriores era impensable. Estos mecanismos de tránsito institucional, dotan de un sentido de igualdad a la formación policial en relación a las formaciones de igual nivel y de nivel universitario.

En el escenario actual, la educación policial uruguaya está viviendo transformaciones históricas en relación a sus estructuras, formas y sentidos. La transformación paulatina de una educación terciaria no universitaria, hacia una educación terciaria universitaria, conlleva necesariamente a remover estructuras y formas de vincularse con el otro, enquistados en tradiciones naturalizadas por el tiempo. El ejercicio de comprender los orígenes de las prácticas y discursos naturalizados, abre un campo de interrogantes a continuar transitando.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

**Documentos citados**

Decreto Nº 503 (2002). Reconocimiento del nivel terciario del curso de formación de oficiales de la Escuela Nacional de Policía. Recuperado de: http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2002123003.htm Consultado el 13/07/2015.

Decreto Nº S/N (1943). Se constituye el Instituto de Enseñanza Profesional. Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1943, Montevideo, Uruguay: sin editor. Pp.. 913-920.

Decreto Nº 640 (1971). Reglamento 2. Inspección de Escuelas y Cursos. Montevideo, Uruguay: Imprenta Nacional, 1972.

Decreto Nº 643 (1971). Reglamento 3. Escuela Nacional de Policía. Montevideo, Uruguay: Imprenta Nacional, 1972.

Decreto N° 703 (1986). Estatuto Docente. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/703-1986 Consultado 15/07/14

Decreto N° 367 (2001). Reglamento del Curso de Formación Docente para Policías y Reglamento del trabajo final para el curso de formación docente para policías. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/367-2002 Consultado 15/07/14

Decreto N° 497 (2001). RECONOCIMIENTO A LA ESCUELA NAVAL. INSTITUCION ACADEMICA DE PRIMER NIVEL. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/decretos/497-2001 consultado 22/05/2017

Ministerio del Interior / Universidad de la República (2001) Convenio Escuela Nacional de Policía y Facultad de Derecho. Montevideo, Uruguay: copia conservada en la Biblioteca del Ministerio del Interior.

Ley Nº 13.963 (1971). Ley Orgánica Policial.. Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo: 1, Semestre: 1, Año 1971, p. 952. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/13963-1971

Uruguay / Banco Interamericano de Desarrollo (1998). Contrato de préstamo No. 1096/OC-UR. En: Memoria de Actividades Ministerio del Interior. 2000 Recuperado de: http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2000/info/MI.htm

Ley Nº 18.437 (2008). Ley General de Educación. Montevideo, Uruguay: Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2009.

Ley 19.188 (2014). Ley de Educación Policial y Militar. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014, Consultado el 15 /07/15.

Ley 19.315 (2015). Ley Orgánica Policial. Recuperado de: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19315-2015 Consultado el 15 /07/15.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 401-432

**Referencias bibliográficas**

Behares, L. E. (2011). Enseñanza y producción de conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas. Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.

Caetano, G. y Rilla, J. (2005). Historia contemporánea del Uruguay: De la colonia al siglo XXI. Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo.

Goffman, E. (2001). Internados. Barcelona: Amorrortu.

Gómez, J. C. (1926). Reorganización general de la Policía de Montevideo: Estudio y proyectos elevados al Ministerio del Interior. Montevideo, Uruguay: Ministerio del Interior, jefatura de Policía.

Nahúm, B. (2002). Manual de historia del Uruguay. Tomo II. Octava edición. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Rodríguez, V, y Artigas J. (2005). Evolución histórica de la Policía uruguaya. Tomo I, Montevideo, Uruguay: Editorial Byblos.

Victoria Rodríguez, José A. (2007) Evolución histórica de la policía uruguaya. Tomo II. Montevideo: Editorial Byblos.

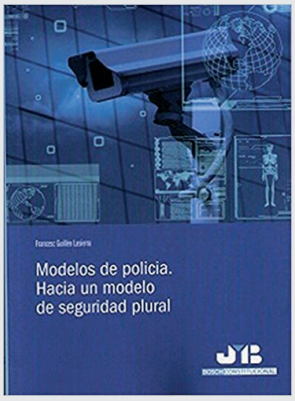
# RECENSIONES

* “Modelo de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural”
*José Martínez Espasa*

# RECENSIONS

* “Police models. Towards a plural security model”.

*José Martinez Espasa*




## ‘‘Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural.’’

**Francesc Guillén Lasierra. 2016. J. M. Bosch Editor. Barcelona, España. 270 páginas.**

**Resumen ejecutivo**

La investigación “Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural”, del Dr. D. Francesc Guillén Lasierra, aborda el importantísimo análisis de los modelos de organización y la función policial, que han caracterizado a las instituciones policiales de los Estados democráticos.

El autor describe en los 3 primeros capítulos, los modelos: Gubernativo, profesional y de Policía comunitaria. El cuarto capítulo desgrana aquellas estrategias que no constituyen, a juicio del autor, verdaderos modelos policiales, como son: La Policía orientada a la resolución de problemas, la Policía guiada por la inteligencia, la que sigue el modelo de tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio.

Este análisis de modelos y estrategias no finaliza con la exposición de su aparición, rasgos y avatares; sino que el autor realiza finalmente una propuesta de futuro, con la propiedad que le otorga el haber realizado un profundo análisis de todos los modelos existentes. Por tanto, plantea el denominado “Modelo de seguridad plural”, de interés para todos los investigadores y profesionales de la seguridad, ya que marca un camino basado en la literatura científica y en la experiencia recogida en el ámbito de la actuación policial. Ciertamente, no es una reflexión limitada a la teoría –como él mismo lo indica-, sino que tiene consecuencias concretas en la actividad policial cotidiana.

Las organizaciones policiales prestan su servicio de manera permanente, sin tiempo para la reflexión sobre sus estructuras, cometidos y misiones; de ahí la enorme relevancia del análisis crítico de los modelos policiales, con el ánimo de desarrollar un mejor servicio al ciudadano, auténtico objetivo del trabajo policial.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

## 1.Presentación

El libro que se reseña a continuación se titula: "Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural", y ofrece un estudio profundo y detallado sobre los modelos policiales que han existido y que aún existen en muchas sociedades. Es un análisis necesario de una organización fundamental para la garantía de los derechos y libertades de todos los ciudadanos y una propuesta rigurosa del planteamiento de modelo a seguir en el futuro.

Su autor, el Dr. D. Francesc Guillén Lasierra, es un prestigioso profesional de la seguridad pública en el departamento del Interior de la Generalitat de Catalunya.[1] Ha compaginado esta función con la docencia en el campo del Derecho Constitucional y la Criminología en la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universitat Oberta de Catalunya, y ha colaborado con el Consejo de Europa y el Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS). De esta manera, sus atributos profesionales y académicos, le convierten en la persona más indicada para unir ambos puntos de vista en una obra sobre Policía y seguridad.

## 2. Estructura

El libro se estructura en un preámbulo y agradecimientos, un prólogo del director de la tesis doctoral, Dr. D. Juan Carlos Gavara de Cara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona, y una introducción del autor. La parte troncal se estructura en 5 capítulos donde se aborda el modelo gubernativo, el modelo profesional, la Policía comunitaria, presuntos modelos (estrategias que no constituyen auténticos modelos: Policía orientada a la resolución de problemas, Policía guiada por la inteligencia, la que sigue la corriente de tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio), y finaliza con el modelo de seguridad plural, cerrando el trabajo con su correspondiente bibliografía.

## 3. Descripción de contenidos

### 3.1. Preámbulo, prólogo e introducción

El preámbulo describe el origen del estudio en 2011, como fruto de la docencia de la asignatura Policía y seguridad en el grado de Criminología de la Universitat Autònoma de Barcelona, y aparece una idea troncal que ya destaca el autor, a tenor de la cual los modelos policiales no son una cuestión teórica "sino que tenía consecuencias concretas en la actividad policial cotidiana".

1 Comunidad Autónoma de referencia en España que ha desarrollado intensamente las competencias en materia de seguridad, justicia e instituciones penitenciarias.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

El prólogo elaborado por el Dr. D. Juan Carlos Gavara, expone la madurez y la larga actividad investigadora del Dr. Guillén, que desembocó en la tesis doctoral del mismo título que el libro que se comenta. La trayectoria personal de su autor ahonda en esta consolidación y nivel académico y profesional, convirtiendo este libro en una "excelente obra de referencia, realizada desde la madurez intelectual, sobre los modelos de Policía que se han desarrollado en la sociedad contemporánea".

La introducción aborda la misión de la investigación del autor, a saber, describir los modelos de Policía que han caracterizado a las organizaciones policiales, así como la función policial de mantenimiento de la seguridad desde la Revolución Francesa hasta el siglo XXI, analizando sus fortalezas y debilidades. Y además de este esfuerzo sinóptico, el profesor Guillén postula un nuevo modelo de futuro, que corona el título de esta obra: La seguridad plural.

Para ello, toma como referencia el triángulo sobre los elementos básicos en la Policía definidos por Dominique Monjardet: Instrumento que recibe órdenes del poder, servicio público que puede ser solicitado por los ciudadanos y una profesión con sus propios intereses y visión del mundo. Según el peso específico de cada elemento, se configurará el modelo gubernativo, profesional y comunitario. También es importante aclarar, antes de iniciar el estudio del primer modelo, que estos no aparecen en estado puro ni en un momento histórico puntual, sino que hay una tensión y una lucha interna cuyos grandes rasgos definirán el modelo establecido.

### 3.2. Capítulo primero: El modelo gubernativo. La Policía como un órgano dependiente del poder ejecutivo

En esencia, el modelo gubernativo cuenta con una Policía que actúa con dependencia directa del Gobierno, que es quien le da las órdenes de actuación y ante quien responde. Esta relación se produce dentro de un Estado con separación de poderes, principio de legalidad y garantía de los derechos ciudadanos.

La función policial es esencial e inherente, desde la creación del propio Estado, a la estructura política que rige una sociedad. El origen del modelo gubernativo se fija en la Revolución Francesa, y por ello, también se le denomina modelo francés, continental o tradicional. Se ha extendido a Italia y a Renania Norte-Westfalia en Alemania.

El objetivo del modelo es la defensa del orden político pero desde el respeto a los derechos de la ciudadanía.

La ley constituye un elemento fundamental de este modelo. Así, el cumplimiento estricto de la misma convierte a la Policía en mera ejecutora de las



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

órdenes del gobernante y no deja margen de decisión a los agentes, lo que garantizaría una igualdad en la aplicación.

Pero no es exactamente así, ya que el mantenimiento del orden acoge en su seno un margen de discrecionalidad basado en el objetivo último de defender el orden político general. De este modo, el cumplimiento de la ley es un principio que el modelo gubernativo ha de sostener para legitimar la existencia y las actuaciones de la Policía en los modernos Estados de derecho, pero su interiorización y su operatividad pueden modularse en grados muy diversos, en función de las consecuencias que su estricta aplicación pueda tener en el orden que el modelo está llamado a mantener.

Otro factor que tiene influencia en este modelo, es la lucha contra la delincuencia: Como afirma Foucault "sin delincuencia no hay Policía". El miedo al delincuente es, a juicio del autor, la causa de la legitimación de la Policía y el objetivo destacado del modelo.

De estos rasgos surge la necesidad del control de toda la información relacionada con las actividades policiales (estadísticas principalmente) y la comunicación a los ciudadanos.

Como consecuencia de la principal característica del modelo de ejecutar órdenes, las organizaciones policiales suelen ser centralizadas, jerarquizadas, burocráticas y militares o militarizadas. Cuentan con unidades numerosas de orden público, y con un código deontológico externo (del poder legislativo o ejecutivo, pero no policial). El método de trabajo básico es la patrulla policial uniformada con presencia en la calle, sin perjuicio de la creación de unidades especializadas o de apoyo a las primeras.

Los controles sobre este modelo vienen del poder judicial y del poder político, además de los controles internos (unidades de asuntos internos). El control informal por parte de los ciudadanos no es esencial, pero sí puede llegar a influir en sus estructuras y en sus decisiones.

En definitiva, se trata de un modelo reactivo, vigilante y dedicado al mantenimiento del orden político. Por este motivo, el modelo gubernativo posee una gran dependencia del funcionamiento normal o anormal del sistema político vigente.

### 3.3. Capítulo segundo. El modelo profesional

Su nacimiento se fija en las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos de América. Su principal impulsor fue August Vollmer, jefe de la Policía Local de Berkeley (California).

El principal mérito de este modelo fue reducir drásticamente la utilización de la Policía de forma arbitraria, interesada y sesgada; por parte del poder político.

Otro de los grandes méritos del modelo profesional fue sentar las bases para la consideración de la Policía como una profesión, la investigación empírica sobre la Policía y la futura ciencia policial.

Los mecanismos para llegar a esa profesionalización, fueron el establecimiento de unos procesos selectivos objetivos, la formación inicial y continua de calidad, la tecnificación y motorización de patrullas, la especialización elevada, los protocolos de actuación policial, las respuestas rápidas a los servicios policiales, la exigencia de un código ético estricto con el objetivo de ganar prestigio y el reconocimiento social (obtener autoridad a través del conocimiento).

Para este modelo, la lucha contra la delincuencia es fundamental, como consecuencia ineludible del estricto cumplimiento de la ley. No queda tan clara su actuación en cuestiones menores y administrativas. No obstante, también se reconoce que la delincuencia depende de múltiples causas y de factores de índole individual, psicológico, sociológico y comunitario; sobre los que la Policía tiene poca o ninguna influencia.

Como rasgos definitorios finales, los controles de la acción policial son de tipo interno (asuntos internos), rechazando injerencias externas que desconocen la profesión policial. Por otra parte, la ciudadanía no es relevante, salvo por la necesidad de ganarse su reconocimiento para obtener información y para aconsejarles en aspectos preventivos para reducir la delincuencia.

### 3.4. Capítulo tercero. La Policía comunitaria o la Policía como servicio público de seguridad

Este modelo es al que más espacio se le dedica en el estudio, debido a la complejidad que plantea definir a la Policía como comunitaria. Su referente más destacado es la Policía Metropolitana de Londres, creada por Sir Robert Peel en 1829.

El autor propone como una mejor definición, la de Policía de servicio público, con el objetivo de destacar su fundamento y de clarificar que sus principales rasgos son: Que el cumplimiento de la ley se obtiene del consenso ciudadano, de la aceptación social y de la prevención; manteniendo el uso de la fuerza y de la imposición del orden como últimos recursos, reduciéndolos al mínimo y agotando todo el diálogo y las posibilidades existentes.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

En este modelo, el cumplimiento de la ley es instrumental, para demostrar la imparcialidad de la Policía y para cumplir el objetivo fundamental, que es mitigar las inseguridades de la ciudadanía. La comunicación con el público es clave, así como la gestión de la diversidad social, de las minorías y de los conflictos. Es una organización dinámica, flexible y plural; de ahí la importancia de la selección del personal y de su formación inicial y continua. La selección debe buscar un perfil de policía más flexible y polivalente. La formación, aunque no tiene una tendencia tan acusada hacia la especialización como los modelos burocrático y profesional, sí profundizará en saber tratar y abordar los fenómenos sociales que se le presenten (y no tanto en especialización técnica y organizacional).

Una organización policial de servicio público, contará con policías generalistas con buena formación, una fuerte descentralización de la toma de decisiones operativas y una organización operativa que favorezca el contacto con el público (patrullas a pie, oficinas desconcentradas, redes sociales); así como un uso razonable de la tecnología, sin perder de vista que su objetivo es mejorar el servicio a la ciudadanía.

Como característica del modelo también se encuentra la importancia del control informal por parte de los ciudadanos, y no tanto por parte de los formales jurisdiccionales.

Las tensiones del modelo estriban en la dificultad de enfocar a la comunidad a la que se dirige, los cambios e indefiniciones (sociales y policiales), así como el riesgo de traspasar el peso de las decisiones policiales al público, cuando estas pueden ser tendenciosas o espurias y, por tanto, provocar el incumplimiento de la ley por parte de la Policía.

### 3.5. Capítulo cuarto. Los presuntos modelos: La Policía orientada a los problemas, la Policía guiada por la inteligencia, la tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio

En este bloque, el profesor Guillén expone 4 “presuntos” modelos policiales más. Con ello, argumenta y desmonta los motivos por los cuales no se trata de auténticos modelos, sino variantes o estrategias policiales.

La Policía orientada a la resolución de problemas (POP), es una construcción del jurista y profesor Goldstein en la década de los 70 del siglo pasado. Tiene como referencia el modelo de Policía comunitaria, ya que se centra en la idea de proporcionar un servicio que mejore la calidad de vida del ciudadano, respondiendo a sus problemas cotidianos. La ley es instrumental para dicho fin.

Por su parte, la Policía guiada por la inteligencia, que se desarrolla en Inglaterra y Gales a partir del año 2000, debe su aparición principalmente



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

a la mayor capacidad para obtener información y procesarla de forma adecuada, así como a la necesidad de combatir la delincuencia de manera más eficiente. Es considerada por el autor como una variante del modelo profesional, ya que coinciden especialmente en la importancia de la aplicación de la ley, en la tecnificación y en la organización jerarquizada.

La tolerancia cero fue una política puesta en marcha en Nueva York a partir de 1994, por el alcalde republicano Rudolph Giuliani, basada en los planteamientos propuestos por su jefe de Policía William Bratton, a partir de la teoría criminológica de las ventanas rotas formulada por Wilson y Kelling. Su planteamiento fue aplicar la ley de manera estricta e ineludible, en los lugares identificados como desordenados (con mayor número de incidentes), para conseguir la disuasión de los hipotéticos futuros infractores o delincuentes. El autor considera esta estrategia como parte del modelo profesional, pero añadiendo la importancia de la lucha contra las infracciones menores que este primer modelo apartaba de sus cometidos. Coincide en una mayor descentralización de toma de decisiones y en una atención al mantenimiento del orden.

Finalmente, la Policía de aseguramiento y la Policía de barrio, aparecen en Inglaterra y Gales en este siglo XXI, basándose en la teoría de los desórdenes (aquellos delitos que generan inseguridad en el ciudadano). Son una vuelta a la Policía comunitaria de la Policía Metropolitana londinense del siglo XIX.

Para el profesor Guillén, ninguno de los planteamientos anteriores ofrece una nueva fuente de legitimación de la Policía y, por ende, no entraña un nuevo modelo, más bien son estrategias, reformas policiales o metodologías.

### 3.6. Capítulo quinto. Hacia un modelo de seguridad plural

En el capítulo final, el autor postula un modelo de futuro que incorpora lo mejor de cada estrategia expuesta, para que sirva de referencia a profesionales e investigadores de las organizaciones policiales. En él, la Policía tiene un protagonismo específico, no obstante que la seguridad privada cobra relevancia y que la ciudadanía se posiciona de manera significativa en los asuntos públicos. Aquí ya se habla de seguridad y no solo de Policía. La idea de servicio público hacia el ciudadano sigue siendo la legitimidad, que es la que fija las prioridades (a través de sus representantes elegidos democráticamente) y valora las intervenciones policiales. La misión de la Policía ha de tender –sin perder de vista la delincuencia-, a la seguridad subjetiva de la ciudadanía. Por su parte, la seguridad privada y la ciudadanía, tienen más sentido en la prevención del delito.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

La criminalidad transfronteriza y las nuevas tecnologías, son factores que modularán de manera importante los actores y los objetivos de la seguridad plural.

El planteamiento de las organizaciones policiales va encaminado más en el sentido de permitir un margen de discrecionalidad a los agentes de aplicación de la ley, pero sin arbitrariedades ni decisiones injustificadas. También es importante incardinar esta labor en organizaciones planas y ágiles. En palabras del Dr. Guillén:

> *"Un nivel operativo, uno de supervisión, uno de dirección operativo y otro de dirección estratégica. Con especialización en ámbitos que lo requieran, pero evitando burocratizar en exceso a la organización. La selección y la formación policial requerirán de nuevas habilidades que, sumadas a las ya exigidas, permitan versatilidad para atender las exigencias cambiantes de la sociedad".*

El autor es claro a la hora de comulgar con Donnelly en la necesaria gobernanza de la seguridad, incluyendo factores como: Rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, capacidad de respuesta, equidad y el principio de legalidad.

El modelo de seguridad plural puede tener desarrollos desiguales en función de los recursos y los grupos que integren la sociedad. La problemática internacional también afectará este modelo.

Como cierre se establecen 2 claves: La prevención por parte de la propia ciudadanía, responsabilizándose de la seguridad; y la capacidad de confluencia de todos los actores (Policía, seguridad privada, ciudadanía), generando sinergia en la seguridad de todos.

**4. Análisis de contenido**

El contenido de este estudio es valioso por la originalidad en la descripción y por la clasificación de las organizaciones policiales. 3 modelos básicos, una serie de estrategias de trabajo y un modelo de seguridad plural de futuro. Sencillo y clarificador a la vez.

El autor describe cada uno de los diferentes modelos en atención a su origen, a la intensidad en el cumplimiento de la ley como objetivo, a los fundamentos del modelo, a la prioridad de la lucha contra la delincuencia como misión policial, a la ciudadanía como objetivo prioritario o no, al tipo de organización policial, y a la existencia de controles de la acción policial, externos o internos.

El modelo gubernativo se centra en las personas, el profesional en la organización y el tercero en el servicio público y la ciudadanía



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

A partir de ahí, el profesor Guillén se pregunta si las nuevas políticas de seguridad pueden ser impulsadas por viejas organizaciones policiales. Estas estructuras se encuentran muy jerarquizadas, son burocráticas y fueron pensadas para ejecutar; de manera que el autor duda de su capacidad para prevenir y dialogar, aunque cada una incorpora mejoras que sirven a su modelo futuro.[2]

De cara las propuestas más interesantes del autor, el primer cambio en la organización policial debe provenir de la selección de personal. Las cuestiones sobre altura, edad, etc.; deben acompañarse de nuevos conocimientos (más sociales), habilidades (dinámicas de grupo, comunicar, escuchar) y valores. Todas ellas son necesarias para prevenir, dialogar y trabajar en equipo.

La formación es el siguiente paso. Ésta debe ser plural (en contenidos y profesorado), muy participativa, que promueva el criterio y la toma de decisiones por parte de los agentes de base y que afronte el vacío entre la organización y la formación, entre lo que se aprende en la Academia (la expectativa profesional) y lo que el trabajo cotidiano ofrece. También debe ofrecer herramientas para la gestión de conflictos, que los policías aprendan a vivir en la controversia (sin soluciones matemáticas o ganadoras).

La organización no es un fin en sí mismo, más bien es la ciudadanía. El objetivo es ofrecer un servicio público, que evolucione a medida que la sociedad cambia dentro del marco de la legalidad.

De este modo, la organización policial establecerá pocos protocolos, fomentará el criterio y la responsabilidad, el buen uso de la discrecionalidad, la planificación y la previsión de escenarios posibles, así como la denominada justicia procedimental interna (Tyler).

Es imprescindible fomentar la diversidad tanto interna entre policías y no policías, como externa entre el público plural que cuenta con necesidades diversas y actores diversos.

Los indicadores de eficacia ya no pueden ser solamente las multas, los detenidos, las encuestas de victimización o de satisfacción. Para responder adecuadamente, se plantea la necesidad de la territorialización de los problemas para poder dar una solución concreta.

2 Uno de los estudios más destacados y actuales que refuerza los argumentos del profesor Guillén, es el proyecto europeo IMPPULSE (Improving Police/Population Understanding for Local Security) del año 2015, impulsado por el Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS). En él participó la ciudad de Barcelona y tenía como objetivos promover las buenas prácticas de colaboración de la Policía con la ciudadanía, evaluarlas y difundirlas a nivel europeo e internacional.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 435-444

La Policía es un servicio esencial cuyo trabajo se desempeña de forma frenética y continua durante las 24 horas del día, los 365 días del año. En numerosas ocasiones, la propia organización, los servicios públicos, los responsables políticos, los técnicos y toda la ciudadanía; deben ofrecer una reflexión pausada, teórica y académica, pero sin perder el pragmatismo. Esa es la visión y los argumentos del profesor Guillén Lasierra, conocedor de los entresijos de la Policía y de los mecanismos y engranajes que deben cambiar y que todos debemos afrontar para conseguir un servicio público eficaz y de calidad.

José Martínez Espasa
Doctor en Criminología por la Universidad de Valencia
Profesor colaborador del Instituto Valenciano de
Seguridad Pública y Emergencias
Intendente principal de la Policía Local
Ayuntamiento de Dénia (Alicante·España)

# LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

* Ley de Educación Superior



# LAWS AND OFFICIAL DOCUMENTS

* Higher Education Law

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL 1

MINISTERIO de GOBERNACION "Unimos Esfuerzos por un País Seguro"

# DIARIO OFICIAL

DIRECTOR: Lic. René O. Santamaría C.

TOMO Nº 365 | SAN SALVADOR, VIERNES 19 DE NOVIEMBRE DE 2004 | NUMERO 216

## SUMARIO

Pág.

### ORGANO LEGISLATIVO

Decreto No. 468.- Ley de Educación Superior. ..... 4-20

Decretos Nos. 473, 474 y 475.- Exoneración de impuestos. ..... 21-23

### ORGANO EJECUTIVO

#### MINISTERIO DE ECONOMIA
#### RAMO DE ECONOMÍA

Acuerdo No. 1194.- Se modifica el Acuerdo Ejecutivo No. 950, de fecha 6 de octubre de 2003. ..... 24

Acuerdos Nos. 15-0692 y 15-1193.- Creación, nominación, funcionamiento y ampliación de servicios. ..... 25

Acuerdos Nos. 15-0716, 15-0717, 15-1174, 15-1211 y 15-1214.- Equivalencias de estudios. ..... 25-27

Acuerdo No. 15-1258.- Reposición de título. ..... 27

### ORGANO JUDICIAL

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acuerdos Nos. 1060-D y 1165-D.- Autorizaciones para el ejercicio de la abogacía en todas sus ramas. ..... 27

### INSTITUCIONES AUTONOMAS

#### ALCALDIAS MUNICIPALES

Decretos Nos. 1(2), 3, 4 y 6.- Ordenanzas para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal de Talnique, Sacacoyo, El Triunfo, El Divisadero y Jayaque. ..... 28-41

Pág.

Decreto No. 4.- Ordenanza reguladora de la participación ciudadana del municipio de Usulután. ..... 42-47

Estatutos de la Asociación de Desarrollo Comunal Vegas del Torola, Caserío Piedra Parada y Acuerdo No. 3, emitido por la Alcaldía Municipal de Corinto, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica. ..... 48-51

### SECCION CARTELES OFICIALES

#### DE PRIMERA PUBLICACION

**Edicto de Emplazamiento**

Cartel No. 1597.- Antonio de Jesús Ruiz (1 vez) ..... 51

**Aceptación de Herencia**

Cartel No. 1598.- José Octavio Barahona López (3 alt.) .. 52

Cartel No. 1599.- Olimpia Leonor Mena de Martínez (3 alt.) ..... 52

#### DE SEGUNDA PUBLICACION

**Aceptación de Herencia**

Cartel No. 1591.- Carlos Samuel Molina Martínez y otros (3 alt.) ..... 52-53

**Título de Propiedad**

Cartel No. 1592.- María Salvadora Romero Funes (3 alt.) 53

#### DE TERCERA PUBLICACION

**Aceptación de Herencia**

Cartel No. 1577.- Teresa Diega Gutiérrez Escobar y otras (3 alt.) ..... 53

Cartel No. 1578.- Berónica María Santamaría de García y otros ( 3 alt.) ..... 53

*Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 221-3540 • Página Web: www.egobierno.gobernacion.gob.sv/egobierno/imprentanacional • Correo: diariooficial@imprentanacional.gob.sv*

4 DIARIO OFICIAL Tomo Nº 365

## ORGANO LEGISLATIVO

DECRETO No. 468

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

I. Que el Artículo 61 de la Constitución de la República establece que la educación superior se regirá por una ley especial, que deberá contener los principios generales para la organización y el funcionamiento de las universidades estatales y privadas, la autonomía de aquéllas y el carácter no lucrativo de éstas; los alcances normativos de sus estatutos, el servicio social que presten y el respeto a la libertad de cátedra que les asista; así mismo, regulará la creación y el funcionamiento de los institutos tecnológicos, oficiales y privados.

II. Que por Decreto Legislativo No. 522, de fecha 30 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 236, Tomo No. 329, del 20 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley de Educación Superior; con el propósito de velar por el funcionamiento democrático y adecuado nivel académico de las instituciones de educación superior; garantizando que éstas contribuyan al desarrollo integral de la persona humana, presten un servicio social, y se constituyan en centros de conservación, investigación, fomento y difusión de la cultura, para coadyuvar con la difusión crítica del saber universal, poniéndolo al alcance y al servicio del pueblo salvadoreño.

III. Que, a más de ocho años de vigencia de la referida ley, la experiencia obtenida durante su aplicación y los cambios tecnológicos producidos a nivel internacional, determinan nuevas condiciones y exigencias en el campo educativo nacional, que es preciso considerar y atender; a fin de potenciar la calidad, fortalecer las instituciones de educación superior y propiciar la formación de profesionales aptos para competir en el ámbito de la globalización.

IV. Que, con la indicada finalidad y mediante el aporte de todas las entidades relacionadas con el tema, se han obtenido reformas y adiciones puntuales al marco general de la referida ley, la cual, en su mayor parte, es necesario conservar; sin embargo, por razones de técnica legislativa, es necesario readecuar el articulado de la misma y reproduciendo sus disposiciones pertinentes, se deroga el ya mencionado decreto y se emite una nueva ley.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales, y a iniciativa del Presidente de la República, por medio del Ministro de Educación y de los Diputados: Rubén Orellana Mendoza, Salomé Roberto Alvarado Flores, Gabino Ricardo Hernández Alvarado, Douglas Alejandro Alas García, Roberto Eduardo Castillo Batlle, Luis Alberto Corvera Rivas, José Ernesto Castellanos Campos, Marta Lilian Coto Vda. de Cuéllar, Elizardo González Lovo, Mariella Peña Pinto y Rolando Casamalhuapa,

**DECRETA la siguiente:**

### LEY DE EDUCACION SUPERIOR

### CAPITULO I
### DE LA EDUCACION SUPERIOR

**OBJETO DE LA LEY**

Art. 1. La presente Ley tiene por objeto regular de manera especial la educación superior, así como la creación y funcionamiento de las instituciones estatales y privadas que la impartan.

