

ISSN 2225-5648



REVISTA
POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

AÑO 6, VOL. 2, JULIO · DICIEMBRE 2016



SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ



REFORMA POLICIAL

AÑO 6, VOL. 2, JULIO - DICIEMBRE 2016



REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Revista Semestral

Indizada y evaluada en:
Latindex, Lamjol, Google Académico,
REDIB, V-Lex, Dialnet,
Clase, CIRC, DOAJ, MIAR





REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Director General ANSP

Jaime Edwin Martínez Ventura

Consejo Académico ANSP (2016-2019)

Jaime Edwin Martínez Ventura (Presidente)

Catalina Machuca de Merino

Carmen Yolanda Rodríguez Martínez

María Lilliam Navarrete de Peraza

Francisco Elías Valencia Soriano

Luis Armando González González

José Mauricio Gutiérrez Alvarenga

Ricardo Salvador Martínez

Jaime Leonel Granados Umaña

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

Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo

Augusto Rigoberto López Ramírez

Álvaro Augusto Vejarano Anzola

Colaboradores internos

José Antonio Guzmán Cardona

William Riquelme Padilla Mirón

Colaboradores externos

Benjamín Badura

Germán Rafael Sierra Chaparro

Lorena Yael Piedra Cobo

Jean Paul Pinto Morales

Editorial

Academia Nacional de Seguridad Pública

Traducción

CG & A Translations

Corrección de Estilo

corríhelo

Correctores de redacción y estilo

Diagramación

José Mauricio Ponce Martínez

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

Comité Científico Editorial

Internacionales

- *Dra. Xiomara Avendaño Rojas (Nicaragua)*
Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de 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)*
Especialista en Seguridad Ciudadana
- *Msc. Esteban Benavides Yates (Argentina)*
Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Canadá
- *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
- *Dr. 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
- *Mcp. Juan Carlos Morales Peña*
Centro de Investigación Científica ANSP
- *Comisionado José Manuel Olivares Rivera*
Subdirección Ejecutiva, ANSP
- *Sub Comisionado William Riquelmi Padilla Mirón*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Lic. Eduardo Sancho Castañeda*
Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidia
- *Dra. Mirna Victoria Quinteros*
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*
Juez Presidente del Juzgado Tercero de Sentencia y Magistrado Suplente de la Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia

Evaluadores de este número

Internacionales

- *Dr. Jorge Luis Barroso González (Cuba)*
Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Cuba
- *Dra. Francisca Cano (España)*
Universidad de Barcelona, España
- *Mtro. Enrique Castro Vargas (Perú)*
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile
- *Lic. Santiago Herrero Blanco (España)*
Policía de la Generalitat – Mossos d'Esquadra, España
- *Dra. Roxana Loubet Orozco (México)*
Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- *Mtro. Antonio Megías Bas (España)*
Universidad de Murcia, España
- *Lic. Gerardo Pompilio Pérez (Guatemala)*
Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales y Seguridad Humana (ILESYS)

Nacionales

- *Sub Comisionado Juan Carlos Arévalo Linares*
Policía Nacional Civil
- *Mtro. Augusto Rigoberto López Ramírez*
Centro de Investigación Científica, ANSP
- *Comisionado José Manuel Olivares Rivera*
Subdirección Ejecutiva, ANSP
- *Sub Comisionado William Riquelmi Padilla Mirón*
Unidad de Planificación Institucional, ANSP
- *Lic. Herard Von Santos*
Academia Salvadoreña de Historia Militar y Círculo de Escritores Militares (CEM)

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, 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
- *Dr. José Humberto Morales*
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador

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 No se aceptarán trabajos donde se demuestren prácticas de plagio en sus distintas modalidades (plagio y autoplagio). Se inhabilitará en forma temporal o permanente a todos aquellos académicos que se identifiquen como postulantes.

- 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 datos 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 No work where plagiarism practices are shown in its various forms (plagiarism and self-plagiarism) will be accepted. All scholars who identify themselves as candidates will be disabled temporarily or permanently.
- 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.

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 least 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.

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.

DECLARATION OF EVALUATION AND CLASSIFYING SUBMISSIONS

1. Each article shall be subjected to a system of peer reviewers; this mechanism is indispensable 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 priority 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

Esta edición desarrolla el importante tema de la “Reforma Policial”. Asunto crucial si se toma en cuenta que El Salvador inició una de las reformas más profundas a principios de los años noventa, que planteó dinámicas nuevas y aprendizajes que vale la pena continuar examinando, para entender mejor los desafíos actuales de la Policía Nacional Civil de El Salvador, nacida de los Acuerdos de Paz que, en pocos días, cumplieran su vigésimo quinto aniversario.

Este esfuerzo es doblemente significativo porque se inscribe en la confección de un décimo volumen que sustenta un ciclo editorial que alcanza ya el sexenio; y porque desarrolla una temática vinculada al proceso de paz y el cambio político en el país.

Los estudios contenidos en este número, arrojarán luz sobre muchos aspectos de procesos, estructura organizativa y presupuesto que deben readecuarse en la policía sin alterar la esencia de su filosofía democrática, humanista y de servicio a la comunidad que la caracteriza desde sus inicios; visibiliza avances y contribuciones a la profesionalización desde el ámbito formativo. Tener claridad sobre lo que se invierte, productos que se diseñan y su efecto de impacto social e institucional; merece un seguimiento permanente para orientar a funcionarios del sector y sus aliados en la sociedad y el territorio.

La reforma policial salvadoreña, con su déficit natural e imperfecciones, constituyó un ejemplo de referencia internacional. Esta ejemplaridad, la planteó como un estudio de caso, con visos importantes para ser adaptado y ensayado en otras latitudes. También permitió conocer problemas inherentes a experiencias de refundación institucional y propició una oportunidad de aprendizaje para comprender y prevenir adecuadamente, en futuras transformaciones, las brechas de seguridad en contextos de institucionalidad emergente y post conflicto.

Si bien la reforma terminó con un ciclo de gestión de seguridad pública influida por la lógica del conflicto armado, que registró el país entre 1980-1991, abrió la oportunidad para dimensionar a la profesión de policía como uno de los servicios públicos claves por su relación con la sociedad. Esta tarea aún no concluye, por eso es necesario hacer diagnósticos de lo que se ha logrado, identificando problemas relevantes de diversa índole que complican el rendimiento y efectividad de la estructura policial.

Se trata de exponer, analizar y discutir aspectos críticos que se relacionan a la carrera policial, profesionalización, movilidad laboral, identidad institucional de sus miembros, sistemas meritocráticos y otros temas asociados al buen funcionamiento de un ente estatal.

La reforma policial, debe propiciar la dignificación de un servicio público; pero más aún, lograr el respeto y reconocimiento de la comunidad nacional a la que sirve. Requiere de frutos amplios y suficientes. La ruta para lo anterior es salir del ensimismamiento y remozarse en el imperativo de transformarse, pero hacerlo con la

participación ciudadana más amplia posible sin que ello signifique renunciar a los atributos de un cuerpo policial nacido para garantizar la seguridad de la población en democracia, con pleno respeto a los derechos humanos, la legalidad, la justicia y otras características del Estado Social y Democrático de Derecho.

*Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General
Academia Nacional de Seguridad Pública
Noviembre 24 de 2016*

CARTA DEL EDITOR

El journal internacional “Policía y Seguridad Pública”, alcanza su décima publicación desarrollando la temática estratégica de reforma policial y consolida con ello el cumplimiento de su agenda de investigación. Con este volumen se cierra el año editorial 2016 y se inaugura un ciclo de tres números futuros que se centrarán en el ámbito de policía. Este primer esfuerzo activa la línea de investigación, concerniente a recursos humanos policiales.

El presente número pone también de relieve una etapa de estabilización de la producción científica, el 41% de los trabajos publicados hasta el número actual corresponde a estudios estratégicos de seguridad y un 36% de artículos académicos. El resto se distribuye entre estudios historiográficos, prospectivos e informes estratégicos; de los cuales las últimas categorías pueden ser agregadas por su naturaleza a los estudios estratégicos; con esto se contribuye significativamente a disminuir el vacío de esta tipología de investigaciones de gran importancia para la comunidad de seguridad del país y que se constituyen en insumos vitales de alta implicación para los decisores públicos que se desenvuelven en áreas críticas de gestión estatal.

El journal “Policía y Seguridad Pública” se inscribe en el imperativo de renovación del pensamiento estratégico que contiene y declara; esto se enmarca en iniciativas que continúen posicionándolo con las crecientes exigencias de sus esfuerzos de indización internacional y de pervivencia sistémica. De tal manera que redimensionar las significantes de nuestros distintivos, reforzar más eficazmente las políticas y garantizar con ello la búsqueda de la justicia, mediante soluciones pioneras ancladas a la innovación permanente y la fluidez creativa; así como el diseño estratégico, resultan indispensables.

Reforma policial, constituye un término que refiere a dinámicas de transformación en los cuerpos o entes de seguridad. Sin embargo, cabe acotar que no toda iniciativa de cambio concierne a este proceso. De tal manera que un mero ajuste administrativo, o un cambio de modalidad en la conducción operacional de la fuerza pública; no se plantean por sí solos como rasgos de reforma, si estos no alcanzan niveles críticos de profundidad e intensidad, así como también que incidan sobre aspectos vitales de una organización pública, su relación con el entorno, la interiorización de un rol social y estatal y la forma de cómo asume su identidad.

Si bien la reforma es un proceso de transformación parcial y de dirección regenerativa; y que puede desarraigar toda una cultura organizacional y refundarla sobre nuevas bases doctrinales, pensamiento estratégico y pautas de comportamiento; posee límites inherentes que se anclan en distintos factores de importancia.

En primer lugar puede erigirse como un producto político derivado de una relación de fuerzas o disputa de influencias entre grupos sociales, algo que puede decantarse a favor de uno de los contendientes, si se genera o apoya en iniciativas internacionales en el marco de etapas post conflicto, intervenciones internacionales o tutela de procesos de pacificación.

En segundo lugar el concepto de reforma es de alcance medio, puede moldearse y atender variables de transición y proceso político; sin que ello exponga bases sistémicas. Sí supone por otra parte un esfuerzo de diseño institucional, que toma distancia de otros procesos como la modernización¹, la reconversión, y la revolución estratégica. En cuanto a la modernización plantea iniciativas conducidas a la actualización general y para los efectos de situar a una organización en el espacio y tiempo que requieren los entornos estratégicos y coyunturas emergentes. Por su parte la reconversión² plantea un componente de versatilidad estratégica, congruente a la aceptación de límites institucionales y delimitación del quehacer de un ente público; mientras que la revolución estratégica³, se le llamará así por sus implicaciones de largo plazo, expone una fuerza transformacional extensa e intensa, despliega una nueva relación hacia el entorno, crea ruptura con las formas de trabajo vigentes, propicia otras y las re direcciona hacia un umbral más complejo de metas políticas y de gestión inteligente de variables societales.

Un tercer asunto que concierne a la reforma policial, es que no debe anclarse exclusivamente a procesos vinculados a determinismos políticos. La búsqueda de la efectividad y eficiencia de un cuerpo policial son estimuladas por la influencia del entorno y los sistemas complejos que lo definen. Los prototipos ideales no pueden condicionar a los posibles, y los reales deben aproximarse a estos últimos. La reforma requiere un imperativo de concordancia, no puede viabilizar gestas de cambio, sin detenerse en la realidad como campo de experimentación y de fractura de tendencias en el orden social y de seguridad en los que se inscribe.

En cuarto lugar, la reforma policial como temática estratégica es apenas un nicho básico para la transformación. Tiene más propiedad plantearse, el asunto crítico de la reforma del sector de la seguridad, la policía solo es la punta de lanza del diseño estatal.

Las aportaciones a este número incluyen un ejercicio de evaluación estratégica, en el que se analiza la relación entre presupuestos públicos, programas e impactos en el ámbito de seguridad. Sin esto no puede conocerse el grado de efectividad del Estado en sus empeños. Se encuentra también implícito el asunto relevante del monopolio de la fuerza, sobre sí este materializa una solución hobbsiana de los cuerpos de policía o éstos compiten con otros grupos estratégicos y actores no estatales que se desenvuelven en sus propias arenas de actuación.

- 1 Planteada en la orientación de introducir sistemas de gestión y gerenciamiento privado en el sector público, para los efectos de volverlo más eficiente en la provisión de bienes y servicios.
- 2 Referida a cursos específicos de Fuerzas Armadas. Proceso que incluye la reorientación de los potenciales militares para el ámbito civil y desburocratización del sector a partir de las depuraciones de misión y delimitación de funciones y ámbito de actuación.
- 3 En términos copernicanos y según se desprende de Thomas Khun, despliega crisis de los paradigmas vigentes; dos ejemplos notables contemporáneos lo han constituido la revolución tecnológica y otra conocida como RAM (Revolución de los Asuntos Militares); ésta última trajo consigo la generación exponencial de innovación tecnológica en el sector defensa con todas y las implicaciones radicales en el desarrollo de la estrategia, la técnica y táctica militares.

Conocer la cultura de una organización es fundamental, para identificar el nivel de motivación existente de sus miembros; y la robustez interior para persistir sistémicamente. La autoreferenciación y el desafío del auto perfeccionamiento suponen un ejercicio clave para que los cambios puedan alzar vuelo.

Sobre este asunto crítico, es que no puede entenderse y dimensionarse una reforma policial, si esta no se inscribe en otra extensiva al sector seguridad de un Estado; como proceso más global.

Finalmente cabe preguntarse: ¿Reforma policial para qué? La respuesta, para descentrar a las fuerzas de seguridad de estereotipos de llegada. A este respecto, no se trata de que el esfuerzo de constructos estratégicos, no refuercen el horizonte de desarrollo de un sector en particular; sino que se materialice como iniciativa que propicie procesos para tratar con la variabilidad del entorno y las supere constantemente. Luego para desmovilizarla de objetos reducidos de las iniciativas transformacionales. Y una tercera premisa se basa en el desarraigo de modelos y prácticas inoperantes de la más vasta gama, matiz y orientación.

Juan Carlos Morales Peña

Editor Jefe de Revista "Policía y Seguridad Pública"

Coordinador Principal del Centro de Investigación Científica

Academia Nacional de Seguridad Pública

Noviembre 17 de 2016



TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Páginas
Artículos Académicos	29
* Reforma policial y gasto público en entidades federativas y municipios mexicanos (2008-2013).	31
Carlos Barrachina Lisón	
<i>“Reflexión sobre la inversión que el Estado mexicano ha realizado desde 2008 hasta 2013 en seguridad pública. Explica los programas federales encaminados a la reforma de los aparatos policiales de los estados y municipios mexicanos. Hace un aporte a la discusión publicando la cantidad de recursos invertidos en los mismos y destacan los montos financieros invertidos por estados y municipios, cuestionando su uso y efectividad”.</i>	
* Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador.	81
Edgar Baltazar Landeros, Sergio Padilla Oñate, Luis Villalobos García	
<i>“Análisis de los resultados de la investigación documental y de campo, sobre las contribuciones y áreas de oportunidad de la Academia Nacional de Seguridad Pública, para consolidar un modelo policial democrático en El Salvador, en congruencia con los Acuerdos de Paz”</i>	
* Consolidar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: Lecciones del trabajo comunitario en comunidades de alto riesgo.	115
Margriet Antoinette Zoethout	
<i>“Análisis de los efectos de políticas de seguridad pública para la consolidación del control territorial recuperado por el Estado, en las comunidades de San José del Pino y San Rafael”.</i>	
* Policía: modelos, estrategias y reformas. De la policía gubernativa a la seguridad plural	205
Francesc Guillén Lasiera	
<i>“La Policía ha tenido que hacer frente a numerosos retos en las últimas décadas. Sin dejar de ser un instrumento muy ligado al poder, ha tenido que profesionalizarse, aproximarse a la ciudadanía e intentar ser mucho más eficiente en su trabajo. A pesar de los esfuerzos policiales, los retos actuales requieren la intervención de nuevos (y viejos) actores para mantener la seguridad”</i>	

Contenido	Páginas
<p>* Policía para el Estado Social de Derecho en Colombia: de ciudadanos a policías para aportar a la paz.</p> <p>María Stella Baracaldo Méndez</p> <p><i>“En Colombia, como en otros Estados de la región en situación de conflicto armado, predomina la doctrina y actuación reactiva de la Policía sobre su misión civilista, preventiva y de acompañante para resolver conflictos en la vida cotidiana de las comunidades y así construir paz. Este descuido se manifiesta en altos índices de violencia, percepciones negativas de seguridad, impunidad y desconfianza en la justicia”</i></p>	235
<p>* Una aproximación al clima organizacional en la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador</p> <p>Luis Enrique Amaya, Juan José Martínez</p> <p><i>“Se hace un análisis, muy preliminar y genérico, del estado actual del clima organizacional en la Policía Nacional Civil, a partir de dos momentos elementales de referencia: su fundación y su situación presente.”</i></p>	269
Recensión	
<p>* La Policía Nacional Civil de El Salvador</p> <p>José Antonio Guzmán Cardona</p> <p><i>“Detalla el génesis de la Policía Nacional Civil (PNC), considerando su concepción en el proceso negociador seguido por el Gobierno de El Salvador y la guerrilla del FMLN, poniendo énfasis en la influencia y el peso de la ONU en tal proceso, y los diversos problemas y resistencias para la instauración del nuevo cuerpo policial en el período 1990-1997”</i></p>	307
Leyes y Documentos Oficiales	
<p>* Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública</p> <p>* Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador</p>	319
Documentos Institucionales	
<p>* Proyecto de transformación estratégica del Centro de Investigación Científica.</p>	337

Contenido	Páginas
* Conozca más	357
Libros	
Web	
Cine	
Autores	385
Convocatoria y normas de publicación	391

TABLE OF CONTENTS

Contents	Pages
Academic Articles	29
<p>* Police reform and public spending in Mexican Federation entities and municipalities (2008-2013)</p> <p>Carlos Barrachina Lisón</p> <p><i>“Reflection over the investment that the Mexican State has made from 2008 to 2013 in public security. It explains the federal programs aimed at reforming the police apparatus of the Mexican states and municipalities. It makes a contribution to the discussion by publishing the amount of federal resources allocated to these programs, and highlights the financial amounts invested by states and municipalities questioning the effectiveness of their use.”</i></p>	31
<p>* The contributions of the National Academy of Public Security to the process of police reform in El Salvador</p> <p>Edgar Baltazar Landeros, Sergio Padilla Oñate, Luis Villalobos García</p> <p><i>“Analysis of the results of the documentary and field research on the contributions and areas of opportunity of the National Academy of Public Security to consolidate a democratic police model in El Salvador, consistent with the Peace Agreements.”</i></p>	81
<p>* Consolidate state control within the territory of the Mara Salvatrucha Gang: Lessons in community work in high-risk communities</p> <p>Margriet Antoinette Zoethout</p> <p><i>“Analysis of the effects of public security policies for the consolidation of the control of territories recovered by the State, in San José del Pino and San Rafael”</i></p>	115
<p>* Police: models, strategies and reforms. From government police to plural security</p> <p>Francesc Guillén Lasierra</p> <p><i>“The police have had to face many challenges in the last decades. While remaining an instrument closely linked to power, it has had to become more professional, police, closer to the citizens and try to be much more efficient in their work. Despite police efforts, current challenges require the involvement of new (and old) actors to maintain security”</i></p>	205

Contents	Pages
<p>* Police for the Social Rule of Law in Colombia: From citizens to police to contribute to peace.</p> <p>María Stella Baracaldo Méndez</p> <p><i>"In Colombia, as in other states in the region in situations of armed conflict, the doctrine and reactive action of the Police predominates over its civilian, preventive and accompanying mission to resolve conflicts in the daily life of communities and thus build peace. This neglect is manifested in high levels of violence, negative perceptions of security, impunity and distrust in justice"</i></p>	235
<p>* An approximation to the organizational climate in the National Civil Police of El Salvador</p> <p>Luis Enrique Amaya, Juan José Martínez</p> <p><i>"A very preliminary and generic analysis of the current state of the organizational climate in the National Civil Police was developed, starting with two basic moments of reference: its foundation and its present situation"</i></p>	269
<p>Recension</p>	
<p>* The National Civil Police of El Salvador</p> <p>José Antonio Guzmán Cardona</p> <p><i>"It details the conception of the PNC from its onset during the negotiation process between the Government of El Salvador and the guerrilla of the FMLN, emphasizing the role of the UN in said process and the various problems and resistances for the establishment of the new Police body between the period from 1990 to 1997"</i></p>	307
<p>Official Laws and Documents</p>	319
<p>* Organic Law of the General Inspectorate of Public Safety.</p> <p>* Regulation of the Organic Law of the National Civil Police.</p>	
<p>Institutional Documents</p>	337
<p>* Project for the strategic transformation of the Scientific Research Center.</p>	

Contents	Pages
Further reading	357
Publications	
Web	
Film	
Authors	385
Call and rules for publication	391



Artículos
Académicos

- * Reforma policial y gasto público en entidades federativas y municipios mexicanos (2008-2013).
Carlos Barrachina Lisón
- * Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador.
Edgar Baltazar Landeros, Sergio Padilla Oñate, Luis Villalobos García
- * Consolidar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: Lecciones del trabajo comunitario en comunidades de alto riesgo.
Margriet Antoinette Zoethout
- * Policía: modelos, estrategias y reformas. De la policía gubernativa a la seguridad plural.
Francesc Guillén Lasierra
- * Policía para el Estado Social de Derecho en Colombia: de ciudadanos a policías para aportar a la paz.
María Stella Baracaldo Méndez
- * Una aproximación al clima organizacional en la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador.
Luis Enrique Amaya, Juan José Martínez

- * Police reform and public spending in Mexican states and municipalities (2008-2013).

Carlos Barrachina Lisón

- * Contributions of the Academia Nacional de Seguridad Pública ANSP (National Academy of Public Security) to the process of police reform in El Salvador.

Edgar Baltazar Landeros, Sergio Padilla Oñate, Luis Villalobos García

- * Consolidate State control in “The Mara Salvatrucha (Salvatrucha gang)” territory: Lessons from community work in high-risk communities.

Margriet Antoinette Zoethout

- * Police: models, strategies and reforms. From the government police to the plural security.

Francesc Guillén Lasierra

- * Police for the Social State of Law in Colombia: From citizens to police to contribute to peace.

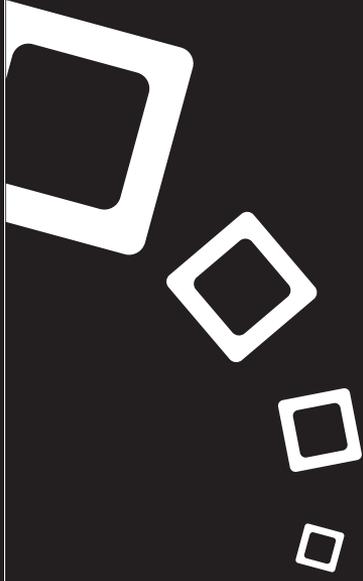
María Stella Baracaldo Méndez

- * An approximation to the organizational climate in the National Civil Police of El Salvador.

Luis Enrique Amaya, Juan José Martínez



Academic
Articles



**Reforma policial
y gasto público
en entidades
federativas
y municipios
mexicanos
(2008-2013)**

Carlos Barrachina
Lisón

Universidad de Quintana Roo,
México
cbarrachina@yahoo.com

Recibido: Agosto 20 de 2015

Aceptado: Mayo 11 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2,31-79]

<DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2989>>

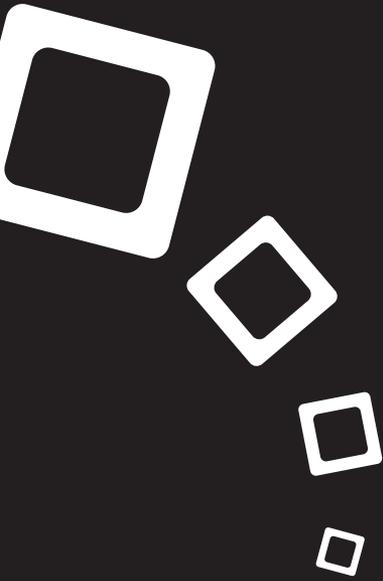
Resumen

Esta investigación reflexiona sobre la inversión que el Estado mexicano ha realizado desde 2008 hasta 2013 en seguridad pública. Explica los programas federales encaminados a la reforma de los aparatos policiales de los estados y municipios mexicanos. Hace un aporte a la discusión publicando la cantidad de recursos federales destinados a estos programas, y destaca la inversión por estados y municipios cuestionando la efectividad del uso de los mismos. La política de transformación policial está consensuada por los diferentes partidos políticos y los gobernadores, y sin embargo se encuentran diferentes respuestas en la voluntad política de impulso de la reforma en algunas entidades federativas y municipales. El presidente Enrique Peña Nieto y los gobernadores mexicanos confirmaron la voluntad de continuidad de esta política en la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) celebrada en Chihuahua en febrero del 2013, así como en otros documentos oficiales publicados por la administración mexicana.

Palabras clave:

Reforma policial, seguridad pública, México, federalismo, administración pública.

* 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).



**Police reform
and public spending in
Mexican states
and municipalities
(2008-2013).**

Carlos Barrachina
Lisón

Universidad de Quintana Roo,
México
cbarrachina@yahoo.com

Received: August 20, 2015
Accepted: May 11, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 31-79]

<DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2989>>

Abstract

This research reflects on the investment that the Mexican State has made from 2008 to 2013 in public security. It explains the federal programs aimed to the reform of the police institutions of the Mexican states and municipalities. It makes a contribution to the discussion by publishing the amount of federal resources designated to these programs, and highlights the investment by states and municipalities questioning the effectiveness of their use. The policy of police transformation is agreed upon by the different political parties and the governors, and yet different answers are found in the political will to promote reform in some federal entity and municipalities. President Enrique Peña Nieto and the Mexican governors confirmed the desire for continuity of this policy at the meeting of the National Conference of Governors (CONAGO) held in Chihuahua in February 2013, as well as other official documents published by the Mexican administration.

Key Words:

Police reform, Public Security, Mexico, Federalism, Public Administration.

* 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. Introducción¹

El objetivo general de este trabajo es describir la relación entre la política mexicana de reforma policial, y el esfuerzo presupuestario en seguridad pública realizado en estados y municipios. Se van a explicar las características de los principales programas federales de apoyo económico a la reforma en las entidades federativas, haciendo énfasis en la filosofía y los objetivos de los mismos. La principal aportación del artículo, independientemente de esta identificación y explicación de los programas, es la localización de la cantidad de recursos invertidos a partir de fuentes oficiales que se encuentran dispersas, y que no son fácilmente consultables. Se facilita así la integración de información muy valiosa que, de otro modo, no es posible interpretar integralmente.

Se aporta, utilizando diferentes fuentes, una contabilización del recurso invertido en seguridad y defensa en México desde el 2008 al 2013, haciendo hincapié en el presupuesto que los diferentes estados otorgan en sus presupuestos anuales a seguridad y procuración de justicia; así como al dinero que se ha invertido de una forma coparticipada en los diferentes programas federales de apoyo a la reforma. Por otra parte, también se presentan y cuestionan los datos que ofrece el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al medir los homicidios en los diferentes estados en México. La confianza en la veracidad de esta información es importante porque este es un elemento básico para saber si las políticas de seguridad están dando resultados. Sorprende la diferencia entre las denuncias de homicidios realizadas por los ciudadanos ante el ministerio público y los que finalmente son reconocidos por las autoridades. Las dos estadísticas son ofrecidas de forma oficial por el INEGI, y es especialmente en diez entidades federativas de la República que se presentan diferencias importantes entre los dos indicadores; los homicidios reconocidos son muy inferiores a las denuncias presentadas, lo que obliga a que en otros estudios se profundice sobre el significado de esta discrepancia por la importancia de tener certeza sobre la información publicada.

Finalmente se presenta la idea inicial de la política de seguridad del presidente Enrique Peña Nieto (2013), reflejándose las líneas de cambio y continuidad que se encuentran con la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

En el artículo se manejan las siguientes hipótesis:

1. Existe voluntad política interpartidaria de transformación del sistema policial en estados y municipios. El esfuerzo está centrado prioritariamente en grandes zonas urbanas, con altos índices delictivos.

1 Carlos Barrachina Lisón es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, profesor de la Universidad de Quintana Roo, integrante del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel 1. El autor agradece a María del Pilar Merino por su apoyo en la elaboración de las tablas de este trabajo. Asimismo a Raúl Benítez Manaut, Francisco Rojas Aravena, y Manuel Alcántara Sáenz por los comentarios sobre el texto.

2. A pesar de los acuerdos de la CONAGO esta política no es seguida de forma consecuente en todas las entidades. Estas presentan diferentes grados de compromiso frente al proceso de reforma.
3. Se ha invertido una gran cantidad de recursos federales con una política coparticipada que condiciona que las entidades federativas y municipios aporten una parte del presupuesto ejercido. A pesar de ello los resultados de transformación de las policías son moderados.

México está destinando una gran cantidad de recursos a los rubros de defensa y seguridad. Sin embargo, los homicidios, que son el principal indicador de resultados, no descienden. Por ello es conveniente evaluar en otros trabajos la operación de los programas no solo desde una perspectiva cuantitativa sino también cualitativa, estudiando con detalle los que se ejecutan.

La política del presidente Enrique Peña Nieto en el inicio de su administración refleja pautas de continuidad con las de la anterior administración, apostando de una forma más acentuada en políticas de prevención, así como en otras que contemplen garantías a los derechos humanos.

4. Existe un consenso político en México sobre la idea de que la reforma de las fuerzas de seguridad pública se completará cuando las policías estatales y municipales estén estructuradas en unidades acreditadas y profesionales.

México ha impulsado este proceso desde arriba hacia abajo con dificultades. Ha apostado por fortalecer y reformular las fuerzas policiales federales; ha utilizado a las fuerzas armadas para “enfrentar” los problemas de seguridad más inmediatos, y ha buscado la complicidad política de las entidades territoriales. La estrategia ha facilitado la negociación, ha buscado la concertación y ha privilegiado el desembolso de grandes cantidades de dinero para consolidar los aparatos de seguridad estatales, y de aquellos municipios que tienen capacidad, eficacia y posibilidad de autosostenerse económicamente a mediano plazo.

El esfuerzo presupuestario combinado de la federación y de las entidades estatales y municipales ha sido importante, especialmente en los años estudiados. Desde 2008 hasta 2013 se han desembolsado un billón doscientos tres mil millones de pesos en seguridad y defensa (unos 97,801 millones de dólares). De esta cantidad un mínimo de 543,840 millones de pesos mexicanos (más de 44,000 millones de dólares²), se han ocupado para operar y reforzar las estructuras policiales de los estados y municipios mexicanos³.

2 De acuerdo con el criterio usado por el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012* (Aguayo y Benítez, 2012) se utilizará el tipo de cambio de 13.2 pesos por dólar para los años 2008 a 2013.

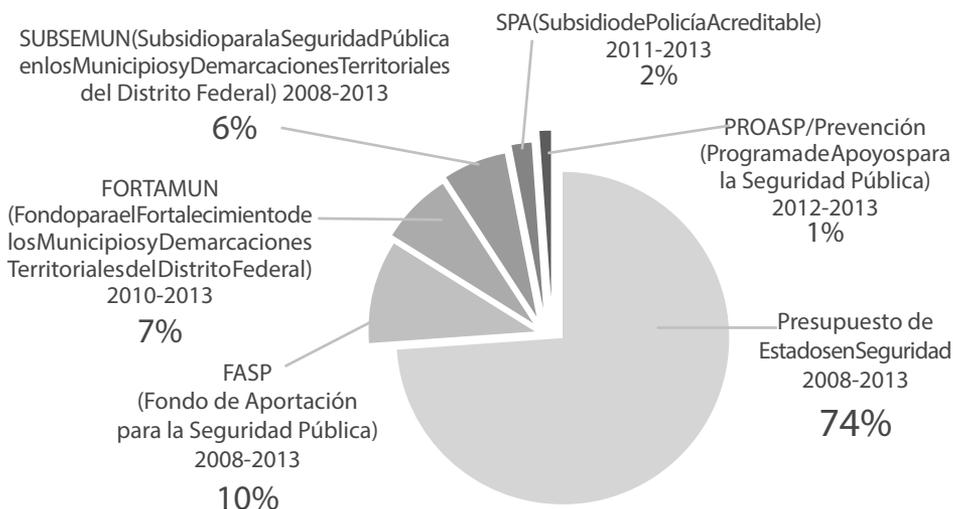
3 No se considera en este trabajo el presupuesto de las secretarías de seguridad municipales.