**OBJETIVOS**

Art. 2. Son objetivos de la Educación Superior:

a) Formar profesionales competentes con fuerte vocación de servicio y sólidos principios éticos;



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

b) Promover la investigación en todas sus formas;

c) Prestar un servicio social a la comunidad; y,

d) Cooperar en la conservación, difusión y enriquecimiento del legado cultural en su dimensión nacional y universal.

**FUNCIONES**

Art. 3. La educación superior integra tres funciones: La docencia, la investigación científica y la proyección social.

La docencia busca enseñar a aprender, orientar la adquisición de conocimientos, cultivar valores y desarrollar en los estudiantes habilidades para la investigación e interpretación, para su formación integral como profesionales.

La investigación es la búsqueda sistemática y análisis de nuevos conocimientos para enriquecer la realidad científica y social.

La proyección social es la interacción entre el quehacer académico con la realidad natural, social y cultural del país.

**ESTRUCTURA DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Art. 4. La educación superior es todo esfuerzo sistemático de formación posterior a la enseñanza media y comprende: La Educación Tecnológica y la Educación Universitaria.

La educación tecnológica, tiene como propósito la formación y capacitación de profesionales y técnicos especializados en la aplicación de los conocimientos y destrezas de las distintas áreas científicas o humanísticas.

La educación universitaria es aquella que se orienta a la formación en carreras con estudios de carácter multidisciplinario en la ciencia, el arte, la cultura y la tecnología, que capacita científica y humanísticamente y conduce a la obtención de los grados universitarios.

**GRADOS ACADEMICOS**

Art. 5. Los grados académicos correspondientes al nivel de la educación superior son los siguientes:

a) Técnico;

b) Profesor;

c) Tecnólogo;

d) Licenciado, Ingeniero y Arquitecto;

e) Maestro;

f) Doctor; y

g) Especialista.

Los grados adoptarán la declinación del género correspondiente a la persona que los reciba.

Para la obtención de tales grados académicos, los interesados deberán cursar y aprobar el plan de estudios correspondiente y cumplir con los requisitos de graduación establecidos.

Los institutos tecnológicos sólo podrán otorgar grados de técnico y tecnólogo. Los institutos especializados de nivel superior y las universidades podrán otorgar todos los grados establecidos en este Artículo.

**SISTEMA DE UNIDADES VALORATIVAS**

Art. 6. Se establece como obligatorio, el sistema de unidades valorativas para cuantificar los créditos académicos acumulados por el educando, con base en el esfuerzo realizado durante el estudio de una carrera.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

La unidad valorativa equivaldrá a un mínimo de veinte horas de trabajo académico del estudiante, atendidas por un docente, en un ciclo de dieciséis semanas, entendiéndose la hora académica de cincuenta minutos.

La equivalencia de este requisito, sin menoscabo de la calidad académica del grado, cuando se utilicen metodologías de enseñanza no presencial, será determinada por el Ministerio de Educación en el reglamento correspondiente.

Las instituciones de educación superior podrán desarrollar dos ciclos ordinarios y un ciclo extraordinario por año.

**COEFICIENTE DE UNIDADES DE MERITO**

Art. 7. Para efectos de cuantificar, el rendimiento académico del educando se adopta el sistema de coeficiente de unidades de mérito, CUM, este es vinculante con los requisitos de graduación y será definido por cada institución.

Unidad de mérito es la calificación final de cada materia, multiplicada por sus unidades valorativas.

Coeficiente de unidades de mérito es el cociente resultante de dividir el total de unidades de mérito ganadas, entre el total de unidades valorativas de las asignaturas cursadas y aprobadas.

**GRADO DE TECNICO**

Art. 8. El grado de Técnico se otorga al estudiante que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales para la práctica del conocimiento y las destrezas en un área científica o humanística, arte o técnica específica.

El plan de estudios académicos para la obtención del grado de Técnico, tendrá una duración no menor de dos años, y una exigencia mínima de sesenta y cuatro unidades valorativas.

**GRADO DE PROFESOR**

Art. 9. El grado de Profesor se otorgará al estudiante que haya cursado y aprobado el plan de estudios para formación de docentes autorizado por el Ministerio de Educación.

Los planes de estudio para la obtención del grado de Profesor tendrán una duración no menor de tres años y una exigencia académica mínima de noventa y seis unidades valorativas.

**GRADO DE TECNOLOGO**

Art. 10. El grado de Tecnólogo se otorgará al estudiante que curse y apruebe un plan de estudios con mayor profundización que el de Técnico; tendrá una duración mínima de cuatro años y una exigencia académica no menor de ciento veintiocho unidades valorativas.

**GRADO DE LICENCIADO, INGENIERO O ARQUITECTO**

Art. 11. El grado de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, se otorga al estudiante que ha aprobado un plan de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina científica específica.

Los planes de estudios académicos para la obtención de este grado, tendrán una duración no menor de cinco años y una exigencia mínima de ciento sesenta unidades valorativas.

**GRADO DE MAESTRO**

Art. 12. El grado de Maestro es una especialización particular posterior al grado de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, en el que se desarrolla una capacidad específica para el desempeño profesional o para el trabajo académico de investigación y docencia. El Ministerio de Educación, podrá autorizar planes de maestría para la profundización y ampliación de los conocimientos obtenidos con el grado de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

El plan de estudios para la obtención del grado de Maestro tendrá una duración no menor de dos años, y una exigencia mínima de sesenta y cuatro unidades valorativas.

**GRADO DE DOCTOR**

Art. 13. El grado de Doctor es el nivel de formación posterior al grado de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o de Maestro, para avanzar en el conocimiento de las ciencias, arte y técnica.

Para la obtención de este grado, es necesario desarrollar y aprobar una tesis producto de investigación, ejecutada en una determinada rama científica. El plan de estudios tendrá una duración no menor de tres años y comprenderá un mínimo de noventa y seis unidades valorativas.

Sin perjuicio de los incisos anteriores, se podrá acceder al grado de Doctor en medicina y Doctor en odontología sin haber obtenido previamente otros grados académicos; pero en todo caso, la sumatoria de las unidades valorativas, que el aspirante al grado de Doctor debe ganar, no podrá ser inferior a doscientas veinticuatro unidades valorativas, con un plan de estudios de una duración no menor de siete años.

**GRADO DE ESPECIALISTA**

Art. 14. El grado de Especialista para médicos y odontólogos se obtiene posterior al grado básico de Doctor; tendrá una duración mínima de tres años y una exigencia mínima de noventa y seis unidades valorativas.

**EXCEPCIONES GENERALES**

Art. 15. Cuando se aplicaren sistemas de créditos académicos de superior exigencia al sistema de unidades valorativas, el Ministerio de Educación, previa consulta al Consejo de Educación Superior, podrá aprobar excepciones en la duración del ciclo y de la carrera, en cualquiera de las instituciones de educación superior.

También podrá preverse, en los planes de estudio de las diferentes carreras, que los estudiantes que obtuvieren, desde los primeros ciclos, un coeficiente de unidades de mérito superior a ocho, puedan finalizar sus estudios en menor tiempo que el establecido en la presente ley.

**LABORES DE EXTENSION CULTURAL**

Art. 16. Todas las instituciones de educación superior pueden realizar labores de extensión cultural, mediante cursos o actividades especiales.

Los certificados, diplomas que por tal concepto extiendan las instituciones de educación superior, podrán ser suscritos por las autoridades que coordinen tales actividades y no generarán unidades valorativas para la obtención de grados académicos.

**REQUISITOS DE INGRESO**

Art. 17. Son requisitos de ingreso para iniciar estudios de educación superior:

a) Haber obtenido el título de bachiller o poseer un grado equivalente obtenido en el extranjero y reconocido legalmente en el país; y,

b) Cumplir con los requisitos de admisión establecidos por la institución de educación superior, en la que se solicite ingresar.

En los casos a que se refiere el Artículo 64 de esta Ley, los requisitos de ingreso adicionales a los anteriores, serán determinados por el Ministerio de Educación.

**DE LAS EQUIVALENCIAS**

Art. 18. Las personas que hayan cursado y aprobado estudios en una institución de educación superior extranjera, podrán solicitar que dichos estudios sean reconocidos como equivalentes a los de igual índole impartidos en instituciones de educación superior salvadoreñas; los documentos que acrediten tales estudios deberán estar autenticados.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Las personas que hayan cursado y aprobado estudios en una institución de educación superior salvadoreña, podrán solicitar equivalencias a las de igual índole en otra institución nacional.

Las instituciones de educación superior deberán tener reglamentado en su normativa interna, el procedimiento para otorgar equivalencias.

Se entenderá por igual índole lo referente a contenidos y profundidad similares. Las instituciones de educación superior podrán otorgar equivalencias de estudios mediante pruebas de suficiencia, siempre que tengan reglamentada tal circunstancia de acuerdo a lo que determine al Reglamento de esta Ley.

**REQUISITOS DE GRADUACION**

Art. 19. Los requisitos para iniciar el proceso de graduación en cualquier institución de educación superior son:

a) Haber cursado y aprobado todas las materias del plan de estudios respectivo;

b) Haber cumplido con los demás requisitos establecidos en los estatutos y reglamento de graduación de la institución que extenderá el título académico;

c) Haber realizado el servicio social;

d) Haber cursado y aprobado asignaturas que le acrediten un mínimo de treinta y dos unidades valorativas en la institución que otorgará el grado. En aquellos casos en que tenga aplicación el Artículo 59, literales c), d) y e), el Ministerio de Educación determinará lo pertinente.

Para los casos a que se refiere el Artículo 64 de esta Ley, los requisitos de egreso adicionales serán determinados por el Ministerio de Educación.

**INCORPORACIONES**

Art. 20. La incorporación implica el reconocimiento y validez académica de los estudios profesionales realizados en el extranjero, o servidos en el país por instituciones extranjeras, utilizando medios tecnológicos de comunicación; en este último caso, las instituciones de educación superior extranjeras deberán estar acreditadas en el país de origen por agencias legalmente reconocidas.

El Ministerio de Educación podrá incorporar a profesionales nacionales o extranjeros, en caso de la existencia de convenios de mutuo reconocimiento de títulos, suscritos por el país y a través de las instituciones estatales o privadas de educación superior; de acuerdo a la índole de los estudios y a la competencia académica de las instituciones.

En caso de no existir en el país carreras similares o equivalentes, el Ministerio de Educación podrá incorporar profesionales, previo dictamen favorable de una comisión especial, conformada por profesionales de igual formación a la del solicitante; dicha comisión tendrá el aval del Consejo de Educación Superior.

El Ministerio de Educación emitirá un reglamento que establezca los procedimientos para la materia.

**DOCUMENTOS ACREDITATIVOS**

Art. 21. Las instituciones de educación superior otorgarán los títulos correspondientes a los grados que ofrezcan.

Dichos títulos llevarán las firmas y sellos que se especifiquen en sus estatutos.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

**CAPITULO II**

**INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR**

**Sección Primera**

**Generalidades**

**CLASES DE INSTITUCIONES**

Art. 22. Son instituciones de educación superior:

a) Institutos tecnológicos;
b) Institutos especializados de nivel superior; y,
c) Universidades.

Son institutos tecnológicos los dedicados a la formación de técnicos y tecnólogos en las distintas especialidades científicas, artísticas y humanísticas.

Son institutos especializados de nivel superior, los dedicados a formar profesionales en un área de las ciencias, la técnica o el arte.

Son universidades, las dedicadas a la formación académica en carreras con estudios de carácter multidisciplinario en las ciencias, artes y técnicas.

**DEPENDENCIAS Y CENTROS REGIONALES**

Art. 23. Las instituciones de educación superior podrán crear las dependencias, escuelas y centros de investigación y proyección social necesarias para la realización de sus fines.

Podrán crear centros regionales, si sus normas estatutarias contemplan expresamente tal posibilidad, y si los estudios de factibilidad y viabilidad respectivos son aprobados por el Ministerio de Educación.

Los Centros Regionales deberán cumplir con los mínimos requisitos exigibles a las instituciones, a excepción del número de carreras.

Cada Centro Regional tendrá su propia organización administrativa, financiera y su registro académico, que le permitan cumplir con las funciones básicas de la educación superior.

**LIBERTAD DE CATEDRA**

Art. 24. Las instituciones de educación superior y sus docentes e investigadores, gozan de libertad de cátedra.

Las autoridades estatales y los particulares que coartaren dicha libertad, responderán de sus actos de conformidad a las leyes.

**AUTONOMIA Y LIBERTAD**

Art. 25. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozan de autonomía en lo docente, lo económico y lo administrativo. Los institutos tecnológicos y los especializados estatales estarán sujetos a la dependencia de la unidad primaria correspondiente.

Las instituciones privadas de educación superior, gozan de libertad en los aspectos señalados, con las modificaciones pertinentes a las corporaciones de derecho público.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Las universidades estatales y privadas, están facultadas para:

a) Determinar la forma cómo cumplirán sus funciones de docencia, investigación y proyección social, y la proposición de sus planes y programas de estudios, sus Estatutos y Reglamentos, lo mismo que la selección de su personal;

b) Elegir a sus autoridades administrativas, administrar su patrimonio y emitir sus instrumentos legales internos; y,

c) Disponer de sus recursos para satisfacer los fines que les son propios de acuerdo con la Ley, sus estatutos y reglamentos.

**Sección Segunda**

**Instituciones Estatales de Educación Superior**

**PERSONALIDAD**

Art. 26. Las instituciones estatales de educación superior son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Son instituciones estatales de educación superior aquellas creadas por Decreto Legislativo o Decreto Ejecutivo en el Ramo de Educación, según el caso.

**ASIGNACION PRESUPUESTARIA Y FISCALIZACION**

Art. 27. Se consignarán anualmente en el Presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales, para el fomento de la investigación y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio.

Los institutos tecnológicos y especializados estatales tendrán consignado su presupuesto expresamente en las unidades primarias de las cuales dependen.

Las instituciones estatales de educación superior estarán sujetas a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República.

Los funcionarios y demás servidores de las instituciones estatales de educación superior, quedan sujetos a las normas de responsabilidad de los mismos por los abusos que cometan en el ejercicio de sus cargos.

**Sección Tercera**

**Creación y Autorización de Nuevas**

**Instituciones Privadas de Educación Superior**

**NATURALEZA JURIDICA**

Art. 28. Las instituciones privadas de educación superior son corporaciones de utilidad pública, de carácter permanente y sin fines de lucro. Deberán disponer de su patrimonio para la realización de los objetivos para los cuales han sido creadas. Los excedentes que obtengan deberán invertirlos en la investigación, calidad de la docencia, infraestructura y la proyección social.

**CREACION DE INSTITUCIONES**

Art. 29. La creación de instituciones privadas de educación superior se hará por medio de escritura pública en la que los fundadores y patrocinadores concurran a la creación de la nueva entidad, determinando sus objetivos y aprobando su proyecto de estatutos.

**AUTORIZACION DE NUEVAS INSTITUCIONES**

Art. 30. Los interesados en crear una institución privada de educación superior, o las extranjeras que deseen funcionar en el país, deben presentar al Ministerio de Educación la solicitud correspondiente, acompañada de la escritura pública de creación a que se refiere el Artículo anterior, un estudio de factibilidad y copia del proyecto de Estatutos de la institución.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

El capital inicial para autorizar una institución de educación superior o un centro regional, no podrá ser inferior al cien por ciento del capital de trabajo que según los estudios de factibilidad sea necesario para operar anualmente y garantizar su sostenimiento durante los primeros cinco años.

**REQUISITOS DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD**

Art. 31. El estudio de factibilidad debe contener, como mínimo, los siguientes elementos:

a) Justificación de la nueva institución para responder objetivamente a las necesidades del país;

b) Proyecto de planes y programas de estudio que garanticen una elevada calidad académica;

c) Planos de la infraestructura física que prevea las condiciones higiénicas y pedagógicas necesarias y adecuadas para el buen desarrollo del proceso educativo;

d) Enumeración de los recursos de apoyo con que cuente o planifica contar para asegurar una buena labor académica;

e) Nómina de las autoridades de la nueva institución, con especificación de sus credenciales académicas;

f) Plan de organización académica y financiera; y,

g) Programas y proyectos de investigación y proyección social que se desarrollarán.

El estudio de factibilidad debe estar acompañado del programa de ejecución de acciones para desarrollar lo establecido en los literales b, c y d, de este Artículo.

**AUTORIZACION PROVISIONAL**

Art. 32. Recibida la solicitud y documentos a que se refiere el Artículo 30, el Ministerio de Educación, los examinará y si reunieren los requisitos legales, oirá la opinión del Consejo de Educación Superior.

Si el Ministerio de Educación aprueba la solicitud, autorizará provisionalmente la nueva institución por medio de Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Educación, fijando en el mismo un plazo para el cumplimiento del programa de ejecución de lo pertinente al estudio de factibilidad. Este mismo Acuerdo Ejecutivo concederá a la institución el reconocimiento de su personalidad jurídica.

**AUTORIZACION DEFINITIVA**

Art. 33. Al haber completado el programa de ejecución de acciones estipulado en el estudio de factibilidad, la institución podrá solicitar al Ministerio de Educación la autorización definitiva. Este resolverá mediante Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Educación, previa inspección de las instalaciones de la institución, a fin de comprobar la ejecución de dicho programa y el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios.

INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS

Art. 34. Las instituciones privadas de educación superior provisionalmente autorizadas podrán solicitar un nuevo plazo de un máximo de dos años, para el cumplimiento del programa de ejecución de acciones estipulado en el estudio de factibilidad.

Si el Ministerio de Educación encontrare irrazonable la solicitud de extensión del plazo o no se cumpliere con el programa de ejecución en el plazo previsto, cancelará la autorización provisional y ordenará la disolución de la institución, previo dictamen del Consejo de Educación Superior.

**ACTIVIDADES DOCENTES SIN AUTORIZACION DEFINITIVA**

Art. 35. Se prohíbe a las instituciones de educación superior iniciar actividades docentes sin que hayan sido autorizadas en forma definitiva por el Ministerio de Educación; así como la ejecución de nuevas carreras sin la previa aprobación correspondiente.

Las asignaturas que se impartan y los certificados y títulos académicos que se otorguen antes de la autorización definitiva, o de una nueva carrera previo a su aprobación, no tendrán ningún valor, ni podrán ser reconocidos o conceder equivalencias sobre los mismos en ninguna institución de educación superior del país.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Los estudiantes tendrán derecho a indemnización por los daños y perjuicios que se les causaren; sin menoscabo de la responsabilidad penal en que incurrieren las autoridades de la institución.

**ENTIDADES DONANTES**

Art. 36. Para el cumplimiento de sus finalidades y objetivos, las instituciones de educación superior, públicas o privadas, podrán recibir bienes en donaciones o legados, sea de personas naturales o jurídicas; sin embargo, esta clase de actos no causan ningún tipo de obligación para la institución beneficiaria, más que la de destinar los bienes otorgados, a los usos que determine el donante o causante, según el caso.

**Sección Cuarta**

**Funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior**

**REQUISITOS MINIMOS**

Art. 37. Los requisitos mínimos para que una institución de educación superior conserve la calidad como tal, son los siguientes:

a) Ofrecer al menos una carrera técnica o tecnológica, cuando se trate de un instituto tecnológico; al menos una carrera profesional técnica, científica o humanística, en el caso de un instituto especializado de nivel superior; y no menos de cinco carreras profesionales que cubran homogéneamente las áreas científicas, humanísticas y técnicas, cuando se trate de una universidad.

b) Disponer de los planes de estudios adecuados, actualizados al menos una vez en el término de duración de la carrera y aprobados para los grados que ofrezcan.

c) Los docentes deben poseer el grado académico que se ofrece y el conocimiento específico de la materia que impartan. En casos excepcionales, cuando no existan profesionales en la especialidad que se requiere, el Ministerio de Educación, con la opinión favorable del Consejo de Educación Superior, podrá autorizar que realicen docencia, personas que no tengan el grado académico necesario, según se determine en el Reglamento de esta Ley.

d) Realizar o mantener, por lo menos, un proyecto de investigación relevante por año, en las áreas que se ofrecen; para lo cual, deberán contar con presupuesto asignado y podrán ser apoyados con recursos públicos y privados. Los proyectos de investigación con duración mayor de un año, deberán reportar al Ministerio de Educación el avance anual de los mismos.

e) Disponer de la adecuada infraestructura física, bibliotecas, laboratorios, campos de experimentación, centros de prácticas apropiados, y demás recursos de apoyo necesarios para el desarrollo de las actividades docentes, de investigación y administrativas, que garanticen el pleno cumplimiento de sus finalidades.

f) Contar con una relación mínima de un docente por cada cuarenta alumnos, sean aquéllos hora clase, tiempo parcial o tiempo completo. Dentro de esta relación mínima, al menos el veinticinco por ciento serán docentes a tiempo completo, debiendo estar distribuidos en todas las áreas que ofrecen; y,

g) Los proyectos de investigación y la consejería a los estudiantes serán asumidos, preferentemente, por los docentes a tiempo completo.

El Ministerio de Educación fijará a las instituciones de educación superior, conforme a un Reglamento de Educación no Presencial y con la opinión del Consejo de Educación Superior, las exigencias equivalentes a las condiciones referidas en este Artículo, cuando éstas apliquen metodología de enseñanza no presencial.

**CAPITULO III**

**PERSONAL**

**PERSONAL ACADEMICO**

Art. 38. El personal académico de las instituciones de educación superior, estará formado por las personas encargadas de la docencia, la investigación y la proyección social.

Los docentes nacionales o extranjeros de educación superior, deben poseer como mínimo el grado que se ofrece y el conocimiento especifico de la materia que impartan.

**PERSONAL ADMINISTRATIVO**

Art. 39. Las instituciones de educación superior deben contar con el personal que sea necesario para cumplir labores de gestión, servicios y apoyo a las actividades académicas.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Sin perjuicio de las normas sobre escalafón y cualesquiera otras que las instituciones de educación superior establezcan en sus estatutos y reglamentos, sus relaciones con el personal académico y administrativo se regirán por las leyes respectivas.

**CAPITULO IV**

**ESTUDIANTES**

**DERECHOS Y DEBERES**

Art. 40. Los estudiantes de educación superior gozan de todos los derechos y a que se les proporcione los servicios pertinentes de orden académico, cultural, artístico y social y, están sujetos a las obligaciones que la presente Ley, los Estatutos y Reglamentos de las Instituciones de Educación Superior establezcan.

Los estudiantes de educación superior, de escasos recursos económicos, podrán gozar de programas de ayuda financiera previstos por cada institución o por el Estado, de conformidad a los requisitos que se establezcan en el reglamento de la presente Ley.

A ningún estudiante se le negará la admisión por motivos de raza, sexo, nacionalidad, religión, naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores, ni por diferencias sociales, económicas o políticas.

Los estudiantes gozan del derecho a organizarse para defender sus derechos estudiantiles.

**CAPITULO V**

**VIGILANCIA, INSPECCION, REGISTROS E INFORMACION**

**VIGILANCIA**

Art. 41. El Ministerio de Educación es la entidad responsable de velar por el cumplimiento de la presente Ley, para lo cual creará la Unidad Organizativa correspondiente.

**INSPECCION**

Art. 42. El Ministerio de Educación, a través de la Unidad Organizativa correspondiente, efectuará las inspecciones que considere necesarias para verificar el cumplimiento de esta Ley por las instituciones de educación superior.

**REGISTRO**

Art. 43. El Ministerio de Educación llevará registros de las instituciones de educación superior existentes en el país, sus instrumentos legales aprobados, las autoridades y funcionarios de las mismas, sus firmas y sellos, los grados autorizados y títulos otorgados a los graduados por las instituciones.

**INFORMACION**

Art. 44. El Ministerio de Educación mantendrá un sistema actualizado de información y estadísticas, para lo cual requerirá anualmente a las instituciones de educación superior la información necesaria, relacionada con aspectos de calidad académica, infraestructura, costos, requisitos de ingreso, nombres de los graduados en todas las carreras que se impartan y otras características que éste considere necesarias. La información y estadísticas deberán tener amplia divulgación.

**CAPITULO VI**

**EVALUACION Y ACREDITACION**

**EVALUACION**

Art. 45. El Ministerio de Educación, con el fin de comprobar la calidad académica de las instituciones de educación superior o de sus carreras, desarrollará procesos de evaluación de las mismas, por lo menos una vez cada tres años, para lo cual podrá contratar los servicios de expertos independientes. Los procesos de evaluación contarán con la opinión del Consejo de Educación Superior y los resultados serán divulgados ampliamente.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

**ACREDITACION**

Art. 46. Créase la Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, como ente adscrito al Ministerio de Educación con la función de aplicar el sistema de acreditación.

La Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, estará conformada por académicos de notoria capacidad y honradez, quienes no representarán a institución alguna y serán nombrados de mutuo acuerdo, entre el Ministerio de Educación y el Consejo de Educación Superior, para un período de cuatro años. La integración y funcionamiento de la Comisión y las normas de acreditación estarán reguladas en el Reglamento Especial de Acreditación.

**ACREDITACION DE LA CALIDAD**

Art. 47. La acreditación es el reconocimiento de la calidad académica de una institución de educación superior y de sus diferentes carreras, realizado por la Comisión de Acreditación. Serán acreditadas las instituciones de educación superior o las carreras que lo solicitaren, se sometan al proceso de evaluación y cumplan los requisitos establecidos.

Esta declaración de calidad, tendrá una validez mínima de cinco años, prorrogables mediante procesos de evaluación continua que verifique la referida Comisión; todo de conformidad con lo establecido en el Reglamento Especial de Acreditación.

**INCENTIVOS**

Art. 48. Las instituciones de educación superior, mientras mantengan la condición de acreditadas, gozarán de los siguientes incentivos:

a) Crear nuevas carreras o programas de estudio, sin la autorización previa del Ministerio de Educación, con excepción de maestrías, doctorados, especialidades y lo establecido en el Artículo 64 de esta Ley. En la creación de carreras se respetará las unidades valorativas mínimas establecidas en esta Ley. Las instituciones deberán remitir los planes de estudio al Ministerio de Educación para efecto de registro previo a su implementación;

b) Recibir prioritariamente subsidios o apoyos de programas estatales, especialmente dirigidos a la investigación científica; y

c) Ser eximidas de los procesos de evaluación obligatorios.

**SISTEMA DE CALIDAD**

Art. 49. El Ministerio de Educación, con la opinión favorable del Consejo de Educación Superior, podrá establecer un sistema de calidad que integre los procesos de evaluación y acreditación, según lo determine el Reglamento Especial de Acreditación.

**OBLIGATORIEDAD**

Art. 50. Para el efectivo cumplimiento de las disposiciones indicadas en la presente Ley, las instituciones de educación superior están obligadas a permitir las inspecciones y evaluaciones por parte del Ministerio de Educación y a facilitarle la información y documentación requeridas.

**CAPITULO VII**

**DEL CONSEJO DE EDUCACION SUPERIOR**

**CONSTITUCION DEL CONSEJO**

Art. 51. Se establece el Consejo de Educación Superior como el organismo consultivo y propositivo del Ministerio de Educación, para el mantenimiento y desarrollo de la calidad de la educación superior.

El Consejo de Educación Superior en el desarrollo de la presente Ley podrá denominarse el Consejo.

**ATRIBUCIONES DEL CONSEJO**

Art. 52. Son atribuciones del Consejo de Educación Superior:

a) Elaborar su reglamento interno en coordinación con el Ministerio de Educación;



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

b) Dictaminar sobre la autorización provisional y definitiva de instituciones de educación superior, y sobre la disolución de las mismas;

c) Proponer políticas de mejoramiento de la educación superior ante el Ministerio de Educación;

d) Apoyar al Ministerio de Educación en las acciones de inspección, evaluación y calificación de las instituciones de educación superior; y,

e) Emitir los dictámenes y opiniones que el Ministerio de Educación le solicite.

**INTEGRACION**

Art. 53. El Consejo de Educación Superior estará integrado por:

a) Dos representantes del Ministerio de Educación;

b) Un representante de la Universidad de El Salvador;

c) Tres representantes de las universidades privadas;

d) Un representante de los institutos tecnológicos;

e) Un representante de las asociaciones gremiales de la empresa privada; y,

f) Un representante de las asociaciones gremiales de profesionales.

Los miembros indicados en los literales a),e),y f), del presente Artículo, no deberán ser funcionarios ni docentes en ninguna institución de educación superior.

El reglamento general de esta ley, regulará la estructura y funcionamiento del Consejo, así como la forma de elección de sus miembros y las dietas de los mismos.

**REQUISITOS**

Art. 54. Para ser miembro del Consejo de Educación Superior se requiere:

a) Ser salvadoreño;

b) Poseer como mínimo el grado de Licenciado, Ingeniero y Arquitecto; y,

c) Poseer amplio conocimiento en educación superior.

**CAPITULO VIII**

**PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES**

**PROCEDIMIENTO**

Art. 55. Toda solicitud hecha al Ministerio de Educación o al Consejo de Educación Superior, en lo pertinente a éste, sobre autorización provisional o definitiva, aprobación de instrumentos legales y demás a que se refiere esta Ley, deberá ser resuelta en el término máximo de noventa días; excepto la solicitud de acreditación, que será resuelta en el plazo que determine el reglamento correspondiente.

Si los organismos correspondientes no emitieren su resolución en el término antes indicado, la solicitud se tendrá por aprobada en el sentido pedido por la institución solicitante y ésta podrá, en su caso, ordenar la publicación correspondiente en el Diario Oficial o en un periódico de mayor circulación en el país.

**SANCION POR INICIO DE ACTIVIDADES SIN AUTORIZACION**

Art. 56. Si una institución de educación superior inicia actividades docentes previo a su autorización definitiva por el Ministerio de Educación, se cancelará su autorización provisional y se ordenará su disolución.

Cuando una institución de educación superior promocione o inicie actividades en una carrera no aprobada, o establezca centros regionales sin la autorización del Ministerio de Educación, se ordenará el cese inmediato de las actividades, y se impondrá a cada uno de los funcionarios responsables, una multa equivalente a, entre uno y treinta salarios mínimos mensuales, de acuerdo a la gravedad de la infracción.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

**SANCION POR AGRAVIOS**

Art. 57. Toda persona agraviada por la infracción de una institución de educación superior a lo dispuesto en la presente Ley y sus reglamentos, podrá acudir ante el Ministerio de Educación a efectuar la denuncia correspondiente.

El Ministerio de Educación oirá por tercero día a la institución denunciada y si ésta negare los cargos, abrirá el caso a pruebas por el término de ocho días hábiles, dentro del cual ambas partes deberán alegar y probar los extremos de sus pretensiones.

Vencido dicho término, y con las pruebas que hubiere recabado, el Ministerio de Educación emitirá resolución.

Si el Ministerio de Educación, encontrare justificadas las afirmaciones del denunciante, ordenará a la institución reparar los daños causados al estudiante, e impondrá a cada uno de sus funcionarios directivos responsables, una multa equivalente, entre uno a treinta salarios mínimos mensuales, de conformidad a la gravedad de la infracción; sin perjuicio de las responsabilidades penales, si las hubiere.

**DISPOSICIONES COMUNES A LOS ARTÍCULOS ANTERIORES**

Art. 58. La falta de pago de las multas impuestas de conformidad a los Artículos anteriores, en el plazo señalado para ello por el Ministerio de Educación, será causal de suspensión de las actividades de la institución de educación superior a la que pertenezcan los funcionarios culpables.

La certificación de la resolución que imponga las multas tendrá fuerza ejecutiva.

**SANCIONES**

Art. 59. Las infracciones a la presente Ley y sus reglamentos, serán sancionadas por el Ministerio de Educación, de acuerdo a la gravedad de las mismas, mediante:

a) Amonestación privada escrita;
b) Amonestación pública escrita;
c) Suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento de carreras;
d) Suspensión temporal de la autorización para funcionar como institución de educación superior; y
e) Cancelación de la autorización de funcionamiento de la institución.

**SUSPENSION O CANCELACION**

Art. 60. Cuando proceda la suspensión de autorización de funcionamiento de una institución de educación superior, o de cualquiera de sus carreras, sus actuaciones se limitarán a aquellos actos indispensables para subsanar las anomalías que motivaron la suspensión.

Cuando proceda la cancelación de la autorización de funcionamiento de una institución de educación superior, o de una de sus carreras, sus actuaciones se limitarán a concluir las actividades pendientes y necesarias para la finalización total de las actividades académicas, y para efectos de llevar a cabo la disolución y liquidación respectiva; debiendo cumplir con los demás requisitos exigidos en el Reglamento General de la presente Ley.

Las instituciones estatales de educación superior solo podrán ser canceladas por un acto de la misma naturaleza del que les dio origen.

**PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES**

Art. 61. El procedimiento para imponer sanciones podrá ser iniciado por el Ministerio de Educación de oficio, siempre que tuviere conocimiento de la infracción, o a petición de cualquier interesado.

El Ministerio de Educación iniciará el informativo y mandará a oír al presunto infractor por el término de tres días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Transcurrido el término de la audiencia, habiendo comparecido el infractor, o en su rebeldía, se abrirá el informativo a pruebas por el término de ocho días hábiles. Las pruebas podrán recabarse de oficio y su valoración quedará sujeta a las reglas de la sana crítica.

Concluido el término probatorio, en el plazo de quince días hábiles se emitirá la resolución correspondiente, que se notificará a la parte interesada.

**RECURSOS**

Art. 62. Todas las resoluciones de las dependencias del Ministerio de Educación en aplicación del presente capítulo serán apelables, en el término de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación, para ante el titular del mismo.

Admitido el recurso el encargado del despacho señalará día y hora para que el apelante concurra a manifestar su derecho. Si el apelante solicita apertura a pruebas, el titular o quien haga sus veces la concederá por el término de ocho días hábiles, dentro de los cuales se recibirán las que presente el recurrente y se recogerán las que el funcionario considere pertinentes. Concluido el término de la audiencia o, en su caso, el término probatorio, dictará la resolución que corresponda a derecho.

## CAPITULO IX
## DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

### Sección Primera
### Disposiciones Generales

**PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS**

Art. 63. Los planes y programas de estudio deberán ser elaborados por cada institución de educación superior, de acuerdo con sus estatutos, y en el caso de las instituciones privadas deberán someterlos a la aprobación del Ministerio de Educación.

**PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA LA CARRERA DOCENTE**

Art. 64. Los planes de estudio para formar profesores y licenciados en ciencias de la educación, para el ejercicio de la docencia en los niveles de educación parvularia, básica y media, y otros, para habilitar al ejercicio de la docencia en dichos niveles, serán determinados por el Ministerio de Educación con la opinión del Consejo de Educación Superior.

El Ministerio de Educación determinará además, las exigencias académicas de los docentes formadores, la forma de evaluación, requisitos de ingreso y egreso de los estudiantes y los requerimientos mínimos que deban reunir las instituciones que ejecutan dichos planes y programas.

Ninguna institución de educación superior podrá ofrecer los planes y programas oficiales de formación a que se refiere este Artículo sin la autorización del Ministerio de Educación.

**DISOLUCION Y LIQUIDACION**

Art. 65. Las instituciones de educación superior se disolverán por Decreto Legislativo o Ejecutivo, según hayan sido creadas.

La disolución de las instituciones privadas de educación superior procederá voluntariamente por acuerdo tomado por sus autoridades de conformidad a sus estatutos; o forzosa, por Acuerdo Ejecutivo, cuando sea ordenado por el Ministerio de Educación, por el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias a que esté sujeta o por la pérdida manifiesta de la calidad académica, de la investigación científica, de la proyección social, dictaminada por el Ministerio de Educación, con base a los resultados de las evaluaciones institucionales.

En cualquier caso de disolución, las autoridades de la institución serán responsables de los perjuicios que se causen a sus estudiantes. La disolución forzosa de una institución de educación superior podrá ser ordenada por el Ministerio de Educación; por denuncia o de oficio, cuando de sus inspecciones y evaluaciones, resultare la comprobación de alguna de las causas de cancelación indicadas en la presente Ley.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

**EJECUCION DEL ACUERDO**

Art. 66. Recibido el Acuerdo Ejecutivo en el que se ordena la disolución y liquidación de la institución, ésta deberá ejecutar lo resuelto en dicho acuerdo, procediendo a la disolución y liquidación de la misma, mediante el otorgamiento de los instrumentos legales pertinentes.

**DISOLUCION Y LIQUIDACION JUDICIAL**

Art. 67. Cuando la institución de educación superior no cumpla con los plazos de disolución y liquidación establecidos en el acuerdo de cancelación emitido por el Ministerio de Educación, éste de oficio remitirá dichas diligencias al Fiscal General de la República para que promueva la acción legal pertinente.

**EFECTOS DE LA LIQUIDACION**

Art. 68. La institución de educación superior en liquidación conservará su personalidad jurídica sólo para efectos de concluir su liquidación. Durante este período, la institución de educación superior deberá agregar a su denominación las palabras "en liquidación".

**LIQUIDADORES**

Art. 69. El nombramiento de los liquidadores, ya sea por vía voluntaria o forzosa, podrá hacerse de entre las personas que conforman las autoridades de la institución y en el mismo deberá establecerse un plazo máximo para proceder a la liquidación, el cual en ningún caso podrá exceder a doce meses.

**ATRIBUCIONES**

Art. 70. A partir de la aceptación y juramentación del cargo, los liquidadores tendrán la representación legal y la administración de la institución de educación superior y responderán personalmente por los actos que ejecuten cuando excedan los límites de su cargo.

Los liquidadores tendrán las siguientes atribuciones:

a) Concluir las actividades que hubiesen quedado pendientes al momento de la cancelación;

b) Efectuar los cobros y los pagos de créditos a cargo de la institución de educación superior debidamente comprobados;

c) Traspasar los bienes remanentes a quienes corresponda de conformidad a los Estatutos;

d) Elaborar y comunicar a los fundadores y patrocinadores de la institución de educación superior, el Balance Final e inscribirlo en el Registro de Comercio; y,

e) Otorgar los instrumentos legales de liquidación.

Para el adecuado ejercicio de su función, los liquidadores tendrán acceso a todos los libros y documentos de la institución de educación superior.

**NORMATIVA**

Art. 71. La liquidación se realizará de acuerdo a las normas establecidas en los estatutos. En todo caso, los fundadores tendrán derecho a vigilar la correcta aplicación del procedimiento y de los actos de los liquidadores.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

**FINIQUITO**

Art.72. En caso de tratarse de una institución de educación superior que haya manejado fondos del Estado, será necesario contar con el finiquito de la Corte de Cuentas de la República para que se apruebe la liquidación y el otorgamiento de la escritura pública de liquidación.

**BIENES REMANENTES**

Art. 73. Al ser liquidada una institución de educación superior, el remanente de los bienes se transferirá a las personas o instituciones que señalen los Estatutos. Para tales efectos, deberá consignarse claramente en los mismos, las personas o instituciones a quienes se destinarán los bienes remanentes, o definir el mecanismo por el cual deberá hacerse la designación y entrega; a excepción del Registro Académico de la institución, el cual pasará directamente al Ministerio de Educación, que será el responsable de su custodia.

Los bienes remanentes de la institución de educación superior no podrán ser distribuidos de manera tal que representen un beneficio económico directo o indirecto a sus fundadores.

**NULIDAD**

Art. 74. Será nula cualquier disposición o resolución que establezca que el patrimonio de la institución de educación superior se distribuirá entre sus administradores y/o fundadores, en caso de liquidación.

**PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL**

Art. 75. Los Acuerdos o Decretos de autorización provisional o definitiva, de disolución, aprobación de estatutos, reglamentos internos y programas de estudio de las instituciones de educación superior, deberán ser publicados en el Diario Oficial y entrarán en vigencia ocho días después de su publicación.

**Sección Segunda**

**Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Vigencia**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Art. 76. La Universidad de El Salvador, se regirá por su Ley Orgánica y demás disposiciones internas, en todo lo que no contraríe la presente Ley.

**OTRAS INSTITUCIONES ESTATALES DE EDUCACION SUPERIOR**

Art. 77. Las demás instituciones de educación superior estatales, se regirán por sus estatutos y reglamentos vigentes.

**REGIMEN TRANSITORIO**

Art. 78. Las instituciones privadas de educación superior que al entrar en vigencia esta ley se encuentren legalmente autorizadas por el Ministerio de Educación, deberán adecuar sus estatutos y demás instrumentos legales, a lo preceptuado por esta ley, en el término de seis meses contados a partir de su vigencia.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

Los estudiantes que al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren desarrollando sus planes de estudio específicos, podrán continuar haciéndolo hasta su conclusión sin modificación alguna.

**INSTITUCIONES EN PROCESO DE AUTORIZACION**

Art. 79. Las personas naturales o jurídicas que a la vigencia de esta ley, tengan en trámite solicitudes de autorización para la creación de una institución de educación superior, deberán apegarse a lo establecido en esta ley.

**REGLAMENTOS**

Art. 80. El Reglamento General de la presente Ley deberá ser emitido por el Presidente de la República, en un plazo de noventa días contados a partir de su vigencia.

**DEROGATORIA**

Art. 81. Derógase la Ley de Educación Superior, emitida mediante Decreto Legislativo No. 522, de fecha 30 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 236, Tomo No. 329, de fecha 20 de diciembre del mismo año, y cualquiera otra disposición, que contraríe lo dispuesto por la presente Ley.

**VIGENCIA**

Art. 82. La presente Ley entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los catorce días del mes de octubre del año dos mil cuatro.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA,
PRESIDENTE.

JOSE MANUEL MELGAR HENRIQUEZ,
PRIMER VICEPRESIDENTE.

JOSE FRANCISCO MERINO LOPEZ,
TERCER VICEPRESIDENTE.

MARTA LILIAN COTO VDA. DE CUELLAR,
PRIMERA SECRETARIA.

ELIZARDO GONZALEZ LOVO,
TERCER SECRETARIO.

ELVIA VIOLETA MENJIVAR,
CUARTA SECRETARIA.

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintinueve días del mes de octubre del año dos mil cuatro.

PUBLIQUESE,

ELIAS ANTONIO SACA GONZALEZ,

Presidente de la República.

DARLYN XIOMARA MEZA,

Ministra de Educación.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 447-464

DOCUMENTOS
INSTITUCIONALES

* Propuesta de conversión del Centro de Investigación Científica (CINC) en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES).

* Proposal to convert the Center for Scientific Research (CINC) into a Center for Scientific Research and Strategic Security Studies (CINCEES)



INSTITUTIONAL DOCUMENTS

EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

**MEMORANDO MCINC 51-09-2015**

Para: Sr. Director General ANSP

C.C: Sr. Subdirector Ejecutivo

De: Coordinador Principal CINC- ANSP

Asunto: Propuesta estratégica de conversión del CINC en tanque de pensamiento (CINCEES)

Fecha: 21 de Septiembre de 2015.

Han transcurrido casi dos años desde que este servidor concluyó y presentó a la instancia que preside el primer informe estratégico intitulado: ***"Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC- ANSP"***. Documento de 16 páginas entregado con fecha 30 de octubre de 2013.

En aquel momento se planteó como propósito general, orientar estratégicamente los esfuerzos de cualificación, fortalecimiento y potenciación del Centro de Investigación Científica; identificando áreas críticas y desafíos por enfrentar.

Este nuevo esfuerzo y que constituye el segundo informe estratégico, recoge una propuesta de largo alcance intitulada: ***"Propuesta de conversión del Centro de Investigación Científica (CINC) en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES)"***; los objetivos de este documento son entre otros:

1. Salvaguardar una experiencia exitosa en materia de organización para la gestión científica y su producto élite, la revista especializada "Policía y Seguridad Pública" que se caracteriza por el formato de un journal científico de seguridad tipo anglosajón.
2. Prevenir de las propuestas de reasimilación del CINC-ANSP en otras unidades o divisiones cargadas de burocratismo y ausencia de mecanismos meritocráticos, que constituyen problemas de larga data y que continúan presentes aún durante la marcha del proceso de acreditación como Instituto de Educación Superior (IES).

**Centro de Investigación Científica CINC-ANSP**
**Avenida Melvin Jones frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad**
**juan.morales@ansp.gob.sv**
**Tel. 2565-6667**



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

3. Prevenir de su conversión a una unidad de proyección social, que es una función estratégica propia de una universidad; con límites legales obvios que no se perciben, ni ponderan en la comunidad de la ANSP.
4. Prevenir de su conversión en una unidad, que se carga con líneas de investigación marginales del ámbito curricular y educativo de nivel básico. Un rubro o tendencia de potencial anulación de la fuerza internacional y extra institucional que se ha desarrollado en el seno del CINC.
5. Prevenir de la caída de los estándares internacionales cumplidos y reconocidos tanto en distintas bases de datos académicas como en comunidades de expertos de entidades públicas y privadas, de los ámbitos nacionales e internacionales.
6. Prevenir de toda iniciativa, tendencia o dinámica conducente a su reabsorción organizativa, cambio de sus objetivos y en general de toda aquella reestructuración que desnaturalice la misión y visión tanto del Centro de Investigación Científica, así como las de la revista "Policía y Seguridad Pública".

De todo lo anterior se desprende, que en el ámbito extra institucional y en lo que concierne a los interlocutores involucrados, en este caso el Ministerio de Educación (MINED) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); no cuentan con los programas, agendas y líneas estratégicas para la investigación en seguridad, ello plantea una falla de origen que imposibilita la construcción temprana de un direccionamiento nacional en dicha materia, debilitándose por lo tanto en legitimidad y autoridad. De esta lectura, se hace hincapié en la adopción de aspectos claves, para la viabilidad de esta propuesta estratégica y sus respectivos términos y orientación, por ello el proyecto CINCEES busca entre otros objetivos:

1. Atender asertivamente las dinámicas de la seguridad en el país y la región.
2. Innovar en las respuestas de seguridad en cuanto a diseño y direccionamiento.
3. Alimentar estructuras nacionales ampliadas que conciernen a las comunidades del ámbito de la seguridad nacional (seguridad pública, defensa y relaciones exteriores). Con énfasis en la primera.
4. Dotar de nuevo estatuto jurídico a la estructura sucesora del CINC – ANSP, como unidad organizativa staff y diferenciada en autonomía de las jerarquías del área de estudios.

**Centro de Investigación Científica CINC-ANSP**
**Avenida Melvin Jones frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad**
**juan.morales@ansp.gob.sv**
**Tel. 2565-6667**


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

5. Generar nuevos rangos de plazas y umbrales económicos-salariales al equipo de planta.
6. Proveer de inversiones estratégicas crecientes en los fondos de investigación de una estructura con dimensiones de CINCEES, que incluya el establecimiento de una política de administración financiera.
7. Propiciar un crecimiento ordenado de planta de investigadores y otros colaboradores, concibiéndolo como una inversión de país, experiencia apoyada en buenos resultados del pasado reciente y orientada por los imperativos de la seguridad.
8. Racionalizar propuestas y modalidades intermedias del formato de tanque de pensamiento, siempre y cuando éstas se sustenten en la gestión científica de alto nivel, la producción investigativa de nivel político-estratégico y se desvincule de niveles básicos de la estructura que pondrían en riesgo sus capacidades.
9. Promover esta propuesta como apuesta fuerte en el marco de los cambios y transición de la ANSP a un Instituto de Educación Superior (IES).

Junto al documento central de esta propuesta, encontrará también dos anexos. Uno concierne a los resultados de la evaluación general de Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal); hizo de la revista "Policía y Seguridad Pública" y que la introdujo hacia indizaciones más especializadas. Por su parte el otro anexo lo constituye una sección de un estudio estratégico reciente de este servidor, en el que se analizo la experiencia del Centro de Investigación Científica y que se incluyó en el número seis (6) de la revista que desarrolló la temática "*Prospectiva de Seguridad*".

Así también a lo largo y ancho de la propuesta, encontrará citas textuales, pié de páginas y otras referencias de distintos estudios, cartas del editor y discursos oficiales; todos de este servidor, no por ningún objetivo inútil de auto promoción, si no como recursos de apoyo que autentican la visión del proyecto CINC, las apuestas que se han materializado y la fuerza con la que se han desarrollado en sus distintas etapas.

**Centro de Investigación Científica CINC-ANSP**
**Avenida Melvin Jones frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad**
**juan.morales@ansp.gob.sv**
**Tel. 2565-6667**



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

EL SALVADOR
UNAMONOS PARA CRECER

La presente propuesta estratégica recoge los niveles hacia donde deben generarse impactos, las áreas criticas para la transformación de la seguridad, la superación de los factores restrictivos que median entre las iniciativas emergentes en esta materia, pero sobre todo, quizá ésta sea la única oportunidad para fortalecer y garantizar un esfuerzo que ha sido pionero y vanguardista, como proyecto avanzado anclado en una visión de país, como una expresión notable de lo que debe ser la política de Estado, aunque lo sea a pequeña escala y las circunstancias así lo hayan permitido; en cuanto a sus alcances, su vocación de estabilidad y permanencia más allá de los vaivenes políticos y los anquilosamientos institucionales.




Juan Carlos Morales Peña.
Coordinador principal
CINC- ANSP

Centro de Investigación Científica CINC-ANSP
Avenida Melvin Jones frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
juan.morales@ansp.gob.sv
Tel. 2565-6667


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

# Propuesta de conversión del Centro de Investigación Científica (CINC) en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES)

**Propósito general**

La Academia Nacional de Seguridad Pública es la única entidad estatal que sirve una oferta educativa con la que se forma a los profesionales de la seguridad.

Constituye el nicho institucional idóneo en el cual El Salvador puede hacer una inversión estratégica importante para potenciar al centro de investigación que existe desde 2011 y establecer así las bases sobre esta estructura para desarrollar un tanque de pensamiento para la seguridad; en el que se habilite y extienda la plataforma de estudios estratégicos que ya opera con algunas líneas de trabajo. Ello contribuiría decisivamente al quehacer del funcionariado de este rubro sobreexigido y ampliamente demandado socialmente.

No existe institución alguna, ni en el ámbito privado, ni en el público, donde funcione un ente con la suficiente oportunidad para generar autonomía propiciando capacidades de gestión de la investigación en materia de seguridad. En instituciones como FLACSO El Salvador, FUNDAUNGO, FUSADES y FUNDE, se encuentran programas específicos y líneas de investigación, pero esta no cuentan con la amplitud y el concepto estratégico para incidir decisivamente en el Estado, sino que son una parte de su contribución académica y en ello median las oportunidades de financiamiento o el interés por incrementar el acervo investigativo que rodea a los principales consumidores de la seguridad pública.

Estos aspectos, lo diferencian del modelo de tanque de pensamiento, que es un reservorio institucional muy distinto; porque hay experiencias escasas en el país con la lógica de este diseño.

Al interior de un tanque de pensamiento, se confeccionan estudios y propuestas avanzadas; que cuentan con amplios umbrales de aplicación en un sector o área específica de trabajo en el Estado. No se trata de productos académicos, en su carácter de insumos para la discusión pública aunque lo incluye en su justa dimensión; sino de instrumentos de impacto decisivo en la conducción de las materias especializadas de la vida estatal.

En el caso del proyecto (CINCEES); que es en el que se basa esta propuesta, convergen distintos aspectos: En primer lugar factores restrictivos de entorno, en segundo lugar los niveles de incidencia; en tercer lugar las áreas críticas de impacto; en cuarto lugar la evaluación de las políticas editoriales y de gestión científica, en quinto lugar el patrimonio académico CINC; en sexto lugar una vital retroalimentación del proyecto desde propuestas anteriores y en séptimo y último lugar la contrapropuesta del CINC ante el proyecto del Instituto de Educación Superior (IES).

Pero antes de presentar más ampliamente estos aspectos, es menester identificar los factores restrictivos de realidad y entorno que constriñen la orientación de la seguridad pública y de cómo ello influye en la construcción de agendas institucionales de investigación.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

## I. Factores restrictivos

### A. Los defectos de fábrica del Instituto de Educación Superior (IES)

Por ser este esfuerzo institucional, una iniciativa vinculada al formato de universidad; y que constituye el nicho natural de orientación por parte de la máxima autoridad educativa del país, (el MINED en este caso); el proyecto por sí mismo descartó prematuramente la posibilidad de un diseño ad hoc, coherente con la esencia sistémica de la institución y la función tan especializada que recoge. Es decir, las instituciones educativas de nivel superior en materia de seguridad y defensa, por su naturaleza pueden adoptar dinámicas organizativas universitarias, pero basarlas exclusivamente en esto las atrofia en su diseño organizacional porque no construye relaciones estratégicas para el desarrollo constante del campo o sector en el que se inscriben. Generalmente en una universidad, una tesis de grado e incluso de un programa de maestría, no se funda en el imperativo de publicación, en el de difusión y establecimiento de áreas y sectores claves por alcanzar, por la ausencia de programas de investigación institucionales, en cuyos objetivos se plantearía la capitalización de estos productos. La extensión del quehacer y la vocación de aporte de una universidad hacia afuera se basa en el espacio de proyección social, que es diverso e inestable en el tiempo; por responder a líneas de trabajo coyunturales y en las que no se encuentran comprometidas a toda regla los presupuestos para el financiamiento investigativo y las capacidades instaladas del recurso humano, que suele fluir en una lógica de relevo según los alumnados avancen hacia los procesos críticos de graduación y cumplimiento de requisitos administrativos finales.

El defecto de fábrica del IES, también tiene una falla exterior; y ésta se refiere a que ni el MINED (Ministerio de Educación), ni el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); cuentan con líneas estratégicas de investigación para los sectores de seguridad, defensa y relaciones exteriores; porque sus comunidades de expertos desconocen las dimensiones de la oferta educativa y de especialización de estos entes públicos; de tal manera que ello ha traído como resultado que las líneas estatales en materia de desarrollo científico y tecnológico prescritas y operativas sean insuficientes para orientar la creación de sistemas de investigación institucionales, programas de investigación, políticas de financiamiento para la investigación entre otras y para el caso de éstas entidades. Todo lo anterior trae consigo la adhesión a campos envolventes y más globales como las ciencias sociales, que conducen hacia la concepción deficitaria de prioridades y diagnósticos que complican o restringen el desarrollo de disciplinas científicas no convencionales propias de las instituciones de seguridad que cuentan con sus respectivos objetos de estudio, programas de investigación, comunidad de investigadores, recursos metodológicos y modelos de análisis propios e incluso paradigmas explicativos[1] en evolución constante. Por ello pensar estratégicamente en un diseño adhoc, es vital y significa reconocer la identidad de la comunidad donde emerge, ponderar en su justa dimensión su función estratégica dentro del Estado; pues recuérdese que la policía forma parte del aparataje estatal; mientras que la universidad también puede formar parte de éste pero no necesariamente homologa su quehacer a la actividad estatal, en aspectos de gestión académica y

[1]Cuando un paradigma de cualquier campo disciplinario es predominante y no ha sido desplazado como modelo de referencia en las comunidades de especialistas; se dice que no ha ocurrido una revolución científica o paradigmática. Sin embargo no basta que este sea desechado, sino que otro lo sustituya, se entronice y sirva como nuevo modelo de referencia dominante. Esta es la principal razón, por la cual existe debate entre los adherentes de los paradigmas tradicionales con fuerte presencia en el entorno tales como: Las teorías de la securitización, la teoría de la seguridad nacional, los estudios clásicos de seguridad, realismo y neorrealismo como principales. Y por su parte otros emergentes de determinado desarrollo teórico pero deficientes en recursos metodológicos de operativización de categorías e indicadores para el planeo de la alta política y la estrategia de intervención. Acá se encuentran las escuelas inglesa y de Copenhague, el constructivismo, los estudios críticos de la seguridad, el post estructuralismo entre otros.







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

científica. Este último ente puede estar distribuido y afincando en la sociedad y responder a los estímulos del mundo privado.

En el caso específico de de la ANSP, ésta no es una universidad; así como no lo son el Instituto de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN); ni el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) en el Ministerio de la Defensa Nacional. Son instituciones de educación superior, pero cuentan con un diseño ad hoc, con un área disciplinaria de alta especialización. La dificultad estriba en que de acuerdo a expertos en educación superior y coincido con ellos, es que cumplir con los parámetros inherentes a una universidad, resultará imposible para estas entidades. Los pares evaluadores del Ministerio de Educación (MINED), reducirán su trabajo a insistir una y otra vez a lo estipulado en la Ley General de Educación Superior; que se encuentra sobrepasada por la realidad de los institutos especializados. Sólo será procedente una reforma en la misma con las enmiendas y desarrollo de contenido respectivo para institutos superiores que no tienen el formato de una universidad. Así también será necesario que todas las entidades con la naturaleza apuntada, tanto públicas como privadas, lideren iniciativas de reforma legal substanciales. Los institutos especializados u otros con el diseño de tanque de pensamiento no tienen "proyección social"; porque su trabajo se dirige hacia objetivos nacionales que el país recoge en su legalidad e institucionalidad, de allí deriva la materialización de un servicio superior en el ámbito del alto gobierno y esto es consubstancial con el servicio a la nación.

**B. La complejización del entorno de seguridad**

La realidad del entorno en materia de seguridad, ha sobrepasado estimaciones previstas; golpeado a las políticas públicas del sector, sobreexigido al Estado y puesto a prueba el desempeño y rendimiento del aparato policial. Esta situación condujo a que la concepción investigativa en el CINC planteara desde sus orígenes un nivel político-estratégico para la producción de estudios especializados.

El Salvador registra niveles de violencia sin precedentes, teniendo ello como característica la sofisticación organizada y operativa del mundo criminal. Este fenómeno tiene connotación regional y es influido por la actividad ilícita a nivel global. Los campos de acción para el Estado, son más complicados y diversos; la capacidad de ejercicio soberano o de reconstrucción de la autoridad se restringe por las presiones de la globalización y los niveles de infiltración, faccionalización, corrupción y cooptación al interior del aparato público[2]. Lo anterior se suma a la escasez de políticas públicas y diseño estratégico, que trazan en conjunto importantes conexiones con la economía, la sociedad, la recaudación de impuestos, la inversión pública entre otros rubros vitales.

El entorno de seguridad, trae consigo las necesidades de readecuación en el Estado y la sociedad; no resulta factible ensayar respuestas cuyos resultados podrían ser desastrosos, escasos ó inciertos; emerge acá un imperativo de verdadera ingeniería creativa e innovadora capaz de sobrepasar todo inmovilismo y por lo tanto ello incluye el empoderamiento de los distintos actores en el Estado y la sociedad en la construcción de iniciativas para la seguridad.

[2]Véase Morales Peña, Juan Carlos. "Nuevos empoderamientos criminales y desafíos globales para los Estados del Triángulo Norte y Centroamericano y México". Revista "Policía y Seguridad Pública", Año 2, Vol. 1, enero-junio 2012, págs. 221-237





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

**C. La Política de Seguridad como Política de Estado**

Durante toda la post guerra, el país no ha tenido una política de seguridad pública que haya sido concebida a nivel de Estado. La tendencia prevaleciente ha sido la de nivel gubernamental, liderada principalmente por la administración de turno en el Ejecutivo; ente que la hecho fluir y empoderar hacia las instituciones que se encuentran bajo su jurisdicción como la Policía Nacional Civil (PNC), la Dirección General de Centros Penales, la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y otras afines débilmente diseñadas sucesoras del entonces Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). El asunto acá es que el Estado no lo conforma sólo el órgano Ejecutivo, sino también las otras dos ramas (Legislativa y Judicial) y éstas participan sistémicamente en la hechura de la seguridad pública de un país. Esta imposibilidad ha sido producto de conceptos de escaso alcance basados en la coordinación interinstitucional y no en auténticas relaciones estratégicas, que traen consigo un desempeño bajo la lógica de la unicidad, la complementariedad, la reingeniería institucional y la reinvención funcional.