Sin embargo, y a pesar del dinero invertido, el resultado en la reforma y la eficacia del sector es pobre, lo que lleva a que se formulen preguntas sobre la voluntad política real de los actores implicados, los mecanismos de evaluación y seguimiento de los recursos invertidos; los problemas que se enfrentan, así como las estrategias que se han seguido para apoyar esta política de transformación.

En este trabajo se van a recordar brevemente los antecedentes de la reforma policial en México, que se califica de “profesional” tanto por las características del perfil de sus impulsores, como por el diseño de la misma y se van a describir los principales programas implantados conformados con base en una política de “subsidijs”, e “incentivos” de la administración federal hacia las entidades federativas y municipales.

Seguidamente se presenta, como se ha señalado, una aportación original importante, que consiste en un detallado análisis de la cantidad de recursos invertidos para asuntos de seguridad en las diferentes entidades federativas del país, identificándose los esfuerzos de los estados y las características de los principales receptores del esfuerzo presupuestario federal. Es muy difícil todavía, por falta de elementos e información, realizar una evaluación de los resultados, tanto cuantitativos como, sobre todo, cualitativos, de la inversión realizada; sin embargo se van a plantear algunas preguntas que deberían ser analizadas en posteriores investigaciones a fin de interpretar cuán efectivos han sido los mecanismos ideados por la federación a efectos de modernizar y profesionalizar el sector de la seguridad pública, y cómo han ido respondiendo de forma diferenciada los estados mexicanos a este reto.

Gráfica 1. Proporción del gasto presupuestario en la seguridad pública de entidades federativas y municipales por programas (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de la consolidación final de diferentes datos oficiales.

Estas preguntas son pertinentes si se tiene en cuenta que, debido a las características del país, su gran extensión, y la lógica federal establecida, sin policías competentes que se encuentren desplegadas a lo largo del territorio no es pensable señalar que se ha completado la reforma de este sector, ni presumir de tener unas estructuras de seguridad pública eficaces⁴.

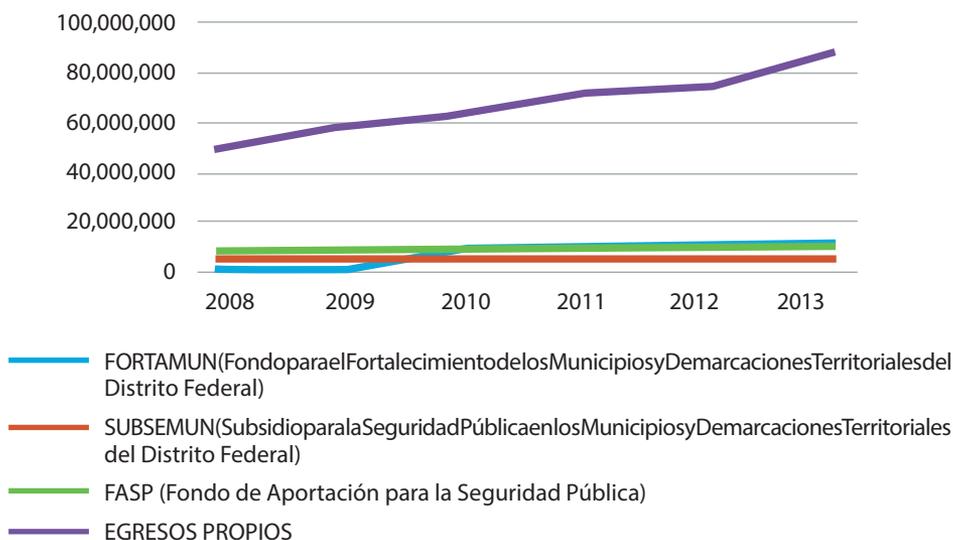
En la gráfica 1 se observa que, entre los años 2008 y 2013, los presupuestos ordinarios de seguridad y procuración de justicia (secretarías de seguridad y procuradurías de justicia) de las diferentes entidades federativas suman un total del 74 % del esfuerzo presupuestario dedicado a la seguridad en las entidades federativas⁵, y que los programas de incentivos aportan el 26 % del total. Estos suman 138,624 millones de pesos, cantidad que por su importancia debe ser analizada. Por otra parte, en la gráfica 2 se aprecia cómo desde 2008 el presupuesto de las entidades federativas aumentó de forma significativa, mientras que el de los programas señalados se mantuvo estable, entre otras razones por problemas con el ejercicio de los mismos. Esto ha dificultado que varios de los objetivos marcados por la federación se hayan podido implantar con el ritmo que hubieran deseado sus responsables, y ha generado que buena parte de lo ofrecido por la federación no haya llegado a ejercerse, o se haya invertido, a través de las reprogramaciones en fines distintos a los pactados en los convenios firmados inicialmente entre la federación, los estados, y los municipios.

El presidente Enrique Peña Nieto convirtió en asunto prioritario esta reforma en la fase inicial de su mandato, lo que se vio reflejado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en el presupuesto aprobado para el 2013, y en el Pacto por México firmado por las principales fuerzas políticas del país el 2 de diciembre del 2012, que básicamente mantuvo, en lo general, las líneas marcadas desde que inició la reflexión sobre las medidas para reformar el sistema de seguridad pública mexicana a partir de inicios de la década de los noventa.

4 Ver Barrachina y Hernández Mora (2012).

5 Solo el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León suman 184,011 millones de pesos, esto es el 45 % de los presupuestos de las entidades federativas en este rubro. Fuentes: periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaborado por SNSP para 2008-2011. Secretariado Ejecutivo en presentación "Informe sobre el acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad". Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaboración propia para 2012 y 2013.

Gráfica 2. Evolución del gasto desde el 2008 al 2013 en los principales programas⁶ (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia a partir de la consolidación final de diferentes datos oficiales.

2. Antecedentes de la reforma en seguridad pública

2.1. Instrumentos e impulsos

A principios de la década de los noventa se iniciaron diferentes esfuerzos institucionales orientados a establecer la coordinación del sistema nacional de seguridad pública. El primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA) entre 1991 y 1992, institución que no se consolidó y desapareció ese mismo año (Brasdefer, 2002, p. 37). En 1993 se creó la Coordinación Federal de Seguridad Pública (López, 2002, p. 17)⁷, lo que facilitó, según Brasdefer, que la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, iniciara esfuerzos para delinear un programa nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública: la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social.

6 Por egresos propios se entiende los presupuestos ordinarios de seguridad y procuración de justicia de las diferentes entidades federativas de una forma agregada.

7 Juan Ramón López y Gloria Brasdefer eran en el año 2002 secretario de Seguridad Pública, y secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública respectivamente (SESNSP).

Así en 1994 se presentó al Congreso de la Unión una reforma de los artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efectos de lograr el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad en el país; consolidando las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública, e impulsando que en 1995 se publicará la ley general que estableció las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se aprobó por primera vez un Programa Nacional sobre Seguridad Pública que abarcaría los años de 1995 al 2000.

En opinión de Brasdefer (2002, p. 36), a la sazón secretaria ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP):

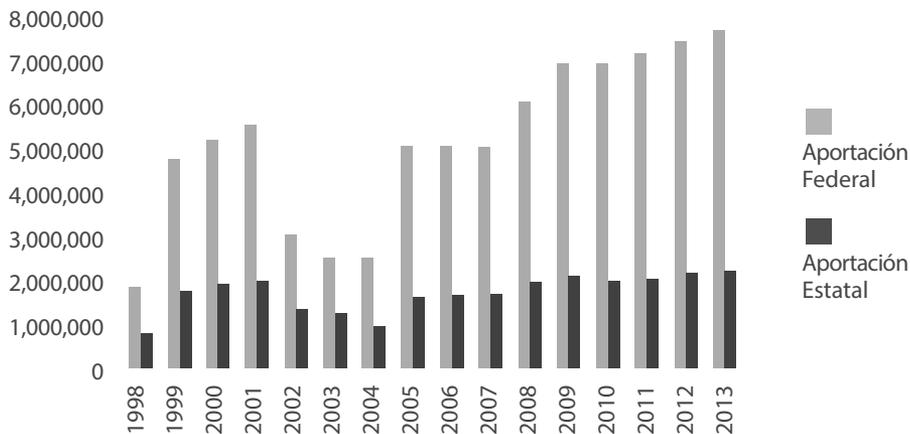
Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la de readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva de todas estas instituciones en aras de la seguridad pública (...). Con el transcurso de los años la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación.

La reflexión sobre este problema llevó de forma acelerada a que en 1997 el ejecutivo presentara una iniciativa para unificar las diferentes policías federales, bajo el presupuesto, que todavía hoy en día se mantiene, de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo, con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituiría uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública adecuados⁸.

En este proceso inicial de la reforma también se tuvo presente la importancia de fortalecer a las policías estatales que, a partir de 1998, empezaron a recibir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que, desde entonces, como se verá en este trabajo, se ha convertido, con la cofinanciación de las entidades federativas, en uno de los programas más importantes de apoyo a la infraestructura de las policías estatales en el país. Desde 1998 hasta 2013 la federación ha aportado 82,187 millones de pesos, mientras que los estados han invertido 26,861 millones, lo que da un total de 109,048 millones de pesos, como se puede apreciar de forma desagregada en la gráfica 3.

8 Recuerda el secretario de Seguridad Pública Juan Ramón López (2002, p. 18) que “en ese entonces, la actividad policiaca se desarrollaba a través de distintas corporaciones que estaban adscritas a las secretarías de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración con su policía respectiva; de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la cual se encontraba integrada por tres direcciones generales: de prevención y tratamiento de menores, de prevención y readaptación social y la de normatividad y supervisión de seguridad privada; así como de comunicaciones y transportes y de hacienda y crédito público; dependencias que tenían a su cargo respectivamente la dirección de las Policías Federal de Caminos y Fiscal Federal”.

Gráfica 3. Aportaciones del FASP de 1998 a 2013 (en millones de pesos)



Fuente: Dirección General Adjunta de Recursos Federales para la Seguridad Pública Fondos de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento (DGVS) del SESNSP (2013).

En enero de 1999 se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP). En abril del 2000 se expidió el reglamento de la PFP, y en noviembre del 2000 se creó finalmente la Secretaría de Seguridad Pública, llevándose con ella la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo⁹ que había sido desde su creación en 1995 parte de la Secretaría de Gobernación¹⁰.

Ya en este momento los objetivos fundamentales de la reforma, y las debilidades del sistema de seguridad pública estaban identificados por las autoridades gubernamentales. Recuerda Brasdefer cómo en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, se señalan aspectos que luego serán retomados con claridad en la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y que como se verá más adelante también serían planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) por el presidente Enrique Peña Nieto¹¹.

9 Brasdefer (2002, p. 36) dice: “El sistema nacional de seguridad pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres poderes de la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos”.

10 En octubre del 2009 regresaría a la Secretaría de Gobernación como organismo administrativo desconcentrado.

11 Brasdefer (2002, p. 35) señala que “los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana: lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del sistema nacional de seguridad pública. Un elemento novedoso que incorpora este programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazo”.

Es, sin embargo, Genaro García Luna, que vive todo este proceso inicial en posiciones subalternas, el que sistematiza de una forma más clara los problemas que deben ser enfrentados, y el que a lo largo de su periodo como secretario de Seguridad Pública (2006-2012) establece una ruta clara a seguir y desarrolla estrategias de difusión de la información y búsqueda de consensos con diferentes actores políticos para transformar las estructuras de seguridad públicas mexicanas.

Se ha afirmado al principio de este trabajo que la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un carácter profesional. Ello es debido a que esta es producto de la reflexión, y de la evolución de un círculo que acompaña a Genaro García Luna, en una larga trayectoria en el seno de los diferentes cuerpos de seguridad pública mexicanos. Con base en la experiencia, y a la formación recibida evalúan y dictaminan las debilidades del sistema, y formulan un programa de transformaciones ambicioso y complicado, pero que sin embargo consideran imprescindible para dotar a México de un sistema policial moderno y eficiente¹².

El libro de García Luna, aparecido en 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, es un programa maduro de gobierno y de transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta al país antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública. Con la confianza del presidente Calderón, la reforma busca los apoyos políticos para que en el futuro se consolide la hoja de ruta marcada. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas¹³, y ha aumentado la importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, coordinado durante esa administración por el presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

12 En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Como se ha señalado más arriba en 1994 se reforma la Constitución para que las entidades federativas y el Gobierno Federal creen las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. Como también se ha referido en 1999 se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En 2000 la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasa al mando de esta dependencia (García Luna, 2011, p. 20). El secretario de Seguridad Pública del sexenio de Calderón ingresó en el CISEN en el momento de la creación del Centro, desempeñándose en diferentes cargos hasta llegar a ser subdirector de contrainteligencia. Recibió formación y especialización en diferentes partes del mundo (EE. UU., España, Israel, Francia, Colombia y Japón). En 1999 se le nombra coordinador de inteligencia para la prevención en la recién creada PFP. Dos años después es nombrado director general de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, con la encomienda de transformarla en la Agencia Federal de Investigación (AFI) (García Luna, 2006, p. 9), desempeñándose en este puesto hasta que es nombrado secretario de Seguridad Pública en el año 2006. Esta trayectoria le permite participar de la creación y puesta en marcha de las principales agencias de seguridad mexicana de los últimos dos decenios, y por lo tanto de estar en un proceso permanente de reflexión profunda sobre las características del sistema y sus problemas. Además conoce los sistemas policiales y de inteligencia más modernos en el mundo, y eso le permite seguir pensando sobre el caso mexicano y su transformación desde una perspectiva comparada. En el momento de redactar el libro publicado en el 2006 el ingeniero García Luna tiene una idea muy estructurada y clara de cuáles debían de ser las transformaciones que a su juicio requería el sistema de seguridad pública en México. Es por esta razón que se señala que la reforma que se impulsará tiene un componente profesional y técnico determinante.

13 Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

En otro libro publicado por García Luna en 2011, *El nuevo modelo de seguridad para México*, explicó con detalle los avances en el proceso de reforma, y el espíritu que preside la transformación del sistema de seguridad pública en México. Para García Luna el cambio en el funcionamiento de las estructuras de este sector no es un asunto partidista, es una necesidad profesional, fundada en la reflexión y en el conocimiento profundo de las dinámicas de la seguridad. Es por ello que se encomienda en ese libro a que se mantenga en el futuro el camino marcado, y que impulsa a que diferentes académicos reflexionen sobre aspectos fundamentales de la reforma propuesta, publicando los resultados en una colección de libros que apareció editada por el Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) en septiembre del 2012¹⁴.

Tabla 1. Evolución del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus instituciones: 1989-2013

1. En 1989 se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
2. Se creó la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA) en 1991, institución que no se consolidó y desapareció en 1992.
3. En 1993 se aprobó la Coordinación Federal de Seguridad Pública.
4. En 1994 se presentó al Congreso de la Unión una reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efectos de lograr el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad en el país; consolidando las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública. Las entidades federativas y el Gobierno Federal crearon las policías preventivas en los órdenes estatal y federal.
5. En 1995 se publicó la ley general que estableció las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se aprobó por primera vez un Programa Nacional sobre Seguridad Pública que abarcaría los años de 1995 al 2000.
6. Conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995; y luego en 1997 y 1998.
7. En 1997 el ejecutivo presentó una iniciativa para unificar las diferentes policías federales.
8. En 1998 se fortalecieron las policías estatales que empezaron a recibir el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
9. En enero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP). En abril del 2000 se expidió el reglamento de la PFP.
10. En noviembre del 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, llevándose con ella la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública que estaba en la Secretaría de Gobernación, así como la Policía Federal Preventiva.
11. Genaro García Luna publica en el año 2006 el libro *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. Este es un programa de transformación para el sector de la seguridad pública, que el autor presenta antes de ser nombrado secretario de Seguridad Pública ese mismo año.

14 Ver Rosas (2012); Arellano y Salgado (2012); Szekely (2012); Villa Vargas (2012); Sánchez Galindo (2012); Alvarado Mendoza (2012); Barrachina (2012); Peláez Acero y Pedraza Madrid (2012). Todos los títulos anteriores pertenecientes a la colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", publicada en el 2012.

12. La estrategia de reforma del Gobierno de Calderón (2006-2012) parte de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no están funcionando de forma adecuada, y de que es necesario realizar una cirugía mayor a las mismas.
13. En el año 2008 se creó el SUBSEMUN para fortalecer a las policías municipales factibles.
14. En junio del 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero del 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
15. En el 2009 se crea la actual Policía Federal.
16. En octubre del 2009 el Sistema Nacional de Seguridad Pública regresó a la Secretaría de Gobernación como Organismo administrativo desconcentrado.
17. El 6 de octubre de 2010 se presenta iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único.
18. En el año 2011 se crea el Subsidiado de Policía Acreditado (SPA) para profesionalizar las policías estatales.
19. En el año 2013 desaparece la Secretaría de Seguridad Pública, y se crea la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia.

La estrategia parte de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no están funcionando de forma adecuada, y de que es necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convierten en obstáculos que permiten cacicazgos antiguos, y lealtades personales que generan círculos viciosos difíciles de romper.

El modelo policial propuesto requería de la voluntad política no solo de la federación, sino también de los estados y los municipios, para que se avanzara de una forma integrada, y era importante que fuera entendida por todos los actores ante la necesidad de contar con convencimiento y voluntad en orden a lograr su consolidación.

Los principales problemas tuvieron que ver con la estructura de la fuerza policial, y con las condiciones en las que se encontraba la misma. En 2008, el 90.3 % de los policías del país pertenecían a corporaciones estatales y municipales. Sin embargo, de los 2,439 municipios del país, 417 no contaban con policía; y más de la mitad tenían menos de 20 elementos en su estructura. La cuarta parte de los policías municipales se concentraba en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se situaban en 16 estados de la República¹⁵. Este problema de distribución territorial dificultaba la presencia del Estado en todo el territorio, y facilitaba que, por su tamaño y estructura, redes organizadas tuvieran mucha mayor capacidad

15 México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas.

de actuación que las policías municipales. Además, se encontraba una grave situación de déficit salarial de las fuerzas policiales que, en general, recibían un salario que estaba muy por debajo de las necesidades básicas de subsistencia. Otras circunstancias importantes eran la avanzada edad de la mayoría de los elementos básicos, ya que el 48 % de estos tenía más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos. Estos datos fueron señalados por García Luna, que presentó un informe el 3 de junio del 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública (2010a)¹⁶, y confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre de 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único. Los ejes básicos de la reforma planteada en ese momento son los que se presentan en la tabla número 2.

Tabla 2. Elementos centrales de la reforma en seguridad pública

1	Carrerapolicial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura, y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza, estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo; aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2	Modelopolicialúnico. Con procedimientos estructurados; cadena de mando única en que si las autoridades federales o estatales consideran que las policías de un nivel territorial inferior no desarrollan sus funciones de forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando puede ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3	Sistemadeincentivos. Basado en objetivos que fortalezcan aspectos claves de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales.
4	Cambiosenlasregulacioneslegales. En junio de 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero de 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En octubre de 2010 el presidente Calderón envía al Senado, para su aprobación, una serie de reformas constitucionales para impulsar el mando único.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barrachina y Hernández Mora, 2012.

Una de las circunstancias que complicaron la consolidación efectiva de las políticas impulsadas fue la falta de continuidad de los titulares del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Desde 2006 hasta 2013 fueron siete los responsables de esta institución que se sucedieron en el puesto¹⁷. Esta alta rotación de funcionarios no colaboró de una forma efectiva en la continuidad de las políticas. El nombramiento como secretario ejecutivo de Monte Alejandro Rubido en 2013, en este caso no

16 Ver también Carvallo, 2010.

17 Miguel Ángel Yunes Linares, Roberto Campa Cifrián, Monte Alejandro Rubido García, Jorge E. Tello Peón, Juan Miguel Alcántara Soria, José Oscar Vega Marín, y de nuevo Monte Alejandro Rubido García.

por el ejecutivo, sino por el Senado de la República, implicó un grado de consenso importante, e hizo presumir que su permanencia en el cargo sería más duradera (ya había ocupado en 2008 esta posición). Si eso hubiera sido así, se habría contribuido a la consistencia de las políticas que le fueron encargadas. Sin embargo, en 2014 fue promovido a comisionado nacional de Seguridad Pública, y la SESNSP ha tenido hasta la fecha en que se redactan estas líneas dos titulares más y un interino.

A pesar de estas rotaciones tan frecuentes, de los diferentes acuerdos de las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública se pueden apreciar algunas líneas de continuidad que se han consolidado en el tiempo:

1. Importancia de la transparencia y de que exista claridad en la información a efectos de lograr consensos entre las diferentes fuerzas políticas, y debate entre intelectuales especializados y actores de la sociedad civil¹⁸.
2. Adecuación de las fórmulas de reparto de los programas de incentivos económicos a estados y municipios a efectos de lograr repartos más justos y equilibrados de dinero.
3. Insistencia en los procesos de evaluación y formación de los servidores públicos, y apoyo para que los diferentes estados y municipios certifiquen a sus elementos, como paso previo para seguir profundizando en la reforma del sistema de seguridad pública.

2.2. Programas de incentivos gubernamentales

La década de los noventa representa en México una nueva mirada hacia las respuestas a los problemas de seguridad. Ya se ha señalado en el apartado anterior que en ese momento se inician esfuerzos para coordinar a las diferentes fuerzas de seguridad. Tras la conformación, en 1995, del Sistema

18 En la XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tuvo lugar el 19 de noviembre del 2010, Juan Miguel Alcántara Soria señalaba lo siguiente en relación a este punto: "A partir del segundo semestre del 2010, el Centro Nacional de Información ha hecho pública la estadística actualizada de incidencia delictiva de los últimos trece años, lo que constituye un parteaguas en el manejo de la información de este tipo (...) Esta apertura obedece al reclamo legítimo de la sociedad y al compromiso del presidente de la República y de este Consejo Nacional, de contar con información oportuna, completa y confiable que permita la evaluación y seguimiento de las políticas de seguridad y del desempeño de las instancias del sistema. Esto ha permitido que organismos sociales y académicos cuenten con datos más oportunos para hacer los estudios de su interés, contribuyendo con ello a informar mejor al país sobre la problemática de seguridad pública. En el mismo sentido, el Centro está atendiendo las necesidades de información manifestadas por los organismos sociales que participan en los diálogos por la seguridad, para facilitar su trabajo de seguimiento. Como resultado de dichos diálogos por la seguridad, se ha conformado un grupo técnico consultivo con la finalidad de emitir recomendaciones sobre la calidad y oportunidad de la información y los mecanismos de acopio de datos necesarios para fortalecer el sistema" (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2010b). Esta política se refleja también en el volumen de información que se encuentra en la página web del secretariado.

Nacional de Seguridad Pública, en 1997 y 1998, respectivamente, se implantaron dos programas que son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y equipo de las diferentes fuerzas policiales en México. El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), destinado a las entidades federativas, y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN), a las municipales, abren el camino para que los recursos federales fluyan en orden a fortalecer las fuerzas de seguridad estatales y municipales, fomentando la coparticipación de las entidades en el esfuerzo presupuestario.

La dispersión del gasto del FORTAMUN, el relativo “éxito” del FASP como mecanismo que incentiva los esfuerzos conjuntos en el seguimiento de las políticas federales, y la “urgencia” del gobierno del presidente Calderón por transformar el sistema hace que en 2008 nazca el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), con la misma lógica que el FASP, pero en este caso para apoyar la transformación de algunas policías municipales. En 2011 también se aprueba el SPA; probablemente el programa más ambicioso e importante de la reforma promovida por Genaro García Luna. Este es un mecanismo para impulsar unidades de policía estatal acreditadas, que permite que muchos municipios sin capacidades descansen en una fuerza que se pretende sea eficiente, eficaz y moderna. De momento este programa, como se verá, ha tenido muchos problemas para implantarse, y debería convertirse, si no se hubiera modificado la estrategia en el año 2016, en uno de los esfuerzos más serios de la nueva administración a efectos de seguir transformando el sistema¹⁹.

En este apartado también se explica un programa menor de apoyo que durante 2012 se implantó para apoyar la reforma sin necesidad de coparticipación, el PROASP, ya desaparecido; y se analizará el primer programa del gobierno de Enrique Peña Nieto, en temas de seguridad, que a través de la Secretaría de Gobernación pretende impulsar con más decisión los programas de Prevención del Delito.

2.2.1. FASP

El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) se empieza a aplicar en 1998. Es uno de los programas más antiguos con el FORTAMUN (1997), que pretende fortalecer las estructuras de las entidades federativas de la seguridad pública en México. Este mecanismo, a diferencia de su contemporáneo, únicamente se centra en aspectos de seguridad y desde sus inicios es gestionado por el entonces recién creado secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

19 Sin embargo, desaparece en el año 2016, momento en el que se escriben estas líneas.

En 1998 se formalizan los primeros convenios de coordinación para realizar acciones en materia de seguridad pública, en los cuales se acuerda la constitución de un fideicomiso estatal para la distribución de fondos. El Fondo de Seguridad Pública (FOSEG) administraba recursos de la federación que se transferían a las tesorerías de los estados y del Distrito Federal. Este fondo dejó de existir como FOSEG a partir de 2009, pues los recursos se comenzaron a transferir a una cuenta bancaria específica de las entidades federativas. Estos fondos del Ramo 33 —aportaciones federales para las entidades federativas y municipales—, que el ejecutivo federal otorga a los estados y al Distrito Federal, se transfieren ahora de forma directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, siendo exclusivamente para los fines de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración; equipamiento; red nacional de telecomunicaciones; construcción, mejoramiento o ampliación; seguimiento y evaluación.

En el informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período de diciembre de 2011 a junio de 2012, presentado en la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se muestra una gran preocupación por el ejercicio oportuno de los recursos del FASP²⁰, estableciéndose un reto: “Diseñar una fórmula para la distribución del FASP que reconozca el resultado obtenido por las entidades federativas en la evaluación y depuración de los cuerpos policiales, el combate a la delincuencia y su contribución al sistema nacional de información”. Mientras se logra esta fórmula se mantienen vigentes para el ejercicio fiscal 2013 los criterios de asignación, fórmulas y las variables de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal que se utilizaron para el ejercicio fiscal 2012²¹. Estos privilegian que los recursos de este fondo se destinen a la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; el establecimiento de bases de datos criminales y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; y la participación de la comunidad que coadyuva, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. También se señala que las entidades federativas deberán priorizar en la distribución a los municipios que no fueron beneficiados por el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSE-MUN)²². Para ejercer este recurso las entidades federativas deben estable-

20 También por el del resto de programas federales analizados en este trabajo.

21 Aprobados en la XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 31 de octubre del 2011.

22 Lo que aparentemente iría en contra del propio espíritu de la reforma que busca reducir las corporaciones municipales únicamente a las que se pueden sostener de forma autónoma.

cer una cuenta bancaria específica para el FASP y otra para la aportación estatal, que no debe ser menor a un 25 %, de lo invertido por la federación por cada ejercicio fiscal.

2.2.2. FORTAMUN

El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN), creado en 1997, es el más antiguo de los programas que se presentan a la consideración de este trabajo, y que apuntala financieramente la seguridad pública de las entidades federativas.

Este está distribuido por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y destinado desde su origen a respaldar las finanzas de los municipios y a apoyar su saneamiento financiero, así como a fortalecer las actividades de seguridad pública y a coadyuvar en la satisfacción de sus necesidades operativas.

Según el *Libro blanco del SUBSEMUN* (SESNSP, 2012a, p. 52), el FORTAMUN es el fondo del Ramo 33, al que también pertenece el FASP, que tiene la menor cantidad de restricciones para su ejercicio, debido a que la ley de coordinación fiscal establece en su artículo 37 que los municipios y delegaciones del DF destinarán los recursos del Fondo para la satisfacción prioritaria de los siguientes rubros: cumplimiento de obligaciones financieras; pago por derechos y aprovechamiento por concepto de agua; y atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, sin entrar en mayor detalle.

Este recurso es muy importante económicamente hablando. Solo entre 2009 y 2013 los estados mexicanos recibieron 283,269 millones de pesos²³ para destinar entre los municipios de sus entidades. La dispersión del destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas cualitativas, hacen que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que a través del FORTAMUN se destinó a la seguridad pública de los municipios de las entidades federativas; ni tampoco los criterios de los diferentes estados para seleccionar los municipios y los programas a los que este recurso se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, aprobado el 7 de diciembre del 2009, se obliga a los estados a coordinarse con el SESNSP a efectos de que por lo menos el 20 % de este recurso se destine a la atención de necesidades directamente vin-

23 Las cantidades presupuestadas para el FORTAMUN se han extraído de los Presupuestos de Egresos de la Federación desde el año 2009 al 2013, que se publican en el *Diario Oficial de la Federación* anualmente. Para extraer la cantidad de recursos destinados a la seguridad se calculó el 20 % de los mismos desde el 2010 al 2013.

culadas con la seguridad pública. Así se prevé el establecimiento de una cuenta bancaria específica para ejercer este recurso y se señala que este porcentaje de dinero se distribuya entre los municipios “conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura” (*Diario Oficial de la Federación*, 2009). Desde 2010 a 2013, como se podrá apreciar más adelante, el 20 % de este recurso representa 47,211 millones de pesos.

No es posible identificar cuánto dinero del FORTAMUN se destinó a seguridad desde 1997 hasta 2010, ni si algún estado superó el 20 % mínimo que se señala por ley, pero sin duda este es uno de los fondos más importantes de fortalecimiento de la seguridad pública municipal.

2.2.3. SUBSEMUN

El SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantan durante el sexenio de Felipe Calderón. Como se ha señalado, una de las preocupaciones principales era, por una parte, el gran número de corporaciones municipales existentes en México y, por otra, la ineficacia de las mismas por su escaso tamaño, falta de recursos y escasa profesionalidad de sus integrantes.

A partir de 2008 se crea este programa federal que debe estar coparticipado por los municipios para “rescatar” a un número razonable de corporaciones policiales que puedan autosostenerse en el futuro ayudándoles a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas. El segundo mecanismo implantado por esta administración fue el SPA (Subsidio para la Policía Acreditada) que se destinó a crear unidades certificadas de policías estatales que deberían desarrollar funciones allá donde las policías municipales no llegaran, o no existieran por su falta de viabilidad.

En 2013 de las casi 2000 corporaciones policiales que señalaba García Luna que existían en 2006, solo se apoyó económicamente a 246. De estas, de forma importante o moderada son 37 corporaciones policiales las que reciben más de 20 millones anuales para que se logren alcanzar los fines del programa²⁴. Así de los 32,540 millones de pesos aportados por la federación y los municipios a través del SUBSEMUN desde 2008 a 2013, son 37 municipios los que reciben 18,478 millones. Es decir que el 15 % de los municipios contemplados, todos municipios con grandes núcleos urbanos, concentran el 56.8 % de los recursos.

24 Se encuentran en la tabla 10 de los anexos.

Se señala en el *Libro blanco* sobre el SUBSEMUN, editado por el SESNSP (2012, p. 13), que el objetivo es:

fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los Programas con Prioridad Nacional²⁵.

Tabla 3. Número de municipios del SUBSEMUN por zonas del país; y recursos federales y municipales invertidos (en millones de pesos y dólares en el total)

Zona	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Recurso federal	Recurso municipal	Recurso Total en pesos	Porcentaje y total en dólares
Centro	46	56	63	63	76	85	7708.2	2378.7	10,086.9	28.7 %
Noroeste	25	32	33	36	36	37	3993.1	1195.6	5188.7	14.8 %
Occidente	28	48	45	49	45	51	6425.4	1851.1	8276.5	23.6 %
Noreste	22	27	29	31	29	29	5241	1588.3	6829.3	19.5 %
Sureste	28	43	34	43	48	44	3646	1039.3	4685.3	13.4 %
Totales	149	206	204	222	234	246	27,013.7	8053	35,066.7	2657

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en el *Libro blanco del SUBSEMUN* (2012), y de los convenios firmados entre la federación y los estados correspondientes al año 2013.

El SUBSEMUN debe destinarse a la profesionalización, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y a la prevención social del delito con participación ciudadana, así como a la operación policial a partir de 2009 y 2010. Durante su existencia el subsidio individual no ha sido inferior a los 10 millones de

25 De forma más concreta, según el *Libro blanco del SUBSEMUN* (SESNSP, 2012, p. 14) se persiguen los siguientes objetivos específicos: fortalecer los factores de protección de la población mediante intervenciones integrales y coordinadas de carácter preventivo de instituciones públicas, privadas y sociales; promover una política que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y delincuencia organizada desde antes que ocurran los eventos que las detonan; incrementar los niveles de seguridad y confiabilidad que demanda la ciudadanía mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas; fortalecer la profesionalización a través del establecimiento del servicio profesional de carrera policial, así como el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; apoyar la construcción y mejoramiento de las instalaciones de seguridad pública municipal a fin de contar con la infraestructura necesaria y adecuada para llevar a cabo la operación y funcionamiento de la policía en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; promover el suministro, intercambio, sistematización, homologación y actualización de la información en materia de seguridad pública, así como fortalecer el uso y disponibilidad, homologación y actualización de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

pesos, a excepción de 2008 —cuando fue de 9 millones— ni ha excedido los 95 millones, excepto también en 2008 que como máximo ascendió a 104,093 millones, lo que se ha complementado de un 33 a un 20 % por los municipios²⁶.

Hay un acuerdo de elegibilidad que cada año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* en el que se establecen las reglas, los criterios y las fórmulas para acceder al recurso. Se prioriza según el número de población y la incidencia delictiva, definidas por el INEGI; y también se considera si los municipios son destinos turísticos, o forman parte de zonas fronterizas; son considerados “conurbados”, o se encuentran muy próximos geográficamente a áreas prioritarias.

En el *Libro blanco* (SESNSP, 2012, pp. 21-26) se especifica lo que debe interpretarse por los principales rubros que pretende apoyar:

- **Profesionalización:** las reglas del SUBSEMUN establecen que los recursos para la profesionalización deben cubrir la evaluación integral y los exámenes médicos de personal, así como su proceso formativo mediante el diseño y la habilitación del servicio profesional de carrera policial.
- **Infraestructura:** los recursos del SUBSEMUN, que se destinan al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones de seguridad pública, se pueden aplicar a la construcción de centros de seguridad pública municipal, de profesionalización, de mandos de policía municipal, de control de radio y de inteligencia.
- **Plataforma México:** los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que obtengan recursos del SUBSEMUN se obligan a asignar personal —previamente capacitado y evaluado— para integrar una unidad de análisis, consulta y captura de la información, responsable de cargar la información correspondiente al sistema Plataforma México.
- **Equipamiento:** El catálogo de bienes del SUBSEMUN tiene por objeto establecer los bienes y las especificaciones generales del equipamiento de las policías municipales, así como de los necesarios para el desarrollo de los proyectos de prevención social del delito con participación ciudadana, del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, así como para la operación policial e interconexión a la red nacional de telecomunicaciones del SNSP.

26 La utilización de los recursos de esta coparticipación ha sido variable: en 2008 fue para la renovación salarial de los elementos policiales; en 2009 y 2010, para mejoras de condiciones laborales, operación policial y prevención del delito con participación ciudadana; en 2011 y 2012, para reestructuración y homologación salarial, mejora de condiciones laborales y prevención social del delito.

- **Operación policial:** Los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal deben promover la reestructuración del estado de fuerza de sus corporaciones, bajo un esquema de jerarquización terciaria que se ajuste al modelo establecido en el sistema de desarrollo policial, como lo es la célula básica²⁷.
- **Prevención del delito con participación ciudadana.** Este destino de gasto busca promover la intervención coordinada de instituciones públicas y privadas, así como de otros actores sociales que generan contextos de violencia y delincuencia. Esta estrategia pretende reducir riesgos y busca generar una cultura que favorezca la resolución pacífica de conflictos y la creación de comunidades seguras. Se propone el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas, con la participación de la ciudadanía organizada y de empresas privadas, orientadas a prevenir fenómenos de inseguridad, violencia y delincuencia, actuando directamente sobre las causas que las generan a través de esquemas de prevención del delito²⁸.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2012b), que tuvo lugar el 2 de agosto del 2012, se aprobó etiquetar el 20 % del recurso SUBSEMUN para proyectos de “Prevención social con participación ciudadana”, y se determinaron los proyectos obligatorios para los municipios beneficiados, que serían los siguientes: diagnóstico local sobre los contextos y procesos sociales de la violencia y la delincuencia; plan de prevención social de la violencia y la delincuencia; capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana; prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.

27 Los municipios deben crear: *Centro de captura*: que deberá procesar los informes policiales y contar con capacidad para hacer consultas de información criminal; *Unidad de análisis e inteligencia policial*, encargada de efectuar el análisis e inteligencia y de permitir las consultas de información criminal, así como de revisar el desarrollo de los procesos a través de tableros de control y otros instrumentos de evaluación y seguimiento; *Unidad de control operativo*, para llevar a cabo actividades de su adecuado alertamiento, colaboración y georeferencia. Estas áreas deben estar integradas por personal que asegure su adecuado funcionamiento, por lo que previamente debe ser evaluado y capacitado para el desempeño de este tipo de labores.

28 Elaboración de diagnósticos locales sobre la realidad socioeconómica y cultural de ciertos núcleos de población, para identificar las causas raíz de la violencia y la delincuencia; la capacitación de los elementos de los elementos de seguridad pública en temas específicos de prevención del delito; la creación y puesta en marcha de consejos ciudadanos municipales que funjan como órganos de consulta y de evaluación a la autoridad, la creación de unidades especializadas de la policía para la atención de la violencia intrafamiliar y de género; el apoyo a jóvenes que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones en actores de la paz, y la integración de programas de policía escolar en colonias con alto y mediano índice de violencia, con el concurso y apoyo de los centros escolares de la zona. Los proyectos de esta naturaleza se encuentran establecidos en un catálogo de proyectos de prevención del delito con participación ciudadana. Este catálogo está encaminado a orientar las acciones de los estados, municipios y demarcaciones para la construcción de comunidades seguras con mayor calidad de vida.

2.2.4. SPA

Lograr que se consoliden en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo y el pilar más importante de la reforma planteada. El gran problema que se había identificado, en relación con las fuerzas de seguridad de las entidades federativas y locales, era el excesivo número de policías municipales sin capacidad real de operación, y la falta de profesionalidad y de condiciones de carrera que se tenían en buena parte de las policías estatales y municipales.

El Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) persigue crear módulos policiales que cumplan con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se ha estado impulsando con este apoyo federal que los estados mejoren en este sentido sus policías para poder implantar de una forma efectiva “el mando policial único”, que de forma subsidiaria debe apoyar la provisión de seguridad allá adonde las corporaciones policiales locales no sean capaces de responder. Como se verá, los resultados han sido muy limitados, y la mayoría del presupuesto destinado para este programa no se ha podido ejecutar porque las entidades federativas no han estado en condiciones de mostrar sus avances de una forma adecuada.

El objetivo del SPA era crear módulos policiales compuestos por 420 policías, ordenados en una unidad de análisis táctico, compuesto por 30 policías; una unidad de investigación integrada por 100 elementos; y una unidad de operaciones por 270²⁹. Los candidatos para integrar este módulo tenían que acreditar unos requisitos mínimos de escolaridad, superar los controles de confianza y recibir cursos de formación específicos para desarrollar de forma profesional sus funciones. Estaba previsto además que se integraran en un esquema de carrera policial y que recibieran incentivos como seguro de vida, becas para la educación de ellos y sus hijos, fondo de ahorro, apoyo para la vivienda, seguro de gastos médicos mayores, entre otros (SNSP, 2011).

En el Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período de diciembre de 2010 a mayo de 2011 que se presentó en la XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Juan Miguel Alcántara estableció un plan de implementación para el primer módulo de la policía estatal acreditable, y una serie de retos entre los que destacaba convocar aproximadamente a 50,000 aspirantes con objeto de hacer una selección adecuada de los mismos, y contar con 992 policías a nivel nacional para la unidad de análisis táctico, 3410 elementos para la unidad de investigación y 7768 elementos para la unidad de operaciones. Se estableció un convenio con la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la difusión y promoción, atendándose en un principio solo 18,161 solitu-

29 En 2012 se añadió la posibilidad de impulsar módulos de policías ministeriales acreditables y de custodios acreditables para los centros de readaptación social otorgándoseles la posibilidad de acceder al recurso.

des; a principios de 2012 los candidatos atendidos serían ya 42,342. El reto que se planteó en este momento fue:

formar y capacitar a 11,749 elementos de las diferentes unidades y niveles jerárquicos, en áreas que fortalezcan sus valores éticos y morales y sus conocimientos jurídicos básicos. Al mismo tiempo, se capacitará en las especializaciones de análisis táctico, investigación y operaciones. El programa prevé la preparación de los mandos en cada unidad operativa al más alto nivel en los temas de liderazgo; para ello se elaboró junto con la Universidad Iberoamericana el diseño del curso "Valores éticos y jurídicos", en el cual se editó la pedagogía para enseñar valores a los policías del país y se implementó la estrategia para formar instructores locales denominados "multiplicadores" con el propósito de difundir el conocimiento de la primera unidad de valores éticos y jurídicos, al que asistieron 302 instructores de 31 entidades federativas (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012a).

Como se ha señalado, los avances logrados por este programa han sido menores. En 2011, 28 entidades suscribieron el convenio, 11 (39.3 %) accedieron a la tercera administración, toda vez que, de las 17 restantes, 6 (21.4 %) no cumplieron con la meta convenida, y 11 (39.3 %) no remitieron la información respecto del avance en el cumplimiento de las metas comprometidas, por lo que no se les otorgó el subsidio (SESNSP, 2012a). A mediados de 2012 solo Chiapas, Distrito Federal y Sonora habían accedido a la segunda administración de recursos de la bolsa concursada en el ejercicio del año 2012 (SESNSP, 2012c).

No ha sido posible por el autor determinar el número de unidades acreditadas en el país. Quizá las incertidumbres abiertas por el proceso electoral de julio de 2012, las discusiones abiertas sobre la bondad del "mando único", y las expectativas sobre la creación de la "Gendarmería" han generado incertidumbre; o han sido las dificultades propias del proceso de conformación de estos módulos policiales las que han conspirado en contra de este propósito, pero la realidad es que los avances son limitados (a pesar de que pueda encontrarse alguna excepción)³⁰.

En la segunda y tercera convocatorias de los fondos se redujo la cantidad de 100 millones de pesos que se ofrecieron en 2011 por cada unidad acreditada, a 60 millones, y en esta ocasión fueron suscritos los convenios por todos los estados. Teniendo en cuenta que, si no se ejercen de forma adecuada los recursos, estos deben ser reintegrados a la federación, puede interpretarse que existió una moderada voluntad política tanto por parte de la federación

30 A pesar de lo apuntado, el secretario Vega fue bastante optimista en el *Informe de actividades del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período diciembre 2011 a junio de 2012*, presentado en la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, al señalar que "los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, DF, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sonora superaron la meta del 90 % en la implementación del modelo de policía estatal acreditable", y que "en la actualidad 10,378 elementos policiales se encuentran en operación bajo este nuevo esquema de policía acreditable" (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012b).

como de las entidades federativas de seguir avanzando en este pilar tan importante de la reforma.

2.2.5. PROASP

El subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de seguridad pública (PROASP) solo tuvo vigencia durante 2012. A fin de cumplir el acuerdo 05/XXX/2011 del Consejo Nacional de Seguridad Pública se crearon diversos grupos de trabajo para reducir los índices de los delitos de mayor impacto social como son homicidios dolosos, el secuestro, la trata de personas, la extorsión y el robo en sus diversas modalidades. Estos grupos estuvieron conformados por representantes de la Federación y de las entidades federativas, alcanzando acuerdos en temas de interés para la seguridad pública, y consolidando una serie de programas a los que se les catalogó de prioridad nacional y fueron aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De ello se derivó que en el presupuesto de egresos de la federación 2012 se autorizara el subsidio para el otorgamiento de programas de apoyo a las entidades federativas en materia de seguridad pública (PROASP), con un monto de 3000 millones de pesos, que respondía a las preocupaciones señaladas anteriormente y que fueron reflejadas por José Óscar Vega en el Informe de actividades del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al periodo de noviembre de 2011 a enero de 2012, presentado en la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública que tuvo lugar el 29 de febrero 2012. Este confirmó que:

estos recursos federales deben ser distribuidos a las entidades federativas en los quince programas con prioridad nacional que se describen: 1. Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; 2. Acceso a la justicia para las mujeres; 3. Fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza; 4. Profesionalización de las instituciones de seguridad pública (carrera ministerial y pericial, profesionalización SIDEPOL, profesionalización SPA); 5. Instrumentación de la estrategia en el combate al secuestro (UECS); 6. Implementación de los centros de operación estratégica (COES); 7. Unidad de inteligencia patrimonial y económica (UIPES); 8. Huella balística y rastreo computarizado de armamento; 9. Nuevo sistema de justicia penal; 10. Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del sistema penitenciario nacional; 11. Red nacional de telecomunicaciones (radiocomunicación); 12. Servicio de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089; 13. Sistema Nacional de información (bases de datos); 14. Registro público vehicular; 15. Evaluación de los programas con prioridad nacional (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2012a).

Ese año los recursos se concursaron siguiendo esos quince programas que habían sido identificados como prioridad nacional entre los estados que se

presentaron a la convocatoria. La primera administración del PROASP fue entregada a 30 de 32 entidades que cumplieron con el requisito.

2.2.6. Prevención

El concepto de prevención social del delito ha estado presente desde las primeras reflexiones que han tenido lugar en todo el proceso de reforma. La conformación de los módulos policiales acreditados, programas en el FASP, en SUBSEMUN, y en PROASP, han tenido como uno de sus ejes prioritarios “la prevención social”, y han tratado de establecer mecanismos para desahogar esta preocupación.

Tanto en el Pacto por México, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Peña Nieto hace de la prevención uno de sus referentes, estableciéndolo como prioridad. De esta forma, además de los programas que ya están en marcha y que contemplan esta variable en el presupuesto de egresos de la federación, para el año 2013 se establecieron varios programas relacionados con la prevención, destinándose en concreto una partida de 2,500 millones de pesos que debe ser distribuida entre las entidades federativas para desarrollar programas relacionados³¹. Para el 2014 se invirtieron 2,595 millones de pesos, y para el 2015 2,683 (CEFP, 2015).

Otros programas relacionados con la prevención social del delito en su conjunto reciben en este ejercicio un total de 118,802 millones de pesos, y se distribuyen en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación³²,

31 Así en el artículo 10, apartado B del presupuesto del 2013 se señala: “\$2,500,000,000 para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Dichos recursos se otorgarán a aquellas entidades federativas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación. Los lineamientos que para el efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 15 de febrero, contendrán, por lo menos, la distribución de los recursos a las entidades federativas bajo criterios de población beneficiada, incidencia delictiva y cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública, así como las bases para la evaluación de la aplicación de dichos recursos y sus resultados. El ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 31 de marzo, deberá suscribir convenios específicos con las entidades federativas que deseen adherirse a estos subsidios” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

32 Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación; realizar, promover y coordinar la generación, producción y distribución de materiales audiovisuales; promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres; desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana; promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas; actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país; divulgación de las acciones en materia de derechos humanos; provisión para la creación de la Gendarmería; otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el distrito federal; otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal; Programa Nacional de Prevención del Delito.

Hacienda y Crédito Público³³, Defensa³⁴, Comunicación y Transportes³⁵, y Educación Pública³⁶.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1 de diciembre del 2012 estableció el compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del Delito, compromiso que también se encuentra acordado en el Pacto por México³⁷. En febrero del 2013 aparecieron publicadas las bases del programa nacional en el documento “Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial” que hizo público la citada Comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia integrada por las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Las bases conceptuales sobre las que pivota el acuerdo son las siguientes: 1. El paradigma de la convivencia y seguridad ciudadana; 2. La perspectiva de prevención social de las violencias y la delincuencia; 3. El modelo de seguridad ciudadana; 4. Ciudades Seguras; 5. Perspectiva de Derechos Humanos; 6. Inclusión social; 7. Cohesión comunitaria (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 23).

Según el documento de la Comisión, el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia debe contribuir a proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, a través de las siguientes estrategias:

-
- 33 Atención integral a familiares de personas desaparecidas o no localizadas; detección y prevención de ilícitos financieros relacionados con el terrorismo y el lavado de dinero.
- 34 Derechos humanos; sistema educativo militar; Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional; programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN.
- 35 Programa de Empleo Temporal (PET).
- 36 Impulso al desarrollo de la cultura; producción y transmisión de materiales educativos y culturales; promoción y fomento de libros y la lectura; construcción y equipamiento de espacios educativos, culturales y deportivos; producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales; atención al deporte; generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud; apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA); universidad virtual; diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa; formación y certificación para el trabajo; programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena; proyectos de infraestructura social de ciencia y tecnología; proyectos de infraestructura cultural; proyectos de infraestructura social de educación; fortalecimiento a la educación y la cultura indígena; programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes; programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- 37 Los objetivos generales del programa son los siguientes: establecer los objetivos, prioridades, principios, lineamientos, ejes y programas que articulan la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de prevención de las violencias y la delincuencia en los tres órdenes de gobierno e integrando la participación del sector social, para construir comunidades más seguras, cohesionadas e inclusivas. Posicionar las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia como una prioridad en la agenda pública y ciudadana para garantizar los derechos de las personas y para recuperar la paz (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 21).

1. La incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas; considerando al ciudadano y a los jóvenes en el centro de las políticas de seguridad y de desarrollo social; 2. El diagnóstico situacional a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias; 3. Los diagnósticos participativos; 4. El fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto del Programa, lo cual incluirá la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles; 5. La movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y prevenir factores de riesgo, incluyendo a la sociedad civil; 6. El desarrollo de estrategias de prevención social de las violencias y la delincuencia; y 7. El monitoreo y evaluación continuos (Comisión Intersecretarial, 2013, p. 20).

Para ello establecen una serie de objetivos particulares entre los que destacan la ampliación de la intervención de la sociedad, especialmente de los jóvenes, en el diseño de las políticas de prevención; el fomento de una cultura de la paz, y la intervención para mejorar las pautas de convivencia; estableciéndose en el citado documento las siguientes prioridades de intervención:

- Prioridades por grupos poblacionales: juventudes.
- Prioridades por tipo de violencia: violencia social, violencia institucional y violencia familiar y de género.
- Prioridades por ciudades, zonas y regiones: ciudades con alta y mediana conflictividad delictiva y social, zonas turísticas y conurbaciones.
- Prioridades de la participación ciudadana: integrar a la ciudadanía en los procesos de adopción e implementación de decisiones.
- Prioridades por factor de riesgo: medir, detectar y prevenir factores precursores o detonadores de distintos tipos de violencia o factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión comunitaria.

3. La seguridad pública en México: cifras e interpretaciones (2008-2013)

La inversión en seguridad en México ha aumentado de forma importante desde 2000 hasta la fecha (Aguayo y Benítez Manaut, 2012, p. 145). Es especialmente significativo este incremento a partir de 2008. En la tabla 4 se observa un concentrado de los esfuerzos que México ha realizado en este sector³⁸. Entre 2008 y 2013 se ha alcanzado una cifra récord de

38 No se ha incluido ni el presupuesto del Centro de Información de Seguridad Nacional (CISEN), ni algunos de los programas analizados en este trabajo (SPA, PROASP, Prevención). Tampoco se ha querido insistir en el apoyo estadounidense a partir de la Iniciativa Mérida, que se encuentra bien analizado en el Atlas de la Seguridad y la Defensa de México (Aguayo, Benítez, 2012). Se ha querido presentar en esta tabla las partidas presupuestarias más importantes en relación al gasto en seguridad en México.

gasto, superior a un billón doscientos tres mil millones de pesos —unos 97,801 millones de dólares—. La Secretaría de Defensa y la de Marina se han encontrado en la vanguardia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; y la Secretaría de Seguridad Pública, junto con la Procuraduría General de la República, han atravesado un proceso de intensa transformación, a efectos de que el país cuente con unas fuerzas de seguridad eficientes, y puedan las fuerzas armadas regresar a los cuarteles lo más rápido posible.

Lo que pocas veces se muestra, y queda reflejado en la tabla 4, es el gran esfuerzo presupuestario que tanto las entidades federativas, como la federación están realizando para consolidar las estructuras de seguridad. Estas ocupan el porcentaje más grande del gasto en seguridad que México realiza por la importancia estratégica que tienen las entidades en el proceso de garantizar la seguridad de los ciudadanos mexicanos. La inversión de las entidades federativas en seguridad pública y procuración de justicia ha sido entre el año 2008 y el 2013 de 405,215 millones de pesos, siendo este el rubro más elevado que se presenta en esta tabla. Por otra parte, los programas federales más importantes de apoyo a las entidades suponen 125,529 millones de pesos, lo que supera el gasto tanto de la Secretaría de Marina como de la Procuraduría General de la República.

Tabla 4. Presupuesto de seguridad y defensa en México 2008-2013 (en millones)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje
SEDENA	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	288,577	24 %
SEMAR	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,865	105,246	8.7 %
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	202,336	16.8 %
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	76,060	6.3 %
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	405,215	33.7 %
FASP/SUBSEMUN/FORTAMUN	12,665	14,494	22,724	24,071	25,311	26,264	125,529	10.5 %
Total en pesos	138,737	178,218	189,934	211,073	231,035	253,966	1,202,963	100 %
Total en dólares	11,279	14,489	15,442	17,160	18,783	20,647	97,801	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadro 1 del anexo Presupuesto de seguridad y Defensa en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, p. 145; Presupuesto de egresos de la federación; rubros entidades federativas y FASP/SUBSEMUN/FORTAMUN.

Es objeto de este apartado, y principal aportación de este trabajo, explicar el gasto en seguridad realizado en las entidades federativas y municipales, y realizar algunas preguntas referentes al destino de este esfuerzo presu-

puestario, así como sobre los mecanismos creados para asegurar que los recursos invertidos están logrando de forma efectiva la provisión de una mayor seguridad.

En la tabla 5 se aprecia la evolución anual de los diferentes estados, mientras que en la tabla 6 se encuentra un concentrado de todos los programas que tienen que ver con la provisión de seguridad en las diferentes entidades del país, incluyéndose la totalidad de los programas explicados en apartados anteriores. En anexos se encuentran tablas en las que se especifica el gasto per cápita que se destina en las entidades federativas a la seguridad, distinguiéndose entre el que desarrollan las entidades, y el que se complementa con el apoyo que reciben de los diferentes programas de la federación. También se encuentra en anexos otra tabla en la que se señalan los índices de homicidios existentes en los diferentes estados. Esta información se presenta con el objeto de ayudar a comprender la lógica de la distribución presupuestaria federal, y las políticas que han seguido las diferentes entidades federativas.

Tabla 5. Presupuesto de seguridad pública y procuración de justicia por entidad federativa (2008-2013)
(en millones de pesos, y en el total de dólares)

Entidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Porcentaje
Aguascalientes	390,324	553,344	705,027	710,437	623,930	707,355	3,690,417	0.9 %
BajaCalifornia	1,963,129	2,217,002	2,435,402	2,610,289	2,834,736	2,586,525	14,647,083	3.6 %
BajaCalifornia Sur	381,692	420,913	487,431	535,720	616,425	658,869	3,101,050	0.8 %
Campeche	243,955	382,010	508,537	567,382	604,864	665,181	2,971,929	0.7 %
Coahuila	1,551,775	1,168,954	1,164,427	1,165,382	1,462,018	1,540,961	8,053,517	2.0 %
Colima	135,808	160,285	158,365	175,312	512,537	527,578	1,669,885	0.4 %
Chiapas	1,827,299	1,901,187	1,650,016	2,280,738	1,154,737	1,951,633	10,765,610	2.7 %
Chihuahua	1,413,023	1,626,314	1,945,718	2,453,999	2,789,468	2,946,967	13,175,489	3.3 %
DistritoFederal	12,629,071	15,046,864	16,684,975	16,018,305	16,099,152	18,000,944	94,479,311	23.3 %
Durango	544,500	421,123	703,867	737,533	1,283,300	1,351,240	5,041,563	1.2 %
Guanajuato	1,767,029	2,384,352	2,380,774	2,551,953	2,737,981	3,107,088	14,929,177	3.7 %
Guerrero	664,096	1,247,867	1,565,394	1,704,719	1,741,205	1,886,060	8,809,341	2.2 %
Hidalgo	442,058	603,678	636,004	1,109,154	1,140,211	1,900,941	5,832,046	1.4 %
Jalisco	2,771,093	3,328,601	3,588,147	3,618,020	3,806,379	4,648,791	21,761,031	5.4 %
Estado de México	4,886,904	5,941,630	6,193,307	7,834,380	9,393,340	9,951,761	44,201,322	10.9 %

Michoacán	1,381,221	1,815,802	2,433,897	2,483,577	2,547,021	2,725,704	13,387,222	3.3 %
Morelos	447,115	464,152	598,378	737,718	983,852	999,352	4,230,567	1.0 %
Nayarit	473,220	437,521	488,569	587,768	764,008	814,109	3,565,195	0.9 %
Nuevo León	1,751,745	2,026,026	2,927,563	4,389,351	5,200,932	7,273,950	23,569,567	5.8 %
Oaxaca	1,669,084	1,497,746	1,639,483	2,228,469	1,558,546	1,848,636	10,441,964	2.6 %
Puebla	1,406,042	1,900,443	1,730,909	2,101,387	1,731,043	2,069,415	10,939,239	2.7 %
Querétaro	599,954	636,927	653,083	728,032	814,475	851,528	4,283,999	1.1 %
QuintanaRoo	738,435	813,044	855,829	913,764	1,150,741	1,113,057	5,584,870	1.4 %
SanLuisPotosí	681,347	736,129	332,866	364,586	409,205	2,541,864	5,065,997	1.3 %
Sinaloa	1,244,320	1,581,195	1,309,296	1,810,001	1,543,721	2,394,975	9,883,508	2.4 %
Sonora	1,149,990	1,789,566	1,763,418	1,986,218	2,341,568	2,753,654	11,784,414	2.9 %
Tabasco	1,476,500	2,752,814	2,470,696	2,917,500	2,333,671	2,769,000	14,720,181	3.6 %
Tamaulipas	1,163,863	1,204,013	1,268,410	1,291,995	1,642,551	1,679,332	8,250,164	2.0 %
Tlaxcala	462,400	371,969	416,119	754,454	492,991	509,528	3,007,461	0.7 %
Veracruz	1,385,558	1,801,470	2,076,300	2,125,300	2,569,000	3,237,900	13,195,528	3.3 %
Yucatán	692,499	838,977	825,041	884,494	1,020,456	1,271,185	5,532,652	1.4 %
Zacatecas	475,982	745,393	772,110	798,799	1,089,125	763,064	4,644,473	1.1 %
Totalenpesos	48,811,031	58,817,311	63,369,358	71,176,736	74,993,189	88,048,147	405,215,772	100 %
Total en dólares	3,698	4,456	4,801	5,392	5,681	6,670	30,698	

Fuentes: Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaborado por SNSP para 2008-2011. Secretariado Ejecutivo en presentación "Informe sobre el acuerdo nacional por la seguridad, la Justicia y la Legalidad". Periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. Elaboración propia para el 2012 y 2013.

Tabla 6. Consolidado de programas en seguridad pública por entidades federativas 2008-2013 (en pesos y en total en dólares)

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2008-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto entidades 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total	Porcentaje
Aguascalientes	649,088	808,552	413,659	3,690,417	121,438	95,401	5,778,555	1.1 %
BajaCalifornia	2,171,160	2,136,975	1,112,651	14,647,083	237,185	224,621	20,529,675	3.8 %
BajaCalifornia Sur	225,645	1,032,626	222,226	3,101,050	221,348	86,235	4,889,130	0.9 %
Campeche	205,499	813,715	285,976	2,971,929	221,313	107,228	4,605,660	0.9 %
Coahuila	935,506	1,505,580	953,662	8,053,517	259,594	194,226	11,902,085	2.2 %
Colima	294,341	794,980	224,082	1,669,885	260,023	176,725	3,420,036	0.6 %
Chiapas	666,382	2,165,621	1,661,075	10,765,610	259,533	161,505	15,679,726	2.9 %
Chihuahua	1,609,068	1,962,271	1,184,792	13,175,489	238,942	198,290	18,368,852	3.4 %
DistritoFederal	2,573,386	3,315,026	3,234,379	94,479,311	426,444	225,772	104,254,318	19.2 %
Durango	332,247	1,227,132	562,635	5,041,563	225,260	167,317	7,556,154	1.4 %
Guanajuato	1,895,241	2,099,051	1,884,623	14,929,177	258,478	204,463	21,271,033	3.9 %
Guerrero	752,561	1,644,736	1,158,723	8,809,341	247,292	236,262	12,848,915	2.4 %
Hidalgo	349,659	1,378,338	914,284	5,832,046	222,150	105,692	8,802,169	1.6 %
Jalisco	2,074,256	2,483,853	2,542,907	21,761,031	187,456	262,831	29,312,334	5.4 %
Estado de México	2,715,313	4,134,822	5,276,769	44,201,322	468,586	261,281	57,058,093	10.5 %
Michoacán	1,129,045	1,915,997	1,481,278	13,387,222	253,514	163,481	18,330,537	3.4 %
Morelos	438,924	1,155,838	612,124	4,230,567	222,098	152,077	6,811,628	1.3 %
Nayarit	384,308	996,787	370,540	3,565,195	221,381	92,212	5,630,423	1.0 %
Nuevo León	1,461,089	2,326,321	1,615,798	23,569,567	291,121	267,899	29,531,795	5.4 %
Oaxaca	253,545	1,670,962	1,302,952	10,441,964	251,216	145,308	14,065,947	2.6 %
Puebla	1,182,154	2,131,871	2,006,399	10,939,239	278,688	200,763	16,739,114	3.1 %
Querétaro	946,876	983,580	637,014	4,283,999	121,786	134,530	7,107,785	1.3 %
QuintanaRoo	592,840	1,065,742	473,691	5,584,870	221,432	122,912	8,061,487	1.5 %
SanLuisPotosí	1,086,087	1,511,464	893,091	5,065,997	236,422	118,126	8,911,187	1.6 %
Sinaloa	1,357,670	1,639,627	952,770	9,883,508	222,220	171,757	14,227,552	2.6 %
Sonora	1,362,680	2,142,608	921,308	11,784,414	284,285	162,773	16,658,068	3.1 %
Tabasco	724,232	1,259,668	768,796	14,720,181	221,822	94,801	17,789,500	3.3 %
Tamaulipas	1,438,216	2,029,764	1,138,853	8,250,164	230,158	130,013	13,217,168	2.4 %
Tlaxcala	218,500	959,380	407,803	3,007,461	221,651	100,661	4,915,456	0.9 %
Veracruz	1,414,709	2,882,967	2,630,364	13,195,528	325,347	206,845	20,655,760	3.8 %
Yucatán	890,006	1,142,319	681,604	5,532,652	61,330	29,571	8,337,482	1.5 %
Zacatecas	218,500	850,996	509,683	4,644,473	221,938	126,831	6,572,421	1.2 %
Totalenpesos	32,548,733	54,169,169	39,036,514	405,215,772	7,741,451	5,128,409	543,840,048	100 %
Total en dólares	2,465,813	4,103,724	2,957,312	30,698,165	586,474	388,516	41,200,004	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

El comportamiento de las entidades en el momento de asumir de forma efectiva el esfuerzo en seguridad se encuentra muy diferenciado entre las mismas. Inciden, por supuesto, el tamaño de la población y la capacidad financiera de las instituciones; y, en cierta forma también, los índices delictivos, especialmente el de homicidios. Sin embargo, se podría debatir sobre si a mayor inversión en seguridad y procuración de justicia se puede hablar de reducción de las tasas negativas, que afectan a la provisión de este servicio básico³⁹.

En México las grandes áreas metropolitanas son las que han invertido con mayor decisión, logrando algunas de ellas mantener sus tasas delictivas en condiciones aceptables. De los 405,215 millones tan solo entre el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León el egreso por este rubro suma 184,011 millones, es decir un 45 % del total de la inversión. Doce entidades del país, entre las que se encuentran varias de las que tienen índices más altos de violencia —Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato, Tabasco y Chiapas— superan cada una de ellas los 10,000 millones de pesos de inversión; y suman un acumulado de 151,086 millones de pesos, un 37.3 % del total. El 11.8 % se concentra entre un número importante de estados menos comprometidos con la seguridad pública. La mayoría presenta índices delictivos moderados⁴⁰. Entre estos encontramos Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas⁴¹. Más preocupante es la situación de seis estados que presentan inversiones muy discretas en seguridad (5.9 % del total), y en donde cada día más se incrementan la violencia y los índices de inseguridad: Coahuila, Guerrero, Morelos, Nayarit, Durango y Colima.

Derivado del análisis realizado concluimos que el hecho de pertenecer a una de las cinco zonas en las que dividimos el país; Noreste⁴², Noroeste⁴³, Occidente⁴⁴, Centro⁴⁵ y Sureste⁴⁶ no es un factor explicativo determinante para entender en dónde se invierte más en seguridad, y en dónde menos⁴⁷. Es más significativo el volumen de población de los núcleos urbanos, y en

39 Aunque en el caso del Distrito Federal todo pareciera indicar que esto es así, ya que en 2010 y en 2011 presenta unas tasas moderadas de 12 homicidios por 100,000 habitantes; mientras que la inversión per cápita en seguridad es de 11,779 pesos (de lejos, la más elevada del país). Le sigue Tabasco con 7947 pesos, y Baja California con 6507 pesos.