Los otros aspectos comunes que lo ha impedido es el conflicto de paradigmas en materia de seguridad, la fluctuación de posturas, los sentidos de prioridad, la idea de intervención territorial, la percepción de amenaza, la concepción de los estados de salida y la gestión de los largos plazos; son factores que influyen en la conducción de la seguridad, en el liderazgo estratégico institucional y en las opciones que los gobernantes de turno tienen en las coyunturas de ciclos de crisis de la seguridad pública.

De todo lo anterior se desprende que una ANSP que evoluciona hacia una forma de universidad policial, debe contar con un tipo de investigación dirigida a la transformación del sector seguridad y de ésta en todas sus connotaciones; debe movilizar el modelo de los estudios avanzados, que les es inherente a las estructuras que se conciben como tanques de pensamiento. Esto es en sí una aportación decisiva para el pensamiento estratégico en el país, específicamente el vasto campo de la seguridad.

**D. La revisión estratégica de seguridad**

Se entiende por revisión estratégica al proceso mediante el cual un sector especializado y específico del Estado es evaluado y analizado decisivamente para los efectos de su reinvención o transformación, por la influencia de los desafíos futuros que le conciernen y por la presión del entorno complejo en el que se inscribe.

Este proceso es liderado por una administración presidencial y el gabinete responsable que ejerce funciones en el área crítica en cuestión, para el caso que nos ocupa el sector seguridad. Haciendo extensiva la consulta calificada a varios niveles: Siendo los primeros las comunidades de seguridad, defensa e inteligencia. En este ejercicio intervienen y para ilustrarlo mejor expresidentes, ex directores de los servicios de inteligencia, ex directores de las academias policiales, ex directores de policías, ex directores de centros penales; para ello se establecen metodologías ad hoc según los requerimientos del proceso y se cubre en una primera etapa las problemáticas de los niveles de decisión estratégica y política estratégica.

La substancia de esta etapa es la extracción de lecciones, aprendizajes, particularidades de los entornos de seguridad e inventarios de éxitos y fracasos de cada período de gestión. Esta dinámica se sigue desarrollando a otros niveles y personeros que van incorporando los escenarios tácticos, operativos y otros.







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

La revisión estratégica propicia la radiografía de las relaciones entre los órganos estatales, atendiendo materia de gestión de la seguridad en otra etapa de evaluación. Puede incluir otros esfuerzos similares que recogen la perspectiva y el análisis de numerosos actores en otras instituciones, en la sociedad y el territorio; todo ello mediante el planeo de eventos dirigidos en los que se procesan las consideraciones y evaluaciones de los mismos; por parte de grupos de trabajo gubernamental. Es decir limita el diálogo sectorial como escenario preeminente, en cuanto este se convierte en el primario y exclusivo. Porque los insumos de estos niveles tienen implicaciones operativas y a lo sumo tácticas, pero no contribuyen decisivamente a la concepción estratégica de la seguridad; la que se ubica en el ámbito de la alta política. Por cuestiones de seguridad y alta sensibilidad de los temas a tratar, en estos espacios no deben coincidir junto a los agentes del Estado con otros actores distantes a la comunidad de seguridad. El nivel de consulta con base estratégica es la que propicia las auténticas evaluaciones especializadas porque convoca a la comunidad de analistas estratégicos, planificadores, asesores y formuladores de estrategia.

**E. El agujero del Asesoramiento Estratégico**

Los países de estas latitudes no cuentan con un verdadero asesoramiento estratégico, entendiéndose éste como el conjunto de competencias especializadas que basadas en la experiencia y el conocimiento de herramientas de gestión y características de los problemas; da vida a una pujante comunidad en donde existen relevos generacionales ordenados y se produce una transferencia de capacidades en el marco de la funcionalidad de una escuela de alto nivel y programas institucionales. El asesor de seguridad de estos tiempos presenta tres aspectos que atrofian los imperativos de esta función estratégica vital. En primer lugar no tiene experiencia y ello les impide contar con capacidad de rectificación, los vuelve ineficaces para comprender la connotación de la historia y su influencia para afectar ciclos recurrentes de crisis en materia de seguridad e incluso de otra índole. Al no ser el elemento experiencia clave para la formación o reclutamiento de asesores, es porque también no han sido parte de relevos generacionales, se ha padecido de la ausencia de mentorías políticas y estratégicas de orden fundamental.

En segundo lugar los gobiernos cuentan con perfiles tecnocráticos del asesor, esto crea dependencia en demasía de la formación académica, que generalmente no se aproxima a los ámbitos y requisitos definidos. Se empobrece por la excesiva academización y esto le resta sentido de practicidad para generar o recomendar soluciones en áreas críticas. El producto de asesoramiento de esta tipología se reduce a la apreciación macro muy bien estructurada, pero es incapaz de innovar en soluciones de alta incidencia en los sistemas de trabajo de los tomadores de decisiones y por lo tanto sin alcance para propiciar quiebres de tendencias en el entorno.

Y en tercer lugar se carece de "Escuela" el reservorio donde deben formarse los analistas, los estrategas de seguridad, los asesores[3]; contando con diseños educativos prácticos, con la filosofía aprender-haciendo; bajo el concepto de alto y bajo gobierno; con programas de investigación y planes de estudios especializados. Para que el sujeto que se desempeñará en el sector, conozca áreas críticas y los desafíos de la cultura estratégica en todo espacio estatal.

[3] Véase Morales Peña, Juan Carlos. *"El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad"*. Año 3, Vol. 1, mayo - octubre 2013, pág.188





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

**F. La oferta educativa**

Las academias policiales constituyen los entes públicos responsables de la formación policial; sin embargo, este subsector que sirve y confecciona la oferta educativa y de especialización en general está aquejado por una serie de problemas estructurales. La oferta educativa no sólo se orienta a la producción de policías, en lógica fordista, aunque sea natural que así sea cuando en el entorno de seguridad hay presiones y amenazas criminales de alta complejidad.

Aún sin lo anterior, la oferta educativa sigue siendo deficiente, porque sigue contando con plantas docentes cuya experiencia existe como resultado de largas permanencias laborales en las instituciones y no porque sus expectativas hayan coincidido con auténticos programas de especialización y formación continua. Con lo anterior, prevalece el inmovilismo y los modus vivendi negativos que atrofian a todo nivel la transferencia de conocimientos.
La oferta también es insuficiente, cada policía formado no cuenta con el mínimo aceptable de horas lectivas y carga académica por superar.

En el caso de países como El Salvador y otros centroamericanos, este esfuerzo de modernización educativa de nivel superior, se ve restringido por el perfil colectivo de las comunidades docentes. A la falta de competencias se suma, la demanda de elevada formación académica y de alta especialización. Este es el desafío estratégico más sobrecogedor para las academias de policías. Ejercen presión además, las amenazas complejas del entorno; y por ende cualquier oferta educativa debe fundarse en pivotes estables, en los que se haya trabajado directrices inteligentes para la gestión de plazos y conceptos estratégicos que propicien capacidades de reinvención de toda la organización pública.

## II. Niveles de incidencia y tipología de impactos.

Los programas de investigación activos en un tanque de pensamiento en seguridad, deben generar productos avanzados, capaces de propiciar impactos críticos e influencias decisivas en cuatro niveles importantes de la actividad estatal. Estas conciernen a los ámbitos institucionales, estratégicos, táctico - operativo y estructural. A continuación me refiero al alcance y dimensiones de los mismos.

### 1. NIVELES

**Nivel institucional:** Se entenderá como el espacio interior de un ente público para transformarse en el que se incluyen entre en otros aspectos fundamentales: Cultura organizacional, la planta laboral, los sistemas de trabajo, el clima organizacional, las funciones estratégicas, las competencias legales, su servicio público, su oferta sistémica especializada, su jurisdicción, sus relaciones intrasistemáticas y extrainstitucionales, su concepción cooperativa, su liderazgo estratégico, su producción investigativa, su estructura salarial, su potencial de innovación, sus iniciativas de transformación, su historia, el talento humano, la moral y estructura de incentivo entre los miembros, la carga de responsabilidades, su concepto de seguridad institucional, de documentos y de información, riesgo y salud ocupacional, capacitación y especialización de sus miembros. Así también tiene implicaciones importantes en el ámbito decisional de titulares de cartera, consejos directivos, académicos o de administración.







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

**Nivel estratégico:** Se entenderá como el espacio de implicación extrainstitucional y todo aquel de índole interior que se vincula a un desenvolvimiento en el entorno y que por lo tanto dinamiza ciclos de resultados y retroalimentación. Estos últimos se expresan con diversas connotaciones en rubros tales como: cambio de tendencia, gestión de coyunturas críticas, construcción de potencialidades, transferencias de capacidades, aseguramiento de condiciones; todas las cuáles se sujetan a indicadores de progreso y otras unidades de medida o ponderación avanzada. En materia especifica concierne a rendimiento policial, a eficacia de políticas, a modernización del sector, a innovación de especialidades, a profesionalización policial, a fortalecimiento estatal, influencia regional, perspectiva global, alianzas internacionales, asocios estratégicos públicos-públicos, asocios públicos-privados, relacionamiento estratégico, etc. Involucra decisores que incluyen titulares, ministros, directores, presidentes, asesores, estrategas, planificadores y otros.

**Nivel estructural:** Se refiere a que los impactos son transversales en más de un sector especializado del Estado. Es decir, que las políticas públicas del sector seguridad y sus diseños se entrelazan con los ámbitos presupuestarios, fiscales, económicos y sociales. Que la influencia decisiva de los mismos estrecha la cooperación al interior del Estado, posibilita el relacionamiento estratégico, descomplica la gestión de todo un sector y resuelve los problemas planteados del entorno en una lógica de progresividad e irreversibilidad. Sus expresiones más comunes es cuando se producen condiciones para formar asesores y analistas, para la revisión estratégica del sector, para el planeamiento de política bajo el concepto de Estado y para la transdisciplinariedad evaluativa de un sector o área crítica. Es decir trae consigo dinámicas y sinergias importantes con los actores estatales, poderes públicos, actores económicos, políticos y actores sociales.

**Nivel táctico operativo:** Concierne a impactos que en los planos de la gestión cotidiana o de proyecciones mensuales o anuales, determinan nuevos cursos de acción, moldean las decisiones, propicia ajustes sobre la marcha, plantea umbrales asegurables en cortos y medianos plazos entre otros. Siendo estos últimos decisivos para la recuperación de confianza, restauración de autoridad, establecimiento del control territorial, retorno y aseguramiento de la paz social. Rehabilitación de la presencia estatal o construcción del Estado desde abajo, además de la capacidad de dispensación de un servicio esencial a la comunidad y la sociedad. Al respecto y en relación a los contenidos expuestos por este servidor en un estudio sobre el policía como actor estratégico apuntaba sobre la construcción de Estado desde abajo lo siguiente:

*"En primer lugar el policía estratégico debe ser formado para que sea capaz de construir Estado desde abajo, su desenvolvimiento orientado a la institucionalidad debe contribuir de tal forma que pueda ser apreciado como un actor expresivo de la estatalidad para los imperativos y esfuerzos colectivos de la cohesión social. Significa que sea identificado como un interlocutor válido o legítimo para arbitrar en medio de las dinámicas de la conflictividad social. Se trata más bien de un habilitante de institucionalidad, de un tejedor de reglas y pautas de autoridad; dispensación de un servicio que cree coaliciones de apoyo local de todos aquellos que rechazan la presencia de organizaciones criminales. Implica la garantía de extender en el tiempo y en el nodo territorial un factor presencial disuasivo que inhiba a otros actores ilícitos en sus intentos por ocupar o llenar los vacíos de autoridad.*

*Significa que las condiciones que se propician sean irreversibles, genere correlaciones sociales favorables y abran el camino a otros miembros de la burocracia especializada del Estado y que tienen base territorial. Este esfuerzo incluye el desmantelamiento de las redes de apoyo comunitario de las estructuras delictivas, implicando además el ataque a sus redes de informantes y colaboradores. Conlleva al fomento del liderazgo en los operarios de la seguridad y el empoderamiento de la población para tomar responsabilidad sobre sus propios asuntos. Esto va más allá del policía comunitario que enfatiza la construcción de puentes con el ciudadano, y que también es necesario, pero no se plantea cómo recuperarlo definitivamente para la legalidad o cómo extraerlo del secuestro social o cooptación por grupos que*





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

*han prevalecido con reglas de la paz criminal o estimulado la no observancia a las que dispensa el Estado" [Morales Peña, 2013 pág. 185].*

Por su parte existe también la modalidad de construcción del Estado desde arriba, que en contextos de guerra se derivan de la implantación de sistemas de ocupación o de esfuerzos de reconstrucción en donde participan distintas naciones en coalición. Así también contextos de posguerra, en donde la dinámica se ha situado más bien en la conducción de las reformas económicas desde el sector público. Al respecto se apuntaba:

*"...En definitiva debe tenerse en cuenta que construir Estado desde arriba, lleva consigo una significativa inversión en el sistema del ocupante para gestionar lo mejor posible la post guerra; condición que muchas veces es el inicio de otra más prolongada y compleja por los anticuerpos que portan las tropas invasoras. Y que aún lográndose imponer una paz precaria para que las instituciones, el tejido social y productivo empresarial se reconstituyan y funcionen requerirán años de aportaciones financieras del exterior para conducirlas a capacidades de producción, exportación, recaudación de impuestos, inversión pública y social, habilitación de economía pública en otros aspectos y materias fundamentales..." [Morales Peña, 2013 pág. 198].*

*"...Debe acotarse que en el caso de los Estados fallidos y de los esfuerzos de reconstitución que se llevan a cabo en los mismos, la estrategia primaria es la construcción de Estado desde arriba y ello implica una serie de elementos y condiciones tales como: Primero, propiciación de un cese de fuego, al menos entre los principales actores armados enfrentados, como una masa crítica para la creación de coaliciones políticas susceptibles para convertirse en interlocutores claves para el apoyo y cooperación exterior. Segundo, apoyos logísticos y de transferencia de capacidades conducentes al diseño y organización de las fuerzas de seguridad tanto las de índole policial como la militar. Esto es fundamental para la pacificación del interior del país y una forma vital que basada en el despliegue territorial contribuya a la habilitación del poder jurisdiccional del Estado y dote de recursos facultativos consubstanciales al ejercicio de la autoridad. Y tercero, el Estado debe ser regenerado en su institucionalidad especializada para la economía nacional, es bajo estas circunstancias en donde las iniciativas deben ir activando progresivamente una estrategia general basada en la construcción de Estado desde abajo, y que ya se ha explicado ampliamente..." [Morales Peña, 2013 pág. 203].*

## III. Áreas críticas de impacto.

Los niveles de impacto conciernen a los ámbitos de decisión y gestión, espacios dónde se procesan insumos y se generan dinámicas organizacionales. Por su parte se entenderá como área crítica a toda aquella herramienta de gestión o expresión decisional cuyo flujo y desarrollo modifica entorno, moviliza objetivos, realiza metas, comunica actores y operarios, materializa productos, diseña procesos críticos y evalúa resultados.

Son cinco áreas críticas, que para los menesteres de situar la investigación científica de alcance político- estratégico; es necesario presentar en este documento y ampliar algunas de sus características. Todo ello concierne a los programas de un tanque de pensamiento en seguridad.

La revista "Policía y Seguridad Pública", tiene como objetivos estratégicos:

1. Garantizar aportes científicos de calidad para el fortalecimiento de las entidades de la comunidad de seguridad pública.
2. Generar propuestas avanzadas de alto impacto en las políticas públicas de seguridad.
3. Innovar con investigaciones de alto valor agregado en la educación policial.

De estos se desprenden como áreas críticas para transformar, en primer lugar la cultura del planeamiento estatal, en segundo la ingeniería de la decisión pública, tercero la dinámica del asesoramiento estratégico, cuarto la propiciación de la cultura prospectiva y quinto la formación de







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

analistas estratégicos.[4] Describo a continuación algunos de los aspectos inherentes en las mismas, así como sus dimensiones.

A. **Cultura del planeamiento estatal:** Debe emerger como práctica sistemática y generalizada en todo ámbito del Estado, pero aunque incluye las orientaciones para años y quinquenios; deben ser permeadas por la cultura estratégica y ello conlleva a enfoques transdisciplinarios y de largos plazos, contribuyendo a una mejor intersección entre los imperativos de seguridad y desarrollo. Significa que la cultura del planeamiento y los sistemas de trabajo que organiza para verificar y monitorear, se desarrollan cualitativamente para los efectos de pensar el futuro de las instituciones en cuanto a roles y misiones y su apoyo fundamental a los procesos críticos de un país.

B. **Ingeniería de la decisión pública:** Conlleva al imperativo de radiografiar los sistemas bajo los cuales operan la toma de decisiones, los requerimientos de cuantificarla, evaluar los modelos, las formas y los mecanismos informales y discrecionales que median en la concepción, toma y ejecución de una decisión. Cómo se toman decisiones críticas, cuáles son las principales circunstancias de entorno que influyen, qué papel juegan los factores morales, racionales y emocionales; sobre todo cuando éstas se refieren a las del ámbito de seguridad. De quiénes y cómo se participa en las mismas. Lo anterior es clave para entender cómo se afecta la gobernabilidad, la conducción de políticas públicas y la generación de determinados resultados de gestión y desempeño.

C. **Asesoramiento estratégico:** Esta es un área crítica, dadas las deficiencias que ya se han descrito. No existe escuela especializada que forme estos perfiles claves y en los mismos se carece de múltiples competencias y requisitos para tan sensibles menesteres. Salvo en países desarrollados, el asesoramiento estratégico constituye una herramienta de rigor porque orienta el proceso de toma de decisiones, incide en el planeamiento y en los cursos de acción de los gobernantes.[5]
   El asesoramiento estratégico transfiere experiencia y si bien una masa crítica de éste en el Estado, puede contar preliminarmente con una fuente de empirismo; se trata que el mismo se conduzca por una ruta de especialización muy particular como para hacer posibles umbrales de profesionalización necesarias en el sector seguridad.

D. **Cultura prospectiva:** La prospectiva como disciplina científica tiene escaso desarrollo en El Salvador, por ello se ha articulado una línea estratégica de investigación que se denomina: *"Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad"*. Al evolucionar el CINC hacia un tanque de pensamiento en seguridad, ésta línea se planteará como una de las más pujantes. Es muy especializada, requiere en muchos casos de software avanzado de simulación y sobre todo acceso y diálogo con funcionarios y expertos.
   Al respecto éste suscrito apuntaba en la sección de "Carta del Editor", los siguientes problemas y carencias de este tipo de estudios en el país:

[4] Véase discurso del coordinador principal del CINC-ANSP, pronunciado en la presentación pública del sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública" sobre la temática *"Prospectiva de Seguridad"* año 5 vol. 1 p.445

[5] Véase la sección *"Uso Potencial de Estudios Estratégicos y Prospectivos"* de las págs. 299; 301-302; 303; 306; 310-311; 313-314. La sección *"Conclusiones"* p. 316-318 y *"Recomendaciones Estratégicas y Desafíos Futuros"* p. 318-323. En Morales Peña, Juan Carlos. *"Los Estudios Estratégicos en El Salvador: Su potencial para el desarrollo de centros prospectivos de pensamiento avanzado para la seguridad nacional y la defensa"*. Año 4, vol. 2, 2015.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

*"Lo que sí ha existido en El Salvador es predicción técnica que no es prospectiva tal y como se le entiende; estos reportes han servido para explicar el comportamiento y las proyecciones económicas de crecimiento o en áreas tan distintas como la demografía como de alto interés por la forma de como sus dinámicas y tendencias inciden en el planeamiento general del Estado.*

*A lo anterior se suman otras características que han estado inherentes en la producción intelectual nacional, entre estas:*

1. *Predominio de estudios sociológicos críticos de la realidad, difundidos y ampliamente aceptados; pero desprovistos de variables futuribles, con carencia de escenarios estratégicos importantes.*
2. *Predominio de la predicción técnica, muy jerárquica y sin impacto transversal en las políticas públicas del Estado.*
3. *Ausencia de una cultura de la prospectiva en la formación profesional y muy evidente en la producción intelectual del país. Nadie imagina el futuro a largo plazo, prevalece la fórmula del qué hay que hacer; pero no el cómo hacerlo y el hacia ¿dónde?*
4. *Los limitados antecedentes de producción intelectual con el uso de técnicas cuantitativas especializadas de la prospectiva; que sin embargo no son las únicas para diseñar y modelar futuribles, han sido aplicados al ámbito de la política y la gobernabilidad pero presentando dos aspectos negativos: escasez de proyección y valoración estratégica de probabilidades e incapacidad para imaginar futuros con umbrales de incertidumbre, tipología de entornos, estimaciones de tiempo entre otros. El esfuerzo culmina con un formato gris, cargado de reflexión socio-política; muy fiel a la usanza académica del mundo de las ciencias sociales, en el que desgraciadamente hay que decir y elaborar mucho para lo que puede estar contenido en una palabra o idea"6 [Morales Peña, 2014, p.17].*

Pensar en el futuro del Estado es de orden fundamental, imaginar los escenarios estratégicos, recrearlos, explorarlos, estimar políticas en tiempo presente, en ambientes que permiten modificar variables; son todos en su conjunto recursos avanzados para la gestión de la seguridad, y por ello vital propiciarlo como cultura, como práctica, como intersección importante con los programas de investigación en el ámbito público.

**E. Formación de Analistas Estratégicos:**

Existe necesidad de analistas en el país, más aún en el vasto campo de la seguridad y sus distintas áreas especializadas. Al respecto se sabe que no hay programas para formarlos, que predomina la cultura del empirismo y que las experticias se desarrollan en la práctica profesional y en el monitoreo cotidiano de problemas y gestión de amenazas. En El Salvador se requieren `perfiles de prospectivistas, especialistas de la estrategia y la producción de inteligencia. El arte de asesorar, va más allá de la cultura del power point y la literatura gris reservada. Implica tareas que incluye la producción de informes y otros documentos de gran valía, pero que los mismos se inscriban e impacten en los cursos de acción de las jefaturas y jerarquías que se ubican en las líneas críticas de la decisión y la intervención en materia de seguridad.

[6] Véase la sección *"Carta del Editor"* aparecida en el sexto número de la revista sobre *"Prospectiva de Seguridad"*. Año 4, vol. 2, p.16-18, 2014







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

**IV. Evaluación de Políticas Editoriales y de Gestión Científica.**
**(A partir de la experiencia de la publicación élite "Policía y Seguridad Pública")**

**1. Área ética:**

**Política:**

1.1 Se garantizará la protección de datos personales de colaboradores académicos, pares evaluadores u otro personal involucrado en la gestión editorial.

**Evaluación:**

1.1 Proceso anónimo y confidencial. Constituye una práctica desde el primer volumen publicado.

**Política:**

1.2 Se promoverá la búsqueda de la verdad, la justicia social y el bien común.

**Evaluación:**

1.2 Imperativos y esfuerzos orientados a prevenir de toda influencia negativa, ideológica y partidaria; así también de consideraciones económicas y políticas interesadas y no sustentadas. Al respecto se han habilitado filtros, formatos de control y arbitrajes.

**Política:**

1.3 Se apreciará en el más amplio sentido todo producto académico apoyado en una sólida evidencia científica que contraste intereses creados.

**Evaluación:**

1.3 Regulado con formatos y otros instrumentos de evaluación y verificación en los arbitrajes y rutas de mejora, términos de referencia (TDR) y otros.

**Política:**

1.4 Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos a quienes se demuestre prácticas sistemáticas de plagio u otros vicios académicos fundamentales.

**Evaluación:**

1.4 Orientados a generar estructuraciones importantes, propuestas alternativas de mejora y actualización. Para ello se ha oficializado y operativizado la inclusión de una *"Declaratoria de arbitraje"* que orienta a pares evaluadores y autores; además de una *"Declaratoria de originalidad"*, que compromete a los participantes y les previene de los trabajos con publicaciones previas o postulaciones simultáneas, constituye un atestado, tipo declaración jurada; en definitiva un instrumento que transparenta el proceso.

**Política:**

1.5 Se protegerán atestados de evaluación y dictámenes que formulen los pares evaluadores durante y después de la fase de arbitraje.

**Evaluación:**

1.6 Ha constituido una práctica desde el primer volumen publicado. En algunas ocasiones y ante la solicitud del autor que ha recibido dictámenes desfavorables en torno a su artículo; el grupo editor ha tenido a bien compartir el expediente completo, para satisfacer aspectos de ampliación y contundencia de un proceso de evaluación. Ello se ha hecho resguardando las señas personales de autores y evaluadores.

**2. Área de producción intelectual y conocimiento:**

**Política:**

2.1 Se instituirán y fortalecerán periódicamente incentivos materiales, económicos y morales para la comunidad de investigadores en su carácter de colaboradores académicos, evaluadores u otros participantes intelectuales activos.

**Evaluación:**

2.1 Vía incremento de fondo de investigación, presupuesto que ha permito desarrollar crecientes proyectos de consultoría. En el ámbito material se retribuye con la entrega estipulada de ejemplares a pares y autores; y siendo en el ámbito de incentivos morales, el reconocimiento de créditos académicos y curriculares en las diversas ediciones publicadas.

**Política:**

2.2 Se medirá anualmente el impacto social e institucional de los trabajos publicados y se certificará a los investigadores y autores de los mismos.

**Evaluación:**

2.2 La medición y evaluación de impactos requiere de inversión estratégica sostenida, para arribar al diseño de instrumentos especializados y registro de experiencias. Sin embargo el cumplimiento de estas políticas se avanzan en la actualidad bajo la modalidad de dos formatos: En primer lugar a través del recurso de un estudio o investigación sobre la materia y en segundo lugar mediante la inclusión de informes estratégicos con sus respectivas estadísticas. En definitiva debe potenciarse hacia un tercer quinquenio.

**3. Área de desarrollo científico y sector productivo:**

**Política:**

3.1 Fomentará investigaciones prácticas de factibilidad financiera y de alta contribución substancial a los programas de investigación vigentes.

**Evaluación:**

3.1 Se han desarrollado tres tipos de incentivos los económicos, materiales y morales.

En las primeras ha mediado financiamiento de estudios, en el segundo entrega de un determinado número de revistas a autores y pares; y en tercero reconocimiento de créditos académicos en cada publicación en sus siete distintas categorías: (1) autor; (2) par evaluador; (3) miembro del Consejo Científico Editorial; (4) Colaborador IV (Elabora sinopsis de cine y documentales); (5) Colaborador III (Elabora sinopsis de documentos web); (6) Colaborador II (Elabora sinopsis de libros) y Colaborador I (Elabora recensiones de libro). Además se ha recurrido a la búsqueda diversificada de expertos e investigadores jóvenes emergentes. Las inversiones en materia de investigación han fluctuado en tarifas de entre $ 600.00 dólares americanos, la mínima; incluyendo otras por $ 2,500.00; $ 4,000.00; hasta alcanzar montos por $ 7,000.00 dólares americanos.

**Política:**

3.2 Estimulará investigaciones con un alto uso potencial para el diseño de políticas públicas de seguridad o de aporte cualitativo a los tomadores de decisiones.

**Evaluación:**

3.2 Ha desarrollado una plataforma de *"Estudios Estratégicos de Seguridad"* e incorporado las líneas de investigación hacia ese rubro especializado. 1- *"Manejo y prevención de crisis y conflictos sociales"*; 2- *"Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad"* y 3- *"Diseño inteligente de políticas públicas de seguridad"*. En adelante podrán cuantificarse el número de estudios e investigaciones por año y que abonan a cada línea estratégica.

**Política:**

3.3 Propondrá alianzas estratégicas con otras revistas académicas y científicas del mismo rubro o materia de especialización; u otros mecanismos de colaboración que se estimen pertinentes y que gocen de estándares internacionales de reconocimiento universal.

**Evaluación:**

3.3 El impulso de esta política, se sujeta al avance de mayores niveles de indización internacional en bases académicas. Por ello existe un empeño fuerte actual para lograr el ingreso a otros







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

reservorios académicos en línea. Actualmente se ha logrado el acceso a siete sitios especializados y se proyecta igual cantidad de nuevas filiaciones.

**Política:**

3.4 Diseñará índices de medición y evaluación de desempeño, calidad e impacto científico.

**Evaluación:**

3.4 En materia de gestión científica y en los imperativos de la investigación en seguridad, se requiere una muestra mínima de al menos 10 ediciones.

Pero se declaró como política desde el principio, porque un CINC o CINCEES debe evolucionar en esa dirección. A la fecha se han determinado niveles de impacto como escenarios fundamentales, y de los cuáles se hace un esbozo en el presente documento. Y se ha mudado el Formato F- 1 a un instrumento de recolección estadística de rastreo de indicadores científicos en los estudios publicados. Esto podrá generar informes estratégicos y otros instrumentos factibles.

**4. Área de difusión del conocimiento:**

**Política:**

4.1 Publicará una edición especial que recoja y organice índices de trabajos académicos, colaboradores intelectuales y sus filiaciones profesionales e institucionales y posteriormente de evaluadores, una vez se cumpla la condición indispensable de consolidación de bases de datos.

**Evaluación:**

4.1 El cumplimiento de esta política, tendrá como marco de referencia los proyectos de publicación número (8) sobre "Inteligencia Estratégica" y en el (9) "Control social y territorial".

**Política:**

4.2 Publicará o incluirá en sus números editados, trabajos de autores que publican en otras revistas académicas y con las cuales se sostengan convenios en materia de cooperación científica.

**Evaluación:**

4.2 Estas iniciativas aún no fructifican. Se trabaja en un concepto de alianza con revistas especializadas del mismo rubro de publicación o similares; y se apuesta a esfuerzos de trayectoria en Colombia, Catalunya y Chile. Esto deberá ser normado y regulado por un instrumento de convenio entre grupos editores.