40 En algunos casos, como se señala más adelante se puede desconfiar de los datos que está presentando el INEGI para medir los homicidios.

41 Paradójicamente por su condición urbana Querétaro, Yucatán y San Luis Potosí reciben apoyos importantes para consolidar sus aparatos de seguridad.

42 Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa.

43 Durango, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí.

44 Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Colima, Michoacán.

45 Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Guerrero.

46 Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca.

47 En anexos se encontrará unas tablas en donde se ordenan los estados según las zonas.

algunos casos los índices delictivos, como se puede apreciar en la tabla 7, que concentra la inversión de seguridad pública en las diferentes regiones que se identifican, y en donde no se establecen grandes diferencias presupuestarias entre las zonas; excepto en el Centro, en donde se encuentran el Distrito Federal y el Estado de México.

Tabla 7. Consolidado de programas en seguridad pública por zonas 2008-2013 (en pesos y dólares en el total)

Zonas	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total	Porcentaje
Noreste	6,726,223	8,914,107	4,393,747	52,591,544	1,203,980	843,676	74,673,277	14,1%
Noroeste	5,253,145	8,600,261	5,164,039	49,980,808	1,242,555	877,581	71,118,389	13.1%
Occidente	7,591,655	10,933,796	8,063,787	67,931,399	1,646,014	1,256,474	97,423,125	17.9%
Centro	8,230,497	14,720,011	13,610,482	171,499,287	2,086,909	1,282,508	211,429,694	38.9%
Sureste	4,747,213	11,000,994	7,804,459	63,212,734	1,561,993	868,170	89,195,563	16.4%
Total en pesos	32,548,733	54,169,169	39,036,514	405,215,772	7,741,451	5,128,409	543,840,048	100%
Total en dólares	2,465,813	4,103,725	2,957,312	30,698,165	586,474	388,516	41,200,004	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

La media de dinero per cápita que se invierte en México es de 4841 pesos. Aproximadamente así se mantiene en cada una de las entidades, independientemente de su población. A pesar de las grandes diferencias entre los presupuestos de las entidades, que privilegian a las zonas más pobladas, al final la mayoría entrega a su población una cantidad de dinero similar de inversión en seguridad (exceptuando el Distrito Federal, como se ha visto).

El dinero de los programas federales ha contribuido a que esto sea posible. En general, estos programas están incrementando aproximadamente en 1000 pesos, el dinero per cápita que las entidades invierten en seguridad. Las excepciones que superan esta cantidad para redistribuir de forma más ajustada, o para enfrentar situaciones especialmente complicadas, las encontramos en entidades con altos índices delictivos, y que invierten fuertes cantidades de dinero en sus instituciones de seguridad y procuraduría de justicia como Baja California que recibe 1865 pesos más per cápita; Sonora (1830); Sinaloa (1569); Chihuahua (1524); Tamaulipas (1490) y Tabasco (1371). En otras con escasa población e importantes índices delictivos como Colima (2960); Nayarit (1903), Durango (1540); y Morelos (1452). Y finalmente en otras entidades con moderado número de habitantes, y en donde los índices de homicidio todavía no son alarmantes como Baja Cali-

fornia Sur (2787); Quintana Roo (2259); Campeche (1986); San Luís Potosí (1569); Querétaro (1,544) y Yucatán (1434)⁴⁸.

En relación con los índices de homicidios, que permiten medir el grado de violencia que se vive en cada una de las entidades del país, es pertinente señalar un problema metodológico que se identifica en los datos que el INEGI presenta. Este instituto publica dos indicadores diferentes, de acuerdo con la información que le es entregada por los estados. En este caso las denuncias por homicidios que reciben los ministerios públicos (MP) de las procuradurías, y en otro lo que denominan “defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción”. Lo habitual es que investigadores y gobiernos utilicen este segundo indicador extrayendo el número de “homicidios” de la tabla. Así, siguiendo este parámetro, del año 2006 al 2012 en México se produjeron un total de 132,135 homicidios, lo que da una tasa de 20.17 por cien mil habitantes⁴⁹.

Es común que existan diferencias entre las denuncias de homicidio ante el Ministerio Público y los números reales reconocidos finalmente; sin embargo, lo que no es común, en la mayoría de los estados, es que existan diferencias tan grandes que lleguen a modificar de forma sustancial el índice de homicidios de la entidad; alterándose de forma importante la percepción que se tiene sobre la seguridad en estos lugares. Esto sucede en diferentes estados de la República, y debe ser reseñado.

Tabla 8. Diferencia entre tasas x 100.00 según si las fuentes son denuncias ante el Ministerio Público por Homicidio (MP); o si son defunciones finales

Entidades	Tasa 2010 MP	Tasa 2011 MP	Tasa 2010 final	Tasa 2011 final
Chiapas	29	34	4	4
Guanajuato	20	26	8	11
Michoacán	47	70	16	20
Morelos	63	62	28	24
Puebla	19	24	7	8
Querétaro	19	25	4	6
Quintana Roo	50	49	11	13
San Luis Potosí	30	29	14	14
Tabasco	28	27	9	10
Veracruz	19	27	6	13
México	32	34	25	24

Fuente: *Anuario Estadístico por entidades federativas 2012*, INEGI.

48 En el caso de los dos primeros son centros de recepción de turistas a lo largo de todo el año. Eso hace que tengan una población flotante más importante de la que aparece censada oficialmente.

49 En 2006: 10,452 (10); 2007: 8867 (9); 2008: 14,006 (14); 2009: 19,803 (19); 2010: 25,757 (23); 2011: 27,213 (24); 2012: 26,037 (22). Fuente: cuadro 9.31 de INEGI (2012a) e INEGI (2013). Para calcular la tasa se utiliza el censo del 2005 para los años 2006-2009; y el censo del 2010 para los años 2010-2012.

Es muy difícil de aceptar que en Chiapas se presenten 1368 y 1632 denuncias de homicidios en 2010 y 2011 respectivamente; y que sin embargo solo se reconozcan 199 y 196 casos en estos años; o que Quintana Roo se denuncien 665 y 651 homicidios y finalmente se reconozcan 145 y 164 respectivamente. En la mayoría de entidades federativas existe una correspondencia notable, encontrándose incluso situaciones inversas como las de Chihuahua en donde se denuncian ante el MP 4645 y 3555 homicidios y finalmente son 6421 y 4487 los reconocidos. Esto sucede también en Baja California, como puede observarse en la tabla 9 que se encuentra en los anexos. Si se demostrara un error en la transmisión de los datos al INEGI pudiera ser que especialmente Chiapas, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Querétaro y San Luis Potosí tuviesen que mirarse de forma fundamentada con un lente que muestra todavía mayor preocupación.

4. Percepciones sobre la seguridad en las entidades federativas y municipales

Existe una gran diversidad de actitudes frente al tema de la seguridad. El gobierno del Distrito Federal ha enfrentado de una forma decidida y prioritaria el reto de transformar sus fuerzas de seguridad. Ha invertido mucho dinero, y ha accedido de forma consecuente a los fondos concursables propuestos por la federación, correspondiendo con la coparticipación. Los estados de México y Baja California también han apostado en la medida de sus posibilidades y han logrado avances importantes. Gestionados esos gobiernos por representantes de tres partidos políticos distintos, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) esta acción muestra cómo la reforma de seguridad no está siendo entendida como una acción partidista, sino como una política de estado. Esto, como se verá en el siguiente apartado, en cierta forma debería garantizar la continuidad de esta política, y nos parece positivo.

Desde el año 2010, los diferentes Secretarios Ejecutivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública han manifestado, de forma reiterada, en sus informes frente al Consejo, su preocupación por la falta de voluntad política demostrada por una buena parte de entidades federativas y municipios que no han cumplido con los compromisos establecidos en los convenios firmados anualmente. La mayoría de los mismos se ven sometidos a constantes procesos de reprogramación. Incluso el FASP y el SUBSEMUN, que son los programas más consolidados, han sufrido de subejercicios y retrasos. Los fondos, a pesar de llegar a cuentas específicas y estar sometidos a controles estrictos, han sido utilizados de forma no adecuada en diferentes ocasiones y se ha dificultado que el recurso llegara de forma oportuna a su destino. En el fondo hay una gran falta de comprensión del espíritu de los programas.

Para los secretarios ejecutivos citados, la evaluación de los elementos policiales y el ritmo con el que las entidades han respondido al reto de la depuración de sus corporaciones se ha convertido en un tema prioritario, que ha sido mejor o peor resuelto dependiendo de las entidades. La capacitación de los policías y los programas de prevención han sido otro de los instrumentos que se han señalado como objetivos a desarrollar.

El dinero invertido ha ayudado a que cambien dinámicas, y a que se modernicen las corporaciones policiales; sin embargo, más allá de la evaluación cuantitativa de las obras realizadas, de los vehículos o armamentos adquiridos, o de los análisis delictivos, programas de prevención y cursos realizados; hace falta que se profundice de forma muy clara en la evaluación cualitativa de los avances. No es cuestión de falta de recursos, que han fluído de una forma generosa, sino de voluntad para romper con dinámicas muy arraigadas en el país.

El siguiente paso requiere de un pensamiento estratégico más fino. Hay que medir la calidad de los análisis y planes de prevención que se están demandando, es necesario intervenir en los programas y planes de estudio de los cursos que están recibiendo los elementos de las corporaciones, y evaluar de una forma objetiva los méritos de los capacitadores que imparten la formación. El estado mexicano debe garantizar que los pesos que invierte están bien utilizados, y que la simulación se reduce a la mínima expresión.

Es deseable que tanto gobernadores, como sus colaboradores, entiendan el problema de la seguridad como algo propio, lo que ha sido interiorizado por los dirigentes de varias entidades. Según la política de transformación, la creación de módulos acreditados de policías estatales, ministeriales y custodios es una estrategia prioritaria para la transformación del sistema, y no es comprensible que buena parte de los recursos deban ser reintegrados a la federación por el subejercicio de los mismos, o por falta de voluntad política para avanzar en este sentido.

Finalmente, buena parte de los recursos invertidos por las entidades federativas se ha utilizado de una forma adecuada y se han obtenido resultados. Es necesario centrarse en aquellas entidades que han avanzado poco y ejercer una mayor presión política a efectos de que se incremente el ritmo de las reformas, para que en un tiempo prudencial México cuente con policías acreditadas y confiables a lo largo de su territorio, de manera que no sea necesario que las fuerzas armadas se encuentren desplegadas hacia lo interno, para hacer frente a un problema nacional que se desplaza sin excesivos problemas, y que busca zonas de confort y espacios cómodos para realizar sus operaciones.



5. Líneas de continuidad y cambio en la administración de Enrique Peña Nieto

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el Presupuesto de Egresos de 2013, y el Pacto por México, firmado a finales de 2012 por las fuerzas políticas, muestran que deberían ser más las pautas de continuidad que las de cambio las que se implantaran en el sexenio que sigue presidiendo Enrique Peña Nieto, en el momento en que se escriben estas líneas. En los tres documentos señalados se hace una especial insistencia en la tarea de prevenir la violencia y de favorecer esta estrategia a la reactiva. Sin embargo, el impulso de la Gendarmería, y la presencia de las Fuerzas Armadas en la calle hasta que no se logren consolidar de una forma eficiente la Policía Federal y las diferentes corporaciones estatales, muestra que la lógica “reactiva” tampoco será abandonada en esta administración. Este enfoque mixto entre la *prevención* y la *reacción* recibe un toque especial en los propósitos de esta administración al insistirse en diferentes ocasiones en la necesidad de que las autoridades respeten los derechos humanos. Este deseo pareciera en estos años que se convirtiera en un eje estratégico y un compromiso de la administración.

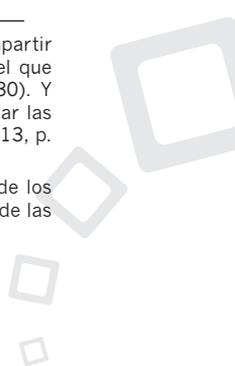
De las cinco metas nacionales que se presenta en el PND la primera es “Un México en paz”, lo que visualiza que la seguridad sigue siendo la política prioritaria a desarrollar por la nueva administración priista. En esta estrategia una de sus primeras afirmaciones es que hay que construir una policía profesional (PND, 2013, p. 21), insistiendo eso sí en que “las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos” (PND, 2013, p. 23), lo que apoya la idea ya reflexionada en este trabajo de la importancia de ir más allá de las evaluaciones cuantitativas, y pasar a mirar el uso de los recursos desde una perspectiva cualitativa y centrada en los avances reales de las políticas⁵⁰.

En relación con la seguridad, en el PND se señalan los siguientes aspectos como ejes fundamentales:

- *Fortalecimiento de las capacidades en temas de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, que permita la toma de decisiones.*
- *La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país⁵¹.*

50 En este sentido es interesante la reflexión que hace sobre el federalismo, y la necesidad de compartir decisiones y gastos al señalar que es “imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones” (PND, 2013, p. 30). Y también la que se realiza entre las líneas de acción sobre la evaluación: “evaluar y retroalimentar las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, medibles y transparentes” (PND, 2013, p. 112).

51 Se señala que las fuerzas armadas deben “coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías”. (PND: 2013, p. 107)



- *Un objetivo prioritario del gobierno es lograr una política de estado en materia de derechos humanos, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.*
- *Trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas.*

En el Pacto por México, por su parte, se apoya una política continuista que insiste en la prevención y en la defensa de los derechos humanos tanto de los ciudadanos, como de las personas que se encuentren en tránsito por México. Así se señala:

- *Se consolidará una política de Estado, a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos.*
- *Creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos.*
- *Se creará una ley que establezca parámetros claros para el uso de la fuerza pública.*
- *Se ejecutará una política migratoria que defienda la decisión de migrar como un derecho humano. Por lo tanto, se defenderán los derechos de los migrantes mexicanos en el exterior, luchando en contra de su criminalización, y se implementará la misma política para los migrantes extranjeros en México.*
- *Se aplicará un esquema de policías estatales coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales.*
- *Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad.*

Esta política mixta que combina reacción y prevención, así como las pautas de continuidad de la política de seguridad y reforma policial se concretaron en las dos reuniones más importantes en temas de seguridad que en 2013 tuvieron lugar en México. El 18 de febrero del 2013 en la XLIV Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que tuvo lugar en Chihuahua se aprobó el “Manifiesto para el modelo de

mando único policial”. Por otra parte en el marco de la XXXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrado en Los Pinos, la residencia oficial del presidente mexicano, el 27 de agosto del 2013, se presentó un “decálogo” de estrategias gubernamentales en materia de seguridad y justicia, consecuentes con lo señalado anteriormente⁵², y se anunciaron las políticas concretas de implantación de la Gendarmería, como una unidad de la Policía Federal compuesta por 5000 elementos, y también se insistió en la importancia de las políticas de prevención, de inteligencia, y de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones al integrar a representantes de la misma a las reuniones del Consejo⁵³.

6. Conclusiones

En el año 2013 existía un consenso político en México sobre la necesidad de transformar las fuerzas de seguridad pública, tanto a nivel federal, como a escala de las entidades federativas y municipales. El estado invirtió una cantidad muy importante de recursos, que se incrementó de forma notable desde 2008. Sin embargo, esa inversión todavía no había rendido en el año 2013 los frutos que se esperaban. Se debieron seguir afinando las estrategias en orden a consolidar corporaciones policiales estatales profesionales y confiables.

En el caso de las policías municipales, la estrategia señalaba que solo se conservarían aquellas que tuvieran la posibilidad de ejercer un trabajo eficiente y que pudieran ser sostenidas por sus consistorios locales; existía la posibilidad, como ya sucede en el Distrito Federal con las delegaciones, en Tamaulipas, Yucatán y Tabasco, que la entidad federativa se hiciera cargo de las corporaciones locales y las gestionara directamente de una forma centralizada.

El presupuesto que las entidades federativas han invertido de forma conjunta es el más elevado de todos los que se destinan a seguridad en el país, lo cual indica que ha existido voluntad política y preocupación por consolidar corporaciones policiales en el nivel estatal y municipal. No se entendía la provisión del bien público de la seguridad sin la cercanía de la gestión de la política a los ciudadanos. La política de la “prevención social del delito”, de la que se habla desde hace mucho tiempo, no puede ser aplicada sin presencia cercana del estado a través de sus entidades federativas, y de las estrategias que sobre el territorio se pudieran desarrollar de una forma proactiva, evitando las simulaciones.

52 1. La prevención del delito y reconstrucción del tejido social; 2. Una justicia penal eficaz. Acelerar la transición del nuevo modelo de justicia penal; 3. La profesionalización de la policía y la creación de la Gendarmería Nacional; 4. Transformación del sistema penitenciario, que impulse la reinserción social; 5. Promoción y articulación de la participación ciudadana; 6. Cooperación internacional; 7. Información que sirva al ciudadano. Transparentar la información de las instituciones de seguridad y justicia; 8. Coordinación entre autoridades de todas las dependencias; 9. Regionalización; 10. Fortalecimiento de la inteligencia.

53 En este caso tomó la palabra el Sr. Alejandro Martí, Presidente de México SOS.

Casi la mitad de los recursos invertidos se concentran en las grandes zonas urbanas del país —el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco y Nuevo León— que a pesar de los recursos invertidos tienen diferentes resultados tanto en el avance de la profesionalización y modernización de sus corporaciones policiales, como en la reducción de la incidencia delictiva, o en el dinero que invierten per cápita en sus entidades. Aproximadamente un tercio del resto de la inversión se concentra en doce estados, con altos niveles de violencia y zonas urbanas importantes. Finalmente, el 17.8 % restante se repartió entre 16 entidades que no parecían compartir la voluntad por consolidar corporaciones policiales modernas, y que, a pesar del apoyo de los programas federales, no mostraban excesivo interés por impulsar el cambio en sus estructuras. Preocupa que varios de estos estados tengan números de población moderados, mientras que presentan índices delictivos crecientes, especialmente en el rubro de “homicidios”, lo que motiva que se abran preguntas sobre cómo lograr que esta tendencia se pueda revertir.

Los programas federales, coparticipados por los estados, han invertido una gran cantidad de dinero en la reforma del sistema de seguridad mexicano, que supera en recursos reales a instituciones muy consolidadas del sector de la seguridad en el país. Especialmente a partir del año 2008, aunque algunos programas arrancan desde finales de la década de los noventa, se ha mantenido de forma sostenida el apoyo dirigido y condicionado para la transformación de las corporaciones policiales de las entidades federativas. Esta política ha sido positiva y ha contribuido tanto a la modernización de estructuras policiales como a incrementar el dinero per cápita en la provisión de su seguridad pública.

Sin embargo, a pesar de los acuerdos políticos entre las diferentes fuerzas políticas y entre los gobernadores del país, no puede decirse que los resultados presentados hayan sido los deseados. Mucho del dinero presupuestado ha tenido que ser regresado por las entidades federativas por razones del subejercicio del mismo en los tiempos marcados, otras cantidades han sido reprogramadas de forma persistente sin cumplirse el destino para el que habían sido previstas; y alguno de los programas simbólicamente más importantes como el Subsidio de la Policía Acreditada (SPA) no se ha consolidado con el paso del tiempo, hasta el punto que fue eliminado a principios del año 2016.

No es sencillo romper con las dinámicas de un país tan extenso y complejo como México en poco tiempo. Es positivo el acuerdo de las principales fuerzas políticas, y es pertinente que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo, diseñe políticas afinadas que insistan en el proceso iniciado, y amplíe su capacidad evaluativa trasladando la importancia de lo meramente cuantitativo a lo cualitativo.

Bibliografía

Aguayo, S. y Benítez Manaut, R. (2012). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México: CA-SEDE.

Alvarado Mendoza, A. (coord.) (2012). *Indicadores de Seguridad Pública en México*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Arellano, D. y Salgado, J. (coords.) (2012). *Policía Federal: una nueva institución para México*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Barrachina, C. (coord.) (2012). *Los derechos humanos en el marco del nuevo modelo policial*. Colección "El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica", Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Barrachina, C. y Hernández Mora, J. I. (2012). *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*. *URVIO*, 11, FLACSO-Ecuador.

Brasdefer Hernández, G. (2002). Sistema Nacional de Seguridad Pública: avances y perspectivas *Revista de Administración Pública*. En *La administración de la seguridad pública y las policías en México*. Instituto de Administración Pública, núm. 106.

Calderón, F. (6 de octubre de 2010). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Senadores.

Carvallo, M. (4 de junio de 2010). La seguridad en México no es completa, reconoce García Luna. *El Sol de México*.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). (26 de febrero de 2015). *Presupuesto de egresos de la federación 2015*.

CONAGO. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (3 de junio de 2010a). Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, México.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (19 de noviembre de 2010b). Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (31 de octubre del 2011). Informe Secretario Ejecutivo. XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (29 de febrero del 2012a). Informe Secretario Ejecutivo. XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2 de agosto 2012b). Informe Secretario Ejecutivo. XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia. (2013). *Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial*. México.

Diario Oficial de la Federación. (7 de diciembre de 2009). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

Diario Oficial de la Federación. (27 de diciembre de 2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

García Luna, G. (2006). *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de Policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México.

García Luna, G. (2011) *El nuevo modelo de seguridad para México*. México: Nostra Ediciones.

INEGI. *Censos de población 2005 y 2010*. En línea.

INEGI. (2012a). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

INEGI. (2012b). *Anuario estadístico por entidades federativas*, México.

INEGI. (2013). Boletín de prensa núm. 288/13, 30 de julio.

“Pacto por México”, Castillo de Chapultepec, México 2 de diciembre 2012.

Peláez Acero, G. y Pedraza Madrid, M. V. (2012). *Control de confianza: Hacia una nueva cultura policial para México*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Rosas, M. C. (coord.) (2012). *El nuevo modelo de policía en México*, Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Sánchez Galindo, A. (2012). *La transformación del sistema penitenciario federal*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

SESNSP (2012a). *Auditoría de Desempeño: 11-0-04W00-07-0011 Coordinación del Nuevo Modelo Policial*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

SESNSP (2012b). *Libro blanco del SUBSEMUN. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal*. SEGOB, SESNSP, México.

SESNSP. (2012c) *Recursos Federales 2012*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

SNSP. (2011). Presentación del modelo de policía estatal acreditable.

Szekely, M. (coord.) (2012). *Sistema de desarrollo policial: La construcción de una policía profesional en México*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.

Villa Vargas, L. A. (coord.) (2012). *Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo policial*. Colección “El nuevo modelo de seguridad pública para México. Una visión académica”, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), SSP, México.



Anexos

Tabla 9. Inversión en seguridad en entidades federativas 2008-2013 (en pesos)

Entidad	Población estatal	Presupuesto de seguridad de entidades federativas 2008-2013	Total inversión seguridad	Inversión per cápita de entidades federativas en seguridad	Inversión per cápita en seguridad
Aguascalientes	1,184,996	3,690,417	5,778,555	3,114	4,876
Baja California	3,155,070	14,647,083	20,529,675	4,642	6,507
BajaCaliforniaSur	637,026	3,101,050	4,889,130	4,868	7,655
Campeche	822,441	2,971,929	4,605,660	3,614	5,600
Coahuila	2,748,391	8,053,517	11,902,085	2,930	4,331
Colima	650,555	1,669,885	3,420,036	2,567	5,527
Chiapas	4,796,580	10,765,610	15,679,726	2,244	3,269
Chihuahua	3,406,465	13,175,489	18,368,852	3,868	5,392
Distrito Federal	8,851,080	94,479,311	104,254,318	10,674	11,779
Durango	1,632,934	5,041,563	7,556,154	3,087	4,627
Guanajuato	5,486,372	14,929,177	21,271,033	2,721	3,877
Guerrero	3,388,768	8,809,341	12,848,915	2,600	3,792
Hidalgo	2,665,018	5,832,046	8,802,169	2,188	3,303
Jalisco	7,350,682	21,761,031	29,312,334	2,960	3,987
EstadodeMéxico	15,175,862	44,201,322	57,058,093	2,913	3,760
Michoacán	4,351,037	13,387,222	18,330,537	3,077	4,213
Morelos	1,777,227	4,230,567	6,811,628	2,380	3,833
Nayarit	1,084,979	3,565,195	5,630,423	3,286	5,190
Nuevo León	4,653,458	23,569,567	29,531,795	5,065	6,346
Oaxaca	3,801,962	10,441,964	14,065,947	2,746	3,700
Puebla	5,779,829	10,939,239	16,739,114	1,893	2,896
Querétaro	1,827,937	4,283,999	7,107,785	2,344	3,889
Quintana Roo	1,325,578	5,584,870	8,061,487	3,822	6,082
San Luis Potosí	2,586,287	5,065,997	8,911,187	2,159	3,446
Sinaloa	2,767,761	9,883,508	14,227,552	3,571	5,141
Sonora	2,662,480	11,784,414	16,658,068	4,426	6,257
Tabasco	2,238,603	14,720,181	17,789,500	6,576	7,947
Tamaulipas	3,268,554	8,250,164	13,217,168	2,554	4,044
Tlaxcala	1,169,936	3,007,461	4,915,456	2,571	4,202

Veracruz	7,643,194	13,195,528	20,655,760	1,726	2,703
Yucatán	1,955,577	5,532,652	8,337,482	2,829	4,264
Zacatecas	1,490,668	4,644,473	6,572,421	3,116	4,409
México	112,336,538	405,215,772	543,840,045	3,607	4,841

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2010 del INEGI y consolidados de datos oficiales publicados en el DOF. Inversión per cápita en pesos corrientes.

Tabla 10. Homicidios y tasas x 100.000 habitantes en 2010 y 2011 por entidad federativa

Entidad	Población	1	2	3	4	5	6	7	8
Aguascalientes	1,184,996	276	256	75	105	23	22	6	9
Baja California	3,155,070	884	661	1,525	822	28	21	48	26
Baja California Sur	637,026	92	78	55	50	14	12	9	8
Campeche	822,441	120	120	48	51	15	15	6	6
Coahuila	2,748,391	767	949	449	718	28	35	16	26
Colima	650,555	165	165	131	169	25	25	20	26
Chiapas	4,796,580	1,368	1,632	199	196	29	34	4	4
Chihuahua	3,406,465	4,645	3,555	6,421	4,487	136	104	189	132
Distrito Federal	8,851,080	1,528	1,528	1,078	1,100	17	17	12	12
Durango	1,632,934	1,383	954	1,112	1,085	85	58	68	67
Guanajuato	5,486,372	1,121	1,425	446	616	20	26	8	11
Guerrero	3,388,768	2,085	3,225	1,567	2,397	62	95	46	71
Hidalgo	2,665,018	415	371	113	211	16	14	4	8
Jalisco	7,350,682	1,811	205	1,081	1,527	25	1	15	21
EstadodeMéxico	15,175,862	2,616	2,825	2,114	2,627	17	19	14	17
Michoacán	4,351,037	2,029	3,044	707	853	47	70	16	20
Morelos	1,777,227	1,122	1,093	494	435	63	62	28	24
Nayarit	1,084,979	609	715	541	583	56	66	50	54
Nuevo León	4,653,458	1287	2,512	928	2,149	28	54	20	46
Oaxaca	3,801,962	848	782	731	685	22	21	19	18
Puebla	5,779,829	1,108	1,384	376	440	19	24	7	8
Querétaro	1,827,937	355	463	73	109	19	25	4	6
Quintana roo	1,325,578	665	651	145	164	50	49	11	13
San Luis Potosí	2,586,287	782	740	363	364	30	29	14	14
Sinaloa	2,767,761	2,949	2,680	2,397	1,967	107	97	87	71

Sonora	2,662,480	1,159	979	740	542	44	37	33	20
Tabasco	2,238,603	620	607	194	230	28	27	9	10
Tamaulipas	3,268,554	1,307	1,417	963	1,097	40	43	29	34
Tlaxcala	1,169,936	393	466	56	89	34	40	5	8
Veracruz	7,643,194	1,467	2,086	461	999	19	27	6	13
Yucatán	1,955,577	169	164	34	53	9	8	2	3
Zacatecas	1,490,668	280	358	140	292	19	24	9	20
México	112,337,307	36,425	38,090	25,757	27,212	32	34	23	24

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, censos de población 2010 y estadísticas del INEGI (2012b); 1. Delitos por homicidio registrados ante MP 2010; 2. Delitos por homicidio registrados ante MP 2011; 3. Defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción 2010 (Homicidios); 4. Defunciones accidentales y violentas según tipo de defunción 2011 (Homicidios); 5. Tasa de homicidios registrados ante MP 2010 x 100.000; 6. Tasa de homicidios registrados ante MP 2011 x 100.000; 7. Tasa de defunciones por homicidio 2010 x 100.000; 8. Tasa de defunciones por homicidio 2011 x 100.000.

Tabla 11. Consolidado de programas en seguridad pública por zonas 2008-2013 (en pesos)

Zona noreste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Baja California	2,171,160	2,136,975	1,112,651	14,647,083	237,185	224,621	20,529,675
Baja California Sur	225,645	1,032,626	222,226	3,101,050	221,348	86,235	4,889,130
Sonora	1,362,680	2,142,608	921,308	11,784,414	284,285	162,773	16,658,068
Chihuahua	1,609,068	1,962,271	1,184,792	13,175,489	238,942	198,290	18,368,852
Sinaloa	1,357,670	1,639,627	952,770	9,883,508	222,220	171,757	14,227,552
Total	6,726,223	8,914,107	4,393,747	52,591,544	1,203,980	843,676	74,673,277

Zona noroeste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008- 2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Durango	332,247	1,227,132	562,635	5,041,563	225,260	167,317	7,556,154
Coahuila	935,506	1,505,580	953,662	8,053,517	259,594	194,226	11,902,085
Nuevo León	1,461,089	2,326,321	1,615,798	23,569,567	291,121	267,899	29,531,795
Tamaulipas	1,438,216	2,029,764	1,138,853	8,250,164	230,158	130,013	13,217,168
San Luis Potosí	1,086,087	1,511,464	893,091	5,065,997	236,422	118,126	8,911,187
Total	5,253,145	8,600,261	5,164,039	49,980,808	1,242,555	877,581	71,118,389

Zona occidente

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Nayarit	384,308	996,787	370,540	3,565,195	221,381	92,212	5,630,423
Zacatecas	218,500	850,996	509,683	4,644,473	221,938	126,831	6,572,421
Aguascalientes	649,088	808,552	413,659	3,690,417	121,438	95,401	5,778,555
Jalisco	2,074,256	2,483,853	2,542,907	21,761,031	187,456	262,831	29,312,334
Guanajuato	1,895,241	2,099,051	1,884,623	14,929,177	258,478	204,463	21,271,033
Querétaro	946,876	983,580	637,014	4,283,999	121,786	134,530	7,107,785
Colima	294,341	794,980	224,082	1,669,885	260,023	176,725	3,420,036
Michoacán	1,129,045	1,915,997	1,481,278	13,387,222	253,514	163,481	18,330,537
Total	7,591,655	10,933,796	8,063,787	67,931,399	1,646,014	1,256,474	97,423,125

Zona centro

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Hidalgo	349,659	1,378,338	914,284	5,832,046	222,150	105,692	8,802,169
EstadoMéxico	2,715,313	4,134,822	5,276,769	44,201,322	468,586	261,281	57,058,093
DistritoFederal	2,573,386	3,315,026	3,234,379	94,479,311	426,444	225,772	104,254,318
Tlaxcala	218,500	959,380	407,803	3,007,461	221,651	100,661	4,915,456
Morelos	438,924	1,155,838	612,124	4,230,567	222,098	152,077	6,811,628
Puebla	1,182,154	2,131,871	2,006,399	10,939,239	278,688	200,763	16,739,114
Guerrero	752,561	1,644,736	1,158,723	8,809,341	247,292	236,262	12,848,915
Total	8,230,497	14,720,011	13,610,482	171,499,287	2,086,909	1,282,508	211,429,694

Zona sureste

Entidad	SUBSEMUN 2008-2013	FASP 2006-2013	FORTAMUN 2010-2013	Presupuesto Estados 2008-2013	SPA 2011-2013	PROASP/ Prevención 2012-2013	Total
Veracruz	1,414,709	2,882,967	2,630,364	13,195,528	325,347	206,845	20,655,760
Tabasco	724,232	1,259,668	768,796	14,720,181	221,822	94,801	17,789,500
Chiapas	666,382	2,165,621	1,661,075	10,765,610	259,533	161,505	15,679,726
Campeche	205,499	813,715	285,976	2,971,929	221,313	107,228	4,605,660
Yucatán	890,006	1,142,319	681,604	5,532,652	61,330	29,571	8,337,482
QuintanaRoo	592,840	1,065,742	473,691	5,584,870	221,432	122,912	8,061,487
Oaxaca	253,545	1,670,962	1,302,952	10,441,964	251,216	145,308	14,065,947
Total	4,747,213	11,000,994	7,804,459	63,212,734	1,561,993	868,170	89,195,563

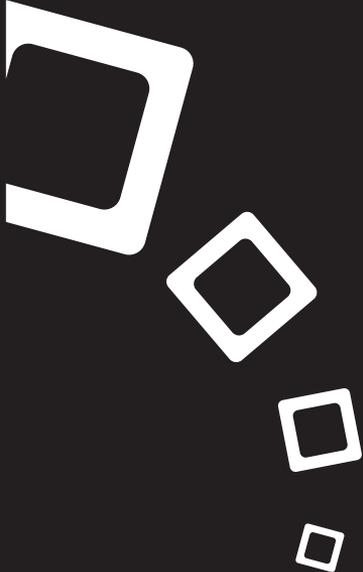
Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales publicados en el DOF, o en otras fuentes ya citadas.

Tabla 12. Municipios y delegaciones del DF prioritarios para SUBSEMUN 2008-2013 (en millones de pesos)

Municipio	Zona	Subsidio federal	Aportación municipal	Totalrecurso
Mexicali	Noreste	579.1	172.6	751.7
Tijuana	Noreste	579.1	172.6	751.7
Juárez	Noreste	579.1	172.6	751.7
Culiacán	Noreste	579.1	172.6	751.7
Monterrey	Noroeste	579.1	172.6	751.7
Guadalajara	Occidente	579.1	172.6	751.7
Querétaro	Occidente	579.1	172.6	751.7
Puebla	Centro	579.1	172.6	751.7
Mérida	Sureste	424	132.9	556.9
Mérida Estado	Sureste	152	41.8	193.8
León	Occidente	564	170.4	734.4
Hermosillo	Noreste	524.1	157.5	681.6
San Luis Potosí	Noroeste	522.8	159.1	681.9
Zapopan	Occidente	479.6	144.6	624.2
Chihuahua	Noreste	470.3	144.7	615
Morelia	Occidente	468.4	142.1	610.5
Aguascalientes	Occidente	409	124.4	533.4
Ensenada	Noreste	399.5	120.5	520
Delegación Iztapalapa	Centro	381.2	111.1	492.3
Delegación Gustavo A. Madero	Centro	258.4	75.9	334.3
Distrito Federal	Centro	541.7	186.1	727.8
Ecatepec de Morelos	Centro	333.1	105.2	438.3
Acapulco	Centro	311.7	94.4	406.1
Benito Juárez	Sureste	298.4	88.9	387.3
Reynosa	Noroeste	210.1	65.2	275.3
Tamaulipas Estado	Noroeste	330	90.8	420.8
Saltillo	Noroeste	247.3	73.6	320.9
Nezahualcóyotl	Centro	234	71.5	305.5
Torreón	Noroeste	212.6	64.8	277.4
Veracruz	Sureste	203.8	61.7	265.5
Matamoros	Noroeste	143.9	44.4	188.3
Centro Tabasco	Sureste	186.7	56.4	243.1
Delegación Cuauhtémoc	Centro	147.5	42.9	190.4

Mazatlán	Noreste	173.6	52.8	226.4
Tuxtla	Sureste	167	51.1	218.1
Guadalupe	Noroeste	161	49.8	210.8
Ahome	Noreste	160.5	48.5	209
Tepic	Occidente	155.4	46.8	202.2
Naucalpan de Juárez	Centro	149.7	45.8	195.5
Xalapa	Sureste	137	40.7	177.7
Total		14,191.1	4,287.2	18,478.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en el *Libro blanco del SUBSEMUN* (2012), y de los convenios firmados entre la federación y los estados correspondientes al año 2013.



Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador

Edgar Baltazar Landeros
Sergio Padilla Oñate
Luis Villalobos García

Centro de Investigación para la
Prevención de la violencia en
Centroamérica -CIPREVICA-/
Guatemala
edgarlanderos2003@yahoo.com.mx

Recibido: Febrero 8 de 2016

Aceptado: Agosto 8 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 81-114]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2990>

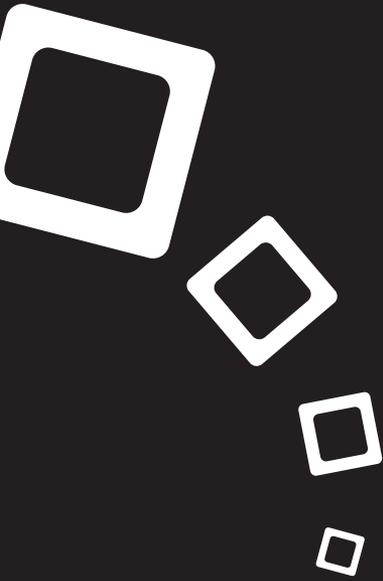
Resumen

Reformar una Policía para adaptarla a las exigencias de un contexto democrático, es un proceso complejo: Las experiencias internacionales de reforma policial demuestran que estos procesos no son unidireccionales, sino que presentan avances y retrocesos. Es en este sentido que el presente artículo expone los resultados de la investigación que tuvo por objeto de estudio el análisis de los procesos de trabajo de la ANSP, con el propósito de determinar si las políticas y programas implementados por la Academia en el período 2009–2015, han contribuido al proceso de reforma policial democrática de El Salvador, en congruencia con los planteamientos y compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz de 1992.

Palabras clave

Reforma policial, profesionalización policial, Academia Nacional de Seguridad Pública, seguridad ciudadana, El Salvador.

* 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)



**Contributions of the
Academia Nacional de
Seguridad Pública ANSP
(National Academy of
Public Security) to the
process of police reform
in El Salvador.**

Edgar Baltazar Landeros
Sergio Padilla Oñate
Luis Villalobos García

Centro de Investigación para la
Prevención de la violencia en
Centroamérica -CIPREVICA-/
Guatemala
edgarlanderos2003@yahoo.com.mx

Received: February 8, 2016

Accepted: August 8, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 81-114]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2990>

Abstract:

Reforming a Police department to adapt it to the demands of a democratic context, is a complex process: The international experiences of a police reform demonstrate that these processes are not unidirectional, but they present advances and setbacks. It is in this sense that the present article presents the results of the investigation that had as object of study the analysis of the work processes of the ANSP, with the purpose to determine if the policies and programs implemented by the Academy in the period 2009-2015, have contributed to the process of democratic police reform in El Salvador, in line with the approaches and commitments established in the 1992 Peace Agreements.

Key words:

Police Reform, police professionalization, National Academy of Public Security, citizen security, El Salvador.

* 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

El presente trabajo es producto de una investigación realizada por el Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia en Centroamérica (CIPREVICA), a través de los autores del artículo -en calidad de consultores externos-, con el fin de apoyar a la Academia Nacional de Seguridad Pública (El Salvador, C.A.) en realizar investigación sobre el proceso de reforma policial. Fue financiada por DANIDA¹ y contó con la asistencia técnica de DIGNITY².

Entre 2012 y 2015, CIPREVICA visitó 33 estaciones de policía en El Salvador, en el marco de la Semana Mundial de Visitas a Estaciones de Policía, organizado por Altus Global Alliance -en colaboración con el CESC³-, para mejorar la seguridad ciudadana y la justicia. Entre 2013 y 2015, más de 600 agentes y oficiales policiales de la ANSP fueron beneficiados con procesos formativos sobre modelos policiales para la prevención del delito y las violencias, y sobre fortalecimiento a las capacidades policiales de liderazgo y resolución de conflictos, ofrecidos por CIPREVICA y DIGNITY. De estos procesos surgió el interés por la investigación que dio origen a este artículo.

El presente artículo, entonces, analiza el proceso de implementación de la reforma policial en El Salvador, con enfoque prioritario en la incidencia de las funciones sustantivas de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), mismas que son el eje conductor del análisis que retoma los referentes suscritos en los Acuerdos de Paz.

En primera instancia, el artículo presenta los antecedentes históricos del proceso de reforma policial en El Salvador, los cuales determinan la creación de la ANSP; se muestran los referentes teóricos–metodológicos del análisis (las categorías analíticas) basados en el enfoque de reforma policial democrática, para posteriormente presentar los resultados de la investigación en torno a procesos fundamentales de la Academia, a saber: estructura organizacional, profesionalización, carrera policial, régimen disciplinario, sistema educativo y formación en temas prioritarios para la Policía en El Salvador (inteligencia policial y Policía comunitaria).

El objetivo del trabajo es identificar de qué manera aporta la Academia a los procesos sustantivos de un trabajo policial realizado en contextos democráticos. La información obtenida sobre los procesos de análisis corresponde principalmente al periodo 2009-2015, ya que es sobre este

1 Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés); Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca.

2 Instituto Danés contra la Tortura.

3 Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, de la Universidad de Chile.

periodo que existe mayor información pública disponible, de modo tal que el análisis se enfoca en los esfuerzos recientes de la ANSP por consolidar los procesos observados en el estudio.

2. Metodología

La metodología empleada para obtener la información que se presenta en este artículo se integró por diferentes técnicas: se realizaron entrevistas a profundidad a dieciséis funcionarios de la Academia y cuatro funcionarios de la PNC⁴; se realizaron tres grupos focales integrados por alumnos, miembros del Consejo Académico y egresados de la institución y se aplicó una encuesta a 410 egresados de la ANSP, trabajadores y alumnos de la misma institución. En su conjunto, a través de estas técnicas, se analizaron las opiniones de los diferentes actores que están relacionados con la ANSP.

Por último, se realizó un análisis organizacional de la ANSP para determinar en qué medida los procesos diseñados e implementados por la Academia, inciden en el proceso de reforma policial democrática de El Salvador.

Las guías de entrevistas individual y grupal, se determinaron a partir de los ejes sustantivos de la ANSP, referidos al fortalecimiento del proceso de reforma policial con énfasis en su estructura organizacional, doctrina, modelo educativo y contribución a la formación de la PNC, en ámbitos de prioridad actual como la inteligencia policial y la filosofía de Policía comunitaria.

Se estableció como periodo de estudio del año 2009 al 2015, ya que existían investigaciones previas que habían documentado y expuesto lo ocurrido con la ANSP y la PNC en años anteriores; sin embargo, no existían trabajos analíticos recientes que describieran la situación de la ANSP en los últimos años, y en qué medida esos avances abonaban a la reforma policial democrática.

Bajo los referentes teóricos de la reforma policial democrática, en este artículo se analizan las responsabilidades y las estrategias implementadas por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), como la instancia

4 Los funcionarios de la ANSP, que fueron entrevistados entre el 30 de septiembre, 2 de octubre, 18 y 19 de noviembre de 2015, son: director general, subdirector ejecutivo, secretario general, titulares de las divisiones de Estudios y de Administración, titulares de las subdivisiones de Formación Académica y de Administración Académica, jefes de las unidades: Jurídica, de Expedientes Disciplinarios, de Verificación de Antecedentes y de Régimen Interno; así como a los jefes de los departamentos de Ascensos, Formación Inicial, Convocatoria y Selección, Formación Extracurricular, Actualización y Especialidades.

El día 19 de noviembre de 2015 se entrevistó a los siguientes funcionarios: presidente del Tribunal de Ingreso y Ascensos, jefe del Departamento de Historial Policial y al titular del Centro de Formación y Capacitación Institucional. Adicionalmente, se entrevistó al inspector general de seguridad pública.

gubernamental surgida y creada a partir de los Acuerdos de Paz, que tiene la responsabilidad de generar los mecanismos y programas de formación y actualización del personal de la Policía Nacional Civil (PNC).

El artículo se centra en la identificación, caracterización y análisis de los componentes y en la funcionalidad de siete procesos fundamentales, lo cual posibilite la comprensión de la responsabilidad e incidencia del trabajo realizado por la ANSP, en la consolidación de la reforma policial democrática de El Salvador, a saber:

1. *Estructura organizacional*: Forma en que la institución divide los trabajos necesarios para el cumplimiento de sus metas; incluye las reglas formales e informales para la toma de decisiones, que puede ser de forma centralizada o descentralizada. Un análisis organizacional incluye la revisión de la normatividad, las funciones sustantivas del personal, los procesos prioritarios de la organización y los mecanismos de supervisión y control efectuados bajo una estructura jerárquica y adaptable a las demandas del ambiente.
2. *Carrera policial*: Conjunto articulado de procesos determinantes de la trayectoria del personal policial, incluyendo el ingreso, las condiciones de permanencia, la posibilidad de ascensos dentro de la jerarquía establecida, así como las condiciones de término del servicio.
3. *Profesionalización*: Formación necesaria para el desarrollo de competencias útiles para el cumplimiento efectivo de la función policial, cubriendo estándares democráticos de actuación, vocación de servicio y protección irrestricta de los derechos humanos.
4. *Filosofía de Policía comunitaria como doctrina policial*: “Una concepción del deber ser de una Policía en un país democrático, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación de la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida” (ANSP y PNC, 2013, p.16).
5. *Modelo educativo*: Lineamientos pedagógicos generales que orientan el diseño curricular y el proceso de enseñanza-aprendizaje. En la formación policial, el modelo provee de patrones conceptuales para la elaboración y revisión de planes de estudio, además de que orienta las funciones de docencia, investigación y vinculación social realizadas por la entidad formadora.
6. *Régimen disciplinario*: Estructura legal y administrativa para la supervisión de la función policial; incluyendo la investigación y la sanción de faltas disciplinarias tipificadas en la normatividad interna.

El proceso disciplinario seguido para la sanción de las faltas deberá siempre apegarse al debido proceso, dando la posibilidad de apelaciones a las sanciones implementadas por los órganos constituidos para tal efecto.

7. *Inteligencia policial*: Proceso de análisis de información pertinente para la prevención y persecución de hechos delictivos, así como para la dirección estratégica de la función policial. El ciclo de la inteligencia incluye la reunión de información, su evaluación, cotejo, análisis y difusión con el personal facultado para la toma de decisiones (UNODC, 2010, p.2).

Si bien estos procesos forman parte de los ejes de trabajo y responsabilidades de la PNC, esta investigación se centra en su análisis dentro de la ANSP, por sus responsabilidades en la formación de nuevos policías, así como en otorgar capacitación continua a los oficiales, posicionando a la ANSP como la institución idónea para evaluar estos procesos sustanciales que posibilitan una reforma policial democrática.

3. Referentes teóricos

La Policía Nacional Civil de El Salvador, creada a partir de los Acuerdos de Paz suscritos en 1992, se integra como una corporación policial nueva, con cuadros y doctrina diferentes respecto a los diseños previos a los Acuerdos. Desde su origen, se diseña como una institución civil, profesional, ajena a toda actividad partidista y sus integrantes están sometidos a las disposiciones de los principales instrumentos de las Naciones Unidas referidos a la protección y al respeto de los derechos humanos (Arévalo, 2011). Esto es claramente congruente con los parámetros de reforma policial democrática.

En América Latina se comienza a hablar de reforma policial a partir de los procesos de democratización de los años ochenta y noventa, tiempo coincidente con el incremento del crimen y la violencia en la región, así como con las políticas de ajuste estructurales y de reforma del Estado. En este contexto emergen las concepciones de seguridad humana y ciudadana, como nuevos paradigmas de seguridad, sustituyendo las nociones convencionales de seguridad pública y seguridad nacional.

La reforma policial democrática implica cambios doctrinarios en la concepción de las políticas de seguridad, así como una transformación de la cultura policial, los procesos operativos de la Policía y de su propio arreglo institucional (Carrión, 2007; Villalobos, 2007).

Una Policía democrática requiere de sistemas funcionales de transparencia y rendición de cuentas, desmilitarización de la política de seguridad

pública, ciudadanía de la función policial, control y supervisión civil de sus acciones, así como un desempeño orientado a la consecución de impactos: no el cumplimiento de metas. Según la doctrina de la Policía en democracia, esta tiene por objetivo la protección y salvaguarda irrestricta e innegociable de los derechos humanos, enfatizando en el diseño e implementación de programas de prevención como medida prioritaria antes que la represión y la reacción.

El trabajo policial en democracia es siempre realizado a partir de la disponibilidad de controles del desempeño, tales como la normatividad sobre uso racional y proporcional de la fuerza, la disminución de la discrecionalidad operativa, la descentralización de la toma de decisiones de la institución al incorporar mecanismos civiles de control operativo internos y externos, la disponibilidad de protocolos y estándares de desempeño, así como procesos de profesionalización y especialización. La Policía en democracia es afín a enfoques de proximidad, tales como la filosofía de Policía comunitaria.

El nuevo arreglo institucional y las transformaciones que implican una reforma de esta naturaleza, no solo requieren de cambios en los referentes normativos, o en el rediseño de las estructuras organizacionales-operativas. Una reforma integral requiere de modificaciones de la cultura policial, así como en las relaciones de poder existentes en cualquier organización: una nueva forma en que tanto los mandos como el personal operativo, entienden y ejercen sus responsabilidades policiales. Uno de los grandes retos para la consolidación de la reforma policial en El Salvador, es superar las resistencias al cambio de los diferentes actores.

La filosofía de Policía comunitaria en El Salvador, significa poner a la democracia en acción al permitir la participación de todos en la solución de los problemas. Es una filosofía que estipula que la Policía está al servicio de la comunidad, es un servicio público (Arévalo, 2011).

La Policía comunitaria es un enfoque doctrinario y operativo congruente a las características del enfoque de seguridad humana y ciudadana, que configura los términos de referencia de una función policial democrática. Un modelo policial democrático, debe cumplir con las siguientes características (INSYDE, 2013; ANSP y PNC, 2013):

- Identifica y elimina las barreras entre Policía y comunidad, promoviendo una interacción positiva y constructiva. Restaura la distorsionada relación Policía – sociedad.
- La función policial se basa y enfatiza en la operación de acciones preventivas, así como en el análisis de los problemas comunitarios de inseguridad y de violencia, priorizando las soluciones pacíficas.

- La Policía comunitaria se contextualiza en el modelo de seguridad ciudadana, paradigma que ubica en el centro de las prioridades de las políticas de seguridad, la atención al ciudadano y la protección de sus derechos.
- La protección y el respeto de los derechos humanos, como principios operativos de la función policial.
- La operación de sistemas funcionales de transparencia y rendición de cuentas policial, se asume como un imperativo institucional.
- Descentralización de los organismos de seguridad, lo cual implica la atención prioritaria de los ámbitos local y comunitario: subsidiaridad en la atención de los problemas de inseguridad y las violencias.
- La solución de problemas comunitarios de seguridad mediante este enfoque, busca la mejoría de la calidad de vida de la ciudadanía.
- Dignificación de la función policial.
- La comunidad no solamente es un ente receptor y pasivo del servicio policial, sino un socio estratégico: implica corresponsabilidad entre la comunidad y el gobierno en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana.
- Se posibilitan y amplían los mecanismos de interlocución entre las instancias gubernamentales de seguridad, incluidas la policía y la sociedad a la que se sirve: policía y ciudadano se reconocen como interlocutores válidos, que ambos tienen algo que decir y aportar en la generación de las alternativas de solución de los problemas de la inseguridad y las violencias.

Los apartados siguientes analizan y determinan el grado de adopción de la doctrina policial democrática en El Salvador, con énfasis en los aportes de la ANSP en dicho proceso.

4. Antecedentes de la participación de la ANSP en el proceso de reforma policial

La República de El Salvador enfrentó un conflicto armado interno durante 12 años, en el periodo de 1980 a 1992. Los actores principales del conflicto fueron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y las fuerzas del gobierno de El Salvador conformadas entonces por el Ejército, grupos paramilitares y tres cuerpos de policía: la Policía Nacional, la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. De acuerdo con la Comisión de la Verdad creada por las Naciones Unidas para la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante el conflicto

(Naciones Unidas, 1993), el Estado salvadoreño fue responsable del 90% de las violaciones a derechos humanos, con prácticas tales como las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y tortura. Los ejecutores de esas violaciones fueron en gran medida los integrantes de los cuerpos de seguridad.

El FMLN y el Gobierno de El Salvador firmaron los Acuerdos de Paz en 1992. Como parte de los acuerdos, se aprobó la disolución de los tres cuerpos de seguridad existentes y su remplazo e integración en una nueva y única institución, la Policía Nacional Civil (PNC), así como la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Esto obedeció a la desaparición de los cuerpos de seguridad responsables de las mayores violaciones a los derechos humanos en el país. Con los acuerdos, no solo se desmovilizaron las partes en conflicto, sino que se establecieron las bases para la desmilitarización y la democratización de El Salvador (Costa, 1999, p.17).

Los anteriores cuerpos de seguridad eran de carácter autoritario y militar, funcionaron bajo la doctrina y paradigma de la seguridad nacional, en la cual el énfasis estuvo en la preservación y protección de las instancias gubernamentales por sobre la atención de la población; en esta lógica, su labor primordial fue represiva (Costa, 1999, p.27). Para sustituirlas, la nueva Policía se diseñó y se planificó como una institución civil y al servicio de la población. En su diseño, participó una misión técnica especial de las Naciones Unidas, encabezada por el catalán Jesús Rodés. La misión, concibió a la PNC como una institución separada del Ministerio de Defensa, con una doctrina afín a los principios democráticos y al respeto a los derechos humanos. En esta lógica, se estableció la necesidad que la PNC y la ANSP fueran instituciones diferentes, sin relación de dependencia y, ambas, adscritas a un Ministerio de Seguridad.

La mayor parte de las sugerencias de la Misión Rodés fueron implementadas por medio de las Leyes Orgánicas de la PNC y la ANSP. Como parte de un acuerdo complementario, se estableció que para la integración de la nueva Policía se incorporarían en un 20% miembros del FMLN, 20% integrantes de los viejos cuerpos de seguridad y 60% civiles que no hubieran intervenido en los conflictos. Estas cuotas no fueron del todo cumplidas, ya que dominó la influencia de la doctrina militar en la ocupación de puestos claves de la nueva institución y el FMLN no completó su cuota correspondiente. En la génesis de la nueva institucionalidad, existieron resistencias de las élites militares para cumplir con el acuerdo de desaparición de las viejas instituciones de seguridad y la creación de una Policía de carácter civil (Costa, 1999).

Dos unidades importantes de las viejas instituciones de seguridad fueron traspasadas a la PNC: la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD) y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico; ambas de perfil militar y

adiestradas por el gobierno de los Estados Unidos. Este hecho ha sido visto por especialistas en el tema como una de las más graves violaciones a los Acuerdos de Paz, que derivó en un dominio militar de la nueva institución policial (Amaya, 2007; Córdova, 2001; Costa, 1999; Dogget, 2001; Silva, 2014). La misma Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL), instancia internacional encargada de verificar el cumplimiento de los acuerdos, se manifestó en contra de tal traslado (Amaya, 2007). La CIHD, por ejemplo, tuvo pobres resultados en la investigación del Caso Jesuitas (Dogget, 2001, pp.127-160). La Comisión de la Verdad recomendó la disolución de la CIHD, pero esto no se realizó dada su incorporación a la nueva Policía (Naciones Unidas, 1993, p.195).

En los Acuerdos de Chapultepec de 1992, se estableció que la PNC estaría bajo la dirección de autoridades civiles, configurándose como “un nuevo cuerpo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina”. Para la ANSP, los acuerdos establecieron como parte de su misión y responsabilidades:

- a. La formación básica, la formación de cuadros intermedios y superiores, y la formación especializada de la Policía Civil.
- b. Seleccionar al personal de la Policía Nacional Civil.
- c. Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y a la Seguridad Pública.
- d. Evaluar anualmente a todo el personal de la Policía Civil.

Con el objetivo de desplegar a la nueva fuerza policial lo más pronto posible, en los primeros años de operación de la ANSP, prevaleció la cantidad sobre la calidad, formando a los nuevos policías gracias al apoyo de instructores de países cooperantes. La ANSP inició sus funciones en agosto de 1992, gracias al apoyo de los gobiernos de España y Noruega. La primera promoción de agentes se graduó en febrero de 1993 y a finales del mismo año se graduaron los primeros oficiales de los niveles Ejecutivo y Superior.

A lo largo de los años, la PNC se ha consolidado como una institución civil, pero aún con serios problemas de profesionalización, particularmente en la consolidación de sus mecanismos de supervisión, dados los intentos fallidos de depuración policial (Silva, 2014). La institución cuenta hoy día con alrededor de 23,000 elementos. Hasta 2014, de la ANSP se habían graduado como policías alrededor de 33,551 estudiantes (ANSP, 2015).

En enero de 2015, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC),⁵ dio a conocer el Plan El Salvador Seguro, “que es un solo Plan, de carácter integral y flexible que consta de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias urgentes, de corto, mediano y largo plazo; para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizando el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas”.⁶ Este Plan cubre cinco ejes estratégicos: 1) prevención de la violencia, 2) fortalecimiento del sistema de justicia, 3) rehabilitación y reinserción social, 4) atención y protección de víctimas, y 5) fortalecimiento institucional. El Plan es una propuesta de políticas de seguridad y justicia para los próximos diez años en El Salvador. De acuerdo con Damien Wolff (2015), este Plan es una oportunidad política para la implementación de acciones que consoliden una reforma policial democrática en el país.

Pese a que en el Plan El Salvador Seguro no se establecen acciones específicas para la ANSP, queda claro que las funciones de la Academia son preponderantes en la consolidación del proceso de reforma policial. La ANSP puede vincularse con acciones propuestas en el Plan, tales como su participación en la mejora de los cursos de ascenso de la Policía, la consolidación de capacidades humanas y de infraestructura para cumplir con las metas de formación policial, la evaluación de la capacitación e implementación de la filosofía de Policía comunitaria, la formación del personal policial en materia de inteligencia e investigación, así como la coordinación efectiva con la PNC en los temas comunes a ambas instituciones. La reforma policial en El Salvador no se logrará si se omite la participación de la ANSP como institución garante y responsable de la formación policial.

Es a partir de 2009 que se han vislumbrado mayores esfuerzos institucionales para consolidar a la ANSP como una instancia ajustada a la misión y compromisos definidos en los Acuerdos de Paz. En términos del actual Director General de la ANSP:⁷ “Nuestro horizonte han sido los Acuerdos de Paz. Que las instituciones funcionen para lo que ahí se dijo. Que sean efectivas.” Los mismos alumnos de la Academia conciben dos momentos principales en el proceso de reforma policial en El Salvador: 1) la creación de una nueva institucionalidad: “Esa fue una reforma drástica, antes se violaban los derechos, ahora se protegen”; y 2) la adopción de la filosofía de Policía comunitaria como doctrina institucional: “Han surgido nuevos

5 Instalado en septiembre de 2014, está compuesto por instituciones del Estado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), iglesias, medios de comunicación, empresa privada, partidos políticos, varios representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional. Dentro de sus objetivos están, realizar propuestas en materia de seguridad y justicia, dar seguimiento a las mismas y facilitar el diálogo entre los sectores de la sociedad.

6 Resumen Ejecutivo del Plan El Salvador Seguro disponible en: <http://www.seguridad.gob.sv/index.php/component/phocadownload/category/1-documentos?download=830%3Aplan-el-salvador-seguro>

7 2 de octubre de 2015.

órganos⁸ dentro de [...] la Policía, como la Policía comunitaria. Trabajar desde la comunidad para la comunidad. Esa fue una reforma para mejorar". (Grupo de enfoque con alumnos de la ANSP, 1 de octubre de 2015).

5. Análisis de la estructura organizacional de la ANSP

5.1 Análisis comparativo del Manual de Organización y de Funciones de 2011, respecto al Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019

Desde un enfoque de políticas públicas, la estructura orgánico–funcional de cualquier instancia gubernamental debe ser congruente con los propósitos, objetivos y funciones, indicados en los marcos normativos y en los ejercicios de planeación. La estructura organizacional es el referente y la herramienta administrativa que posibilita la implementación de la programación del trabajo, de tal manera que, cada función asignada a las áreas debe corresponder con las líneas estratégicas definidas en los ejercicios de planeación. En este sentido, del análisis de la vinculación del Manual de Organización y de Funciones de 2011 (MOF), respecto a los compromisos de planeación establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2015–2019 (PEI), se indica lo siguiente:

- En el Plan Estratégico Institucional 2015–2019 (PEI), se establece el considerar a la ANSP como una institución de educación superior, lo cual aún no se indicaba en el Manual de Organización y de Funciones de 2011 (MOF).
- En la perspectiva establecida en el MOF, se busca consolidar a la ANSP como una institución de alto prestigio internacional, lo cual no está considerado en el PEI.
- Los manuales de organización y, en correspondencia, el de procedimientos de la ANSP, requieren de una revisión, actualización y ajuste integral en función de los propósitos establecidos en el PEI 2015–2019, ya que las visiones, misiones y procedimientos indicadas en ambos documentos, son diferentes.
- La misión establecida en el PEI 2015–2019, es sustancialmente limitada respecto a los propósitos prospectivos establecidos en su misma visión: en esta se plantea que la ANSP se conforme como una institución de educación superior, con funciones y facultades de docencia e investigación propias de cualquier institución académica superior, mientras que en la misión solo se establece que es la institución indicada para la formación de policías integrales. Es necesario un ajuste para que las funciones derivadas de la misión sean congruentes con los propósitos de la visión.

8 Aunque hay que clarificar que la filosofía de Policía comunitaria en El Salvador no nace como órgano sino como modelo policial.



5.2 Análisis de la vinculación con el Plan El Salvador Seguro

Ya se mencionó que el Plan El Salvador Seguro propuesto por el CNSCC, establece una agenda de trabajo para los próximos diez años. En dicho Plan, no están definidas explícitamente las responsabilidades de la ANSP, ni en la implementación de los ejes de la política nacional, ni en su incidencia para la consecución de los logros esperados. Por tanto, la ANSP a través del PEI, debería recuperar estos elementos de planeación nacional, modificando su estructura orgánica, funcional y operativa delimitada en el MOF, para hacerla acorde a lo pretendido por el Plan.

Es notoria la ausencia en el Plan, de los requerimientos para vincular los trabajos de la ANSP en su incidencia en la construcción de un El Salvador seguro, omisión que se amplifica al considerar el proceso de tránsito y consolidación de la Academia al Instituto Especializado de Educación Superior (IEES), instituto que puede incidir de manera determinante en cada uno de los ejes y acciones buscados por el Plan, e incluso, es posible afirmar que sin el trabajo que desarrolla la ANSP, el cumplimiento de los propósitos está seriamente condicionado, ya que sin la base operativa de policías y mandos adecuadamente formados, no será posible que se cumplan con los objetivos.

Asimismo, en la planeación del proceso de tránsito y consolidación de la ANSP hacia el IEES, es necesario recuperar estos compromisos de planeación nacional, para explicitarlos en la programación de tareas, y definir la nueva estructura organizacional en función de los propósitos comprometidos.

5.3 Transición hacia el IEES

La ANSP-IEES, busca establecerse como la instancia encargada de institucionalizar la oferta educativa y la investigación en los temas de la inseguridad, dedicada a la formación de cuadros especialistas en este fenómeno; así como en la articulación de las líneas de trabajo de investigación orientadas a generar el conocimiento requerido para la mejor comprensión de las dinámicas delincuenciales y de la violencia, soportado en aproximaciones científicas, así como incidir en la sustentación de la definición de las políticas públicas y los programas de trabajo para su atención.

Si se concibe a la ANSP-IEES como una instancia académica y de investigación, sus funciones deberán ser similares a las que tradicionalmente realiza toda universidad, de esta manera, su oferta educativa deberá considerar la incorporación de etapas, niveles de escolaridad y grados académicos preestablecidos, teniendo validez oficial de estudios garantizado por el Ministerio de Educación.



Los planes de estudios y los correspondientes mapas curriculares deberán integrarse por el conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, propuestas para la formación de los alumnos incorporados en los diferentes programas que ofrezca el IEES, buscando garantizar equilibrios entre la preparación teórica y su aplicación práctica, en función de las necesidades del servicio policial.

Al no estar explícitamente indicadas las funciones y responsabilidades de la ANSP en el Plan el Salvador Seguro (2015), es necesario determinar con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública cuáles son.

Al considerar que la estructura organizacional de una instancia gubernamental procede según lo definido en los ejercicios de planeación, es necesario modificar el Manual de Organización y Funciones de la ANSP y el Manual de Procedimientos, para hacer congruente la estructura orgánico-funcional y procedimental de la ANSP, con los objetivos establecidos tanto en el Plan el Salvador Seguro (2015), como en el Plan Estratégico Institucional 2015–2019 (PEI).