**Política:**

4.3 Promoverá el ingreso de esta publicación a bases de datos indizadas para los efectos de una mejor visibilización y relacionamiento de nuestros autores con la comunidad académica internacional.

**Evaluación:**

4.3 A la fecha la publicación "Policía y Seguridad Pública" ha ingresado y sido indizada en siete bases de datos académicas internacionales, las cuales son: Vlex, Latindex, Lamjol, Google Académico, Dialnet y Clase. Las cuales pertenecen a países tan distintos como México, Estados Unidos de América, España y el Reino Unido.

Actualmente se avanzan gestiones para tramitar el ingreso a otras bases, en algunas de las cuales, la publicación debe pasar un período de evaluación de su candidatura, revisión de sus parámetros editoriales e incluso su clasificación en una escala de tipología de revistas.

**5. Área de investigación y docencia:**

**Política:**

5.1 Concertará con equipos de investigadores de otras revistas académicas o comunidades científicas; esfuerzos conjuntos de investigación en su carácter transdisciplinario e

interinstitucional. Favoreciendo las modalidades basadas en el concepto de asocio público-público.

**Evaluación:**

5.1 Se ha cumplido y se encuentra en plena expansión. El grupo editor ha sido pionero en inaugurar una cultura basada en una modalidad de asocio público-público. Esto ha permitido generar estudios transdisciplinarios de campos tan diversos como Psicología, Antropología, Estudios Estratégicos, Prospectiva, Inteligencia, Ciencias Sociales, Economía, Sociología, Ciencias Jurídicas, Criminología, Historia, entre otros. Convocando en el proceso a entidades de investigación del sector Defensa, Salud Pública, Economía, Sistema financiero, Educación y naturalmente Seguridad Pública.

**Política:**

5.2 Integrará al menos dos docentes o funcionarios de la comunidad educativa de la ANSP para el aporte sistemático de productos de investigación para cada número de la revista institucional en plena coincidencia de los programas de investigación vigentes.

**Evaluación:**

5.2 Esto no ha sido posible por las características inherentes en la comunidad docente de la ANSP, las experiencias fracasadas del pasado y la falta de funcionalidad y operatividad de antiguas instancias concebidas en el proyecto original CINC como el Consejo Consultivo, en donde hubo un modelo de representación de departamentos subordinados a la División de Estudios. Modelo que fue derogado y modificado posteriormente, a raíz de los pobres resultados y los imperativos de desarrollo en los que se orientaba el CINC.

Sin embargo ha operado la modalidad de reinvindicar los mejores estudios de los distintos cursos de ascenso. Dinámica que ha permitido la inclusión de un estudio de miembros de las Policía Nacional Civil (PNC) en el número (6) sobre "Prospectiva de Seguridad", la inclusión de otro en el número (7) sobre "Pandillas y Extorsiones" y se estima un umbral favorable para la inclusión de otros estudios en los números (8) "Inteligencia Estratégica y (9) "Control Social y Territorial".

**Política:**

5.3 Garantizará la libertad académica de ideas, condición que se ceñirá a la fiel observancia de los formatos científicos u otros propios del quehacer investigativo.

**Evaluación:**

5.3 Se viene cumpliendo satisfactoriamente, el grupo editor ha hecho extensivas las convocatorias, ha cerrado acuerdos de colaboración y propiciado proyectos de consultoría con distintos académicos y expertos sin distingos ideológicos, políticos o partidiarios. Los atestados de estos resultados constan en las estadísticas presentadas en este documento y en el detalle de las filiaciones de todos los participantes que han concursado en los distintos números editados.

## V. Patrimonio y legado del Centro de Investigación Científica (CINC)

1. **Cultura del Arbitraje:** Con el surgimiento de la revista "Policía y Seguridad Pública", que se basa en el formato de un journal de seguridad; se inauguró la cultura del arbitraje a nivel de país, constituyó la primera del sector público en organizarlo, sistematizarlo y establecerlo como práctica; porque constituye un aspecto evaluado como parámetro de gestión científica y editorial, un requisito indispensable para la indización en bases de datos académicas internacionales. El arbitraje es un proceso adoptado en el Centro de Investigación Científica desde la publicación del primer volumen en diciembre de 2011. Este parámetro desarrollado en los años subsecuentes, permitió liderar a nivel nacional en el mundo de las revistas científicas de diversas entidades privadas y universidades. Pronto fue adoptado por otros consejos editores y







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

consiguientemente imitadas las buenas prácticas con las que "Policía y Seguridad Pública" ha sido vanguardia en el país y la región.

El arbitraje comprende tres procesos críticos. Estos conciernen a un primero que se denomina *"Recepción y verificación preliminar"*, que incluye el acceso al documento o estudio en su carácter candidato, para ser revisado por el grupo editor, el cual determina si reúne los aspectos básicos de rigor para proceder a una conformación de ternas de evaluadores. La segunda etapa compete a la *"realización de una ronda de consultas"* entre las comunidades de especialistas, para los efectos de conformar ternas de evaluadores y en la que se debe contar con el perfil requerido a nivel profesional y académico, según instrucciones que se hacen circular. Una vez las ternas se conforman, se les remiten atestados de rigor que conciernen a la invitación formal, el trabajo a evaluar y los formatos de gestión para la práctica del arbitraje entre estos el F-1/ Formato de identificación de información de relevancia científica; F-3/ Formato de redacción de dictamen y F-6/ Formato de manejo de borrador electrónico comentado. En esta etapa se estipula fechas de entrega y devolución, es un proceso confidencial y anónimo y está garantizado por la política ética que se declara en la revista.

Por su parte la tercera etapa conlleva a la sistematización de resultados de dictámenes y su devolución a los autores para los efectos de implementación obligatoria de las rutas de mejora.
El arbitraje pretende entre otros objetivos: 1- Detectar plagios; 2- Identificar vicios académicos y malas prácticas; 3- Proponer aspectos de rigor a solventar; 4- Verificar impactos importantes o potenciales; 5- Prevenir de las postulaciones simultáneas; 6- Identificar aspectos de relevancia científica; 7- Volver asequible y potable un estudio con temáticas sensibles; 8- Blindarlo de la publicación sin filtros y monitoreo científicos; 9- Robustecerlo con apreciación y argumentos calificados de alto valor agregado; 10- Situarlo para la discusión académica y pública; 11- Evaluarlo por su contribución a un sector o sistema de trabajo en particular; 12- Analizar su aporte substancial al estudio de un problema o al avance de la disciplina científica en la que se inscribe; entre otros.
A continuación algunas estadísticas, de la observación y práctica del arbitraje en las últimas tres revistas de "Policía y Seguridad Pública" en sus distintas opciones de resultados del proceso de evaluación: Los favorables, los favorables condicionados y rechazados.

**Cuadro 1**
**Muestreo estadístico sobre dictámenes de los últimos tres números**

| Número de Revista | Tipo de Dictamen | | |
|---|---|---|---|
| Opciones | Favorables | Favorables condicionados | Rechazados |
| Revista # 5 | 1 | 23 | 5 |
| Revista # 6 | -- | 19 | 3 |
| Revista # 7 | -- | 16 | 5 |

**Nota importante:** En los casos de la revista # 4 *"Población Reclusa y Violencia Carcelaria" y la* # 3 *"Narcotráfico y Lavado de Activos";* también se cuentan con estadísticas disponibles. No se incluyeron en el cuadro, porque el propósito didáctico del mismo es ilustrar la tendencia de los últimos dos años. En el caso de las estadísticas de los números # 1 y # 2; el archivo y su levantamiento se encuentran en proceso de sistematización, pues implica la recuperación de





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

dictámenes en su formato de adjunto remitidos a las distintas cuentas de correo electrónico del Centro de Investigación Científica.

**Cuadro (2)**
**Procedencia de los académicos participantes por número publicado de la revista "Policía y Seguridad Pública"**

| Autores | Rev. (1) 2011 | Rev. (2) 2012 | Rev. (3) 2013 | Rev. (4) 2013 | Rev. (5) 2014 | Rev. (6) 2014 | Rev. (7) 2014 | Total | Porcentaje |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Institucionales* | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 11 | 19% |
| Nacionales** | 3 | 2 | 3 | 2 | 4 | 4 | 3 | 21 | 36% |
| Internacionales*** | 6 | 4 | 1 | 6 | 3 | 3 | 4 | 27 | 46% |
| Total | 11 | 9 | 5 | 9 | 9 | 8 | 8 | 59 | 100% |

***Institucionales:** Centro de Investigación Científica, División de Estudios, Departamento de Servicios Estatales y Privados de Seguridad.

****Nacionales:** Universidad de El Salvador, Instituto de Ciencias; Tecnología e Innovación (UFG); Órgano Judicial; Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE); Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE); Academia Salvadoreña de la Historia; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Academia de Historia Militar Salvadoreña; Círculo de Escritores Militares; Centro Nacional de investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH); Facultad de Ciencias y Humanidades (UES); Escuela de Ciencias Sociales (UES); Policía Nacional Civil (PNC); Instituto Especializado de Educación Superior de Profesionales de la Salud de El Salvador (IEPROES).

*****Internacionales:** Argentina, Italia, Estados Unidos de América, España, Colombia, Francia, (UNLIREC) (CIPC), Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe; Brasil (Instituto de Investigación Económica y Aplicada), México; Colombia (Universidad de Colombia); España (Policía de la Generarlitat –Mossos de 'Squadra, Secretaría de Gobierno Santa Fe de Bogotá, Universidad de Murcia, Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE), Universidad Ramón Llull; Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya; Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (Universidad Autónoma de Madrid, España); National Defense University (NDU, Venezuela).

**Nota importante:** Este cuadro fue incluido en un estudio publicado en la revista # 6 sobre *"Prospectiva de Seguridad"*, pero en su momento el muestreo de análisis abarcó hasta la revista # 5. He aquí la estadística actualizada hasta el recientemente publicado # 7 sobre "Pandillas y Extorsiones". Lo destacable acá es que la participación de los tres grupos de académicos claves y sus filiaciones, se encuentra razonablemente proporcionales y equilibrados tanto en la estadística global como en la particular de cada número editado.

**Cuadro (3)**
**Procedencia de los pares evaluadores y árbitros de investigaciones y estudios por número publicado de la revista "Policía y Seguridad Pública"**

| Evaluadores | Rev. (1) 2011 | Rev. (2) 2012 | Rev. (3) 2013 | Rev. (4) 2013 | Rev. (5) 2014 | Rev. (6) 2014 | Rev. (7) 2014 | Total | Porcentaje |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Institucionales* | 2 | 2 | 0 | 3 | 3 | 9 | 4 | 23 | 12% |
| Nacionales** | 2 | 7 | 6 | 6 | 11 | 4 | 5 | 41 | 37% |
| Internacionales*** | 10 | 5 | 8 | 11 | 10 | 6 | 8 | 58 | 51% |
| Total | 14 | 14 | 14 | 20 | 24 | 19 | 17 | 122 | 100% |
| Porcentaje | 16% | 16% | 16% | 23% | 28% | 22% | 20% | 100% | -- |

***Institucionales:** Secretaría General (ANSP); Departamento de Formación Inicial; Centro de Investigación Científica (CINC); Unidad de Planeación Educativa (UPE); Dirección General (ANSP); Sub División de Formación Académica; Departamento de Servicios Estatales y Privados de Seguridad; Consejo Académico (ANSP), Unidad de Planificación (UPI).

****Nacionales:** Centro Criminológico Policial (CECRIPOL); Policía Nacional Civil (PNC); Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH); Ministerio de Justicia y Seguridad Pública; Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); Unidad de Investigaciones (UES), Escuela de Ciencias Sociales (UES); Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CICES); Departamento de Salud Pública (UCA); Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales (UES); Tribunal Quinto de Sentencia; Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (UFG); Programa de Doctorado en Derecho (UJMD); Centro de Adicciones (Ministerio de Salud); Unidad de Monitoreo y Análisis (Ministerio Justicia y Seguridad Pública); Academia Salvadoreña







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

de Historia; Observatorio Municipal de la Violencia (Santa Tecla); Escuela de Relaciones Internacionales (UES); Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE); Escuela de Economía (Universidad de El Salvador); Departamento de Convivencia Alcaldía Municipal de Santa Tecla.

***Internacionales:** Agrupados de acuerdo a criterios de nacionalidad del evaluador y el país sede de su filiación institucional o académica: Universidad de Potsdam (Alemania); Causa Común (México); Universidad de Barcelona (España); Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe por la Paz UNLIREC (Perú); Policía de la Generalitat Mossos d S'quadra (España); Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Chile); Programa de Investigación Aplicada en Seguridad y Operaciones /StrategicSupport (Argentina); Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación/ UFG (Uruguay); Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (Guatemala); National Defense University (Estados Unidos de América ); (Secretaría de Gobierno de Santa Fe(Colombia); Food Science Advisory Council/ Human Health Organization; Escuela de Ciencias Sociales (Nicaragua); Universidad Autónoma de Sinaloa (México); Programa Doctorado de Paz y Seguridad Internacional (España); Colegio de México y UNAM (Alemania); Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (España), Red Escenarios y Estrategia en América Latina (Argentina); Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador); Universidad de Murcia (España); Universidad de Quintana Roo (México); Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC/Canadá).

**Nota importante:** Este cuadro fue incluido en un estudio publicado en la revista # 6 sobre *"Prospectiva de Seguridad"*, pero en su momento el muestreo de análisis abarcó hasta la revista # 5. He aquí la estadística actualizada hasta el recientemente publicado # 7 sobre "Pandillas y Extorsiones". Lo destacable acá es que la participación de los tres grupos de académicos claves y sus filiaciones, se encuentra razonablemente proporcionales y equilibrados tanto en la estadística global como en la particular de cada número editado.

Con ello se cumple con los tercios requeridos para cada grupo y que constituye un parámetro de gestión editorial y científica.

**Cuadro (4)**
**Artículos y estudios publicados en la revista "Policía y Seguridad Pública" del Centro de Investigación Científica**

| Número revista y edición | Número de artículos científicos y estudios estratégicos | Promedio de páginas de artículos por edición* | Porcentaje |
|---|---|---|---|
| Año 1, Vol. 1, Julio–Diciembre 2011 | 7 | 280/350 | 80% |
| Año 2, Vol. 1, Enero–Junio 2012 | 8 | 255/350 | 73% |
| Año 2, Vol. 2, Julio 2012–Diciembre 2013 | 5 | 205/333 | 62% |
| Año 3, Vol. 1, Mayo–Octubre 2013 | 6 | 250/399 | 63% |
| Año 4, Vol. 1, Noviembre 2013 –Junio 2014 | 8 | 302/430 | 70% |
| Año 4, Vol. 2, Julio-Diciembre 2014 | 8 | 335/456 | 74% |
| Año 5, Vol. 1, Enero-Junio 2015 | 8 | 393/484 | 81% |
| Totales | 50 | 2,020/2,802 | 72% |

Fuente: En base a los registros institucionales del CINC-ANSP

*Se especifica la cantidad de contenidos efectivos en materia de estudios e investigaciones sobre el total de páginas de cada volumen publicado.

**Nota importante:** El 72% en promedio de los contenidos de cada número editado de la revista *"Policía y Seguridad Pública"*; lo ha constituido estudios e investigaciones originales e inéditos, congruentes con cada convocatoria y fiel a la agenda de investigación vigente. Destaca el

17

primer volumen de 2011, cuyo porcentaje de contenidos de investigación alcanzó el 80% y el # 6 sobre *"Prospectivas de Seguridad"* con 81%.
El parámetro estipulado internacionalmente sobre este asunto es de 60% como mínimo; en el CINC-ANSP se ha cumplido sobradamente.

2. **Divulgación nacional e internacional:**
Todo conocimiento sino se divulga fracasa, si a esto se agrega que no se distribuye ni circula entre los públicos meta estratégicos; se comprometen entonces en el largo plazo los distintos impactos que ya se abordaron en sección anterior.
Desde el surgimiento de la revista #1 que desarrolló la temática sobre "Policía Comunitaria y Prevención de Violencia", se ha distribuido a más de 150 destinos en el exterior, que incluyen los cinco continentes, abarcando tanques de pensamiento en materia de política exterior, seguridad, defensa, y economía; universidades; centros de investigación; institutos especializados; redes de expertos; academias de policías; policías extranjeras; cónclaves académicos; foros internacionales de funcionarios; escuelas especializadas; entre otros.
Así también para la escogitación y elaboración de una nómina de sitios relevantes para tareas de distribución de ejemplares, se ha considerado varios criterios entre los que destacan: 1- Tipo de institución; 2- Área crítica de desempeño de la institución; 3- Oportunidad para el establecimiento de alianzas estratégicas; 4- Compromiso con pares evaluadores para reconocimiento (remisión de atestados para reconocimiento de créditos a pares evaluadores); 5- Remisión a miembros del Consejo Científico Editorial por labores de asesoramiento y 6- Oportunidad de acuerdos de cooperación académica (individual o colectiva). A continuación, el detalle completo de todas estas instituciones y entidades:

**Destinos de envío de la revista: Países y continentes**
**INSTITUCIONES NACIONALES:**
**(148 entidades en total, con sede en el país: Incluye 30 sedes diplomáticas; 12 universidades y 8 institutos de educación superior)**
Embajada de Canadá, Embajada de los Estados Unidos de América , Embajada de México, Embajador de Belice, Embajada de Guatemala, Embajador de Honduras, Embajada de Nicaragua, Embajada de Costa Rica, Embajada de Panamá, Embajada de Colombia, Embajada de Ecuador, Embajada de Venezuela, Embajada de Perú, Embajada de Uruguay, Embajador de Chile, Embajada de Brasil, Embajada de Argentina, Embajada de Cuba, Embajador de República Dominicana, Embajada de España, Embajada de Italia, Embajada de Francia, Embajada de Alemania, Consulado de Suiza, Embajada de Israel, Embajada Estado de Qatar, Embajada de Malta, Embajada de Japón, Embajador de China, Embajada de Corea
Universidad de El Salvador (UES), Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), Universidad Don Bosco (UDB), Universidad Evangélica de El Salvador (UEES), Universidad José Matías Delgado (UJMD), Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), Universidad Francisco Gavidia (UFG) Universidad Católica de El Salvador, Universidad de Sonsonate, Colegio de Altos Estudios Centroamericanos, Universidad Modular Abierta (UMA), Instituto Nacional de Salud, Universidad Oscar Arnulfo Romero, Universidad Luterana Salvadoreña, Escuela Superior de Economía y Negocios, Comando de Doctrina Militar (CODEM) Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE), Instituto de Educación Superior para Profesionales de la Salud de El Salvador (IEPROES), Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas ISEADE/FEPADE.







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

**(Incluye 32 ministerios y autónomas del sector público; 2 centros de investigación y 15 alcaldías municipales)**

Tribunal de Ética Gubernamental, Sub Secretaría de Transparencia, Instituto de Acceso a la Información Pública, Secretaria de Participación Ciudadana y Transparencia Anticorrupción (Antes la Subsecretaria de Transparencia Anticorrupción), Secretaria de Cultura, Centro Nacional de Investigaciones y Ciencias Sociales y Humanidades CENISCH-MINED, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, SIBASI La Libertad, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, CORSATUR, Asamblea Legislativa, CONACYT, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía General de la República, Ministerio de Gobernación, CONJUVE, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Defensa Nacional, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Lotería Nacional de Beneficencia LNB, Fondo Social para la Vivienda, Ministerio de Turismo, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Corte de Cuentas de la República, Superintendencia del Sistema Financiero, Ministerio de Trabajo, Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Consejo Nacional de la Energía (CNE), Dirección General de Centros Penales, Casa Presidencial (CAPRES), Policía Nacional Civil y sus diferentes unidades, Comisión Nacional Antidrogas, Observatorio Municipal de la Violencia Antiguo Cuscatlán, Observatorio Municipal de la Violencia San Salvador, Observatorio Municipal de la Violencia Santa Tecla, Alcaldías Municipales del Gran San Salvador, Biblioteca Nacional Dr. Francisco Gavidia (UFG), Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS), Canal 10, Instituto de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD), Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), Instituto de Medicina Legal, INTERPOL.

**INSTITUCIONES PRIVADAS**

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), ICITAD, Pro Búsqueda, INFORNEX, Centro de Desarrollo de Liderazgo (CEDELID), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Academia Salvadoreña de Historia, Editorial Santillana, Comisión Provincial por la Memoria, VM Quality S.A. de C.V., CCPVS, Fundación Construir, Fundación Alternativa, Talleres Gráficos UCA, Flor de Piedra, Parroquia Nuestra Señora de Los Ángeles, Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Fundación INELSA, Grupo Golán.

ORGANISMOS INTERNACIONALES ACREDITADOS EN EL PAÍS

JICA, RTI, Banco Mundial, OEA, KOICA, GIZ, Delegación de la Unión Europea, SICA, ILEA, Programa INL USA Embassy, PNUD, FIECA

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Radio KL, Canal 12, La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario El Mundo, La Chévere, Diario CoLatino, El Noticiero, Radio Cuscatlán, Radio Maya Visión

PARTIDOS POLÍTICOS DE TODAS LAS FRACCIONES y PARLACEN

19



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

**INSTITUCIONES INTERNACIONALES:**
**(190 entidades en total)**

**ESPAÑA (31 entidades)**: Universidad de Barcelona, CLAE-España, CEESC, Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación, Revista América Latina Hoy, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Instituto Universitario de Estudios de la Ciencia y la Tecnología, Residencia Universitaria "Colegio de Oviedo" Universidad de Salamanca", Revista CIDOB, International Affairs, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CEDESEN), Instituto Español de Estudios Estratégicos, Instituto Juan Velásquez de Velasco, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Real Instituto Elcano, Revista Migraciones Forzadas. Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz-Universidad de Alicante, Instituto de Altos Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Filosofía y Letras Departamentos de Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales, Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Instituto Universitario de la Paz y los Conflictos, Centro de Documentación Científica, Universidad de Granada Departamento Psicología Social y Metodología de las Ciencias del Comportamiento, Responsable de Projectes i Organització Direcció General d´Administració de Seguretat Departamentd´Interior, Director Instituto Vasco de Criminología, Maestría en Analista de Inteligencia Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Educación Universidad de Murcia, Área Central de Análisis, Comisaría General De Información Complex Central de la PG-ME, Institut de Seguretat Pública de Catalunya

**ALEMANIA (14 entidades)**: Transparency International, Univertität Passau, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Ibero-Amerikanishches Institut Preubischer Kulturbesitz, Institut für Internationale Konfliktforschung, GIGA German Institute of Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien Universidad de Franckfort, Universidad de Münster, Instituto Max Plack, Deutscher Akademischer Austausch Dienst, Zentrale Geschäftsstelle Bonn, Fakultät für Wirtschafts-und Sozial Wissenschaften, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universidad de Postdam

**PAISES BAJOS (6 entidades)**: Universidad de Ámsterdam, International Institute os Social Studies, Erasmus University Rotterdam, Centre for Conflict Studies, Centro Internacional Agua Potable y Saneamiento, Ecologic-STRO

**DINAMARCA (1 entidad)**: DIGNITY

**PORTUGAL (3 entidades)**: The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction EMCDDA, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa (Centro de Investigación).

**FRANCIA (3 entidades)**: Instituto de Altos Estudios de París IHEAL-CREDAL, CIEPS-ISSN International Centre, Instituto de Altos Estudios Sociales de Paris

**SUIZA (1 entidad)**: Small Arms Survey

**SUECIA (3 entidades)**: Universidad de Gottinghem, Stockolm International Peace Research Institute SIPRI, University of Gothenburg

**NORUEGA (1 entidad)**: Instituto de Investigación, Fridtjof Nansen Institute

**BÉLGICA (1 entidad)**: Carnegie Endowment for International Peace

**ITALIA (1 entidad)**: Universidádegli Studi di Torino, Facoltá di Scienze Politiche

**REINO UNIDO (6 entidades)**: FMR en Oxford, Forced Migration Review, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development School of Social and International Studies, University of Bradford, The International Institute for Strategic Studies, Loughborough University

**CANADA (2 entidades)**: Real Policía Montada de Canadá, CIPC

20


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

**ESTADOS UNIDOS (32 entidades)**: National Defense University, Chigaco Police Departament, IGCC Publications and Web Site Content, Council of Foreign Relations New York Office, The Library of Congress, WOLA Washington Office on Latin America, WK Kellogg Foundation, Instituto del Conflicto Global de Cooperación Division of Arts and Humanities, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Institute For International Peace Studies, Program Global Governance Woodrow Wilson International Center for Scholars, Florida International University, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Brookings Institution Press, MIT Press Journals, Johns Hopkins University, Carnegie Endowment for International Peace, Global Financial Integrity, Global Integrity, IGCC Research Director, USMEX Associate Director, Vanderbilt University, Center for Hemispheric Defense Studies National Defense University, Center for Civil-Military Relations, Department of Politics and International Relations FIU University Park, Universidad de Miami, Instituto Crisis Group, Universidad de la Florida, Banco Mundial, Wilson Center, Open Society Foundation, University of Tampa.

**MÉXICO (18 entidades)**: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, El Colegio de México, FLACSO México, Unidad Académica Playa del Carmen, Universidad de Quintana Roo, Colegio de la Frontera del Norte, Fundación Ford, WK Kellogg Foundation (México Office), Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, MUCD México, Colegio de la Frontera del Sur, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Escuela Nacional de Antropología e Historia, Universidad Quintana Roo, INACIPE-México, Instituto de Pensamiento Estratégico IPEA, Academia Superior de Seguridad Pública de la Policía Federal de México, Instituto de Acción Ciudadana de México, FLACSO México, Universidad Autónoma de México, Universidad Autónoma de Sinaloa.

**BELICE (1 entidad)**: Departamento de Policía de Belice

**GUATEMALA (6 entidades)**: CIPREVI, APNC, Policía Nacional Civil de Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Rafael Landívar.

**HONDURAS (2 entidades)**: Academia Nacional de Honduras, Instituto Tecnológico Policial.

**NICARAGUA (3 entidades)**: Grupo Cívico Ética y Transparencia, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Academia de Policía Nicaragua.

**COSTA RICA (7 entidades)**: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Escuela Relaciones Internacionales, Universidad de Costa Rica, Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Academia de Policía Costa Rica.

**PANAMÁ (3 entidades)**: SENAFRONT, Policía Nacional de Panamá, Academia de Policía Panamá

**COLOMBIA (13 entidades)**: Policía Nacional de Colombia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Centro de Investigación en Política Criminal, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Interdisciplinarios, Universidad de Cali, FES Colombia, EAFIT Medellín, Fundación Ideas para la Paz, Corporación Excelencia en la Justicia, CLAE-Colombia, Revista Criminalidad Centro de Investigaciones Criminológicas (DIJIN) Policía Nacional de Colombia, Fundación Friedrich Ebert Colombia.

**ECUADOR (4 entidades)**: Universidad Central Quito, Policía Nacional del Ecuador, FLACSO Ecuador.

**VENEZUELA (3 entidades)**: Venozolana de Televisión, Paz Activa, El Nacional Caracas.

**PERÚ (4 entidades)**: Programa de Seguridad Pública UNLIREC, CEDPE , FES-Perú, Universidad Católica.

**BOLIVIA (2 entidades)**: Beta Gama - S.A., CLAE-Bolivia.

**ARGENTINA (11 entidades)**: FLACSO Argentina, Strategic Support, Universidad Quilmes, Secretaría de Seguridad, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Centro de Estudios

21

sobre Genocidio. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales INECIP, Instituto Latinoamericano sobre Seguridad y Democracia ILSED, Escuela de Policía Local Preventiva de Mar del Plata, Asesoría Jurídica del Congreso de la República de Argentina.

**CHILE (10 entidades)**: Fundación Paz Ciudadana, Instituto de Estudios Internacionales, Centro de Estudios Estratégicos, Instituto de Seguridad Pública y Política Internacional CESC, INAP Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile, FLACSO Chile, Universidad de Valparaíso, CED, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

**BRASIL (7 entidades)**: Universidad Federal de Río Grande del Sur FRGS, Policía Civil Do Estado de Sao Paulo, Instituto Sou Da Paz, Universidad de Brasilia, Universidad de Sao Paulo, Grupo de Trabajo, VIVA Rio.

**PARAGUAY (1 entidad)**: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales IPEA, INECIP

**URUGUAY (1 entidad)**: UNESCO Uruguay Sector Ciencias Sociales y Humanos

**ISRAEL (1 entidad)**: Jerusalem Center for Public Affairs

**EGIPTO (1 entidadad)**: Embajada de España

**AUSTRALIA (4 entidades)**: School of Humanities and Social Sciences, The University of Melbourne, Vision of Humanity, Centre for Peace And Conflict Studies

3. **Indización internacional:**
Ver anexo de evaluación de parámetros de gestión científica y editorial hecho por LATINDEX a la revista "Policía y Seguridad Pública".

4. **Estudios publicados: Experiencias e impactos.**
Se entenderá en esta categoría como a todas aquellas investigaciones científicas y estudios estratégicos que han sido tomados en cuenta, valorados y utilizados para cumplir objetivos de diversa índole como los siguientes:

1- Convertirse en material de consulta privilegiado de primer nivel en organismos especializados de inteligencia en el Estado y otras instituciones en el extranjero.

**Resultado:** Los distintos números han sido solicitados para levantado de colecciones de consulta en comunidades de seguridad e inteligencia tan variadas como el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); el Centro de Inteligencia Policial (CIP); el Centro Antipandillas Transnacional (CAT); Subdirección Antipandillas (PNC) y otros similares.
A nivel internacional,los ejemplares han circulado hasta en el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional CISEN (México)

2- Como incremento de los acervos bibliográficos especializados de áreas de investigación en seguridad de distintas instituciones internacionales de seguridad y defensa.