Se propone que el proceso de tránsito y consolidación del Instituto Especializado de Educación Superior, considere las tres funciones que tradicionalmente tienen las instituciones de educación superior: 1) Docencia, 2) Investigación y 3) Proyección Social.

En el Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)⁹ se delinearán las características fundamentales del Instituto Especializado de Nivel Superior (IEES). El 23 de agosto de 2013, a través del Decreto Ejecutivo 151, se creó el IEES establecido como una institución diferente de la ANSP, adscrito al Ministerio Justicia y Seguridad Pública. Dicho decreto fue reformado el 3 de noviembre de 2014, estableciendo que el presupuesto del IEES estará comprendido dentro de las asignaciones presupuestarias de la ANSP. El director de la ANSP menciona que el Instituto se creó para cumplir con el mandato de formar a nivel profesional al personal policial, y que adoptará las mismas políticas institucionales que la ANSP: Política de Calidad Educativa, de Igualdad y Equidad de Género y de Transparencia.¹⁰

6. La relación entre la ANSP y los procesos de profesionalización y carrera policial

En este apartado se describen los procesos donde la ANSP tiene injerencia directa en la profesionalización y carrera policial, analizando los procesos de ingreso, formación inicial y formación continua. Los mecanismos relacionados con los ascensos (más allá de la impartición de los cursos), así

9 Descrito en el apartado 4.

10 Entrevista del 2 de octubre de 2015.

como los de terminación del servicio, no son parte de este análisis, ya que la ejecución de estos depende en mayor medida a la PNC.

6.1 Procedimiento de ingreso

La ANSP planea incrementar el estado de fuerza en función de los requerimientos y necesidades de servicio de la PNC. De acuerdo con los datos proporcionados por el titular de la División de Administración, en 2009 (al inicio de la administración), el estado de fuerza de la Policía oscilaba alrededor de los 18,500 integrantes. El cálculo respecto a la plantilla policial requerida por las necesidades del servicio, determinó una meta de 23,400 policías, esto implica que la ANSP tendrá que seleccionar, reclutar y formar a cerca de 5,000 policías en el quinquenio actual hasta alcanzar la meta.

Acorde con lo anterior, el ingreso y la formación de nuevos policías es el reto principal de la ANSP. El proceso de ingreso descrito en la normatividad que rige a la Academia se articula en cuatro etapas: 1) Convocatoria, 2) Aplicación de pruebas, 3) Selección, y 4) Ingreso y registro. En general, el proceso de reclutamiento y selección de la ANSP cuenta con los mecanismos necesarios para que ingresen a la PNC las personas que cuenten con un perfil adecuado para ser policías. Sin embargo, se identifican dos problemas importantes al momento de la aplicación de dichos mecanismos:

En primer lugar, falta un registro consistente y compartido entre la ANSP y la PNC. Esta cuestión afecta el desarrollo de la carrera de los policías, ya que desde que ingresan a la institución existen deficiencias en la integración de los expedientes. En segundo lugar, se identificó un desfase entre las investigaciones realizadas por la Unidad de Verificación de Antecedentes y el Centro de Inteligencia Policial, es decir, algunos aspirantes ingresan a la ANSP sin antes conocerse, de forma precisa, si tienen vínculos con las pandillas, al crimen organizado, o si en su historial existe algún registro que impida su ingreso a la PNC.

6.2 Formación inicial

El Departamento de Formación Inicial se encarga de capacitar a los nuevos policías. El curso básico impartido tiene una duración de once meses, los cuales se dividen en ocho meses de instrucción teórica y tres de práctica. Los titulares entrevistados mencionaron que el curso considera al modelo de Policía comunitaria como un eje transversal de la capacitación.

Durante la formación inicial, a los alumnos se les da una beca de \$ 91.43 dólares mensuales, así como prestaciones que incluyen la alimentación, hospedaje, uniformes, y los servicios médico y odontológico. De acuerdo con el titular de la División de Administración Académica, el promedio aproximado de inversión para la formación de un alumno es de \$13,000.

Acorde con los testimonios recabados, el número de alumnos por promoción que ingresa es variante pero, en promedio, estas se componen de 275 alumnos. La deserción durante el curso no fue considerada como problemática, ya que se estima que únicamente abandonan la Academia entre diez y doce integrantes por módulo, lo cual implica una eficiencia de egreso del 97%.

Entre 2009 y 2014, la ANSP graduó a 6,035 nuevos agentes policiales (ANSP, 2014), por lo que a partir de 2009, la academia capacitó a 1,000 nuevos alumnos por año. Para llegar a contar con 23,500 policías en la actual administración, la ANSP tendrá que mantener ese ritmo de trabajo.

Si bien la Academia dispone de una capacidad instalada para ofrecer cursos a 1,800 alumnos, al no solo impartir capacitación para la formación inicial, sino también organizar cursos de ascenso, de actualización y especialización; el alcanzar la meta de formar 1,000 policías nuevos cada año, implica que la ANSP trabaje a su máxima capacidad durante varios años, lo cual podría repercutir en el debilitamiento de otros procesos como, por ejemplo, el curso con ingreso directo a nivel ejecutivo, del que no han existido convocatorias desde el año 2009, o los cursos dirigidos al personal de cuerpos de seguridad privados que presentan irregularidades en su diseño e implementación.

6.3 Formación continua: actualización y especialización

La ANSP es responsable de proveer cursos de actualización y especialización al personal de la PNC. La instancia responsable de la programación y aplicación de dichos cursos, es el Departamento de Actualización y Especialización. Los cursos de actualización, según la definición del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI), son los “programas por medio de los cuales los integrantes de la PNC, ponen al día los conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño de sus funciones y actividades de acuerdo con su área de servicio” (ANSP, s/f, p.42), así mismo, se indica que la especialización se conforma de “programas mediante los cuales los integrantes de la PNC profundizan en un[a] determinada rama del conocimiento policial y de seguridad pública, para desempeñar funciones y actividades que requieren conocimientos, habilidades y actitudes de mayor complejidad” (ANSP, s/f, p.42).

Los cursos de actualización se diseñan e imparten en función de los requerimientos de la PNC, los cuales se integran en un diagnóstico de necesidades. Actualmente se identifican tres temas prioritarios: investigación, inteligencia policial y Policía comunitaria. Los cursos de especialización tienen una duración de entre uno y dos meses, es decir, de cuatro a ocho semanas en promedio.

De acuerdo con el último Informe Anual del Consejo Académico (ANSP, 2014), la ANSP impartió entre junio de 2009 y diciembre de 2014, 292 cursos de especialidad, en los que se formaron 10,480 policías; así como 974 cursos de actualización para policía. A su vez, se impartieron 1,048 cursos de Filosofía de Policía Comunitaria, en los que participaron 21,783 policías.

Según el mismo reporte, en 2014 se impartieron cuarenta y ocho cursos de especialización, capacitando a 1,827 policías en temas tales como investigación de trata de personas, violencia contra las mujeres, investigación de delitos asociados a violencia de género, operaciones de protección e investigaciones especiales antipandillas; entre otros.

La mayor parte del personal policial ha recibido al menos un curso de actualización y/o especialización en los últimos años; pese a lo anterior, esto no forma parte de un plan consolidado de formación continua ni tiene implicaciones en la evaluación de competencias policiales. Adicionalmente, para el personal policial, no son del todo claros los criterios para poder optar por un curso: de acuerdo con la encuesta realizada, el 42% afirma conocerlos, en tanto que el 40% los desconoce.

En el grupo focal realizado con los miembros del Consejo Académico,¹¹ surgieron varios comentarios que señalaban estos problemas:

“En nuestro periodo, un 70% de la Policía ha recibido al menos un curso de actualización, pero no se tiene el registro exacto de cuántas horas. Yo he firmado como 60,000 diplomas de cursos que duran menos de una semana. Hay cursos de una semana y otros de hasta seis meses, como el curso de investigación criminal. (...) Hay mucha dispersión, hay un desbalance. El personal de las unidades especiales tiene formación, pero el policía en la calle tiene menos oportunidades. (...) No hay norma que exija una cantidad de horas de actualización. Es la PNC la que decide a cuántos formar”.

Acorde con lo anterior, más que el diseño, contenido y ejecución; son el registro inadecuado de los cursos que se imparten y la falta de un sistema de información compartido entre la PNC y la ANSP, los factores que afectan los procesos de formación continua y especialización de los integrantes de la PNC.

6.4 Ascensos

De conformidad con el Reglamento de Ascensos y La ley de Carrera de la Policía Nacional Civil, el proceso de ascenso consta de tres etapas: convocatoria, exámenes teórico-prácticos y aprobación del curso de ascenso de la ANSP.

11 2 de octubre de 2015.

La convocatoria es responsabilidad del ministro de seguridad y justicia, quien a propuesta del director de la PNC, convoca a los policías al proceso de ascenso. Para que el personal policial pueda participar, deben cumplir tres requisitos: 1) Antigüedad. En la Ley de Carrera se especifica el tiempo que el policía debió haber estado en su categoría para tener derecho a avanzar a la siguiente; 2) Baremo¹². Mecanismo a través del cual el Tribunal de Ascensos otorga una puntuación con que se determina quienes cuentan con las condiciones necesarias para acceder al curso de ascenso, y 3) no contar con sanciones por faltas graves.

A través de Decretos Legislativos se han hecho excepciones a las reglas, aceptándose a policías que no cumplen con los requisitos en ciertos cursos de ascensos, por ejemplo: se ha aprobado que sargentos sin título universitario y cabos con título, asciendan al nivel Ejecutivo en la categoría de subinspectores.¹³

Posterior a la etapa del concurso, los policías presentan un examen teórico-práctico que se divide en dos partes: 1) entrevista personal para determinar que se cuenta con el perfil y las habilidades necesarias para ejercer las funciones de la categoría a la cual se aspira, y 2) examen teórico-práctico, que evalúa temáticas jurídicas y operativas, así como de administración y dirección policial.

Los aspirantes que hayan superado las dos fases y que obtengan las mejores puntuaciones, son los que tienen derecho a asistir al curso de ascenso correspondiente a su categoría, los cuales son aprobados por el Consejo Académico de la ANSP y administrados por el Departamento de Ascensos.

En general, el proceso de ascenso planteado por la PNC, cuenta con varios elementos que favorecen que los policías promovidos sean los que cuenten con los conocimientos y habilidades para ejercer las funciones del cargo al que aspiran. No obstante, de acuerdo con las opiniones obtenidas en las entrevistas, existen varias problemáticas que han complicado la ejecución de los ascensos y que han generado inconformidades entre los integrantes de la PNC.

Respecto al diseño del proceso de ascenso existen dos inconsistencias principales: 1) la falta de un registro adecuado de las capacitaciones del personal que permita conocer de forma precisa su carrera en la institución, y 2) la ponderación inadecuada de los aspectos que se consideran en el

12 La definición del Baremo se encuentra en la Ley de Carrera de la PNC, en el artículo 29, indicando que: "El Ministro de Seguridad Pública, a propuesta del Director General de la PNC, establecerá el baremo de méritos profesionales, culturales y de antigüedad, así como las puntuaciones mínimas, sobre la base de procurar el estímulo a la continua superación y profesionalización del personal, evitando cualquier tipo de discriminación."

13 Entrevista con el presidente del Tribunal de Ingreso y Ascensos (TIA), 19 de noviembre de 2015.

Baremo, han ocasionado que se le de un valor excesivo a los cargos que han desempeñado los policías. De acuerdo con los entrevistados, los cargos son otorgados de manera discrecional. Los policías cercanos a los mandos son los que ocupan los cargos más importantes. En consecuencia, no todos tienen las mismas posibilidades de ascender. Este es un punto crítico al considerar, ya que la PNC se conformó de manera plural (militares, guerrilla y sociedad civil): la prevalencia de estos procesos discrecionales puede explicarse como consecuencia de las pugnas entre esos grupos por controlar la institución.

Para la determinación de los ascensos, las autoridades de la ANSP coinciden en que existe una “deuda histórica”. Pese a que estaban considerados en los instrumentos normativos que rigen la PNC y la ANSP desde su creación, estos no se realizaron durante muchos años.

“Desde la creación de la Policía en 1992-1993, estaba establecido que iba a haber una carrera policial, pero no se cumplió. Se fue haciendo el ‘cuello de botella’. Aunque sí hubo en el pasado procesos de ascensos, estos no fueron suficientes, provocando la desmotivación del personal.” (Subdivisión de Formación Académica, 30 de septiembre 2015).

“La administración que inició en 2009, se ha centrado en la promoción de ascensos para paliar los problemas acumulados históricamente, particularmente los del personal ejecutivo. En este sentido, recientemente se dieron ascensos de sargentos al nivel ejecutivo, incluso a subinspectores, en los casos donde se comprobaba que se disponía de formación universitaria. También se han dado ascensos desde el nivel ejecutivo al superior”. (Subdirector Ejecutivo, 2 de octubre de 2015).

Entre 2009 y 2014, en la ANSP se realizaron veintitrés cursos de ascenso en diferentes niveles, en los que participaron 1,846 integrantes de la PNC (ANSP, 2014). Para 2016, de acuerdo con el presidente del TIA,¹⁴ se realizarán cinco convocatorias para cursos de ascensos en diferentes niveles. No obstante, el 86% de los oficiales consultados en la encuesta aplicada, afirma que no han conocido de convocatorias de ascenso en el último año.

Pese a los esfuerzos por revertir esta situación, los déficits en los procesos de ascenso acumulados históricamente, han generado problemáticas diversas, tales como la desmotivación del personal y la reducción de la duración de los cursos. “El reglamento de ascensos habla que no son menos de siete meses el curso de ascensos. Pero ha habido cursos más rápidos, debido a decretos de la Asamblea Legislativa”.¹⁵

14 19 de noviembre de 2015.

15 Subdivisión de Formación Académica, 30 de septiembre 2015.

La mayor parte del personal de nivel básico ha quedado fuera de las promociones. El presidente del TIA,¹⁶ cita el caso del concurso de 700 plazas de cabo donde hubo alrededor de 7,000 agentes como aspirantes.

Acorde con la encuesta aplicada, se observa que la mitad de los policías considera que su esfuerzo en el trabajo les proporciona buenas oportunidades para ascender, que tienen certezas de la vinculación de su trabajo respecto a las posibilidades de acceder a los ascensos, pero que, en su opinión, no existen reglas claras para obtener las promociones: el 53% afirma que los procesos de ascenso no están apegados a normatividades predefinidas.

Los cursos de ascenso tienen una duración de siete meses, pero se han impartido algunos de duración menor por designio de la Asamblea Legislativa, quien también ha emitido decretos para que personal rechazado para acceder a los cursos sea admitido. El curso para comisionado general tiene una exigencia mayor, pues dura cinco meses, al final del cual los alumnos deben desarrollar una investigación inédita durante un año.

Adicional al cambio en la duración de los cursos, las autoridades de la ANSP reconocen que hay desfases entre los contenidos impartidos respecto a las necesidades operativas de los policías en servicio en calle. Algunas investigaciones previas (ANSP y IUDOP-UCA, 2012, p.121), han identificado esta problemática, resaltando que el personal de los niveles ejecutivo y superior considera que el enfoque de los cursos es demasiado teórico y que, en muchos casos, no se diferencian los contenidos impartidos y proporcionados de un nivel a otro. A su vez, las autoridades de la Academia mencionaron que para mejorar el contenido y ejecución de los cursos, se han organizado pasantías para los instructores,¹⁷ así como nuevos procesos de promoción. El director general de la ANSP señaló que se trabaja en el diseño de nuevas modalidades de estudio, las cuales pueden contribuir a agilizar los procesos de ascenso; sin embargo, la implementación de dicho modelo, como él mismo reconoce, necesita cambios legales, así mismo, esto no resolvería los problemas por la falta de promociones a los policías que tienen varios años de servicio.

Respecto a los docentes, las autoridades reconocieron que no existe una carrera docente para la promoción de los instructores, por lo que sus oportunidades de desarrollo dentro de la ANSP son limitadas.

“No hay en este momento una carrera interna de ellos como está la carrera docente del Ministerio de Educación, debería ser igual.”

16 1 de noviembre de 2015.

17 Una pasantía consiste en un periodo de inmersión por parte de los instructores en el trabajo policial cotidiano, con el fin de garantizar que las capacitaciones que brindan sean apegadas a las necesidades de los policías.

Deberían los docentes de tener garantía de que sus puestos de trabajo van a tener una mejora en su formación y en su salario inclusive. Eso creo que es necesario en cuanto a los docentes principalmente”. (Subdivisión de Formación Académica, 30 de septiembre de 2015)

“No hay una carrera de los instructores, como sí hay una carrera docente. No hay garantía de que los puestos de trabajo van a tener una mejora. Deberían los docentes de tener garantía de que sus puestos de trabajo van a tener una mejora en su formación y en su salario inclusive. Eso creo que es necesario en cuanto a los docentes principalmente”. (División de Administración, 30 de septiembre 2015)

Otro problema para la conformación de la planta docente, es lo confuso del esquema de contratación, ya que existen diferentes categorías, pero las funciones no están definidas ni diferenciadas adecuadamente.

“El personal docente de la Academia se clasifica en dos categorías: a) Docente 1, con un ingreso mensual de \$950, y b) Docente 2, con un ingreso mensual de \$1,300. En la práctica, las funciones realizadas por ambos tipos de docente son similares. En la Academia también laboran como instructores, miembros de la PNC en comisión de servicio. Es necesaria la revisión de dicha clasificación y, en particular, la implementación de reglas claras sobre la carrera docente en la institución, además de incentivar la actualización y las pasantías en puestos de trabajo, a fin de evitar un desfase entre las aulas y la práctica policial.” (División de Administración 30 de septiembre de 2015)

En términos generales, los procesos de carrera policial en los cuales tiene injerencia la ANSP, han marchado con regularidad desde 2009; sin embargo, no se ha logrado construir un esquema de carrera policial y de profesionalización de la Policía que garantice que sean seleccionados los mejores aspirantes y que su crecimiento en la institución se encuentre basado en la calidad del trabajo desempeñado.

7. El régimen disciplinario de la ANSP

Las instancias encargadas del régimen disciplinario en las instituciones policiales, resultan indispensables para garantizar un desempeño con referentes democráticos. Su labor es fundamental para supervisar que las actuaciones policiales sean respetuosas de las leyes, que rigen el desempeño policial y que protegen los derechos humanos. Las instancias del régimen disciplinario se encargan de investigar a los policías a los que se les interponen quejas en su contra y sancionar a aquellos que se les comprueba culpabilidad de hechos violatorios de la ley.

La ANSP dispone de la normatividad que regula el funcionamiento de su régimen disciplinario interno y, recientemente, se realizaron una serie de cambios institucionales que derivaron en modificaciones a la forma en que

operan sus controles externos. El 30 de octubre de 2014, se publicó la Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública, con lo cual se transformó en gran medida dicho órgano, dejando de estar adscrito a la PNC para ejercer sus funciones bajo la autoridad del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Las facultades que se le confirieron a la Inspectoría General van más allá de las referentes a las cuestiones disciplinarias. Se convirtió en un órgano contralor y fiscalizador tanto de la Policía Nacional Civil como de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Algunas de sus encomiendas principales son:

- Supervisar actuaciones académicas y de formación de la ANSP.
- Supervisar el cumplimiento del régimen disciplinario.
- Recibir, investigar y tramitar denuncias de la ciudadanía.
- Ejercer dirección funcional de la investigación disciplinaria interna.
- Iniciar procedimientos disciplinarios por faltas graves y muy graves cometidas por los miembros de la institución policial.
- Requerir los informes de las investigaciones.
- Vigilar y controlar el funcionamiento de todos los órganos, unidades y servicios operativos de gestión de la PNC y de la ANSP.
- Evaluar y supervisar planes, programas, instrumentos y procedimientos policiales.
- Verificar la adecuada gerencia de personal y de los recursos.

La Inspectoría General, es un órgano facultado para verificar una gran variedad de procesos dentro de la Academia, sin embargo, dichas facultades no se contraponen con el esquema existente en la ANSP para operar las funciones correspondientes al régimen disciplinario.

En el siguiente cuadro se identifican tanto los procesos asociados al régimen disciplinario como las instancias responsables de cada uno de ellos.

Cuadro 1. Régimen disciplinario de la ANSP

PROCESOS	TEMAS	AUTORIDAD
Quejas	Recepción	Unidad de Expedientes Disciplinarios Unidad Jurídica
	Procesamiento	
	Coordinación entre instancias	
Investigaciones	Investigaciones previas	Instructor de diligencias
	Investigaciones disciplinarias	Secretarios de Actuaciones
Supervisión	Supervisión de los alumnos	Departamento de supervisión de las actuaciones académicas y de formación de la ANSP (perteneciente a la Inspectoría General de la PNC, no opera dentro de la ANSP) Unidad de Régimen Interno de la ANSP
	Supervisión de los docentes	
	Supervisión de los procesos de la ANSP	
Sanciones	Sanciones a los alumnos	Director General y Consejo Académico
	Sanciones al personal administrativo y docente de la Academia	Jefatura de la División de Estudios Subdirector Ejecutivo de la Academia

Fuente: Elaboración propia con información de la ANSP.

En las entrevistas realizadas tanto a autoridades de la ANSP como a alumnos, se constató que las instancias señaladas en el cuadro son reconocidas por las autoridades y alumnos de la Academia, y que se encuentran en funcionamiento; sin embargo, se identificaron irregularidades en algunos procesos, tanto de diseño como operativas.

En las entrevistas con autoridades y alumnos, hubo comentarios reiterados acerca de los descuidos en que se ha incurrido en la correcta aplicación del código de conducta:

“En la Academia no se enfatiza la necesidad de seguir el código de conducta, por ejemplo, que mujeres policía usan pantalones ajustados con los que parecen chorizos mal amarrados. Algunos policías jóvenes usan cortes de moda, se depilan las cejas y no quieren usar gorra para no arruinar su peinado”. (Grupo de enfoque con personal policial, 1 de octubre de 2015)

Para los procesos de sanción, la reglamentación de la ANSP faculta a los altos mandos para encargarse de sancionar las faltas determinadas como graves o muy graves. La aplicación de sanciones se ha realizado en los últimos años por las autoridades correspondientes; no obstante, el proceso de sanción es susceptible de mejoras. En otras instituciones policiales, como las mexicanas o las estadounidenses, las sanciones de faltas graves son aplicadas por órganos colegiados integrados por los titulares de las

áreas principales de las instituciones. El hecho de que los casos graves sean discutidos colegiadamente en un consejo en que se exponen diferentes puntos de vista, favorece a que el proceso sea menos discrecional.

Considerando las nuevas atribuciones de la Inspectoría General sobre la ANSP, parece benéfico que exista un órgano fiscalizador encargado de verificar no solo el régimen disciplinario, sino también el ejercicio de los recursos asignados a la ANSP, pero desde la perspectiva de algunos funcionarios, se pone en duda la capacidad operativa de la Inspectoría para poder controlar eficientemente a la PNC y a la ANSP al mismo tiempo.

Una estrategia para evitar la discrecionalidad de los procesos de sanción de la ANSP, es vincular a la operación las nuevas atribuciones de la Inspectoría General para dar seguimiento a los procesos de investigación que surjan de la Academia pero, es necesario considerar al evaluar la efectividad de estos procesos, la cantidad de obligaciones que tiene que cumplir la Inspectoría respecto a la limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros.

En la determinación de los mecanismos de supervisión de la Inspectoría a la Academia, que incluyen aspectos disciplinarios así como la evaluación del impacto de los programas de estudio; se considera la disponibilidad de un instructivo disciplinario y de un régimen disciplinario normado y en operación. Al momento, se ha designado a uno de los delegados de la Inspectoría como enlace con la Academia, con el propósito de identificar los posibles mecanismos de coordinación y la delimitación efectiva de funciones.

De esta manera, las instancias operadoras del régimen disciplinario pasan por un periodo de reajuste, en el cual es necesario revisar los esquemas de coordinación entre la Inspectoría General y la ANSP, fortalecer las áreas encargadas de supervisión, así como modificar el proceso de sanción para reducir la discrecionalidad en sus determinaciones.

8. Sistema Educativo Policial Integral

Desde el año 2009 se trabaja para establecer las bases que posibiliten que la ANSP se convierta en una Institución de Educación Superior. En el Plan Estratégico Institucional 2010-2014, se definió el Sistema Educativo Policial Integral (SEPI) como un proyecto educativo institucional. El Plan, fue elaborado por la División de Estudios y aprobado por el Consejo Académico.¹⁸ En su documento de fundamentos se define de la siguiente manera:

"El SEPI fundamenta filosóficamente el quehacer educativo de la ANSP y orienta las funciones docentes y los procesos de formación policial,

¹⁸ Grupo focal con Consejo Académico, 2 de octubre de 2015.

articulando los componentes y las líneas filosóficas, educativas, administrativas, de seguimiento y evaluación; con el propósito de formar profesionales en las Ciencias Policiales y la Seguridad Pública con conciencia cívica y calidad educativa acorde con las funciones que desempeñan en la sociedad". (ANSP, s/f, p.7)

El SEPI define el modelo educativo de la ANSP, en cumplimiento a las funciones institucionales establecidas en su ley orgánica: formar, capacitar y actualizar a los integrantes de la PNC; selección para el ingreso a la Academia; investigación de materias relativas a la PNC y la seguridad pública; evaluación del personal de la policía; organización de los cursos de ascenso y la creación en los alumnos de una conciencia cívica afín a la doctrina institucional. Ante la definición de su modelo educativo, la ANSP asume como funciones básicas a la docencia, la investigación científica y la proyección social.¹⁹ (ANSP, s/f, p. 22).

Dentro de las estrategias que define el SEPI, se incluye la evaluación de los egresados de la ANSP, la actualización de los programas de estudio en las áreas de formación Jurídico-Normativa, Humanístico, Técnico-Policial, Deontológica, Derechos Humanos y Formación General (ANSP, s/f, p.22). El enfoque curricular adoptado por la ANSP es por competencias, "el cual se define como la articulación de conocimientos, habilidades de pensamiento, actitudes, valores y destrezas; para la resolución de problemas que se presentan en el campo de la seguridad pública". (ANSP, s/f, p.32). Las competencias adoptadas por este modelo educativo se dividen en: humanosociales (como la comunicación y la responsabilidad), metacognitivas (habilidades mentales) y específicas (destrezas). El SEPI indica que las competencias definidas pueden ser objeto de evaluación; no obstante, no se ha delimitado una metodología para su aplicación (ANSP, s/f, pp.38-39).

Todos los contenidos curriculares de la ANSP deben tener los ejes transversales de derechos humanos, ética y deontología policial, equidad de género y prevención de la violencia contra la mujer, policía comunitaria, derechos de la niñez y prevención de la violencia juvenil. No obstante, no son claros los mecanismos para lograr la transversalización de los ejes en la práctica.

El SEPI también define competencias para el personal docente, entre las cuales se incluye la capacidad de realizar diagnósticos, tener una buena comunicación, empatía, capacidad lúdico-didáctica, ética y habilidades metacognitivas. Las personas que dirijan la Academia también deberán cumplir con competencias estratégicas, tácticas y de desarrollo personal (ANSP, s/f, pp.49-52). No se define cómo se evaluarán ni garantizarán estas competencias, aspectos que quedarán definidos en el Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias (ANSP, s/f, p.56).

19 "Se refiere a la interacción entre el quehacer académico con la realidad natural, social y cultural del país". (ANSP, s/f, p.43).

De acuerdo a su decreto de creación, el Instituto Especializado de Nivel Superior (IEES) es una entidad diferente de la ANSP, y por lo tanto, no forma parte de la Academia. El IEES fue creado como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En opinión de la titular de la Unidad Jurídica,²⁰ debe haber una reforma a la Ley Orgánica de la ANSP donde se señale que la Academia puede impartir educación superior. De esta manera, es necesario reformar jurídica y organizacionalmente a la ANSP para que se transforme efectivamente en una institución de educación superior, así mismo, en esta reforma, debe considerarse que el Ministerio de Educación debe hacer excepciones específicas con las funciones académicas de la ANSP, dada su función e incidencia estratégica en la política de seguridad, permitiendo que pueda transformarse en IEES.

La Academia ha tenido avances sustantivos en el diseño del IEES: cuenta con un plan de carrera para técnico en Ciencias Policiales, avances en la socialización de los objetivos del Instituto entre el personal docente y la elaboración de documentos requeridos por el Ministerio de Educación.

No obstante, al no resolverse las cuestiones jurídicas que impiden la transformación de la Academia en Instituto, el reto principal es que se opere el proyecto educativo con la impartición de al menos el nivel de técnico. Las reformas a la Ley Orgánica de la ANSP y a la Ley de Carrera Policial, son imperativas para asociar efectivamente la educación superior que se impartirá con los niveles policiales respectivos. El logro de este objetivo impactará en gran medida en una mejora sustantiva de la profesionalización policial.

De acuerdo con los planes de la ANSP, el Instituto ofrecerá las carreras de técnico y tecnólogo en Ciencias Policiales, Licenciatura en Ciencias Policiales y Maestría y Doctorado en Ciencias Policiales y Seguridad Pública. Títulos que, al ser expedidos por una institución de educación superior, no solo tendrán validez en la PNC, sino que posibilitaran a los graduados a continuar sus estudios en otras instancias educativas. El programa académico de la carrera de técnico fue recientemente aprobado por el Ministerio de Educación. Se espera que la primera promoción esté conformada por docentes de la ANSP, quienes cursarán las carreras de técnico y tecnólogo, para después poder impartir clases a esos niveles.²¹ La expectativa es que a partir de 2017, los alumnos de la institución se formen a nivel superior, siendo opcional esta formación para el personal policial en funciones.

El SEPI incluye una propuesta para empatar la formación del Instituto Superior con la carrera policial (ANSP, s/f, pp.26-29). Se obtendrá el diploma de agente después de un año de estudio. Con un año más de estudio, se podrá ser técnico en Ciencias Policiales, acreditando los procesos de

20 18 de noviembre de 2015.

21 Entrevista con Subdirector Ejecutivo, 2 de octubre de 2015.

ascenso a la categoría de cabo. Con dos años más de estudios, es posible ser tecnólogo en Ciencias Policiales, acreditando para el proceso de ascenso a la categoría de sargento. Con un año adicional de estudios, se obtendría la Licenciatura en Ciencias Policiales, estando acreditado para la categoría de subinspector.²² Se prevé que la Maestría en Seguridad Pública dure dos años,²³ acreditando para la categoría de subcomisionado. El Doctorado, con un año escolar más que la Maestría, acreditaría para la categoría de comisionado general.

Dadas las dificultades para que el personal policial estudie presencialmente todo el tiempo requerido para la acreditación de cada grado académico, resulta fundamental que se planifique y opere una oferta de formación en línea y semipresencial como una alternativa, y considerar que esta modalidad educativa no dificulte los requerimientos del servicio policial, ya que se afecta la disponibilidad del estado de fuerza para los servicios propios de la PNC.

Un elemento positivo es que los elementos teóricos fundamentales del sistema educativo de la ANSP, estén planteados ya en un documento teórico base, los retos se centran en su efectiva implementación. Para ello, deberán delinarse escenarios y acciones concretas que permitan consolidar el modelo educativo aún con las dificultades existentes para el arranque a corto plazo del IEES.

9. Formación en inteligencia policial

La inteligencia policial es un componente fundamental para la operatividad de la filosofía de Policía comunitaria en El Salvador. El manual de formación en la materia (ANSP y PNC, 2013, p.130), señala a la inserción en las comunidades como un factor clave para tejer redes de informantes. Desde este enfoque, la inteligencia policial se entiende como el “conocimiento procesado y especializado para adoptar medidas y tomar decisiones”. (ANSP y PNC, 2013, p.131).

Pese a la preponderancia de la inteligencia para la consolidación del modelo policial adoptado como política y doctrina institucional, la formación en la materia se ha enfocado prioritariamente solo a áreas especializadas de la Policía y no a todo el personal en su conjunto (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012, p.105). A partir de este reconocimiento, en el Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la ANSP (2015, p.7), se señala que “en el área docente, es necesaria la actualización en temas de investigación e inteligencia

22 De acuerdo con el SEPI, el ingreso externo a la categoría de subinspector podrá hacerse si se cuenta con una carrera universitaria de Licenciatura, Ingeniería o Arquitectura. Quienes así ingresen, deberán tomar un curso de nivelación de al menos dos años, a fin de obtener la Licenciatura en Ciencias Policiales. También podrá haber cursos de nivelación de un año si ya se cuenta con otros estudios académicos. (ANSP, s/f, p.40).

23 Cada semestre completado habilitaría al alumno a postular a la categoría inmediata superior. Lo cual es una habilitación flexible.

policial para vincular la enseñanza teórica con la parte táctica operativa”. En este sentido, la PNC establece en su Plan Estratégico Institucional, la implementación del modelo de actuación policial guiado en inteligencia.