**Resultado:** Destacan y constan por los registros y correspondencias recibidas entre otros las siguientes instituciones:

- Sistema de Bibliotecas, Documentación en información / Universidad de Costa Rica
- The Tampa University (Florida) Estados Unidos de América.
- FLACSO Argentina.
- Ibero- Amerikanisches Institute Preu Bischer Kulturbesitz, (Alemania).
- Instituto de Estudios Globales de Seguridad de Hamburgo, (Alemania).
- Instituto Iberoamericano – Fundación Patrimonio Cultural Prusiano (Alemania).







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

3- Utilizados para el desarrollo del planeamiento urbano en áreas deprimidas y empobrecidas.
**Resultado:** Atendido el estudio: *"Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de seguridad pública y prevención de violencia en el Municipio de Santa Tecla".* Año 1, vol. 1, 2011. Por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para ampliación de Calle de los Chorros; y por la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, para cambiar los trazos originales del Paseo El Carmen, y redirigir el planeo urbano en el sector norponiente del municipio.

4- Utilizados como insumo estratégico para el desarrollo de doctrina policial en el ámbito de Naciones Unidas, para el desarrollo del área crítica de operaciones de mantenimiento de paz en contextos post conflicto; así como también otras entidades que por distintos objetivos solicitaron otros estudios para los efectos de planeo de su trabajo y proyección de sus inversiones.
**Resultado:**
- *"El armamento de las pandillas salvadoreñas: Análisis de su letalidad, poder de fuego e implicancias de seguridad".* Año 4, vol. 1, 2014. Solicitado por Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); también solicitado por la División de Armas y Explosivos de la Policía Nacional Civil (PNC).
-*"Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025".* Año 4, vol. 2, 2014. solicitado por el Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Colombia y por Cooperación Japonesa (JICA), para el planeo de sus inversiones en la zona oriental del país para los próximos cinco años.
- *"El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstrucción de su autoridad".* Año 3, vol. 1, 2013. Solicitado por la Misión Diplomática Salvadoreña con representación en las Naciones Unidas. Además se ocupó como literatura obligatoria de lectura en seminarios de especialización de los mandos estratégicos de la Policía Nacional de Colombia, patrocinados por la National Defense University (Estados Unidos de América).

5- Utilizados como lecturas de estudio en carácter obligatorio para la formación del mando estratégico policial en otros países [en la República de Colombia; en el marco de seminarios especializados de transferencia de capacidades patrocinados por la National Defense University]. También para adiestramiento de nivel básico en policía de nivel básico, como es el caso de Panamá.

6- Para retroalimentación de programas de investigación y comunidades de expertos en el área de seguridad y asuntos latinoamericanos.

7- Para ruptura de paradigmas de seguridad, situación que ha generado la intersección cualitativa de los mundos académicos y los campos disciplinarios de la Estrategia y la Seguridad.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

**Cuadro (5)**
**Tipo de investigaciones y estudios publicados en la revista "Policía y Seguridad Pública" (2011-2015)**

| Tipo/Investigación | Rev. (1) 2011 | Rev. (2) 2012 | Rev. (3) 2013 | Rev. (4) 2013 | Rev. (5) 2014 | Rev. (6) 2014 | Rev. (7) 2014 | Total | Porcentaje |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Artículo científico /académico[7] | 3 | 5 | 3 | 3 | 5 | 3 | 2 | 24 | 47% |
| Estudio estratégico[8] | 2 | 2 | - | 2 | 3 | - | 4 | 13 | 25% |
| Informe estratégico[9] | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Balance estratégico[10] | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Estudio historiográfico | 2 | - | 1 | 1 | - | - | 2 | 6 | 12% |
| Estudio prospectivo[11] | - | - | - | 1 | - | 5 | 2 | 8 | 16% |
| **Total** | 7 | 7 | 4 | 6* | 8 | 8 | 10 | 51 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a los registros institucionales del CINC-ANSP
*El total de investigaciones de este número fue de (6); pero una de ellas presenta perfiles de estudio estratégico y prospectivo. Por ello se especifica así en la casilla.

**Nota importante:** Este cuadro fue incluido en un estudio publicado en la revista # 6 sobre *"Prospectiva de Seguridad"*, pero en su momento el muestreo de análisis abarcó hasta la revista # 5. He aquí la estadística actualizada hasta el recientemente publicado # 7 sobre "Pandillas y Extorsiones". Lo destacable acá se refiere al aumento significativo de los estudios estratégicos, que incluye los de índole prospectivo y rondarían el 41% de la producción total. Una tendencia que constituye un indicador importante y de mucho futuro, si se considera la esencia de la presente propuesta.

8- Para inauguración, desarrollo pionero y difusión de la cultura de inteligencia, cultura prospectiva y cultura estratégica hacia los ámbitos del quehacer de las comunidades de seguridad y la investigación científica en el rubro.

El Centro de Investigación Científica ha establecido comunicación con diversas entidades académicas y tanques de pensamiento, tanto públicos como privados. Lo anterior como producto del envío sostenido de ejemplares físicos de cada número y que ha contribuido a

[7]Son todos aquellos elaborados con la estructura IMRD (Introducción, materiales/ método, resultados y discusión). Apoyadas en las distintas disciplinas clásicas del mundo civil tales como: las ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales o biomédicas.

[8]Referidos a investigaciones apoyadas en análisis y perspectivas no convencionales, específicamente disciplinas científicas prevalecientes en los ámbitos de la seguridad y la defensa, que incluyen entre otras a la estrategia, geopolítica, inteligencia, prospectiva, etc.

[9]En la declaratoria de arbitraje y clasificación de trabajos de la revista "Policía y Seguridad Pública" del Centro de Investigación Científica su definición reza así: "Documentos originados en el ámbito de la burocracia pública, identificados como literatura gris; que es sistematizada para un uso potencial y práctico a través de su consumo por decisores y planificadores como su público meta primario y prioritario".

[10]De acuerdo al instrumento de la declaratoria de arbitraje ya mencionado, la definición textualmente dice: "Esfuerzos analíticos de tipo cuantitativo o cualitativo, que puede incluir como objeto legítimo de evaluación y estudio: coyunturas, períodos determinados, fuerzas en presencia, fortalezas – debilidades (Estados, partidos políticos, gobernantes, organizaciones y otros); bajo metodologías comparativas o de casos de estudio.

[11]Estos son parte de los Estudios Estratégicos y conciernen a la exploración del futuro, a la evolución probable de las tendencias actuales; atienden para el caso particular de la producción académica del Centro de Investigación Científica; la línea estratégica referida a "Estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad" que está declarada en la revista "Policía y Seguridad Pública".

mantener un importante esfuerzo de distribución internacional. El listado de estas importantes instituciones, se detalla a continuación:

**Entidades internacionales**

- Instituto de Estudios Estratégicos de España.
- Center for Hemispheric Defense Studies "William J. Perry" (Estados Unidos de América).
- Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Chile).
- Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Colombia (IEPRLI).
- Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de Costa Rica.
- Programa de Doctorado en Derecho / Universidad Francisco Landívar Guatemala.
- Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos de Nicaragua.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España).
- Instituto Iberoamericano – Fundación Patrimonio Cultural Prusiano (Alemania).
- Sistema de Bibliotecas, Documentación en información / Universidad de Costa Rica.
- FLACSO México.
- Instituto de Estudios Internacionales Universidad Santiago de Chile.
- Instituto Vasco de Criminología.
- National Defese University.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction Portugal.
- Instituto de Ciencias Sociales de Universidad de Lisboa, Portugal.
- FLACSO Argentina.
- Ibero- Amerikanisches Institute Preu Bischer Kulturbesitz (Alemania).
- Centro de Estudios y Cooperación Internacional (CECI).
- Ministerio de Defensa Nacional Colombia.
- The Tampa University, Florida (Estados Unidos de América).
- Instituto de Estudios Globales de Seguridad de Hamburgo, (Alemania).

## VI. Retroalimentación de propuestas anteriores[12].

**Desafíos estratégicos:**

1. **"Política de Investigación Científica institucional"**

Se carece de este instrumento en la ANSP, no se ha planteado como línea estratégica en ningún plan quinquenal. Existen dos factores que han mediado e impactado negativamente en la posibilidad de desarrollo de este asunto. En primer lugar la falta de competencias profesionales y capacidades en la comunidad docente, algo que arrastra la escasez de perfiles estratégicos, además de problemas que conciernen al vacío de cultura de investigación y a la proliferación de modus vivendi negativos en la institución por parte de un significativo segmento del sector docente. Y en segundo lugar, la omnipotente falsa

[12] Este apartado retoma todos los desafíos estratégicos planteados en el informe intitulado: "*Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP*". Lo hace desarrollando un planteamiento actualizado, situado a la altura de las nuevas circunstancias del entorno; pero todos, aspectos que en su origen continúan vigentes y constituyen imperativos de trabajo futuro. Documento estratégico presentado a la Dirección General el 30 de octubre de 2013. Consta de 16 páginas.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

creencia, que es con la constitución del Instituto de Educación Superior; la condición sine qua nom, por la cual puede generarse éstas políticas.
Esto equivale a esperar a contar con recursos para comprometer esfuerzos de construcción por algo y orientarlos luego hacia objetivos substantivos.

2. **"Sistema de Investigación Institucional"**
Mucho más complejo de montar si se carece de cultura de investigación y de un instrumento real y objetivo: La política de investigación. En un sistema de investigación institucional, caben los diseños ad hoc de unidades especializadas para la producción científica; la conducción de comunidad académica, la construcción de presupuestos sostenidos y los niveles de investigación entre otras orientaciones.
Es muy probable que cualquier baremo para investigadores que se requiera instituir, presente brechas notables para su funcionalidad y supervivencia. El perfil colectivo de la comunidad docente actualmente dista de los imperativos y estándares requeridos para la modernización educativa en el ámbito policial.

3. **"Agenda y Plan de Investigación y Análisis"**
A excepción del CINC que lo ha adoptado como cultura práctica. No existen ni programas de investigación, ni agenda en la ANSP. A pesar que se ha insistido en varios espacios de discusión, de la necesidad de adoptarlo en la comunidad docente y en quienes deben liderar ese particular asunto y que conciernen a los esfuerzos de planeamiento educativo. No se ha considerado una buena experiencia en esta materia y se han menospreciado las buenas prácticas derivadas de la misma.

4. **"Programas de Investigación en Seguridad"**
Ocurre una situación similar a lo anteriormente expuesto. Solamente se hace hincapié de que no se trata de un programa funcionando bajo requisitos estrictamente de carácter administrativo; sino de un reservorio de contenidos estratégicos que desarrollan líneas de trabajo, contribuyen a la reducción de brechas en materia de investigación y aportan al desarrollo de aristas y dimensiones de análisis ausentes y escasas en muchos ambientes institucionales y propios del ámbito de seguridad.

5. **"Relacionamiento Estratégico"**
Importante para un ente que prosiga por la senda de la especialización en los "Estudios de Seguridad"; profundizar el concepto de cooperación académica y científica bajo las modalidades de alianza internacional y la del asocio estratégico público –público. En el primer caso plantea desafíos de transitar a una cultura editorial bilingüe o multilingüe, estrechar vínculos con centros de investigación y participar en coinversiones e iniciativas de investigación. En el caso del segundo plantea que las distintas iniciativas y entes del sector público dedicadas a la investigación científica, aporten a los "Estudios de Seguridad" con otras perspectivas disciplinarias y se generen espacios para la coparticipación en proyectos avanzados de carácter transversal para el Estado.

6. **"Indizaciones especializadas"**
Se ha logrado seis indizaciones, pero existe el desafío de alcanzar igual cantidad para los años venideros. Esta estrategia de incorporación de los haberes de investigación en bases de datos especializadas, pretende extenderse a otros sitios como Hapi, Ebsco, Scielo,







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Redalyc y plantearse el reto de avanzar hacia la corriente principal de la ciencia (Science Index Citation). Cada indización se logra, comprometiendo una candidatura fuerte, cumpliendo parámetros, atendiendo compromisos nacionales e internacionales y dando estabilidad a las políticas editoriales y reglas del juego en el proyecto.

7. **"Planta de investigadores y comunidad de especialistas"**

Sin inversión en investigación para la seguridad, es complicado que el proyecto sea sostenible. No se puede pretender más productos con menos; y aunque la experiencia reciente parezca demostrarlo; continuando de esa manera, constituye un camino seguro al estancamiento y al hecho de que indizaciones más especializadas dejen de prosperar y la innovación editorial deje de avanzar por sendas de desarrollo constante. Sin planta de investigadores para aseguranza de la participación, en el tercio requerido para producción científica e incluso su remuneración adecuada, se puede lograr cualquier cosa, menos una situación estable basada en la alta identificación de los miembros hacia metas y retos mayores y por ende en su movilización hacia el rol de construcción pública de ideas de avanzada y esfuerzos rompe paradigmas.

8. **"Umbral económico y salarial"**

Tanto en la perspectiva de conversión de un CINC en un CINCEES, cómo de una modalidad de fortalecimiento cualitativo de un CINC. Es imperativo el establecimiento de nuevos rangos de plazas. Las existentes cuentan con techos económicos no competitivos y que vulnera el concepto de estímulo o incentivo para desempeños laborales más prolongados en el tiempo.

La estrategia acá debe partir de la base de dignificación económica de un equipo de trabajo y la propuesta de una nueva frontera salarial que traiga consigo mayores umbrales de realización personal y profesional para los miembros.

9. **"Nuevos productos de investigación "**

Parte de las credenciales académicas de un tanque de pensamiento o centro de investigación descansan en el grado de asertividad, influencia en áreas críticas y uso potencial de su producción científica. Por ello la diversificación de productos avanzados, su circulación entre los públicos meta estratégicos que se han concebido y la efectividad en la distribución internacional de los mismos; son aspectos indisolubles y vinculados entre sí. El contacto con nuevos evaluadores, constituye la plataforma de expansión de las redes profesionales y de expertos para la cooperación académica; estimularlo resulta de orden fundamental. Hacerlo responsablemente también es importante y ello implica, el igual concurso de argumentos sólidos y los distintos paradigmas en los que se apoya la investigación apegados a los formatos científicos de las distintas comunidades de especialistas.

10. **"Gestión de información y documentos"**

Un gestor de la investigación en seguridad, debe desarrollar el componente de la información virtual y los centros de documentación. El CINC cuenta con un Centro de Documentación e Información (CEDIN); pero el techo para que este cuente con colecciones especializadas en su haber de literatura, pasa por considerar y tratar tres aspectos de relevancia. Por una parte identificar las necesidades de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y la Policía Nacional Civil (PNC) en matera de requerimientos educativos, de





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

materias especializadas y de sistemas de trabajo. En segundo lugar de habilitación de mecanismos de compra virtual, conductos del comercio electrónico, que posibiliten el acceso a la literatura muy especializada y actualizada, que de momento no puede ser cubierta por ninguna oferta nacional. Y en tercer lugar inversiones estratégicas significativas en la plataforma informática que a la fecha es totalmente ineficaz. No sólo cuenta con una conexión lenta, sino que es inoperante para los menesteres de enlace con otras bibliotecas virtuales. La inestabilidad de la red interna conlleva que en diversas ocasiones, las publicaciones de "Policía y Seguridad Pública" no se hayan alimentado para las distintas bases de datos; por problemas de origen en los servidores de la ANSP. Situación inaceptable, debido a la ausencia de una política de desarrollo informático institucional.

**Cuadro (6)**
**Consolidado del Centro de Documentación e Información (CEDIN)**
**(hasta Julio 2015)**

| | Préstamos | Bibliografía impresa | Bibliografía Digital | Audiovisuales | Tesis* |
|---|---|---|---|---|---|
| Centro de Documentación e Información | 786 | 946 Títulos | 5,000 archivos periodísticos | 83 | 98 |

*Corresponde a los distintos cursos de ascensos que han desarrollado hasta 2014







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

## VII. CONTRAPROPUESTA RELACIONADA AL ÁREA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN EL MARCO DE LA REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA DE LA ANSP Y SU CONTEXTO DE CONVERSIÓN A INSTITUTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (IES)[13]

**Propuesta fuerte:**

**Propuesta 1:** El Centro de Investigación Científica debe contar con un estatuto de autonomía que le permita mayor margen de desarrollo para alimentar sus líneas de trabajo basadas en la proyección extra institucional e internacional. Una especie de equivalente a lo que el IUDOP (Instituto de Opinión Pública) tiene en la Universidad Centroamericana; el ICTI (Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación) en la UFG; y el Centro de Políticas Públicas de la ESEN (Escuela Superior de Economía y Negocios). Estos últimos son una especie de tanques de pensamiento y tienen sus programas de investigación y su agenda; pero no solamente atienden las prioridades institucionales de la universidad, sino también un énfasis de trabajo fundamental hacia los problemas, áreas críticas y materias específicas que les dieron origen como entidades. En cuanto al sector público existen otras fórmulas y figuras de entidades de educación superior como el CAEE (Colegio de Altos Estudios Estratégicos) y el IEESFORD (Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática); ambas están vinculadas a estructuras ministeriales de los sectores de Defensa y Relaciones Exteriores, su labor fuerte se basa en una oferta educativa de nivel de postgrado pero la proyección social y la investigación político estratégica propia de este tipo de entes ha tenido poco desarrollo y constituye su déficit principal. Porque también arrastran la falla de origen, que concierne a ser evaluadas como universidades, cuando en estricto sentido no lo son.

En el caso del CINC por haber desarrollado un tipo de investigación de nivel político estratégico, debe ser mejor financiado y reforzado en planta, establecido y ubicado en un ámbito dependiente de la máxima unidad jerárquica de la estructura (Dirección General y Sub Dirección Ejecutiva). Por supuesto que este se apoya en agenda y programas que es lo que no existe en el sector docente y donde se quiere propiciar otro tipo de investigación más básica. En el marco de esta propuesta que nos parece la más vanguardista y prudente, el CINC debe convertirse en una unidad de staff, específicamente un Centro de Investigación Científica y de Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES), recogiendo la agenda de desarrollo que ya se presentó en una propuesta pasada. No hacerlo implicaría que los riesgos de la inercia institucional, del burocratismo y la falta de visión estratégica propios de los cambios de timón, los relevos de los liderazgos ó las reformas mal concebidas y conducidas, se incrementen y terminen ahogando esta iniciativa que ha sido sumamente avanzada en su género. ***Esta propuesta constituye el seguro de vida de esta experiencia, la garantía de su permanencia como blindaje***

[13] La presente sección constituye el texto íntegro y mejorado de un documento de dimensiones regulares, que el Centro de Investigación Científica, a través de su coordinador principal; entregó a personal de la Unidad de Planificación Institucional (UPI), como insumo base preliminar. El propósito del mismo se refirió a enriquecer la concepción general y el stock de propuestas internas en torno a la función estratégica de la investigación científica. Remitido el miércoles 15 de abril de 2015, por vía de correo electrónico.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

***preventivo contra toda iniciativa que socave su desarrollo. Además es imperativo que funcione y se expanda con el formato que se propone, porque el entorno de seguridad es complejo y en ninguna entidad del Estado se generan estos productos diseñados y concebidos para los decisores del ámbito público, en este caso del campo de la seguridad.*** Todo lo anteriormente planteado en esta propuesta constituye la sustancia del concepto estratégico en el que debe modelarse el futuro del CINC. Recuérdese que a nivel de políticas editoriales, objetivos estratégicos y concepto estratégico de investigación; el vínculo orgánico es hacia la comunidad de seguridad y entre los impactos esperados es la incidencia fundamental en el fortalecimiento del aparato policial y de seguridad, las políticas públicas del sector y la educación policial en el nivel superior de postgrados. Los aspectos antes mencionados surgen del imperativo de fomento de la cultura de investigación para superar los graves problemas del país en materia de seguridad pública y por lo tanto el proyecto institucional CINC ha contribuido a llenar el vacío existente en materia de estudios estratégicos de seguridad, esfuerzo que debe continuar.

***Propiciar condiciones para el desarrollo del CINC y su conversión progresiva en un tanque de pensamiento para la seguridad, consideramos es la opción más inteligente y avanzada con la cual la ANSP puede capitalizar la experiencia y los logros del CINC y por lo tanto propiciaría un umbral para su potenciación.***

**Crítica a la propuesta de la División de Estudios.**

En el caso de que se plantee una División de Investigación y Proyección Social o su variante una Sub Dirección de Investigación y Desarrollo, este modelo presenta los siguientes inconvenientes:

A. Un departamento de difusión y divulgación únicamente contribuiría a la burocratización de esta entidad pública. Siendo esta función básica una responsabilidad de la estructura institucional en su conjunto en su labor de apoyos logísticos y otros menesteres inherentes a la divulgación. Lo más probable es que los ciclos de trabajo en estas funciones específicas se reducirían a dos por año, trayendo como consecuencia la subutilización de personal y su respectiva carga salarial. En definitiva no es consecuente con un verdadero mecanismo institucional que solvente aspectos de logística y coordinaciones. A manera de ejemplo, de acuerdo a la experiencia del CINC los públicos meta de sus producciones científicas se encuentran en las altas esferas del Estado, específicamente las comunidades de seguridad, defensa, inteligencia y relaciones exteriores; esto plantea un esfuerzo extra institucional de divulgación y distribución, requiere el concurso del más alto nivel para efectos de establecimiento de contactos, enlaces y puentes para llegar a los respectivos destinatarios. No es una cuestión que concierna únicamente al CINC sino que concierne a la organización institucional pues es una expresión de su rostro, imagen y diplomacia hacia afuera.

B. El formato adoptado para la conversión de la ANSP en un Instituto de Educación Superior (IES), recoge por la influencia de la Ley General de Educación Superior las funciones tradicionales de toda universidad referidas a docencia, investigación científica y proyección







ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

social. A pesar de que la ANSP no es una universidad y arrastra los defectos de fábrica originados en la ley y agravados por las concepciones imperantes tanto en los pares evaluadores del Ministerio de Educación (MINED) y la comunidad al interior de la ANSP. Nos parece desacertado reducir la proyección social a una unidad dependiente de un supuesto ente rector de la investigación en la institución. De tal forma que recomendamos que no sea incluida como área subordinada y que tampoco emplee la fórmula de fusión de ambas funciones estratégicas; sobre todo si se considera que es sumamente exigua en recursos y endeble en planta de personal especializado. En muchos casos reales la fusión de ambas funciones se ha mostrado inoperante y desastrosa y por lo general ha planteado el desarrollo desigual de las mismas, puesto que la proyección social es algo que involucra a la organización, que crea sus propios requerimientos, establece sus vasos vinculantes y de comunicación con el entorno y los actores que en él se desenvuelven y que se asumen como públicos prioritarios.

C. No es prudente ni razonable incluir dos o más tipos de investigación en una misma estructura. Por ejemplo propiciar la cohabitación entre esfuerzos de investigación político estratégica con otras más de tipo educativo-curricular. Lo anterior se debe a muchos factores críticos tales como: La existencia de dos sedes físicas y su consiguiente impacto en la fragmentación organizacional; las funciones y roles que desarrollan docentes e investigadores en sus propios ámbitos y comunidades son distintas en esencia, puesto que unos carecen de práctica docente y otros de experiencia sistemática en materia de investigación y el levantado de estudios científicos. De tal manera que lo más factible es que un tipo de investigación de nivel educativo-institucional debe asimilarse en la estructura de la División de Estudios que constituye el nicho base de la oferta y praxis educativa, y a la que es lógico que esté vinculada. Por ello es contraproducente que la misma exista como un componente parte de una División de Investigación y Proyección Social; corriendo el riesgo en el proceso de mostrarse aislados del proceso educativo. Lo anterior estaría planteando la desmovilización de una mega estructura, que en caso de existir tendría que generar cinco subproductos de gran importancia, entre estos: 1) Sistema de investigación institucional; 2) Política de investigación institucional; 3) Agenda de investigación institucional; 4) Programas de investigación; 5) Líneas estratégicas de investigación. Estos componentes serían de rigor, porque conllevan a la activación de esfuerzos principales, niveles de investigación, actores responsables, publicaciones especializadas, públicos meta estratégicos y condiciones para el planeamiento, la verificación y el control.

**Conclusión:**

No es procedente ninguna modalidad de División de Investigación y Proyección Social en el diseño examinado, más aún si para ello pretende absorber la experiencia exitosa del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP. Así como también constituiría una vía ruinosa la asimilación del CINC dentro de una estructura mayor, en este caso la División de Estudios.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 467-502

Centro de Investigación Científica CINC 2015

En el caso de la primera modalidad apuntada, pudiese desarrollarse sí y solo sí se cumplen dos condiciones fundamentales:

1. Su no dependencia jerárquica de la División de Estudios, y si por el contrario de la Sub Dirección Ejecutiva y la Dirección General.
2. La decisión política, legal e institucional que habilite la conversión del Centro de Investigación Científica CINC en Centro de Investigación Científica y Estudios Estratégicos de Seguridad (CINCEES). Esta estructura puede existir en simultáneo y en el marco de un ámbito claro de diferenciación con una División de Investigación y Proyección Social. La insistencia en una investigación de nivel básico curricular-educativa, debe ser concebida, desarrollada y liderada por la comunidad docente, que es la que se inscribe en la cotidianidad de esos menesteres y propiciar así su propia experiencia.

# CONOZCA MÁS

* Libros 

* Web 

* Cine 

# FURTHER READING

* Publications



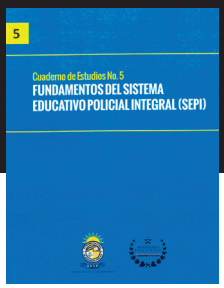
* Web



* Film



LIBROS




Academia Nacional de Seguridad Pública. (2015). **"Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)".** Cuaderno de Estudios N° 5. San Luis Talpa, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública. Primera Edición. 226 páginas.

## Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)

Discutir, definir y difundir el Sistema Educativo Policial (SEPI), ha sido un logro importante en la historia educativa y policial de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). A este logro se agregarían dos más, que son consecuencias directas del SEPI, estos son: el acuerdo ejecutivo de autorización de funcionamiento del Instituto Especializado de Nivel Superior (IES-ANSP) (agosto de 2013) y el inicio de la carrera de Técnico en Ciencias Policiales (julio de 2016). Con dichos logros, la ANSP dejó de ser una academia con educación no formal, para convertirse en una institución de educación superior, lo que significa, abandonar las acciones de una institución educativa informal para realizar actividades propias de una entidad regida formalmente por la Ley de Educación Superior (El Salvador), que en adelante obligará a que todo su quehacer educativo sea apegado al de una institución de educación superior.

El documento que sistematiza los Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral, que aquí se sintetiza, está dividido en nueve capítulos, de los cuales, el primer capítulo se refiere a los antecedentes, la contextualización y la evolución histórica de la ANSP, retomando los aspectos coyunturales más importantes en sus veinticinco años de creación, por ejemplo, la primera graduación de policías sucedida en febrero de 1993.

El segundo capítulo explica el marco jurídico, social y educativo en el que se fundamenta el SEPI; destacando el legado dejado por la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), ya que una de sus funciones, fue verificar el estricto cumplimiento de los Acuerdos de Paz y ese trabajo provee de fundamentos insoslayables para la educación policial actual.

En el tercer capítulo se establece el concepto, finalidad, objetivos y lineamientos curriculares del SEPI. Aquí es necesario señalar, que uno de los objetivos fundamentales perseguido desde un inicio, fue desarrollar un modelo policial que respondiera a las exigencias y desafíos que la sociedad salvadoreña demanda; además, provocar que cada una de las unidades

que componen la estructura de la ANSP se apropiara de este modelo de cara a su implementación, y al mismo tiempo, favorecer al autoconcepto de un Instituto Especializado de Educación Superior.

El cuarto capítulo está referido a la organización curricular que configura a las carreras de la formación policial en sus diferentes niveles: Técnico, Tecnólogo y Licenciatura en Ciencias Policiales, además de la Maestría y el Doctorado en Seguridad Pública. Como dato de contexto debe mencionarse, respecto a su aplicación, que en julio de 2016 se inició con la primera promoción de la carrera de Técnico en Ciencias Policiales, esperando que al finalizar el Plan Estratégico Institucional 2014-2019 el IES-ANSP funcione completamente con las tres carreras de pregrado.

En el quinto capítulo se expresa el modelo educativo adoptado por la ANSP para la formación profesional policial, donde se destaca la fundamentación teórico educativa, el enfoque curricular y los principios curriculares. En este capítulo se destaca que el SEPI, como paradigma educativo policial, debería desarrollarse como un proceso en el cual el estudiante logre integrar los conocimientos, las habilidades, actitudes, valores, emociones para responder al desafío de la seguridad ciudadana.

El capítulo seis está referido a la gestión académica y las rutas de formación en la carrera policial. Con el SEPI se pretende consolidar un sistema educativo flexible, que responda a la dinámica actual del servicio de policía que se requiere en aspectos de cobertura, calidad y oportunidad.

En el capítulo siete se hace referencia a la ANSP como un Instituto Especializado en Educación Superior, sus políticas y gestión institucional. Al mismo tiempo se definen las principales funciones del IES-ANSP, tales como planificar las actividades académicas, lo cual se hace en el ámbito de la política institucional, para decidir acerca de las acciones y estrategias que orientan los procesos pedagógicos y administrativos propios de una institución de educación superior.

En el capítulo ocho sobresalen los requerimientos para el desarrollo del SEPI, siendo las competencias del personal académico las que se destacan como claves en la formación policial, especificando claramente las que involucran al sector docente.

Finalmente, en el capítulo nueve se reflexiona sobre las perspectivas de desarrollo próximo de la ANSP. En donde se proyecta que pueda ponerse en marcha el SEPI a corto plazo, para que la sociedad salvadoreña cuente con una oferta de formación policial más actualizada y pertinente, con





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

carreras totalmente innovadas que fortalezcan la seguridad pública y la paz social.

De acuerdo a lo arriba expuesto, la importancia de los Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral SEPI, como Proyecto Educativo Institucional, es formar de manera integral a los profesionales en Ciencias Policiales y Seguridad Pública, comprometidos con los principios, valores democráticos y el respeto a la dignidad humana, mediante la implementación de un modelo educativo policial que integre las funciones de la docencia, la investigación científica y la proyección social, contribuyendo así a la solución de problemas relativos a la seguridad ciudadana.

El libro en cuestión puede definirse como un Proyecto Educativo Institucional construido colectivamente y conformado por un conjunto de componentes que, interrelacionados, permiten diseñar, desarrollar y evaluar el proceso educativo policial. Sirve de sustento filosófico, didáctico y metodológico del quehacer académico y administrativo del IES-ANSP; además, es una referencia útil para investigadores educativos e investigadores del área de seguridad, con el cual pueden realizarse análisis de educación comparada con otras academias de policía de la región.

**Sinopsis elaborada por William David Martínez**
Director de Investigación y Proyección Social
Instituto Especializado de Nivel Superior
Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

WEB




Monjardet, Dominique. (1997). **"La formación inicial y la cultura profesional de los policías"**. Revista Catalana de Seguretat Pública, (1), pp. 13-28. Recuperado de: http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/viewFile/207071/277680



**La formación inicial y la cultura profesional de los policías**

Este documento presenta una investigación longitudinal realizada con 1167 reclutas de la 121ª promoción de alumnos guardianes de la paz de la Policía Nacional (Francia), que ingresó en enero de 1992 y egresó en diciembre del mismo año. El estudio estuvo a cargo del Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI). Su objetivo fue comprender las modalidades y los contenidos de la socialización profesional, los procesos en virtud de los cuales los jóvenes que han ingresado a la Policía son transformados por el contacto con sus colegas, y la experiencia profesional acumulada de cara a la cultura profesional propia. Los recursos utilizados en el estudio incluyen cuestionarios periódicamente administrados y fotografías que posibilitan advertir los cambios externos en la población, a medida que van integrándose en el universo profesional policial.

La población objeto de estudio mostró 3 puntos en común, a saber:

1. Más de 4 quintas partes de los reclutas conocen personalmente a policías o gendarmes, y más de la tercera parte mantiene lazos familiares con policías. A juicio de los autores, este vínculo pesa más que la publicidad, para decantarse por esta opción profesional.

2. Demuestran esperanzas y confianza en la institución, ya que manifiestan unanimidad en cuanto a las posibilidades de hacer carrera y de promocionarse en ella.

3. Conciben su profesión como generalista y polivalente, apoyados por un saber empírico y una verdadera cualificación. No es significativa la concepción de una Policía centrada en el combate a la delincuencia y distante del público.

Se advierten además 4 factores de diferenciación entre la población objeto de estudio:



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

1. En relación a las motivaciones de la elección profesional, se advierten 2 polos: Los que han decidido ser policías y afirman que en un contexto diferente optarían siempre por ello; y los que han optado por un empleo en la función pública y que habrían preferido eventualmente otro. Los primeros son más numerosos que los segundos y, en todo caso, la vocación es un factor importante de reclutamiento.

2. Una quinta parte son del sexo femenino. Son más jóvenes y muestran con frecuencia una motivación más fuerte; presentan mayor optimismo frente al trabajo, respeto por las reglas y menor inclinación al uso de la fuerza. Llama la tención que en lo referente al uso de las armas, muestran igual o mayor propensión que los reclutas.

3. La experiencia policial se ha dado por 2 vías: La afiliación y el servicio militar obligatorio que se puede prestar como policía auxiliar o como gendarme auxiliar. Los que se vinculan afiliándose con la Policía, se muestran más motivados y optimistas; en tanto los que han tenido experiencia previa, se muestran menos motivados y escépticos.

4. En relación con la ley, se advierten 3 representaciones de la norma: Para unos es un obstáculo para la eficacia policial, para otros un marco necesario para la vida en sociedad y, para los otros, es simplemente la transcripción o codificación de un conjunto de valores. Esto señala un punto central para la enseñanza en términos del aprendizaje de la deontología.

Al cabo de un año, se observó en la población una reubicación de las expectativas y de los proyectos iniciales marcada por un mayor realismo. Hay un desencanto relativo más a la institución policial que a la profesión y un desencanto relativo a las relaciones de la profesión, así como a la relación Policía-público. Es posible advertir 5 ámbitos principales en relación a sus opiniones y actitudes:

1. Manifiestan críticas a la formación por contenidos que no han respondido a sus expectativas, así como por los métodos empleados; en tanto que los formadores han sido valorados en manera desigual. En este punto la crítica de fondo es que la función policial solo puede ser aprendida en la práctica y a través del ejemplo de los policías veteranos. Se reproduce la disyuntiva sobre 2 modelos de aprendizaje de la función policial, a saber, la escuela y la calle.

2. La concepción inicial sobre la profesión tiene un cambio significativo. Se potencia la idea del guardián de la paz polivalente. La honestidad aparece como la virtud cardinal. La concepción sobre la vocación marca diferencias. Para unos, la profesión se define sustancialmente por tareas y responsabilidades; otros entienden la profesión en términos de empleo y condiciones de trabajo. Es importante ver que mientras un grupo ha aceptado la formación, otros la han rechazado al endurecer sus posturas contra la norma en el ejercicio de la función policial.

3. Las ideas sobre las concepciones de la función policial, tareas y medios; se van aproximando a la visión de la Policía centrada en las tareas represivas, especialmente en el control de la delincuencia. Las mujeres doblan a los hombres en su inclinación por un modelo de Policía de servicio público de proximidad, generalista, con misiones extensas. Por unanimidad, la población encuestada señala que la Policía cuenta con medios insuficientes para el desarrollo de su labor; pero un tercio se divide en 2 visiones: Para unos, los policías están bien formados, motivados y la organización de los servicios es eficaz; para otros, los policías están mal formados, carecen de motivación y la organización debe ser revisada.

4. Se advierte una erosión de las expectativas relacionales, dado que la percepción sobre policías municipales y la seguridad privada ha sufrido un serio deterioro. Por el lado de la relación con la sociedad, aparece una pluralidad de concepciones, destacando la de quienes afirman que los policías están en una torre de marfil, y la de quienes afirman que son portadores de un modelo de servicio público que no se absorbe en una administración centralizada, atemperada por la preocupación de proteger la imagen de la Policía y el grupo.

5. Se advierte un posicionamiento diferencial de los reclutas en su relación con la ley, advirtiendo que las concepciones originalmente observadas en enero, no han cambiado en lo sustancial a diciembre, manteniendo las actitudes que registraron al inicio del estudio. Es posible afirmar en este caso que la escuela no inculca una doctrina que sea a la vez clara y fuerte. Si la escuela enseña reglas, prescripciones y normas, no es evidente que enseñe eficazmente la razón en el doble sentido de fundamento (el Estado de derecho) y de comprensión de las mismas (civismo).

El estudio concluye que la socialización impartida por la escuela, es apenas un esbozo que se complementa y confirma mediante el contacto con los colegas y el público en el terreno. Los rasgos esenciales de este proceso son:





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

La adopción masiva de una serie de estereotipos definidos por la cultura profesional policial, siendo el núcleo duro de tales estereotipos, la actitud ante los medios de comunicación. Es importante señalar que, aun cuando la honestidad aparece como la cualidad elemental y primaria requerida por la profesión, la tensión entre efectividad policial y el cumplimiento de la norma tiende a aparecer para la mayoría de los reclutas.

Los ejes sobre los que se posicionan los reclutas son: La relación con el público y la relación con la ley. De su postura en estos campos se derivan sus posiciones en otros ámbitos de la actividad profesional, así como la forma e intensidad de su identificación con la profesión policial.

A la luz de los hallazgos, la enseñanza de la escuela no destila una ortodoxia obligada. Sin embargo, cabe reflexionar sobre el deseable equilibrio entre el respetable y necesario pluralismo de las opiniones y la adhesión a un núcleo de principios de cara a lo que significa la fuerza pública y los medios para el logro de sus fines.

**Relevancia del estudio**

La naturaleza del estudio, sustancialmente longitudinal, es de gran valor metodológico para evaluar el impacto de la formación policial, dado que permite valorar paulatinamente las modificaciones observadas en las percepciones y en el estilo de vida de los policías en formación.

Es significativo apreciar que el estudio revela, tal como ocurre actualmente en El Salvador, la afiliación como un factor significativo para la incorporación a la profesión de policía, siendo este hecho más importante que la publicidad. Igual relevancia reviste el hecho de identificar un número significativo de personas que buscan la profesión policial como un medio para ganarse la vida, y la valoración en torno al hecho que ello no niega la vocación como algunos lo han pretendido señalar en el caso salvadoreño.

De la misma suerte, es importante advertir que hay elementos propios de la cultura policial que están presentes en diversas latitudes, tales como las concepciones en torno a las normas y la efectividad policial, la relación con los medios de comunicación, la relación con otros actores de seguridad privados, y la relación con la comunidad misma.

El estudio ahora comentado, confirma retos en torno a la formación policial de cara a su efectividad más allá del deber ser, respondiendo a las inquietudes presentes en todos los cuerpos policiales que argumentan que las instituciones de formación se alejan de la realidad policial; pero

reafirman lo que desde siempre se ha dicho en los centros de formación: Que la preparación del personal policial no concluye con el egreso del centro de formación, sino más bien, se consolida y potencia con la articulación entre la formación y el desarrollo de la profesión que se realiza en el ejercicio de la función policial, como síntesis entre los marcos normativos (legales, deontológicos y procedimentales) con las exigencias de un entorno social concreto.

Otro reto presentado por el estudio, es el de lograr una efectiva formación en el ámbito deontológico. El evidenciar que luego de un año de formación las actitudes sobre la norma jurídica no se modifican, y que por el contrario han ido endureciéndose, aunado al rechazo a los medios de comunicación y al deterioro de las expectativas relacionales; indica que la universalización de la concepción verdaderamente democrática de la función policial es aún tarea pendiente en el mundo. La sola percepción de la ley como un freno a la función policial, debe ser tema de preocupación para cualquier ciudadano. Si la función pública ha de concebirse como un servicio del Estado a la ciudadanía, tal servicio no puede estar restringido al desarrollo adecuado de una determinada técnica de intervención; lejos de ello, exige que todo procedimiento sea valorado y aplicado a la luz de una concepción verdaderamente comunitaria de la labor policial.

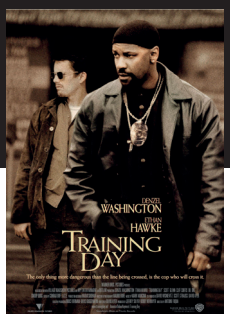
Otro hallazgo que llama a reflexión, es la necesaria participación de la mujer en la Policía. Si esta ha de ser representativa de la sociedad a que sirve, es menester que refleje la conformación de la sociedad en su conjunto. Queda como tarea a estudios nacionales verificar si las cualidades exhibidas por las reclutas participantes del estudio realizado son replicadas por las mujeres en El Salvador, lo cual sería una razón de más peso para potenciar la progresiva y significativa participación de la mujer en la institución policial.

Otro reto evidenciado para las instituciones de formación policial, es la real valoración del currículo oculto, dado que el estudio indica que la percepción de la labor policial, más allá de la represión del delito, va cediendo paso a las concepciones que ponen énfasis a la función represiva de la Policía. Algo no está funcionando bien en los procesos formativos si tal es el caso.

**Sinopsis elaborada por José Antonio Guzmán Cardona**
Director de Investigaciones
Instituto Especializado de Nivel Superior
Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

CINE




**TÍTULO ORIGINAL:** Training day; **AÑO:** 2001; **DURACIÓN:** 122 minutos; **PAÍS:** Estados Unidos de América; **DIRECTOR:** Antoine Fuqua; **GUIÓN:** David Ayer; **MÚSICA:** Mark Mancina; **FOTOGRAFÍA:** Mauro Fiore; **ACTUACIONES:** Denzel Washington, Ethan Hawke, Scott Glenn, Tom Berenger, Harris Yulin, Raymond J. Barry, Cliff Curtis, Snoop Dogg, Macy Gray, Charlotte Ayanna, Eva Mendes; **PRODUCCIÓN:** Warner Bros. Pictures, Village Roadshow Pictures y NPV Entertainment; **GÉNERO:** Thriller, acción, película policial, drogas.

## Día de Entrenamiento

Sin lugar a dudas, "Día de entrenamiento" constituye en un filme que sorprende gratamente en materia de producciones sobre el género policiaco y que se hayan realizado de forma destacada recientemente, teniendo en cuenta que aunque no fue un rodaje llevado a cabo en su totalidad desde un formato original y realizado con una orientación educativa, permite abordar las problemáticas y dilemas éticos en los que discurre la formación policial y la práctica policial; sin dejar de lado, el hecho de que a pesar de evidenciar algunos vacíos en la construcción narrativa, estos no representan impactos determinantes que desdibujen la rigurosidad, estilo y profesionalismo de las actuaciones tanto de los protagonistas, como del director de la película.

Se trata de una producción cinematográfica que plantea la historia de dos oficiales de policía que se encuentran en el ejercicio de su labor policial de rutina, siendo uno de estos, Jake Hoyt (Ethan Hawke), un oficial de policía novato, lleno de expectativas, con principios y valores bien marcados heredados de su proceso de formación policial adelantado en la academia de policía, donde lo principal en su profesión es brindar un buen servicio a la comunidad y enfrentar el crimen y los delitos que afectan a la sociedad; por tal motivo, Hoyt llega trasferido por voluntad propia a la unidad anti–drogas de la ciudad de los Ángeles en los Estados Unidos; siendo el escenario donde discurre su primer día de trabajo en la nueva unidad, recorriendo el sector asignado por la comandancia al lado del segundo protagonista de la película, el cual es el oficial de policía Alonzo Harris (Denzel Washington), el cual representa a un veterano oficial de policía del escuadrón anti-drogas, caracterizado por generar una ruptura entre la forma correcta de realizar los procedimientos en el ejercicio policial y la forma de lograr resultados sin medir consecuencias, siendo Harris en su papel, el oficial de policía que evoca tanto los vicios, como las formas no convencionales en que discurren las relaciones entre algunos oficiales de policía con los delincuentes en las calles; llegando a tal punto en su proceder, de no marcar una diferencia notoria entre sus actuaciones y la de los criminales que circulan en los sectores conflictivos de la ciudad de

los Ángeles, ante los cuales se enfrenta en su labor, poniendo en escena las malas actuaciones que realiza un oficial de policía cuando la ética y la misión policial no son elementos determinantes de su accionar, demostrando el antagonismo ante lo que busca la institución policial que es el bienestar de la sociedad. A través de actuaciones no convencionales, dejar en entredicho la forma de combatir y enfrentar el crimen, cuyo objetivo principal es el de aprisionar a los capos de las drogas y combatir las estructuras delictivas responsables del tráfico en las calles de la ciudad.

En el transcurso del día de servicio, Hoyt se encuentra atónito por la forma en que su compañero Harris no respeta los mínimos éticos que debe representar un oficial de policía, demostrando en sus actos un desprecio total y permanente por los protocolos, valores y principios inculcados en la educación policial, fundamentados en la academia policial, donde sin escrúpulos irrespeta cualquier representación oficial; sin embargo, la trama de la película aumenta su intensidad y pone en escena los factibles escenarios a los que se puede ver inmerso un policía novato, entre los que se encuentran, los que son inculcados en los procesos de formación policial y que a veces contrastan con la realidad con que encuentran los policías en el ejercicio de su profesión; por tanto, es un filme que permite analizar la justificación que el oficial de policía Harris da sobre la forma poco ortodoxa de luchar contra el crimen, planteándolo con ferocidad y justificándolo como el uso de los mismos recursos con que los criminales contemporáneos se enfrentan en las calles a las fuerzas de policía, logrando con esto confundir a Hoyt en sus principios y persuadiéndole con el argumento que en la calle los policías deben estar al mismo nivel de los delincuentes si quieren lograr resultados de verdad efectivos en contra del crimen y en beneficio de la comunidad; llevando con esto, a analizar desde lo reflexivo sobre el papel de la educación policial impartido en la academia de policía y sobre la realidad en que discurre el ejercicio profesional de los policías en las calles combatiendo los delitos.

Seguido a esto, se puede decir que el tema central de reflexión en la educación policial a que lleva la película, se situa en la interrogante sobre cuál es la función de la "Educación Policial", evidenciando que en las calles parece que reinara lo que en palabras atribuidas a Maquiavelo sería "El fin justifica los medios", donde sin duda alguna está representado en el filme por el oficial de policía Harris, siendo el personaje que se aproxima con dicha máxima, propiciando el debate y el análisis sobre los grandes abismos que pueden llegar a presentarse entre la formación policial y la práctica policial; por tanto, se presenta en la trama de la película la posibilidad de observar el papel de Hoyt, como un oficial de policía novato





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

que aún posee los valores éticos que le fueron inculcados en su proceso de formación policial, los cuales son puestos en tela de juicio y a prueba al momento de ser contrastados con la realidad encontrada en su servicio en las calles, donde se pone a dudar al ser humano en medio del juego sucio propuesto por el oficial de policía Harris, constituyéndose en un elemento que a medida que avanza el filme no plantea juicios ni morales, ni éticos; sino que permite dejar a criterio del espectador la posibilidad de considerar desde su perspectiva, la intención de instalar la responsabilidad sobre quién porta la razón en el desarrollo de la trama; comprendiendo que aunque los protagonistas están en medio y bajo responsabilidad de sus decisiones, se plantea un escenario complejo y confuso que llega a confrontar la conciencia de los espectadores que deciden analizar el desenlace de la película.

Por tal motivo, es un filme que no escatima esfuerzos en demostrar la realidad en la que pueden estar inmersos los policías en su ejercicio profesional, que sin estar caracterizado por la lógica violenta en que se presentan las escenas de acción en los filmes policiacos, el "Día de Entrenamiento", permite establecerse como una película que parece invitar a la reflexión filosófica desde la educación policial, ya que de forma directa pone en escena el dilema tanto ético, como moral de los protagonistas, dejándolos expuestos a los criterios de decisión y subjetividad que puedan elegir. Aunque ambientando algunas escenas cargadas de la violencia característica de los escenarios callejeros en que discurre la profesión policial y en los cuales convergen los delincuentes, logra un impecable trabajo sin el tinte sensacionalista del cine comercial y más bien poniendo en materia de análisis a los personajes que la protagonizan, facilitando la observación detallada en materia educativa y sumado al contraste que se presenta entre lo que se enseña en la academia policial y lo que se vive en la realidad en los escenarios donde intervienen los policías en el ejercicio de su labor.

Es de resaltar, la forma impecable en que es realizada la película, permitiendo observar en la dirección de Antoine Fuqua, un gran logro en materia de filmes policiacos, ya que articula a través de su rigurosidad y exigencia profesional el desprecio por las formas convencionales en que se realiza el cine tradicional (obviando en algunos pasajes del filme los trucos de cámaras que pretenden generar un suspenso inducido); por tal motivo, se presenta un manejo excelente de los diferentes ángulos y tomas sin exagerar la emotividad de las escenas, logrando perfectas actuaciones por parte de los protagonistas, consiguiendo depositar en ellos el manejo impecable del diálogo, la introspección y las sensacionales formas

estéticas en que discurre el desenlace de la película. Debe exaltarse de forma objetiva el personaje protagonizado por Ethan Hawke (Hoyt), ya que a pesar de su gran talento demostrado en otras producciones, en esta logra un acabado papel, llevándolo sin duda alguna al máximo posible de su exigencia, sin desconocer y sin ser opacado por la excepcional actuación de la estrella de cine Denzel Whasington (Harris), quien termina desarrollando un simbólico y mítico papel en el desenlace del filme.

Relacionado con los aspectos de fondo, puede retomarse a García (2008), quien plantea que la violencia tanto directa, como estructural, hace presencia en las dinámicas sociales y sus manifestaciones, limitando la posibilidad del diálogo como mecanismo efectivo para solucionar las diferencias entre los individuos en sociedad y disminuir dicha violencia. Este autor exalta el papel que debe ejercer la educación, en este caso la policial y permitiendo analizar que

> *"La educación frente a esta problemática se ha venido planteando el interrogante y reto de cómo hacer para que estas tendencias puedan ser modificadas, es así como nace la Educación para la Paz. Ésta, se presentan hoy como alternativa innovadora de aprendizaje en capacidad de ajustarse a los cambios coyunturales y dar soluciones pedagógicas a los nuevos retos mundiales"*. (García, p. 1).

Situación que permite generar puntos de conexión con la película, cuando se pone en materia de reflexión la responsabilidad de la educación policial, la cual debe debatirse entre la lógica ética y axiológica, orientada al mantenimiento de la convivencia pacífica que deben realizar los futuros policías y alcanzado una preparación integral que les permita enfrentarse a los contextos reales que deben encarar al iniciar su labor profesional; de ahí que, se confronta la imagen de un oficial de policía corrupto (Harris), el cual sin escrúpulos hace un manejo inadecuado de su figura oficial en sociedad, con el fin de lograr sus objetivos en el bajo mundo, sin dejar de exaltar que su excelente interpretación de malvado, permite desde una postura carismática, darle el peso suficiente a un personaje que pone en tela de juicio la ética policial y la forma en que la educación policial a veces es distante de la realidad con la que se van a enfrentar los policías en las calles en su ejercicio, siendo un personaje que facilita para el espectador entre otras, la posibilidad de observar las razones que motivan sus actos y el razonamiento e inteligencia con que se desenvuelve en el bajo mundo.

Sin embargo, es una película emocionante, que permite resaltar la acertada forma de integrar a los protagonistas a una historia compleja por parte del director, realizando una selección de grandes personajes





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518

que le dieron tanto a los papeles protagónicos, como a los de reparto un valor agregado de realismo a una trama de género policial, donde no son los héroes tradicionales los llamados a triunfar, sino que ilustra las complejidades del ejercicio policial al enfrentarlos a un escenario palpable en las calles, donde se combate la delincuencia, realizando un engranaje con el público juvenil al vincular a personajes reconocidos como Snoop Dogg, el cual sin tener una actuación muy relevante, generan asertividad con el público juvenil contemporáneo que lo reconoce, siendo otro de los elementos para resaltar en el filme por parte del director.

En síntesis, es un filme que permite analizar el fenómeno de la violencia de forma objetiva y directa, consiguiendo llegar al interior de las relaciones que se entretejen entre los sujetos en sociedad. Provoca al sistema educativo policial a percibir desde una óptica académica y reflexiva, la forma en que presenta la violencia, quienes las experimentan y la implicación en los sujetos que están inmersos en el lugar donde convergen los hechos sociales. Identifica el escenario sobre el cual se debe situar la reflexión filosófica en la formación policial, permitiendo con ello articular desde la teoría de Bourdieu conceptos como el "Habitus", donde el sujeto construye sus relaciones de poder determinadas por la sociedad en la cual está inmerso; por ejemplo, cuando se generan acciones en detrimento de sus propios principios éticos. Con ello puede llegar a comprenderse la imposición de la violencia estructural en las relaciones de los sujetos que en ella convergen. La película "Día de Entrenamiento" evidencia la relación permanente entre el individuo y lo que converge en su contexto social de interacción, por tanto

> *"... ¿Cómo es posible escapar a su acción? La acción de violencia simbólica es tanto más fuerte cuanto mayor es el desconocimiento de su arbitrariedad, y uno puede destruir ese poder de imposición simbólica a partir de una toma de conciencia de lo arbitrario, lo que supone el develamiento de la verdad objetiva y el aniquilamiento de la creencia que la sustenta"* (Gutiérrez, p. 298)

Finalmente, es una película que deja a disposición de los protagonistas la posibilidad de elegir y tomar decisiones; sumado a ser un filme que se reviste de una gran extrañeza, ya que llega a plantear un punto de equilibrio entre la realidad y la ficción, articulando en un mismo escenario el contraste entre las formas de educar a los individuos y la realidad del mundo donde discurren, situando a los espectadores en dicho dilema y provocando a la educación policial a replantear la forma en que se educa su potencial humano; sin embargo, a pesar de ser la típica puesta en escena

de Hollywood, éste filme invita a romper los esquemas tradicionales del cine actual, ya que realiza una excelente actuación de los protagonistas, una impecable dirección, un contenido interesante que sin ser el más aceptado por el "statu quo" que adora el cine comercial, permite desde una gran elaboración integrarle contenido de reflexión que justifica la puesta en escena del filme; a su vez, conlleva a realizar un abordaje a los juicios morales y éticos que debe enfrentar cualquier ser humano en la existencia por tomar decisiones; no obstante presenta un final casi que anunciado en la tradición cineasta, permite ser un filme que sin estar elaborado para la educación policial, hace un llamado a la revisión de la formación policial en cuanto a la forma de educar a los policías en las academias, posicionando el contraste entre lo que significa formar para la práctica policial o formar para el procedimiento y resultados que exige la sociedad.

**Sinopsis elaborada por Intendente Magíster Héctor Betancur Giraldo**[1]
Jefe de Grupo de Investigación
Escuela de Policía Carlos Eugenio Restrepo
Policía Nacional de Colombia

**Referencias:**

García, A. P. S. (2009). Educación para la paz. Praxis, 5(1), 17-32.Extraído de: http://revistas.unimagdalena.edu.co/index.php/praxis/article/view/89

Gutiérrez, A. B. (2004). Poder, habitus y representaciones: recorrido por el concepto de violencia simbólica en Pierre Bourdieu. Revista complutense de educación, Vol.15 (1), 289-300.Extraído de: http:// www. AB Gutiérrez - Revista complutense de educación, 2004 - revistas.ucm.es

1 Licenciado en Filosofía Analítica, Especialista en Educación, Cultura y Ciencia Política Universidad Nacional Abierta y a Distancia Colombia, Magíster en Educación Universidad de Medellín. Jefe de Investigación ESCER, Intendente Policía Nacional de Colombia, Estudiante de Sociología. Correo: tobybetan5@gmail.com


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 505-518



# AUTORES



# AUTHORS

## ■ Ernesto Cardoza

Licenciado en Filosofía por la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

## ■ Carlos Alberto Coca Muñoz

Licenciado en Derecho y egresado de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", El Salvador). Ha desempeñado funciones como Inspector de Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de la República de El Salvador y actualmente labora como colaborador jurídico en la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, República de El Salvador. Ha publicado trabajos de investigación en la revista "Policía y Seguridad Pública".

## ■ Álvaro Cremades Guisado

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Máster Interuniversitario en Analista de Inteligencia por la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad Carlos III de Madrid. Es Profesor del Área de Seguridad de la Universidad Nebrija e investigador en las áreas de seguridad e inteligencia. Entre sus publicaciones más recientes, cabe destacar Teoría de juegos y análisis estratégico: una revisión en torno a la decisión y el conflicto internacional (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016); Afganistán como sistema complejo: la inteligencia en el despliegue británico en la provincia de Helmand (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2016); Inteligencia y decisión: apuntes sobre el papel de los analistas en el volumen Inteligencia aplicada a la seguridad del siglo XXI (ePraxis, 2017).

## ■ Juan José Delgado Morán

Licenciado en Criminología por la Universidad de Alicante. Máster oficial en Prevención de Riesgos por la Universidad Camilo José Cela de Madrid. Máster oficial en Análisis y Prevención del Terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Máster oficial en Derecho penitenciario por la Universidad de Murcia. Experto en Seguridad Nacional por la Universidad de Salamanca. Director de Seguridad por las Universidad Camilo José Cela, habilitado por el Ministerio del Interior para impartir docencia de Seguridad. Candidato a

Doctor con mención Internacional por la Universidad de Murcia. Es investigador en las áreas de Derecho, Criminología y Seguridad. Miembro del equipo de investigación de la Cátedra Nebrija sobre "Conflictos territoriales en América latina" y miembro de la Cátedra Nebrija-Santander en "Análisis y Resolución de Conflictos", además de formar parte de diversos comités científicos en congresos y comunicaciones sobre seguridad. Profesor de la Universidad de Murcia. Profesor contratado por la Universidad Nebrija en el Área de Seguridad y Defensa. Profesor del Máster Nebrija en Seguridad y Defensa, Profesor del Grado en Seguridad Nebrija y Profesor del Máster en PRL Nebrija. Ha sido autor y coordinador de diferentes publicaciones en sus principales líneas de investigación, entre las más recientes es posible destacar Use of Cyberspace with Terrorists Purposes en el volumen Cyberspace: Risks and Benefits for Society, Security and Development (Springer International Publishing, 2017).

## ■ Juan Ricardo Gómez Hecht

Candidato para optar al grado de Doctor en Filosofía Iberoamericana (Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"), con maestrías en Derechos Humanos y Educación para la Paz (Universidad de El Salvador) y en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Tecnológica), posee múltiples estudios de posgrado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa, Washington D.C.). Con amplia experiencia en el área de seguridad pública en la Inspectoría General de la PNC y el Colegio de Altos Estudios Estratégicos del Ministerio de la Defensa Nacional, donde actualmente funge como Docente de Seguridad Pública. Ha sido profesor invitado del William J. Perry Center of Hemispheric Defense Studies at the National Defense University (Estados Unidos de América). Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas de Latinoamérica, España y los Estados Unidos de América.

## ■ Augusto Rigoberto López Ramírez

Licenciado en Sociología por la Universidad de El Salvador, con Maestría en Didáctica y Postgrado en Gestión Científica. Ha desempeñado funciones docentes a nivel universitario y en la Academia Nacional de Seguridad Pública. Actualmente es investigador del CINC-ANSP y Editor Asistente de la revista "Policía y Seguridad Pública".



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 521-524

## ■ Óscar Meléndez

Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas». Ha realizado investigaciones sobre violencia y conflictividad en El Salvador. Su último libro, compilado junto con Adrian Bergmann, se titula Violencia en tiempos de paz. Conflictividad y criminalización en El Salvador.