De acuerdo a los policías que respondieron el cuestionario aplicado en la investigación, el 62% considera que la información que se recibe para realizar el trabajo es necesaria y de calidad; el 74% señaló que la Policía si tiene criterios para definir qué información le es útil y el 70% está de acuerdo en que existen procedimientos para la gestión de la información en la Policía. Esos datos indican que existen las condiciones propicias para que la policía reciba una capacitación profunda sobre el manejo adecuado de la información disponible. Para la mayor parte de los encuestados, la Policía emplea información de incidencia delictiva para la organización de su patrullaje.

En el grupo focal con el Consejo Académico,²⁴ se señaló que desde 2010 existe un sistema de formación en investigación criminal vinculada a inteligencia, el cual debe articularse con la filosofía de Policía comunitaria, en aspectos como el patrullaje comunitario basado en inteligencia. Existe una Comisión Interinstitucional entre la ANSP y la PNC, que realiza el diagnóstico de las necesidades de formación y, de los resultados, se fundamenta la propuesta de los cursos de actualización y las especialidades. En este sentido, el titular del Centro de Formación y Capacitación Institucional de la PNC,²⁵ confirma que se han definido las áreas de prevención, investigación criminal e inteligencia, como estratégicas.

En la encuesta aplicada a personal policial, se incluyó la pregunta abierta: ¿qué es inteligencia policial? La gran mayoría de las respuestas apuntaron a las palabras clave: “proceso”, “método”, “análisis” e “información”; misma que es procesada a fin de anticiparse a hechos delictivos y fundamentar la toma de decisiones. Fueron pocas las referencias a que dicho proceso se consolida con la participación de la comunidad como informante y que una de sus principales finalidades sea la resolución de los problemas de seguridad de la ciudadanía.

Estas respuestas indican que, en el personal policial, subyace la noción básica de la inteligencia como un ciclo o proceso, consistente en la recopilación y análisis de información útil para la prevención del delito. Esto es un avance significativo para impartir capacitaciones que proporcionen herramientas para la participación de los policías en las diversas etapas del proceso de inteligencia, además de posibilitar que se incluya el rol preponderante de la incursión de la comunidad como fuente y beneficiaria final de la información a procesar.

24 2 de octubre de 2015.

25 19 de noviembre de 2015.

10. Filosofía de Policía comunitaria

La Policía comunitaria en El Salvador es una filosofía transversal de trabajo (ANSP y PNC, 2013, p.16). En un inicio, se definió institucionalmente como:

“Una concepción del deber ser de una Policía en un país democrático, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación de la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida”. (ANSP y PNC, 2013, p.16)

Esta filosofía de Policía prioriza a la comunidad en los procesos de solución de problemas y en la evaluación de las acciones, es decir, la comunidad es el interlocutor y centro de la actividad policial (ANSP y PNC, 2013, pp.21-23). La filosofía de Policía comunitaria sigue la siguiente secuencia metodológica (ANSP y PNC, 2013, p.28):

1. Diagnóstico local de incidencia delictiva, factores de riesgo, factores de protección y situación propia. Participación de la comunidad.
2. Integración de diagnóstico más inteligencia. Elaboración de planes particulares por unidades territoriales.
3. Ejecución de planes operativos enfocados a labores preventivas y disuasivas.
4. Retroalimentación y ajustes con información diaria de operatividad. Supervisión y control interno.
5. Rendición de cuentas a la comunidad. Control externo.

Desde los Acuerdos de Paz de 1992, se estableció que “las virtudes primordiales del policía debían ser la vocación de servicio a la comunidad, la capacidad para las relaciones humanas y la madurez emocional” (Costa, 1999, p.122). Es decir, desde su origen, la PNC identificó a la interacción positiva con la comunidad como el eje articulador de su doctrina. No obstante, es hasta 2009 cuando son visibles mayores esfuerzos institucionales por adoptar una doctrina de proximidad social. A partir de ese año es cuando el Consejo Académico de la ANSP comienza a adoptar el modelo para los planes y programas de estudio.²⁶

En años anteriores ya se había implementado el programa Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, mejor conocidas como PIP-COM, como estrategia de despliegue para consultar a la ciudadanía y atender problemas de inseguridad por medio de la creación de Comités de Seguridad Ciudadana (Arias, et al., 2012, pp.104-105).

26 Consejo Académico, 2 de octubre de 2015.

Es hasta 2009 cuando se establece la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria de la Policía Nacional Civil de El Salvador. En 2010 se estableció el Plan para Implementar la Filosofía de Policía Comunitaria a Nivel Nacional 2010-2014 (GIZ-PREVENIR, 2014), mismo que incluyó las siguientes fases: I) Capacitación del personal de las dependencias policiales; II) Diagnósticos locales; III) Planificación operativa; IV) Ejecución de planes operativos; y V. Supervisión y evaluación (interna y externa).

La Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria, establece que “Policía Comunitaria no es simplemente una forma de hacer Policía, sino más bien una forma de ser policías”. (ANSP y PNC, 2013, p.39). Este referente es congruente con los principios de actuación policial definidos desde los Acuerdos de Paz. En términos de la titular de la División de Estudios de la ANSP:²⁷ “Policía Comunitaria es el ADN de la Policía; una Policía que no sepa como relacionarse con la gente, hacer valer la democracia entre la gente, ya no estamos hablando de la Policía”.

En términos de formación, la doctrina establece que los policías deben ser más polivalentes que especialistas. La implementación de la filosofía de trabajo puede ser evaluada por las propias comunidades.

Al preguntar a los policías su opinión respecto a la filosofía de Policía comunitaria, la mayoría responde que son mecanismos que relacionan y acercan a la Policía con la comunidad. La consolidación de la filosofía de Policía comunitaria tiene en la formación del personal policial un factor clave (Arévalo, 2011). Si no se modifican las actitudes del personal policial, si no hay un cambio verificable de la forma en que los agentes entienden sus funciones y responsabilidades como personal operativo (ya que esta percepción determina la forma como se desempeña cada policía), la cultura organizacional de toda la PNC no puede ser congruente al modelo de proximidad. De ahí la importancia de que el personal policial conozca y se forme en los ejes transversales de desarrollo de habilidades sociales básicas, inserción y vinculación con la comunidad, así como la resolución de problemas. Sobre el necesario cambio de actitudes en la institución policial, uno de los participantes en el grupo de enfoque con el personal policial,²⁸ señaló: “hay muchos de los que no confían que incluso le llamaban al curso: ‘el curso de peluche’. Tienen grabado ese *chip* de que la Policía comunitaria no funciona.” La Policía comunitaria debe ser el pilar transversal de formación y no un módulo específico (IUDOP-UCA, 2012, p.122). Como señaló otro de los policías del grupo de enfoque, “el fortalecimiento del talento humano es estratégico para la Policía comunitaria”.

De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada con personal policial, existen condiciones adecuadas para el cambio en la cultura organizacional

27 30 de septiembre de 2015.

28 1 de octubre de 2015.

hacia un enfoque comunitario. El 89% de los encuestados se siente bien preparado para el trato y la atención de las personas. Es generalizada la postura de que la solución de los problemas comunitarios, es igual de importante como el combate al delito, en opinión del 92% de los agentes consultados. Para el 75%, son las demandas de la comunidad el insumo prioritario para la agenda de trabajo de la Policía. El 89% está de acuerdo en definir al trabajo policial como un servicio ciudadano. No obstante, el 69% de los encuestados piensa que la comunidad tiene poca noción sobre el trabajo de la Policía, y el 62% opina que la comunidad no participa en la planeación de la agenda de trabajo de la Policía.

En concordancia con el Plan de Implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, la capacitación policial en la materia comenzó con un *Manual Experimental de Formación* y con la integración de un grupo bajo el enfoque de formación de formadores. De esta manera, egresaron en una primera promoción, 250 formadores,²⁹ quienes tomaron un curso de un mes para después replicarlo en puestos de trabajo extensivo a todo el territorio nacional. La formación recibida por los integrantes de la PNC en materia de Policía comunitaria es de apenas dos semanas, aunque en casos excepcionales ha tenido una mayor duración.³⁰

Si bien, a decir del Consejo Académico de la ANSP, por arriba del 95% del personal policial ya ha sido capacitado, es necesario reforzar dicha formación, además de evaluar su efectividad, “para conocer si se está aplicando la doctrina”.³¹ Adicionalmente, el éxito del modelo no depende solo de la formación policial sino del convencimiento de la ciudadanía sobre la efectividad de la Política.³² En el mismo sentido, se expresó uno de los policías participantes en el grupo de enfoque:³³ “No se ha visto el impacto a pesar de que ya se capacitó a casi el 95% del personal, tiene que ver mucho el compromiso organizacional, la identidad, la parte de vocación, voluntad, saber ver necesidades de la comunidad; todo para que al final se mejore la calidad de vida de los ciudadanos.”

11. Conclusiones

La consolidación de la reforma policial democrática en El Salvador no depende solo de la Academia, sin embargo, esta realiza procesos sustantivos que contribuyen decisivamente en la obtención de una Policía orientada al servicio de la ciudadanía, por esto, se requieren esfuerzos sistemáticos y sostenidos del actual gobierno, integrados en una agenda de seguridad ciudadana.

29 Grupo de enfoque con Consejo Académico, 2 de octubre de 2015.

30 Grupo de enfoque con personal policial, 1 de octubre de 2015.

31 Titular del Centro de Formación y Capacitación Institucional de la PNC, 18 de noviembre de 2015.

32 Subdivisión de Formación Académica, 30 de septiembre de 2015.

33 1 de octubre de 2015.

El proyecto de transformación de la ANSP en un Instituto de Educación Superior, es una oportunidad histórica para asegurar la formación profesional del personal policial en el país. Establecer como objetivo que los policías reciban una formación académica sólida, contribuye al logro de una reforma policial democrática; sin embargo, los hallazgos expuestos muestran que el avance de este proceso es lento y presenta importantes retos.

En años recientes, ha sido evidente el esfuerzo institucional por establecer a la Policía como un componente estratégico del modelo democrático de seguridad, tratando de revertir la deuda histórica de ascensos y promociones en la PNC, y adoptando una doctrina policial acorde con las mejores prácticas internacionales: la filosofía de Policía comunitaria. Sin embargo, estos procesos siguen realizándose a través de algunas prácticas discrecionales en la ANSP, que dificultan una reforma de la Policía que le posibilite adaptarse a las exigencias de un contexto democrático, debido a que no se están consolidando los mecanismos para elegir a los mejores aspirantes para que ingresen a la Policía y que los policías que laboran en la institución tengan garantizada la oportunidad de desarrollarse.

Dentro de los aspectos pendientes para consolidar la disponibilidad de una Policía democrática, se encuentran:

- Planificar los procesos de reclutamiento para que se realicen con un registro ordenado y preciso. Se debe asegurar que los aspirantes que ingresen a la Academia, lo hagan solo si sus antecedentes han sido verificados de manera rigurosa.
- Impulsar programas permanentes y efectivos de formación continua y evaluación del personal policial, consolidar los mecanismos internos de control, así como incluir las nuevas competencias de la Inspectoría General.
- Cumplir con esta agenda reivindicará el espíritu de los Acuerdos de Paz: una Policía civil y profesional, ajena al perfil reactivo y de seguridad nacional, propia de las viejas políticas militares de seguridad nacional.
- La consolidación de la PNC como una institución que basa su función como un mecanismo de protección irrestricto de los derechos humanos, la proximidad con la comunidad, la inteligencia y la prevención, no será posible si no se incorpora a la propia ANSP en la agenda de reforma, consolidándola como entidad profesionalizante y se logra que trabajen de manera coordinada en la consecución de objetivos comunes.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1996). *El estudio de las Políticas Públicas*. Tomo I. México: Porrúa.
- 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).
- ANSP. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2019*. El Salvador.
- ANSP. (2014). *Informe Consejo Académico de la ANSP 2014*. El Salvador.
- ANSP y PNC. (2013). *Manual de formación de Policía Comunitaria en El Salvador*. 3ra. Edición. San Salvador: USAID / Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- ANSP y IUDOP-UCA. (2012). *Evaluación Anual de la PNC, 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*. El Salvador: ANSP.
- ANSP. (2010). *Plan Estratégico Institucional 2010-2014*. El Salvador.
- ANSP. (s/f). *Cuaderno de Estudios No. 5. Fundamentos del Sistema Educativo Policial Integral (SEPI)*. El Salvador.
- Arévalo, L. C. (2011). La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de Policía comunitaria. *Revista Policía y Seguridad Pública*. Volumen 1 (año 1), (pp.131-152).
- Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung.
- Carrión, F. (Septiembre de 2007). Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (No. 2), (pp. 5-22).
- Córdova, R. (2001). Las relaciones cívico-militares en Centroamérica a fin de siglo. En: Córdova, R., Maihold G., y Kurtenbach S. (Ed.), *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica* (pp. 319-379). San Salvador: FUNDA-UNGO..
- Costa, G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. El Salvador; UCA Editores.
- Dogget, M. (2001). [1993] *Una muerte anunciada*, 4ta. Edición. San Salvador: UCA Editores.
- Dogget, M. (2001). [1993] *Una muerte anunciada*, 4ta. Edición. San Salvador: UCA Editores.
- GIZ-PREVENIR. (2014). Experiencia de Policía comunitaria en El Salvador. En: *Sistematización. Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. (). San Salvador: PREVENIR.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia INSYDE. (2013). *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México: INSYDE/ USAID.

Naciones Unidas. (1993). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. San Salvador/Nueva York.

Naciones Unidas. (2008). [1945] *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Edit. Naciones Unidas.

OEA. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. OEA-CIDH.

PNUD. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Recuperado en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>. Consultado el 08 de agosto de 2013.

Pontón, D. (Septiembre, 2007). El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No 2, (pp. 37-56).

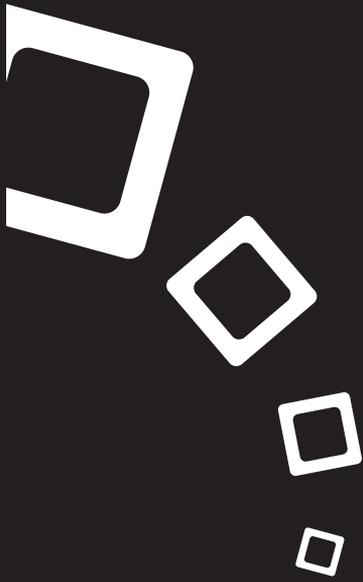
Silva, H. (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. El Salvador: UCA Editores.

UNODC. (2010). *Sistemas Policiales de Información e Inteligencia, Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal 4*. Nueva York.

Villalobos, L. (Septiembre de 2007). Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (No. 2), (pp. 57-70).

Wolff, D. (2015). *Policereform in El Salvador: the corner Stone of a renewed security agenda*. Recuperado de: <http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2015/07/Police-reform-in-El-Salvador-Damien-Wolff-201507211-NELSON-SEGURIDAD.pdf>. Consultado el 20 de diciembre de 2015.





Consolidar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: lecciones del trabajo comunitario en zonas de alto riesgo

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Recibido: Mayo 13 de 2016

Aceptado: Agosto 31 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 115-203]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rsp.v6i2.2991>

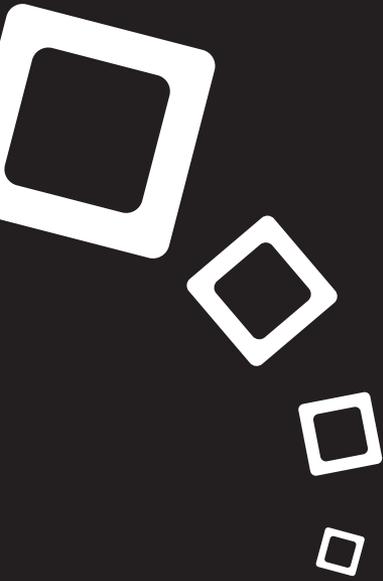
Resumen

Este artículo presenta la segunda parte de una investigación más amplia sobre la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, del Municipio de Santa Tecla, una zona de alto riesgo que por varios años estuvo bajo control de la Mara Salvatrucha. El establecimiento en 2012 de un puesto de Policía comunitaria en la colonia, sentó la base para un proceso de pacificación. Esto último aunado a varios beneficios adicionales en materia de seguridad, de servicios públicos y de programas de desarrollo y reinserción para la población local, que incluyó a jóvenes en riesgo y miembros de pandilla. El Estado ha podido recuperar el control social y territorial en la zona. Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública y de dinámicas entre los distintos actores en el territorio, durante el contexto de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, generaron otros impactos en los esfuerzos de recuperación del territorio por parte del Estado. Existen indicios de nuevas expresiones de violencia pandillera y, a pesar de la presencia permanente de la Policía en la colonia, se ha podido constatar que la pandilla todavía mantiene su propio sistema de control territorial. Déficits en la seguridad pública, en los servicios públicos y en la legitimidad del Estado, favorecen también el control social de dicha estructura en la zona.

Palabras clave

Control social y territorial, Estado, violencia, pandillas, Policía comunitaria, gobernanza.

* Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el décimo número de la revista "Policía y Seguridad Pública"



Consolidate State control in “The Mara Salvatrucha (Salvatrucha gang)” territory: Lessons from community work in high-risk communities

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Received: May 13, 2016
Accepted: August 31, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 115-203]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.2991>

Abstract:

This article presents the second part of a more extensive investigation of the San Jose del Pino and the San Rafael community of the Municipality of Santa Tecla, a high risk area that for several years was under the control of Mara Salvatrucha. The establishment in 2012 of a community police office in the community laid the basis for a peace process. This combined with several additional benefits in terms of security, public services and development and reintegration programs for the local population, which included youth in risk and gang members. The State has been able to regain social and territorial control in the area. However, changes in public security strategies and dynamics among the different actors in the territory, during the context of the presidential elections in 2014 and municipality elections in 2015, generated other impacts on the state's recovery efforts. There are indications of new expressions of gang violence and, despite the permanent presence of the Police in the community, it has been observed that the gang still maintains its own system of territorial control. Deficits in public security, in public services and in the legitimacy of the State, also favor the social control of this structure in the area.

Key words:

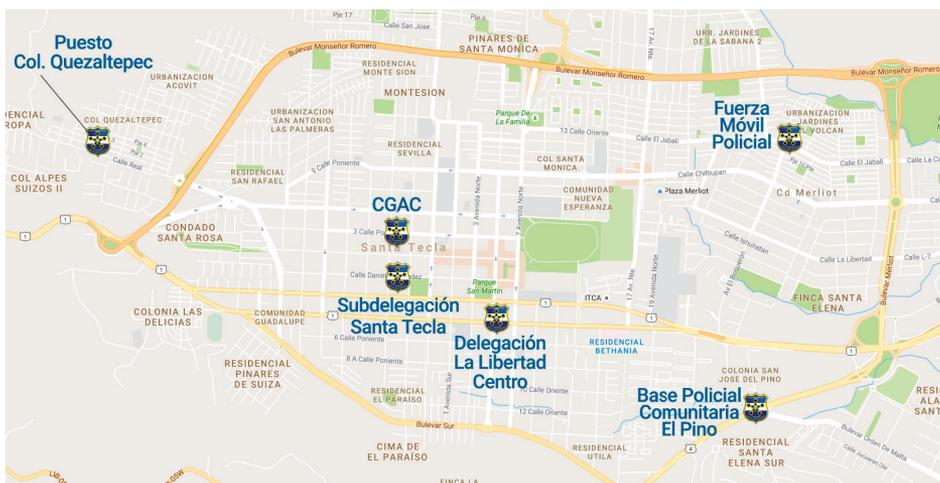
Social and territorial control, State, violence, gangs, Community Police, governance.

* Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the tenth issue of the “Policía y Seguridad Pública” Journal.

1. Introducción

El 24 de enero de 2013, se firmó el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” en la colonia San José del Pino, donde pandilleros de la Mara Salvatrucha se comprometieron con las autoridades municipales y con la sociedad, para dejar de cometer homicidios y otros ilícitos, y donde el Gobierno –local y central- expresó el compromiso de generar oportunidades y apoyar la segunda fase de la tregua entre pandillas. En este marco, se implementaron varios programas, proyectos y actividades que han llevado a un cambio significativo en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael. Sus resultados incluyen índices de delincuencia más bajos, fortalecimiento de la gobernanza local y del papel de las autoridades de seguridad pública, el desarrollo de las comunidades con respecto a servicios públicos y convivencia y mejoras en el tejido social y en el sostenimiento local. La presencia, a partir de 2012, de la base de Policía comunitaria en la colonia San José del Pino –en el marco de políticas de seguridad pública preventivas- ha sido de importancia instrumental para echar a andar este proceso de cambio y desarrollo local. Es así que el Estado y la municipalidad, con aportes de organizaciones internacionales, han logrado restablecer su control en estas zonas.

Mapa 1 Municipio de Santa Tecla



Fuente: PNC, La Libertad Centro, Subdelegación Santa Tecla, Junio 2014.

La colonia San José del Pino está ubicada al sur-oriental de la ciudad de Santa Tecla en el departamento de La Libertad, y por décadas fue una de las colonias más problemáticas por considerarse un terreno controlado por la Mara Salvatrucha. A través de los esfuerzos del Estado, se logró restablecer el control territorial a partir de 2012 con la permanencia de una base policial en un lugar estratégico dentro de la colonia. Trabajando bajo el Modelo de Filosofía de Policía Comunitaria, se ha logrado un mejor acercamiento con la comunidad. Adicionalmente, se mantiene el monitoreo de la incidencia delictiva del sector por medio de un sistema de patrullaje en lugares identificados como críticos.

Sin embargo, una serie de obstáculos –respecto a la implementación de la Filosofía de Policía Comunitaria, y respecto a las dimensiones y niveles que el Estado y el municipio ejercen en materia de control social– impiden un buen seguimiento del proceso de pacificación y desarrollo en San José del Pino y San Rafael. Como resultado, en el transcurso de 2014, se extendió un temor dentro de la población de posibles implicaciones serias para el tejido social, y se han podido constatar consecuencias negativas para el proceso de reinserción de jóvenes en riesgo y pandilleros “constructores de paz”. Además, se pudo constatar que hay obstáculos internos en la Policía Nacional Civil y obstáculos externos a nivel de comunidad y sociedad en general, que impiden un buen desarrollo del trabajo de la Policía comunitaria en ambas localidades.¹ Por último, se ve afectada la credibilidad del Estado en el proceso de pacificación debido a la falta de transparencia y claridad sobre su papel, a la falta de seguimiento debido a cambios de políticas de seguridad pública y a la politización de los proyectos de desarrollo comunitario, que parecen depender de coyunturas electorales.²

En el primer artículo, producto de la presente investigación, titulado ‘*Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo Santa Tecla Municipio Libre de Violencia*’ (Zoethout, 2015), que fue publicado en julio de 2015 en la séptima revista *Policía y Seguridad Pública* de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), no solo se relata el proceso de pacificación en las comunidades bajo estudio, sino también se han incluido varias recomendaciones para poder revertir la paralización de dicho proceso. Partiendo de la observación de que las políticas de seguridad pública preventivas no se pueden medir a corto plazo sino a largo plazo y a nivel local, se hizo un llamado urgente al Estado y la municipalidad para que asuman su responsabilidad en el proceso de pacificación en ambas localidades.

- 1 Los obstáculos internos se refieren a la falta y mal uso de recursos, a debilidades de cultura institucional, y contradicciones de políticas institucionales. Los obstáculos externos se refieren a la falta de control territorial policial, falta de colaboración de la comunidad, falta de mayor protagonismo del Estado, falta de información y marco legal adecuado, una opinión pública adversa, y falta de compromiso de la pandilla. Para mayores detalles, véase el primer artículo en la séptima revista *Policía y Seguridad Pública* de la ANSP (Zoethout, 2015).
- 2 Con el cambio en mayo de 2013 del ministro de Justicia y Seguridad Pública, General David Munguía Payés del Gobierno de El Salvador (GOES), durante el mandato del presidente Mauricio Funes (2009-2014), se genera un deterioro del proceso de la tregua culminando en abril de 2014 en un rechazo total de parte del GOES, perjudicando los proyectos en implementación a nivel de ‘municipios libres de violencia’. El actual Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), rechaza el modelo de diálogo con pandillas, y aunque en su Plan El Salvador Seguro enfatiza la prevención de violencia, sus políticas de seguridad pública implementadas por los cuerpos de seguridad –tanto Policía Nacional Civil como Fuerza Armada–, se caracterizan por ser represivas al estilo del Plan Mano Dura implementado por los antiguos Gobiernos de ARENA. El presente artículo no tiene como objetivo dilucidar la polémica que generó el fenómeno de la tregua ni analizar la tregua como tal, sino que se trata de una investigación sobre las dinámicas sociales y territoriales que se dieron durante la influencia de ese evento, en particular lo relacionado con la definición e implementación en la comunidad del concepto ‘municipios libres de violencia’. Para un análisis de la tregua a nivel nacional, municipal y local; véase la tesis: *Enhancing Citizen Security on the Frontline: a Case Study of the Gang Truce in San José del Pino, El Salvador.* (Zoethout, 2014).

Para dar seguimiento al monitoreo del proceso, se realizó una segunda investigación de campo, a petición de la ANSP, para medir las condiciones actuales de control social y territorial en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael. El punto de partida de esta nueva investigación se enfoca en los diferentes cambios que han surgido a partir de septiembre de 2014:

- Cambios de estrategias de políticas de seguridad pública a partir de las gestiones del Gobierno de presidente Sanchez Cerén (junio 2014–junio 2019), y la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC).
- Desarticulación de los líderes representantes de la pandilla que estaban cooperando en el proceso de pacificación e interlocución con las autoridades locales y municipales.
- Desarticulación de líderes locales y actores claves de la comunidad debido a acciones represivas policiales.
- Cambio de mando de la base de la Policía comunitaria en San José del Pino en enero de 2015, y
- Cambios en las autoridades municipales a raíz de las elecciones de marzo de 2015.

El presente artículo analiza cómo se están viviendo, a nivel de comunidad, las consecuencias de estos cambios relacionados a las políticas de seguridad pública. ¿Cómo se valora hoy en día el despliegue de la Policía en la comunidad? ¿cómo ha evolucionado el desarrollo y la convivencia en la zona? ¿qué papel juegan el Estado y la municipalidad en ello, y cómo lo valoran los habitantes? ¿cómo ha evolucionado la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local y de prevención de violencia? ¿cuáles son los efectos de los proyectos de reinserción de miembros de pandilla? y ¿cuál es el efecto de las políticas actuales, que se caracterizan por ser más represivas, para el control social y territorial que ejerce el Estado en la comunidad? Esta evaluación lleva a un análisis de las actuales políticas de seguridad pública a nivel de comunidad con un enfoque específico en el control social y territorial, uno de los temas más debatidos en la actualidad salvadoreña.

2. Metodología

Este artículo está basado en un estudio de seguimiento a una investigación en Ciencias Sociales, en el marco de una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Ámsterdam en 2014, cuyo producto ha sido la tesis “Fortaleciendo la seguridad ciudadana de primera línea en un campo de juego impugnado: un estudio de caso de la tregua entre pandillas en San

José del Pino, El Salvador”, (Zoethout, 2014). Las investigaciones en San José del Pino y San Rafael en 2014 y 2015, han sido un trabajo de campo de tipo etnográfico enfocado en una representación variada de la población local y otros actores locales (véase el Gráfico 1).

Una de las condiciones claves y más difíciles de la metodología etnográfica, es lograr acceso a un contexto social relevante al tema de investigación (Bryman, 2012). Aunque las comunidades bajo estudio podrían ser calificadas como ‘públicas’, según las definiciones de Hammersley y Atkinson (Bryman, 2012), el hecho de que se trata de territorio bajo control de la Mara Salvatrucha, las convierte en ‘espacios privados’, donde el acceso está restringido según las políticas del grupo que domina el lugar. Para solucionar el tema de acceso a estas zonas, la etnografía define dos tipos de investigadores: encubierto y abierto (Bryman, 2012). En este caso, a pesar del acceso limitado, se ha podido trabajar de forma abierta por la confianza que se había generado a raíz de la primera investigación de campo en 2014. Sin embargo, el uso de fuentes claves que conduzcan al investigador a situaciones, eventos o personas dispuestas a cooperar en la investigación (Bryman, 2012), en esta ocasión ha sido más restringido por los cambios de coyuntura ya mencionados. Además, el trabajo de campo que buscaba una interlocución con los entrevistados de la investigación anterior, inicialmente previsto para los meses de junio y julio de 2015, se tuvo que posponer por algunos acontecimientos adversos al trabajo que se pretendía concretizar.³

Tanto la primera investigación en 2014 como el estudio de seguimiento en 2015, se caracterizan por ser estudios de caso exploratorio cualitativos basados en métodos múltiples que incluyen: entrevistas semiestructuradas, entrevistas a fondo, observaciones participativas, conversaciones informales y análisis de fuentes secundarias. Las conversaciones informales, que tuvieron lugar en la zona bajo estudio y afuera, se pueden comparar con las ‘historias de crimen’, fragmentos narrativos de vidas personales que utiliza Moodie (2010) en su estudio sobre El Salvador posconflicto. Estas historias pueden arrojar luz sobre cómo los cambios en la estructura estatal y las circunstancias históricas, inciden y ayudan a conformar experiencias

3 El primer acontecimiento está relacionado a un operativo policial en la finca San Blas, municipio de San José Villanueva, departamento de La Libertad, a finales de marzo de 2015, que tuvo como resultado ocho personas fallecidas, entre ellas algunas pertenecientes a la Mara Salvatrucha provenientes de la colonia San José del Pino y de la comunidad San Rafael, donde fueron veladas las ocho víctimas. En el periodo posterior a lo sucedido en San Blas, se dieron varios operativos policiales represivos en San José del Pino y San Rafael, los que generaron un cambio negativo en el tejido social y en la convivencia en la zona, causando hermetismo en algunas fuentes claves de información de la zona, sobre todo los jóvenes en riesgo o miembros de pandilla. A esto se le agrega, el cambio de administración municipal en junio de 2015, que generó un estancamiento del acompañamiento de la alcaldía en el proceso de pacificación en la zona, perdiéndose la comunicación y la coordinación con los representantes de la administración anterior. Por lo tanto, por razones de seguridad de las fuentes de información, se tuvo que suspender las visitas a la zona bajo estudio y esperar que la coyuntura mejorara. No obstante, siempre se mantuvo el contacto con algunas fuentes claves para poder seguir monitoreando la situación en el terreno y para coordinar visitas de bajo perfil dando seguimiento a la presente investigación a través de observaciones participativas y conversaciones informales.

vidas y subjetividades sociales (Moodie 2010). En el caso de la presente investigación, se trataba de visualizar los efectos de las políticas de seguridad pública, a través de coleccionar y comparar ‘narrativos de vidas personales’ respecto al proceso de pacificación en la zona bajo estudio en el transcurso de tres años (2013-2016). Una diferencia con el estudio anterior que es de lamentar, es el hecho de que los miembros de la Mara Salvatrucha viviendo en la zona bajo estudio, ya no estaban dispuestos a participar, debido a la coyuntura represiva que estaban viviendo y, por consiguiente, a la pérdida de confianza en este tipo de investigación.

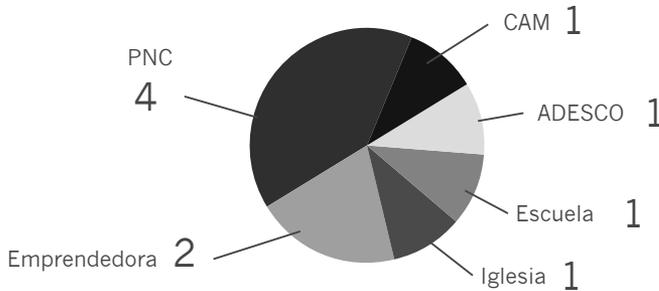
Por otra parte, el análisis de fuentes secundarias ha sido un trabajo permanente durante todo el período de estudio, y no se ha visto interrumpido por las coyunturas de seguridad. Se refiere sobre todo a documentos de políticas de seguridad pública, artículos de noticieros y de análisis en medios nacionales e internacionales, y otros estudios académicos relevantes a la temática de estudio.