## ■ Claudio Payá Santos

Licenciado en Criminología por la Universidad de Alicante. Máster en Inteligencia por la Universidad de Calabria. Candidato a doctor por la Universidad Internacional de Cataluña y la Universidad de Estudios Sociales Guido Carli. Es Director del Área en Seguridad en la Universidad Antonio de Nebrija. Director del Grado en Seguridad y del Máster en Seguridad y Defensa de la Universidad Antonio de Nebrija. Profesor de Antropología Criminal. Miembro del equipo de investigación de la Cátedra Nebrija-Santander en "Gestión de Riesgos Conflictos" y miembro de diversos comités científicos en congresos y comunicaciones sobre seguridad. Profesor Visitante en la Scuola Superiore Sant´Anna de Pisa (Italia). Autor de diferentes trabajos sobre seguridad e inteligencia, ha dirigido como editor o coeditor varias publicaciones entre las que destacan: Seguridad y Defensa: Análisis de Riesgos y Amenazas a Infraestructuras Críticas (Centreur, 2015); Retos actuales de la Seguridad (Thompson-Reuter Aranzadi, 2016); Inteligencia aplicada a la seguridad del siglo XXI (ePraxis, 2017).

## ■ Gonzalo Rodríguez

Director de Global Society (El Salvador), firma consultora con presencia en Centroamérica. Ha sido Investigador del Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH) del Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación. Es licenciado en Psicología. Posee maestrías en Métodos y Técnicas de Investigación Social y en Investigación e Innovación en la Educación Superior, por la Universidad de El Salvador y Universidad de Granada (España), respectivamente. Doctorando en Educación de la Universidad de Granada. Entre algunas de sus investigaciones se encuentran: "Condiciones de educación y salud de población indígena en los municipios de Aguacatán y Huitán", Guatemala (Alianza Mundial), "Exclusión social en salud", 2010



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 521-524

(Ministerio de Salud de El Salvador y OPS), "Valoración de la Reforma en Salud de El Salvador", 2011 (Ministerio de Salud de El Salvador). Ha publicado en el journal "Policía y Seguridad Pública".

## ■ Guillermo Andrés Timote Correa

Magister en Enseñanza Universitaria CSE-FHCE, 2015. Su tesis abordó la temática: "La enseñanza de la formación policial uruguaya. Exploración para la conformación de las investigaciones". Es Licenciado en Ciencias de la Educación FHCE- UDELAR y actualmente ejerce funciones docentes en la Universidad de la República (Uruguay). Ha participado en las siguientes líneas de investigación y producción científica: 1) 2010-2015 Línea: "Nociones de Enseñanza en la Educación terciaria Pública", FHCE-UDELAR; 2) 2009-2010 Línea: "Educación Violencia y Juventud", FHCE-UDELAR; 3) 2006-2008 Línea: "Constitución y reproducción de estereotipos de género en el aula", FHCE-UDELAR.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 521-524

# CONVOCATORIA Y NORMAS DE PUBLICACIÓN

* Convocatoria general
* Normas de publicación
* Declaratoria de originalidad

* Call for submissions
* Rules for Publishing
* Declaration of Originality



# CALL AND RULES FOR PUBLICATION

# CONVOCATORIA DE MANUSCRITOS
# II SEMESTRE 2017

El grupo editor de la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", una iniciativa del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (República de El Salvador); invita a especialistas y académicos nacionales e internacionales a participar con manuscritos y trabajos para su doceavo número que será publicado en el segundo semestre de 2017. Este número desarrollará la temática "Bienestar Policial", en el que se recojan aportes fundamentales para funcionarios policiales y comunidad de seguridad en general. Por ello son requeridos artículos científicos y estudios estratégicos originales e inéditos, sin publicaciones previas; portadores de nuevo conocimiento y propuestas que impacten el quehacer de los tomadores de decisión en este sector.

Las propuestas deberán atender la línea estratégica de investigación referida a Recursos Humanos Policiales. Contribuyendo al debate en torno al ambiente laboral y profesional en que se desenvuelven las actuales generaciones de policías para enfrentar la alta conflictividad. Todo lo anterior, para los efectos de generación de políticas en el ámbito policial y de seguridad, así también con el objetivo de situar profesionales de alta cualificación para los menesteres del rendimiento y eficiencia estatal.

Los estudios deberán establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Entidades estatales dedicadas al bienestar policial.
2. Infraestructuras policiales.
3. Salud física del elemento humano policial.
4. Desarrollo profesional y humano.
5. Salud y riesgo ocupacional.
6. Moral y salud mental.

Los trabajos:

1. Deben enviarse a revista.seguridad@ansp.edu.sv atendiendo las normas de publicación establecidas por la revista, que serán remitidas a los interesados por correo electrónico o pueden consultarse en línea.
2. Se recibirán hasta el martes 12 de septiembre de 2017.
3. Serán publicados una vez existan dictámenes favorables de los pares evaluadores.
4. El español y el inglés son las lenguas en las que pueden ser remitidas las propuestas académicas. Otro idioma deberá consultarse con anticipación con el grupo editor.
5. Podrán ampliarse y proponerse otras temáticas estratégicas, siempre y cuando no riñan con los programas de investigación vigentes y sean autorizados por el grupo editor.

Juan Carlos Morales Peña
Editor jefe
carlos.morales@ansp.edu.sv

Augusto López Ramírez
Editor asistente
augusto.lopez@ansp.edu.sv

# CALL OF SUMISSIONS
# II SEMESTER 2017

The Editor's Group of the academic and scientific journal "Police and Public Security", an initiative of the Scientific Research Center of the National Academy of Public Security (Republic of El Salvador); Invites national and international experts and academics to participate with manuscripts and works for its twelfth issue to be published in the second half of 2017. This issue develops the theme "Police Well-Being", which collects fundamental contributions for police officers and the security community in general. In this regard, we are looking for original and unpublished scientific articles and strategic studies; that will help provide new knowledge and proposals that will have an impact upon the decision makers within this sector.

Proposals should address the strategic line of research regarding *Police Human Resources*. This contributes to the debate around the work and professional environment in which current police generations are trained to face high conflict environments. All of the above, for the purposes of developing police and security policies, as well as to placing highly qualified professionals in performance and state efficiency tasks.

Studies should discuss the following strategic subject matters:

1. State entities dedicated to police welfare.
2. Police infrastructures.
3. Physical health of human talent.
4. Professional and human development.
5. Health and occupational risk.
6. Morals and mental health.

All work:

1. Should be sent to revista.seguridad@ansp.edu.sv based on the publishing guidelines set by the journal, and which will be forwarded to all interested parties via email or may be consulted online.
2. Deadline to receive material is Tuesday, September 12, 2017.
3. Works will be published once there are favorable rulings from the evaluating peers.
4. All academic proposals may be sent in both English and Spanish. Any other language should be previously consulted with the Editor's Group.
5. Other strategic subject matter may be suggested or expanded, as long as they don't contradict current research programs and they are properly authorized by the Editor's Group.

Juan Carlos Morales Peña
Editor in Chief
carlos.morales@ansp.edu.sv

Augusto López Ramírez
Assistant Editor
augusto.lopez@ansp.edu.sv


ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

**A. La revista ‘‘Policía y Seguridad Pública’’**, publica trabajos académicos y científicos, así como estudios estratégicos, todos ellos originales e inéditos, y que no hayan sido postulados simultáneamente a otra publicación. Esto último debe certificarlo el o los autores en una declaratoria de originalidad. Asimismo se aceptan recensiones de libros, sinopsis bibliográficas y fílmicas, documentación oficial, documentos institucionales y ensayos historiográficos relacionados al eje temático de cada publicación.

**B. Objetivo de la publicación,** en el objetivo general y específicos se recogen el fomento de la cultura de investigación, el aporte científico de calidad, la formulación de políticas públicas, las propuestas avanzadas, la innovación y el valor agregado; todos conducentes al fortalecimiento institucional, el proceso educativo y la gestión pública de la seguridad.

**C. Supervisión de trabajos académicos,** al respecto identifica dos estados de los trabajos y que tienen tratamientos específicos:

1. Las propuestas de artículos, es decir aquellos por realizar; deberán atender los programas de investigación en vigor y el concepto de convocatoria que se haya definido para cada número de la revista institucional. Estos incluirán un resumen de 150 palabras, palabras clave y un esbozo general de contenidos por desarrollar no superior a 900 palabras y que serán sometidos a la consideración del grupo editor del Centro de Investigación Científica. Debiendo observar los formatos protocolarios autorizados y que pueden solicitarse.

2. Todos los trabajos académicos o estudios finalizados, serán sometidos a un sistema de arbitraje sustentado en pares evaluadores. Un proceso confidencial, cuyos dictámenes y resultados no podrán ser dados a conocer, en fiel cumplimiento a la política ética de esta publicación; siendo los mismos trasladados única y estrictamente al autor o autores involucrados para el debido cumplimiento de rutas de mejora. Por su parte los evaluadores no podrán conocer la identidad del autor, cuyo trabajo o estudio sea objeto de revisión.

3. Las fases del proceso anterior incluirán: recepción de artículos o estudios candidatos a publicación; remisión de documentos a pares evaluadores atendiendo criterio de especialidad y los atestados implicados en el arbitraje (carta oficial de invitación, documento a evaluar, F-1 formato para identificación de información científica relevante, F-3 formato de redacción de dictamen y F-6 formato de manejo de borrador electrónico); recepción y consolidado de dictámenes por el grupo editorial; traslado de observaciones y

rutas de mejora a los autores; recepción de documentos mejorados; verificación de cumplimiento de resultados de dictamen por el grupo editor. Si lo anterior es observado, el documento en cuestión, pasa a corrección de estilo y edición, así como traducción al idioma inglés de sus partes claves.

4. Según consta en la Declaratoria de Arbitraje, únicamente los informes estratégicos e institucionales estarán exentos del proceso en cuestión; por constituir literatura gris de consumo de públicos específicos de la burocracia gubernamental, y que se recogerán para conocimiento de nuestros lectores en las secciones de "Leyes y Documentos Oficiales" y "Documentos Institucionales" ambas de la revista "Policía y Seguridad Pública".

5. No podrán ser publicados aquellos trabajos académicos o estudios, cuya evaluación negativa coincida en la mitad más uno de los evaluadores según fórmula de revisión adoptada. Así como también aquellos que habiendo superado la fase de evaluación y que gozando de resultados favorables derivados de los respectivos dictámenes no hayan cumplido con las rutas de mejora, las cuales se establece que son obligatorias.

6. Cada artículo se someterá al arbitraje de dos o más expertos, en caso de dictámenes contrarios se recurrirá a un tercer o quinto evaluador según la fórmula adoptada para cada caso y con el legítimo propósito de habilitar un estado de salida mucho mejor criteriado.

**D. Cobertura temática,** "Policía y Seguridad Pública" admite investigaciones centradas en la problemática policial y de seguridad en el más amplio sentido del concepto. Con atención a las líneas estratégicas de trabajo que conciernen a prevención de crisis y conflictos sociales; estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad; innovación educativa policial; diseño inteligente de políticas públicas de seguridad; recursos humanos policiales y estudios historiográficos sobre crimen y violencia. Los cuales tienen un desarrollo específico mediante programas de investigación que proveen de marco a las convocatorias para cada número.

**E. ''Policía y Seguridad Pública''** está dirigida a funcionarios públicos en general, específicamente personeros de la comunidad de seguridad, defensa y relaciones exteriores. Así también a la comunidad diplomática acreditada en el país con énfasis en asesores y planificadores, investigadores del área de seguridad, académicos de los distintos campos disciplinarios, líderes políticos y empresariales.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

**F. Sobre la periodicidad,** "Policía y Seguridad Pública" es una revista de carácter semestral, dos publicaciones por año.

**G. Costos de procesamiento editorial.** El envío, postulación y tratamiento editorial de los trabajos no tienen ningún costo económico para los autores.

**H. Lineamientos editoriales**

1. Los trabajos deberán estar escritos en idioma castellano, otras lenguas deberán consultarse con el grupo editor, quien valorará su posible incorporación en el idioma original o en una versión traducida; tanto para el proceso de revisión de pares como para publicación.

2. Los trabajos y propuestas deberán ser remitidos a la dirección electrónica: revista.seguridad@ansp.edu.sv con atención al Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

3. Los escritos enviados por los colaboradores deberán poseer un carácter reciente, original e inédito. De esto último mediará una carta firmada por el autor, se trata de la declaratoria de originalidad que deberá adjuntarse en el envío.

4. El editor no será responsable por el daño o pérdida de lo enviado.

5. Queda entendido que por el sólo hecho de enviar sus trabajos al Centro de Investigación Científica de la ANSP, los autores de los mismos autorizan a la institución la publicación, reproducción y divulgación; lo cual estará regulado por licencia de Creative Commons (cc by).

6. Deben los autores asimismo remitir su hoja de vida completa, en donde consten dirección física y electrónica, teléfonos u otros datos pertinentes para contactos.

7. El Centro de Investigación Científica y el Consejo Científico Editorial de la revista institucional "Policía y Seguridad pública" no se harán responsables por las opiniones expresadas por los autores en los trabajos publicados.

8. Los trabajos que se remitan tendrán una extensión mínima de 20 páginas y 40 máxima. Superiores al margen señalado, podrá ser factible con el visto bueno y autorización del grupo editor; siempre y cuando la extensión no comprometa el número de páginas de la revista.

9. El formato implicará página tamaño carta e interlineado espacio sencillo; márgenes superior e inferior: 2,5; márgenes izquierdo y derecho: 3,00. Tipografía: Arial; cuerpo: 12.

10. Para los títulos internos se empleará la numeración decimal (1, 1.1...) es aconsejable que no haya más de dos niveles de títulos internos.

11. Se ruega no utilizar la numeración automática de títulos ni apartados, porque los programas de diagramación o maquetación no los reconocen.

12. El texto puede contener cuadros, gráficos, diagramas y figuras que se presentarán en archivos separados (de imagen o de planilla electrónica/ Excel). En el texto se indicará dónde deben insertarse.

13. Las referencias bibliográficas se incluirán en notas al final y se hará referencia a las mismas en el cuerpo del texto a través del sistema de citación APA. Sugiriéndose la consulta del "Manual de publicaciones de la American Psychological Association" (APA), correspondiente a la sexta edición revisada u otras guías apoyadas en esta fuente y disponibles en línea.

14. Según se establece en la normativa APA, cuando una cita textual exceda las cuarenta palabras deberá separarse del contenido principal, se sugiere sangrarlas y destacarlas en cursiva, entrecomillado y tamaño (9).

15. Pueden incluirse notas y comentarios al pié de la página, sin menoscabo del espacio para contenido principal.

16. Se desaconseja la fórmula autores varios, porque no ayuda a localizar la obra, que es el propósito de las referencias bibliográficas.

17. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva.

18. La página 1 deberá contener la siguiente información:

    i. Título del artículo.

    ii. Nombre del autor.

    iii. Institución a la que pertenece.

    iv. Resumen de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple, tipografía Arial, cuerpo 10).





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

v. Palabras clave (3 a 6).

vi. El autor deberá entregar un resumen de su hoja de vida de no más de 10 líneas que incluya: formación académica principal, filiaciones institucionales relevantes y esfuerzos de publicación e investigación más significativos.

vii. Dirección electrónica que estime pertinente y para efectos de contacto.

viii. Un micro extracto de entre 20 a 25 palabras que constituya la síntesis cualitativa general del escrito y para los efectos de su referencia en la tabla de contenidos.

19. Los textos deberán ser entregados en formato del programa Word (.doc).

20. Las fotos o figuras escaneadas deberán tener una resolución mínima de 300 dpi.

21. Todas las figuras, los diagramas y las fotos deberán entregarse digitalizados en formato JPG, Photoshop (PSD) u otro de calidad superior. Otros formatos o los hechos a mano, no se considerarán. Pero podrán ser tomados en cuenta en el futuro previsible y en la medida las herramientas de software especializado disponible lo vaya permitiendo.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

## RULES FOR PUBLISHING

**A.The Journal ''Police and Public Security''** publishes academic and scientific papers, as well as strategic studies, all of them original and unpublished, and have not been simultaneously submitted to any other publication. The author(s) must certify this in a written declaration of originality. Additionally, it includes book reviews, biographical and film synopses, official documents, institutional papers and historiographical essays on the theme of each issue.

**B.The Objective of the Publication** Its overall and specific objectives include the promotion of a culture of research, high quality scientific contributions, public policy drafting, frontline proposals, innovation and added value; all conducive to strengthening the institution, the educational process and public management of security.

**C.Supervision of Academic Work.** In this regard, submissions of two types are identified, each with its methodology:

1. Proposed Articles, that is, those that have yet to be prepared, must follow current investigation programs, and the concept that has been defined for each issue of the institutional journal. These will include a 150-word abstract, list of key words, and a 900-word general outline of the content in preparation, which will be submitted to the editorial group at the Scientific Investigation Center for consideration and subsequent rejection or approval. It must conform to the authorized protocol formats, and those that may be requested.

2. All academic papers or final studies shall be submitted to a system of assessment based on peer reviewers. This is a confidential process, whose resolutions and results will not be revealed, under strict compliance with the publication's ethics policy; these will be shared solely and strictly with the author or authors involved for compliance with ways of improvement. For their part the reviewers will be unaware of the identity of the author whose work is the object of review.

3. The phases of the aforementioned process include: receiving articles or studies that are candidates for publication, forwarding the documents to peer reviewers according to criteria of specialty and documents required in evaluation (official invitation letter, document to be evaluated, F-1 form to identify the relevant scientific information, F-3 form to prepare the resolution, and F-6 form to manage the electronic draft); the editorial group receives and consolidates the conclusions, the improvements are relayed to the authors, improved documents are received, followed by verification





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

of compliance with the results of the resolution of the editorial group. If the aforementioned has been observed, the document passes to style correction and editing. The approved protocol formats must be observed and can be requested. English translation of key parts.

4. As set out in the Statement of Evaluation, only strategic documents and institutional reports are exempt from the process being discussed, as they are grey literature for use by specific readership in governmental circles, and it will be collected for the knowledge of our readers in the sections "Laws and Official Documents" and "Institutional Documents" both in the journal "Police and Public.

5. Academic works or research papers will not be published when a negative evaluation coincides by half the panel of reviewers plus one according to the adopted revision formula. Neither will those papers which, having passed the evaluation phase and enjoying favorable results derived from the respective resolutions, do not comply with the improvements that are established as mandatory in nature.

6. Each article will be subjected to the evaluation of two or more experts, in the case of opporsing resolutions, a third or fifth evaluator will be used according to the formula adopted for each case, and with legitimate purpose to provide a resolution based on the best criteria.

**D. Thematic Coverage.** "Police and Public Security" accepts investigations focused on police and security issues in the broadest sense of the concept. It directs its attention to the strategic work that deals with: crisis prevention and social conflicts; studies regarding the future and management of complex security environments, innovation in police education, intelligent design of public policy; police human resources and historiographical research concerning crime and violence. All of which are implemented specifically through research programs that provide the framework for the submissions for each issue.

**E. Target audiences for Police and Public Security:** public officials in general, specifically representatives of the community of security, defense and foreign affairs. Well as the diplomatic community accredited in this country with emphasis analysts, consultants and planners, researchers in the area of security, scholars of different disciplinary fields, politicians and business leaders.

**F. Regarding frequency. ''Police and Public Security**" is published twice a year.

**G. Editorial processing costs.** Shipping, publishing application and treatment of works have no economic cost to the authors.

**H. Editorial guidelines**

1. Papers must be written in Castilian language, other languages shall consult with the publishing group, who will assess their possible inclusion in the original language or in a translated version; for both the peer review process and publication.

2. Papers and proposals are to be sent to the following e-mail: revista.seguridad@ansp.edu.sv to the Main Coordinator of the Scientific Investigation Center at the National Academy of Public Security.

3. The papers submitted by collaborators must be recent, original and unpublished. This will require a letter signed by the author, a declaration of originality that must be attached to the submitted material.

4. The editor shall not be responsible for damages or loss of material sent.

5 It is understood that the mere act of presenting a submission to the ANSP's Scientific Investigation Center confers the institution authorization to publish, reproduce or publicize it; this shall be regulated through a Creative Commons license in the mode as "recognition" (cc by).

6. The authors must likewise submit their completed resume, with a mail address, and e-mail, telephones and other pertinent contact data.

7. The Scientific Investigation Center and the Scientific Editorial Council for the institutional journal "Police and Public Security" will not be responsible for the opinions expressed by the authors in the published work.

8. Submission length should be no less than 20 nor exceed 40 pages. Longer papers may be accepted prior approval and authorization of the editorial group, as long as the extension does not compromise the number of pages of the journal.

9. The paper format will be letter-size and single spaced; top and bottom margins: 2.5; and left and right margins: 3.00. Font: Arial, Font Size: 12.

10. Inner titles will use decimal numbering (1, 1.1...). It is advisable that there be no more than two internal title levels.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

11. You are requested not to use automatic numbering of titles and sections, because the programs for diagramming and layout do not recognize them.

12. The text may contain tables, but the graphics, diagrams and figures will be presented in separate files (as an image or Excel/spreadsheet template). The text will contain indicators for their placement.

13. Bibliographic references will be included in the endnotes, and reference will be made to them in the body of the text using the APA citation system. The recommended source is the APA Formatting and Style Guide (APA), in its sixth edition, or other guides that are based on this source and are available on line.

14. As established in the APA standards, when a textual citation exceeds forty words, it must be separated from the prinicipal content, be indented and in Italics, quotation marks and font (9).

15. Footnotes and comments may be included, without compromising the space for the main content.

16. The use of the multiple-author form is discouraged due to difficulty in locating the work, which is the purpose of bibliographic references.

17. All pages are to be consecutively numbered.

18. Page 1 must contain the following information:

    i. Title of the article.

    ii. Name of the author.

    iii. Institution to which they belong.

    iv. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).

    v. Key words (3 to 6).

    vi. The author must present a biographical paragraph not to exceed 10 lines, including: principal academic training, relevant institutional affiliations, and most significant research and publishing efforts.

    vii. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.

    viii. A 20–25 word micro extract, that is to be a qualitative synthesis of the paper, and for use in referencing it in the table of contents.

19. The texts must be submitted in Word software.

20. Pictures or scanned images must have a minimum resolution of 300 dpi.

21. All of the figures, diagrams and pictures must be submitted in digital form, as JPG or PSD (Photoshop) files. Other formats, including handmade, shall not be considered. However, they may be taken into account in the foreseeable future as specialized software permits.





ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

## DECLARATORIA DE ORIGINALIDAD

El presente instrumento es de carácter obligatorio y tiene como propósito certificar como inédita y original la propuesta académica o elaboración intelectual del o los autores. Así también dejar claro la conformidad en torno a las autorizaciones debidas correspondientes a los actos de publicación.

Título del documento:

_____

Por medio de esta declaratoria certifico que el artículo/documento que estoy presentando como candidato a publicación en la revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública", del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública; es de mi autoría intelectual.

Doy mi consentimiento para que el artículo propuesto sea sometido al arbitraje normado por el grupo editor mediante revisión de pares, así también acepto que la ruta de mejora que derive de los dictámenes editoriales es de obligatorio cumplimiento y requisito indispensable para hacerlo viable como publicación.

Por lo tanto, doy fe que las fuentes utilizadas en el mismo cuentan con su respectivo crédito, que se apegan a las normas de publicación exigidas por la revista "Policía y Seguridad Pública" y sus políticas editoriales; así también que el documento en cuestión no ha sido propuesto simultáneamente a otra editorial científica y que además no tiene publicaciones previas.

Ratifico que en caso de tratarse de una versión mejorada o ampliada de un original previamente publicado; me comprometo a remitirlas juntas para los menesteres de análisis y revisión que el grupo editor estime pertinentes.

Esta declaratoria incluye la certeza que todos los contenidos del documento, quedan libres para ser expuestos ante cualquier reclamación o controversia relacionada a derechos de propiedad intelectual, exonerando incluso de toda responsabilidad al Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Autorizo la revisión de mi artículo propuesto, mediante software especializado, para la detección de cualquier indicio de plagio como requisito fundamental para su publicación.

De ser aprobado el documento:

_____

para los menesteres de publicación y divulgación, como autor o autores propietarios, expresamos nuestra conformidad de autorizar indefinidamente a la Academia Nacional de Seguridad Pública para que sea editado, reproducido, traducido, distribuido, exhibido y divulgado en el ámbito nacional e internacional por medios electrónicos, CD rom, impresos u otros medios conocidos.

Lo anterior estará normado por licencia Creative Commons en su modalidad "reconocimiento" (cc by); condición que acepto mediante la postulación del trabajo y la suscripción de la presente declaratoria, y se hará efectiva si el artículo resulta publicado (los términos de la licencia pueden verificarse en la siguiente dirección: http://www.lamjol.info/index.php/ RPSP/about/editorialPolicies#openAccessPolicy).

Acepto finalmente el beneficio de recibir un (1) ejemplar del número de la revista en donde se incluya mi documento; así también que en caso de ser varios participantes, aplicará la misma cantidad para el investigador principal y un (1) ejemplar para cada coautor.

Firmo a continuación esta declaratoria, como constancia de aceptación de todo lo anteriormente dispuesto, a los __ días del mes de _____ del año ____, en la ciudad de _____, en (país) _____.

(f): _____

Nombre completo

Número de identificación

Nota: Este documento deberá ser remitido en forma escaneada junto al artículo propuesto a la siguiente dirección: revista.seguridad@ansp.edu.sv, a la cual se puede solicitar también el archivo en forma virtual para su llenado.

## DECLARATION OF ORIGINALITY

This instrument is mandatory and its purpose is to certify the academic or intellectual work of author(s) is unpublished and original. It also clarifies that this is in accord with the corresponding authorizations required for publication.

Document Title:

_____

By means of this declaration, I certify that I am the author of the article/document I am submitting for possible publication in the academic and scientific journal "Police and Public Safety" by the Scientific Investigation Center at the National Academy for Public Security.

I consent that my article be submitted to review by an editorial group, and I likewise accept that the improvements derived from the opinions of the pair of evaluators are mandatory and an indispensible prerequisite for it to be viable for publication.

Therefore, I attest that the sources utilized in the document are duly cited, they adhere to the norms for publication required by the journal "Police and Public Security," and the aforementioned document has not been simultaneously proposed in another scientific publisher, and that there are no prior editions in print, neither is it an improved or expanded version of an original.

I confirm that in case of an improved or expanded version of a previously published original, I commit to submitting them jointly for analysis and revision by the editorial group.

This declaration also bears assurance that all content in the document is free to be rendered to a process of claim or dispute regarding intellectual property rights, exempting the Scientific Investigation Center of the National Academy for Public Safety of any responsibility in this regard. I authorize the revision, through specialized software, of my proposed article; with the purpose of detecting any plagiarism try, as a main requirement for its publishing.

If approved, the document:

_____

in the interest of its publication and dissemination, as author(s), proprietor(s) expressly indefinitely authorize the National Academy of Public Security its editing, reproduction, translation, distribution, exhibition and dissemination at the national and international level, by electronic means, CD rom, in print, or other known media.

The above is regulated by the Creative Commons license in its ¨recognition¨ modality (cc by); I accept that condition through the article postulation and the subscription to the present declaration, which is going to be effective if the article is published (the licensing terms can be checked in the link below: http://www.lamjol.info/index.php/RPSP/about/ editorialPolicies#openAccessPolicy).

Finally, I (we) accept the benefit of receiving one (1) copy of the journal that includes my document; likewise, in case there are several participants, the same number will apply for the lead researcher and one (1) copy for every coauthor.

I affix my signature to this declaration, as evidence of acceptance of everything heretofore exposed, on the __ day of the month of _____ of the year ____, in the city of _____, in (country) _____.

(Signature): _____

Full Name

Identification number

Note: A scan of this document is to be sent along with the article being submitted to the following e-mail address: revista.seguridad@ansp.edu.sv, and at the same address a digital file can be requested for completion.



ISSN: 2225-5648, Año 7, Vol. 1, p. 527-542

**Escríbanos a** **Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)**
Revista académica y científica "Policía y Seguridad Pública"

Dirección: Avenida Melvin Jones, frente a Parque San Martín,
Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, Centro América
(503) 2565-6667
revista.seguridadansp@gmail.com

Deberán incluir nombre, dirección y teléfono del remitente. Por razones de claridad y espacio, las cartas pueden ser editadas o resumidas por la redacción de la revista.

## Significado del logo CINC:

1. Las letras "C" presentes en la efigie del Centro de Investigación Científica, tienen la forma de una rueda de engranaje de medio perfil. Simboliza la búsqueda de soluciones pioneras y en todo su rigor la materialización de ideas avanzadas de significativo alcance estratégico. Posee un color gris degradado que destaca del fondo azul de la portada de la revista.

2. El punto de la "i" tiene la estructura de un farol antiguo de donde irradian destellos y luminosidad. Representa el imperativo de verdad para la creación, como recurso indispensable de las ideas en su rol de esclarecimiento en los entornos de confusión y mediocridad.

3. El cuerpo de la letra "i" y la "n" tamizados con un fondo de la bandera salvadoreña, introduce el componente de patria como destinataria de todos los esfuerzos en materia de conocimiento científico y como reservorio fundamental del cuerpo social y su referente nacional.

**Suscripciones**
**Para suscribirse a Revista "Policía y Seguridad Pública"**
**favor dirigirse a:**

Academia Nacional de Seguridad Pública - Centro de Investigación Científica
Avenida Melvin Jones, Frente a Parque San Martín, Santa Tecla, La Libertad
El Salvador, América Central
**revista.seguridadansp@gmail.com**
Tel.: (503) 2565-6667.

Nombre: _____
Dirección: _____
Municipio: _____ Departamento: _____
País: _____ C.P.: _____
E-mail: _____

| | |
|---|---|
| **Nacionales:** | ☐ $5.00 |
| **Internacionales:** | |
| Centro América y El Caribe: | ☐ $ 15.00 |
| Norteamérica: | ☐ $ 25.00 |
| Suramérica: | ☐ $ 15.00 |
| Europa: | ☐ € 20.00 |

Impreso en
Talleres Gráficos UCA,
en agosto de 2017.
La edición consta de 500 ejemplares
San Salvador, El Salvador, C. A.

ansp.gob.sv.

SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ

MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
GOBIERNO DE EL SALVADOR
UNIDOS CRECEMOS TODOS

**Academia Nacional de Seguridad Pública**

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.