Cuadro 1. Actores entrevistados

Nombre	Cargo / posición	Institución / lugar de habitación	Fecha de la entrevista	Lugar de la entrevista
Gilbert Cáceres	Director del Cuerpo de Agentes Municipales, Santa Tecla	Alcaldía Municipal de Santa Tecla	7 de enero de 2016	Santa Tecla
Nelson Rivas Arroyo	Jefe del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	8 de diciembre de 2015	San José del Pino
José Evedí Martínez	Exjefe del puesto de la Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	29 de febrero de 2016	Santa Tecla
Nombre reservado	Agente del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	28 de diciembre de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Agente del puesto de Policía comunitaria, San José del Pino	Policía Nacional Civil	16 de junio de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Directora del Centro Escolar Luis Gonzaga	Centro Escolar San José del Pino	25 de junio de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	22 de diciembre de 2015	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	14 de enero de 2016	San José del Pino
Nombre reservado	Habitante	Comunidad San Rafael	2 de enero de 2016	San Rafael
Nombre reservado	Habitante	Colonia San José del Pino	8 de diciembre de 2015	San José del Pino

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Sectores seleccionados para la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Por razones de seguridad se reservan los nombres y las categorías de los habitantes. Cabe mencionar que se trata de miembros activos de las comunidades, sea en Adescos o en otras plataformas de organización, que son originarios de la zona o tienen muchos años de trabajar ahí como profesionales públicos o privados, por ejemplo, de iglesias. Además, son los mismos representantes que han sido entrevistados en la primera investigación en 2014, con el objetivo de hacer un análisis en base a comparación de periodos. La cita textual de todas las fichas testimoniales en el presente artículo coincide fielmente con lo registrado en las entrevistas de la etapa de trabajo de campo.

3. Marco teórico

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), que fue instalado en septiembre de 2014 y que está compuesto por instituciones del Estado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), iglesias, medios de comunicación, empresa privada, partidos políticos, y representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional, tiene entre sus principales objetivos proporcionar insumos que ayuden a enriquecer las políticas y planes nacionales de justicia, seguridad ciudadana y convivencia.⁴ Es por lo tanto que el CNSCC ha elaborado un diagnóstico sobre la inseguridad en El Salvador, resultando en el desarrollo del Plan El Salvador Seguro (PESS), que está organizado en torno a los cinco ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, siendo: 1) prevención de la violencia, 2) persecución penal, 3) rehabilitación y reinserción, 4) atención y protección de víctimas, y 5) fortalecimiento institucional. El Plan tiene alcance nacional, no obstante, se focalizará en un primer momento en 50 municipios que han sido definidos a partir del diagnóstico elaborado por el CNSCC. El Plan, con su carácter integral, da respuesta a los factores estructurales de la violencia

4 Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, San Salvador, enero de 2015.

y criminalidad y, en este sentido, incorpora acciones que prevén resultados concretos en el inmediato (6 meses), corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 años). El Estado es el responsable de implementar el PESS en asocio con las iglesias, la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional; mientras que el CNSCC asumirá el seguimiento y la controlaría para verificar la ejecución y evaluar periódicamente la eficacia y pertinencia de las acciones.

En su síntesis de prevención de violencia, el Plan El Salvador Seguro indica que la violencia e inseguridad está concentrada en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos, en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización. Por lo tanto, el Plan propone como estrategia una intervención articulada, interinstitucional e intersectorial para recuperar el control del territorio, focalizando acciones en los grupos poblacionales que viven en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad a la violencia y a la criminalidad. Entre sus siete ejemplos de acciones en el marco de la prevención de violencia,⁵ el Plan contempla el incremento de la presencia del Estado en municipios prioritarios, y revisar la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, para que aquellos miembros que quieren salir de esos grupos e insertarse socialmente, puedan hacerlo. Como resultados previstos se detallan entre otros: 1) que la población de municipios priorizados dispongan de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, 2) incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados, 3) reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados, y 4) reducción del número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados.⁶

Recuperar el control del territorio tiene prioridad primordial en el Gobierno actual del presidente Sánchez Cerén, no solo por ser un eje transversal de su Plan El Salvador Seguro, sino también porque al haberse fomentado la

5 Por cada eje del PESS, están formulados resultados concretos. Para el eje de prevención de la violencia se han formulado los siguientes siete resultados generales (los cuales individualmente están subdivididos en resultados más detallados): 1) Población de municipios priorizados disponen de servicios institucionales para la prevención de la violencia; 2) Incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados; 3) Reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados; 4) Reducción de delitos cometidos con armas de fuego en los municipios seleccionados; 5) Reducción de números de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados; 6) Reducción de la violencia en la familia y otros abusos contra las mujeres; y 7) Incremento de casos de conflictividad vecinal que se resuelve a través de medidas alternas (CNSCC, 2015).

6 En junio de 2016, el presidente Sánchez Cerén anunció el Programa de Oportunidades de Empleo y Empleabilidad para la Juventud, como parte de las 'medidas extraordinarias de prevención', aplicando el término 'nini' para los jóvenes y niños/niñas que 'ni trabajan ni estudian'. <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/sanchez-ceren-dara-dinero-jovenes-ninis-116635>

tregua entre pandillas en 2012 por parte del gobierno anterior del presidente Funes, según críticos de la tregua, “se generó una profundización de la ‘territorialización’ de estos grupos, concediendo un más amplio y fuerte control de ‘sus dominios’”.⁷ Los niveles de violencia y la incapacidad de preservar la soberanía sobre todo el territorio, han generado una oleada de análisis y debate sobre la eficiencia de la administración actual, el funcionamiento del Estado y la posibilidad de que El Salvador se convierta en un Estado fallido.⁸

Los déficits de seguridad, de servicios y de legitimidad, hacen que un Estado que los padece se debilite progresivamente, hasta alcanzar una ingobernabilidad que conduce al colapso institucional y a la catástrofe sobre los habitantes del territorio (Sepúlveda, 2013). Sin embargo, los graves problemas del Estado salvadoreño, que lo han llevado a estar a las puertas de ser fallido, tienen sus raíces históricas en diferentes formas de organización social autoritaria y oligárquica y, de esas formas, quedan todavía demasiados residuos en las instituciones, en los partidos políticos y en la cultura misma.⁹ Políticas ineficientes y, en consecuencia, la falta de credibilidad, contribuyen también a la debilidad de un Estado, por ejemplo en el caso del poder coercitivo.

“En los últimos años en El Salvador, las autoridades han seguido implementando políticas predominantemente represivas que ya fueron comprobadas como ineficientes, dañando en el camino aún más la credibilidad y reputación de la Policía. En vez de establecer una imagen de una Policía preocupada por la situación de inseguridad local, quedó la idea de una Policía que no sabe cómo mejorar la seguridad y que necesita el acompañamiento del Ejército para operar en las zonas más delictivas”. (Savenije, 2011)

Parte de la estrategia del actual Gobierno para recuperar nuevamente territorios ocupados, es la implementación a nivel nacional de la Filosofía de Policía Comunitaria (FPC) y la creación y despliegue de unidades especiales de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada (FAES). Según indica el Gobierno, “lo primero es controlar la situación, luego la idea es que entre la Policía comunitaria y con la entrada de la Policía comunitaria deben de entrar las instituciones de Estado y de Gobierno con sus programas, por

7 <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

8 En agosto de 2014, dos meses después de la toma de posesión del presidente Sánchez Cerén, el arzobispo Monseñor José Luis Escobar declaró que El Salvador está a punto de ser un Estado fallido. El presidente Sánchez Cerén, en primer lugar, respondió que existe la posibilidad de que haya un Estado fallido, pero luego confirmó que ‘El Salvador no es un Estado fallido, porque el Estado sigue funcionando’. <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/20/el-salvador-estado-fallido>. En octubre de 2015, la discusión sobre un Estado fallido se repite en los medios de comunicación: <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

9 <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-3102>

ejemplo salud, educación”.¹⁰ Un eje fundamental de la FPC es desarrollar procesos de integración Policía-comunidad, que permitan establecer y sostener relaciones positivas de los miembros de la PNC con las comunidades, a fin de crear una relación de socios estratégicos para coproducir seguridad.¹¹ En la práctica, es la inserción comunitaria la que constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación y sostenimiento de las relaciones Policía-comunidad.

Por lo anterior, el análisis de las políticas de seguridad pública y de los procesos que ellas han generado en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael en los años de 2012 a 2015, se basa en los siguientes conceptos teóricos: control territorial, y Policía comunitaria con enfoque en la inserción comunitaria.

3.1 Control territorial

*“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí, el monopolio de la violencia física legítima, (...) a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite”.*¹²

La misión del Estado salvadoreño es cumplir con el Art. 2 de la Constitución Salvadoreña que define que “toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”. Reducir los índices de delincuencia y lograr que los ciudadanos se sientan seguros, entonces, es tarea fundamental del Estado. Territorio es el ámbito espacial de validez dentro del cual el Estado ejerce su poder y cuya significación jurídica se exterioriza:

“De una manera negativa, en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo, positiva la otra, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado”. (Villalta, s/f.)

El territorio requiere de algún tipo de autoridad que controle, supervise e inflencie las actividades del área designada (Gutiérrez, 2009). Sin embargo, los límites geográficos no constituyen los límites naturales del movimiento de la gente o del actuar delictivo (Savenije, 2011).¹³ Esto coincide con la observación de Gutiérrez (2009) que “el territorio no es un área fija o dada,

10 Eugenio Chicas, Secretario de Comunicaciones de la Presidencia, 14 de mayo de 2015.

11 PNC, 2011.

12 <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>

13 El siguiente artículo en El Faro ilustra los efectos de los límites de territorios en la movilidad y la vida cotidiana de los habitantes de zonas bajo control del Barrio 18 y la Mara Salvatrucha: <http://www.elfaro.net/es/201512/salanegra/17702/Los-salvadoreños-cruzan-fronteras-de-guerra-a-diario.htm>

sino cambiante debido a que los intereses de un grupo o individuo para controlar un área cambian, por tanto, el territorio siempre va a requerir esfuerzos constantes para establecerse y mantenerse”.

Se ha argumentado que la transformación y la continuación de la violencia en Centroamérica contemporánea está fuertemente relacionada con las particularidades del paisaje institucional local, con lo cual una amplia gama de instituciones y grupos violentos (estatal, privado, civil, formal, informal, penal), entran en relaciones de conflicto, colusión, o colaboración, lo que resulta en una compleja red de actores violentos (Winton, 2012). Según Mackenbach y Maihold (2015) “las instancias estatales se ven claramente debilitadas en su esfuerzo por delimitar la violencia”, por lo que “las fronteras del Estado ya no fungen como barras protectoras de la violencia hacia adentro, los órganos de seguridad logran cada vez menos responder con eficacia a los fenómenos transnacionales de la violencia y satisfacer las expectativas de la población”.

Como consecuencia, como indica Villalobos (2015), “todo vacío de autoridad en el territorio termina en dominio criminal, paramilitarismo o en linchamientos realizados por los propios habitantes”. El abandono estatal de (estos) territorios, con sus consecuencias de vacío de autoridad, ha sido uno de los factores determinantes de la aparición de pandillas juveniles en espacios donde ha desaparecido el monopolio estatal de la coerción y esta queda abierta a competencia y disputa (Pérez, 2015). Es así que en El Salvador existen amplias zonas en donde estructuras criminales, como la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, ejercen el control, y donde incluso las autoridades legítimas deben solicitar “permiso” para ingresar.¹⁴

Al comienzo de este siglo, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional en el “triángulo norte” de Centroamérica (Kruijt, en Mankenbach y Maihold, 2015).¹⁵ Se trata de agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes, quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre, interactúan a

14 El siguiente caso es un ejemplo de la polémica actual en el país sobre el tema de control territorial. El Diario de Hoy publicó el 19 de diciembre de 2015, un amplio reportaje sobre el control que ejercen grupos de maras o pandillas en la capital y el resto del país, incluyendo mapas de sus zonas de control. La publicación luego fue considerada por la Policía Nacional Civil (PNC) como apología del delito de terrorismo, por lo que la PNC pidió a la Fiscalía General de la República (FGR) investigar y acusar al periódico. Según la PNC, el diario incurrió en la apología de actos de terrorismo al revelar la magnitud de las operaciones de las pandillas, magnificando su presencia, lo que provoca temor o terror en la población. Según el Diario de Hoy, no tenía otra motivación más que alertar preventivamente a la población para que tome sus precauciones a la hora de transitar por estas zonas, además de subrayar el derecho a la seguridad ciudadana con más presencia policial en los sitios más violentos. Véase: <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/maras-controlan-capital-salvadorena-96558> y también <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-16607-policia-de-el-salvador-acusa-periodico-de-apologia-al-terrorismo-por-mostrar-territorio>

15 Kruijt solo se refiere a las maras, pero en base a la amplia literatura existente, hay que mencionar en este contexto a las pandillas también. El “triángulo norte” se refiere a El Salvador, Guatemala y Honduras.

menudo entre ellos y se ven implicados con cierta frecuencia en actividades ilegales (Savenije, 2011). Su identidad social compartida se expresa mediante símbolos y/o gestos (...) además de reclamar el control sobre ciertos asuntos, a menudo territorios o mercados económicos (Savenije, 2011). No se trata de fenómenos marginales, como indica Kruijt, sino de verdaderos sistemas de violencia. Cualquier estimación del alcance es difícil, pero tal vez debe de considerarse, según el mismo autor, que entre el 10 y el 20% de los territorios urbanos de las ciudades principales de América Latina, hay actores armados organizados, entre ellos las maras y pandillas, que se disputan el poder en base a “sistemas paralelos de violencia” cuyos jefes están sustituyendo a los representantes legítimos del orden y la ley (Kruijt, en Mankenbach y Maihold, 2015). El control territorial basado en el poder que le otorga el temor de la población, le permite impunidad en el desarrollo de otras actividades criminales: robo, extorsión, violencia física, violación sexual; así como el establecimiento de códigos de obediencia por parte de la población, que los convierte en autoridad establecida ante la ausencia de las autoridades estatales, cuyo ingreso no es permitido (Pérez, 2015). Estos actores armados no estatales juegan al mismo tiempo un doble papel en relación a los pobladores. Por un lado, ejercen violencia de distintas maneras (...) pero, por otro lado, no es coerción descarnada sino que también proveen ciertos bienes y servicios, especialmente protección respecto a actores violentos extracomunitarios y resolución de conflictos domésticos y entre vecinos (Pérez, 2015). El problema de la pérdida de control en los territorios, entonces, responde a una falta de presencia del Estado y la conexión de los agentes del Estado con las comunidades.

“La autoridad no es algo que se impone desde arriba, es una relación social y política basada en intereses, normas, identidades e ideas; continuamente reproducida y modificada en el día a día, en las expectativas compartidas y las lógicas causales de los individuos y las comunidades”. (Mason, 2005)

Es justamente la falta de autoridad en estos territorios lo que provoca que las comunidades busquen otras formas de llenar este vacío de las funciones del Estado, especialmente la seguridad básica, como argumenta Menkhaus (2007).¹⁶ En el caso de El Salvador, donde amplios territorios están bajo control de las maras y pandillas, son estos grupos criminales que se han convertido en una alternativa autoridad local. Para profundizar más sobre las estrategias territoriales de las pandillas y del Estado, Gutiérrez (2009)

16 “Communities that have been cut off from an effective state authority—whether out of governmental indifference to marginal frontier territories, or because of protracted warfare, or because of vested local and external interests in perpetuating conditions of state failure—consistently seek to devise arrangements to provide for themselves the core functions that the missing state is supposed to assume, especially basic security. These local efforts at governance vary widely in their effectiveness. Collectively, they reinforce the obvious but often overlooked observation that local communities are not passive in the face of state failure and insecurity, but instead adapt in a variety of ways to minimize risk and increase predictability in their dangerous environments”. (Menkhaus, 2007).

utiliza el concepto de *territorialidad*. La territorialidad es una estrategia geográfica que permite a las personas ejercer control sobre cosas y otras personas, por medio del control de un área específica. La territorialidad contiene tres relaciones interdependientes que revelan la lógica y el significado de la estrategia territorial de un grupo y/o individuo, según indica Gutiérrez (2009). Estas relaciones son: clasificación de un área, comunicación, y el ejercicio de control sobre un área.

La territorialidad implica una manera de clasificar un área. Clasificación es una de las maneras más eficientes y prácticas de ejercer control sobre un área, en tanto que no requiere la enumeración de cosas, personas o relaciones dentro del área; la sola clasificación de un área deja claro que no se puede entrar a un lugar específico. La territorialidad debe contener una forma de comunicación. Básicamente, la comunicación indica la posesión o exclusión de un área clasificada. El uso de fronteras es una de las formas más útiles y prácticas para comunicarle a un grupo o individuo una posesión porque requiere solo un signo. Se debe imponer *control* sobre el acceso al territorio. Esto se logra controlando lo que está dentro del área clasificada (por ejemplo, restringiendo la salida de personas u objetos), como también controlando lo que está afuera del área clasificada (por ejemplo, no permitiendo que ciertas personas u objetos ingresen al área clasificada).

Finalmente, la territorialidad en la pandilla usualmente se ha entendido, según Gutiérrez, dentro de las siguientes implicaciones: (a) las actividades de las pandillas se concentran dentro de su 'terreno'; (b) el terreno está relativamente atado; (c) el terreno es defendido contra invasores y las disputas contra otras pandillas se centran en invasiones intencionales de territorio; y (d) los miembros de la pandilla viven dentro del terreno. Varios aspectos explican el estrecho vínculo de las pandillas a lo local (Gutiérrez, 2009):

1. La limitada presencia del Estado en el nivel local que contribuye al surgimiento de organizaciones informales, por ejemplo, las pandillas, como alternativa para muchos jóvenes, las cuales crean sus propios mecanismos de funcionamiento, regulación y supervisión, desvinculados de las instituciones formales y atadas al lugar donde surgieron.
2. La limitada reproducción simbólica del Estado en el nivel local debido a la insuficiente o limitada materialidad del Estado para realizar dicha reproducción.
3. La migración y/o desplazamiento de varios miembros también ayuda a crear estrechos lazos con el barrio o lo local.

El Estado, según indica Gutiérrez (2009), clasifica áreas y comunica lo clasificado, usualmente, mediante el establecimiento de fronteras (aunque hace uso de otras señales, como rótulos y signos). Asimismo, las instituciones y

aparatos del Estado son lo más visibles en la tercera relación, el ejercicio del control del área clasificada. Distintos actores estatales, que pertenecen a diferentes instituciones, deciden sobre el acceso a un área en particular, o bien la salida de algún objeto o persona. Los funcionarios en las aduanas son un ejemplo del ejercicio de control respecto qué o quién entra y sale de un territorio. Policías y militares son también actores estatales que ejercen control y coerción sobre personas.

El grado de legitimidad y la calidad de la autoridad pública están altamente relacionados con qué tan capaz es el Estado de gobernar, con su capacidad de mediación en conflictos sociales y con el grado de estabilidad que ofrece (Mason, 2005). Partiendo de que el cimiento de la seguridad es el control del territorio por parte del Estado y los ciudadanos, Sepúlveda (2013) refiere a tres parámetros esenciales que permiten medir el cumplimiento de las obligaciones y el mantenimiento de las funciones que corresponden a los gobiernos estatales:

1. Garantizar la seguridad: la preservación de la soberanía sobre todo el territorio, el mantenimiento del monopolio de la fuerza y la protección de amenazas internas y externas fundamentalmente. Un Estado que fuera incapaz de extender la presencia del Estado a todo el territorio, que permitiera la existencia de guerrillas u otros grupos organizados armados (...), evidenciaría la existencia de un Estado con *déficit de seguridad*.
2. Garantizar los servicios básicos. Una administración que no cuente con una base de infraestructuras viables para el mantenimiento del soporte vital de su población, evidenciaría un *déficit de servicios*.
3. Garantizar las libertades ciudadanas que legitimen el sistema político. Cualquier atentado contra las garantías constitucionales arrojarán un claro *déficit de legitimidad*.

La inestabilidad producida por la falta de alguno de los componentes de estas garantías y la presencia de los déficits de seguridad, servicios y legitimidad, hacen que un Estado que los padece se debilite progresivamente hasta alcanzar una ingobernabilidad que conduce al colapso institucional y a la catástrofe sobre los habitantes del territorio (Sepúlveda, 2013).¹⁷ Villalobos (2015) por su parte, apunta a cuatro ejes estratégicos que “le permiten al Estado derrotar al crimen”: 1) la reforma de las instituciones de seguridad, 2) el incremento sustancial del pie de fuerza del poder coercitivo, 3)

17 A nivel internacional, el Fondo por la Paz (Fund For Peace, FFP), construye anualmente el Índice de Fragilidad de los Estados. Para el FFP, hay una situación de Estado Fallido cuando se tiene 1) pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza, 2) erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones, 3) incapacidad para suministrar servicios básicos, e 4) incapacidad para interactuar con otros Estados. Cabe mencionar que en el Índice de 2015, El Salvador figura en el ranking 102 en la categoría de países en estado de *'advertencia'* que incluye 42 países en total. En la misma categoría figuran, de los países latinoamericanos, Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela: <http://library.fundforpeace.org/fsi>

la participación de los ciudadanos, y 4) la presencia integral del Estado en el territorio. Una vez el poder coercitivo ha tomado el terreno, controlado a los delincuentes y restablecido la seguridad, es fundamental que se hagan presentes todas las instituciones del Estado que brindan servicios públicos (Villalobos, 2015).

3.2 Policía comunitaria con enfoque en inserción comunitaria

Desde finales de 2010, el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ha venido ejecutando su “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”, que incorpora entre otros aspectos, el fortalecimiento y la ampliación de esfuerzos interinstitucionales, respaldando el establecimiento de Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), la atención local al delito, la prevención, y el fomento de la Policía comunitaria (PNC, 2011). La Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC), define la Filosofía de Policía Comunitaria en su doctrina institucional como:

“Una concepción del deber ser una Policía en un país democrático, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación de la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida”. (Dirección General de la PNC, 2009)

Temas comunes de la FPC, según la PNC (2011), relevantes para el análisis de la presente investigación, son:

- **La comunidad como interlocutor y centro de la actividad policial.** Índole esencial de la Policía comunitaria es buscar que la comunidad sea su socio estratégico para afrontar el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia, así como otras circunstancias que la comunidad define como problemáticas, sean estas delictivas o no. La estrategia de acercamiento comunitario crea vínculos cotidianos y sistemáticos.
- **La Policía favorece la creación de instancias organizativas comunitarias.** Aunque no necesariamente es la función de la Policía organizar a las comunidades, si facilita y promueve que los ciudadanos participen con iniciativas propias que favorecen la prevención del delito y el bienestar comunitario en general.
- **Principio de prevención.** La Policía comunitaria dirige su accionar a partir de la puesta en práctica de una lógica preventiva, focalizándose en las causas de los problemas.
- **Principio de corresponsabilidad.** Ciudadanos, policías, actores locales, alcaldes etc., comparten responsabilidades en la solución de los problemas de la comunidad.

- **Principio de territorialidad y de descentralización de los servicios.** La Policía busca integrarse en la comunidad, conociendo a sus líderes, identificando las dinámicas más comunes, rastreando los factores que propician la comisión de delitos, procesando la información que recoge, además de servir de puente y pivote para el desarrollo de otros servicios sociales que aumentan la calidad de vida de la comunidad.

La Filosofía de Policía Comunitaria tiene como fundamento teórico-práctico varios principios de actuación, algunos de ellos son: 1) ampliar el mandato policial tradicional, no limitándose únicamente al mantenimiento del orden, a la prevención uniformada y a la represión del delito, y 2) descentralizar y delegar responsabilidades hacia los patrulleros, propiciando la participación de todos los actores sociales, para que incidan en la planificación del trabajo policial de cada jurisdicción territorial (PNC, 2011). El trabajo de la Policía comunitaria en términos generales, se ubica en las comunidades, sin una sede o espacio físico propio, y las patrullas adscritas a puestos policiales, subdelegaciones o delegaciones, son asignadas para visitar y atender zonas específicas, tomando como base una serie de criterios como el tamaño de la población, los niveles de conflictividad y riesgo, el tipo de establecimientos existentes, entre otros aspectos (Esmail, 2014). La efectividad en el desarrollo de la función policial se garantiza en la medida en que se establecen relaciones de confianza con la comunidad (PNC, 2011). Al respecto, la **inserción comunitaria** constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación y sostenimiento de las relaciones Policía-comunidad, las cuales deben desarrollarse de forma continua y cotidiana (PNC, 2011).

La **inserción comunitaria** es el proceso de acercamiento, comunicación y establecimiento de relaciones con los habitantes de un lugar determinado (Astorga-Biji, 1990). La inserción comunitaria tiene como propósitos específicos:

- Fortalecer o recuperar la confianza de la población.
- Identificar a los miembros que ejercen liderazgo en la comunidad.
- Conocer cómo está organizada la comunidad.
- Conocer sus problemas, amenazas, necesidades e intereses.
- Conocer sus capacidades o potencialidades.

Entre los aspectos que hay que tener presentes, según el Manual de Formación de Policía Comunitaria, para lograr con éxito la inserción comunitaria, se encuentran los siguientes aspectos:

- **Estar con la gente:** buscar estar presentes en la comunidad, acompañando y compartiendo activamente con sus miembros, respetando sus costumbres y tradiciones, en tanto que no violenten las normas legales (por ejemplo, a través de los servicios que se prestan como seguridad en fiestas, velaciones, aniversarios, etc.).
- **Conocer a la comunidad:** conocer las dinámicas propias de cada localidad, su tipo y nivel de organización, sus liderazgos, potencialidades y debilidades, así como sus expectativas, necesidades y problemas concretos, a fin de actuar en función de ellos.
- **Sentir con la comunidad:** se trata de aplicar una alta empatía hacia los problemas y las necesidades de la gente.
- **Mantener objetividad personal e institucional:** mantener la suficiente “distancia” personal e institucional, a fin de evaluar con objetividad cada hecho, solicitud, reticencia o conflicto presente en la comunidad.

El **poder** es “atributo de las relaciones sociales, caracterizado por el nivel de influencia, fuerza, predominio y efecto del comportamiento de unos sobre otros” (Yek Ineme, 2001). Por ende, cuando se habla de “poder”, implícitamente también se habla de términos tales como: control, dominio, fuerza, influencia, entre otros, todos ellos sinónimos del término **autoridad** (PNC, 2011). La autoridad se puede entender como un concepto basado en dos criterios: el **liderazgo** y el **mando** (PNC, 2011). El **liderazgo** proviene del reconocimiento de un grupo a uno de sus integrantes, como un individuo con capacidades para dirigir, ya sea por sus conocimientos, por sus habilidades o por su destreza para lograr el convencimiento de los demás y, por lo tanto, la calidad de líder no proviene de un nombramiento, sino que es ganada en la práctica (PNC, 2011). Por otra parte, administrativamente, el **mando** es delegado por un nivel superior, es por tanto un cargo o posición asignada. La **autoridad**, entonces, es una expresión de poder, que lleva implícita, además de ordenar y asignar recursos, guiar comportamientos a la hora de realizar actuaciones (PNC, 2011). El uso racional del poder y de la autoridad por parte de los policías, es un factor clave para lograr insertarse adecuadamente a la comunidad, ya que permite ganar la confianza de las personas, con el fin de facilitar la integración Policía-comunidad. El uso incorrecto del poder se da cuando, en una relación, una de las partes, de manera consciente, impide o dificulta la consecución de los intereses, objetivos y las necesidades de la otra parte, o bien, cuando para satisfacer sus objetivos, intereses o necesidades propias, pasa por encima o no respeta las del otro (Yek Ineme, 2001).

Hay riesgos de una incorrecta inserción comunitaria, ya que si no se tiene cuidado, la inserción comunitaria puede llevarse a cabo con dos posibles resultados perversos o indeseables (Astorga-Biji, 1990):

- 1. Inserción superficial:** es un acercamiento sin objetivos específicos, en el cual la Policía se limita a reaccionar solo cuando recibe un llamado o es buscado por los miembros de la comunidad, teniendo una visión externa y parcial, limitando la presencia policial a contactos esporádicos, sin que estos respondan a una verdadera planificación del quehacer policial.
- 2. Inserción disolvente:** en este tipo de inserción, el personal policial se involucra en la realidad comunitaria y se disuelve en ella, se entremezcla y se pierde entre la población. Así, se establecen relaciones de amistad por conveniencia, se fomenta la promiscuidad, las relaciones afectivas –formales e informales-, se entablan relaciones comerciales, etc., llegando a ser reconocido como “uno más” de la comunidad, perdiendo respeto y autoridad frente a ella.

4. Resultados

4.1. Contexto de políticas de seguridad pública

Las políticas de seguridad pública, tanto a nivel del municipio de Santa Tecla bajo la administración anterior del alcalde Oscar Ortíz (FMLN), como a nivel del Gobierno central (FMLN) a partir de 2009, tienen un fuerte énfasis en la prevención de la violencia.¹⁸ Entre 2012 y 2014, la municipalidad de Santa Tecla inició varios proyectos dirigidos a la prevención de violencia en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Dentro de sus políticas preventivas de seguridad pública destacaban cuatro niveles:

- **Prevención cultural:** está enfocada en la organización, formación y movilización ciudadana.
- **Prevención situacional:** aborda la planificación y el ordenamiento del territorio, el rescate del patrimonio, el espacio público y los servicios municipales de calidad.
- **Prevención instrumental:** se orienta a las herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulaciones orientadas a elevar la buena convivencia.
- **Prevención social:** se centra en la promoción y en el desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad.

18 Es importante mencionar que las políticas de seguridad pública del gobierno de Presidente Funes al inicio se caracterizaban, a diferencia de las políticas anteriores de ARENA, por tener un énfasis en la prevención de la violencia, tomando en cuenta, por primera vez después de los Acuerdos de Paz de 1992, las causas de la violencia. Sin embargo, en el curso del tiempo hubo un giro hacia políticas más represivas al estilo de Mano Dura. Para un análisis de las políticas de seguridad pública del gobierno de Funes, véase el análisis de Van der Borgh y Savenije '*De-securitising and Re-securitising Gang Policies*' (2014).

A fin de mejorar la calidad de vida de las familias y fortalecer la prevención social, la municipalidad había puesto en marcha varios programas y actividades en ambas localidades en coordinación y articulación con actores claves nacionales e internacionales. Además, luego de haber declarado al municipio como libre de violencia en enero de 2013, se dio inicio a una serie de iniciativas de reinserción y rehabilitación laboral para apoyar a jóvenes adultos pandilleros excluidos de programas anteriores. Para ellos, se montaron iniciativas de generación de ingresos a través de crianza de tilapia, cultivo de hortalizas y chiles, entre otros, para disminuir su dependencia a actividades ilícitas y garantizar su sostenimiento económico. A través de la Comisión Municipal “Por una Santa Tecla Libre de Violencia”, que estaba integrada por varias instituciones, incluso el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el FISDL, y el Ministerio de Obras Públicas, se coordinaban los proyectos de forma directa con las ADESCO y los jóvenes involucrados en los proyectos. En el artículo anterior sobre el proceso de pacificación y desarrollo en San José del Pino y San Rafael de la séptima revista Policía y Seguridad Pública (Zoethout, 2015), se detallan los logros y obstáculos de los mencionados proyectos.

Las políticas del actual Gobierno central, basadas en la prevención de la violencia, al igual que las políticas del Gobierno central anterior del 2009 al 2014, están dirigidas a lograr, entre otros, los siguientes resultados relevantes para el análisis del presente artículo (CNSCC, 2015):

- Población de municipios priorizados disponen de servicios institucionales para la prevención de la violencia, eficientes.
- Incremento de uso de espacios públicos recuperados en los municipios priorizados.
- Reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados.
- Reducción de número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan en los municipios seleccionados.
- Incremento de casos de conflictividad vecinal que se resuelve a través de medidas alternas.
- Implementar programas para la reinserción laboral de personas que cumplieron condena, en alianza con la empresa privada.
- Crear un incentivo que contribuya a la inserción social de personas que cumplieron las penas.

El PESS ha priorizado los siguientes municipios para el año 2015: Ciudad Delgado, Colón, Zacatecoluca, Santa Ana, Sonsonate, San Salvador, Soyapango, Jiquilisco, Cojutepeque y Mejicanos. En 2016 se ampliará a otros 16 municipios más y así paulatinamente hasta llegar a 50 municipios seleccionados en cinco años de operatividad del plan gubernamental. En general, las políticas de seguridad pública del actual Gobierno central se marcan por tres características específicas:

- **La participación ciudadana.** El Gobierno parte del reconocimiento que el logro de su concepción amplia de seguridad, de carácter multidimensional e integral, no es una meta cuyo alcance corresponde única y exclusivamente a un sector del gobierno –aun y cuando hay una institucionalidad encargada–, sino que implica, de manera directa o indirecta, pasiva o activa, a una gran variedad de actores sociales (PQD, 2015).
- **La territorialidad** que se articulará y responderá a las necesidades y características propias de cada municipio o zona geográfica. El concepto de territorialidad se enfoca en la creación o impulso de Comités Municipales de Prevención de la Violencia, promover la participación social y la organización de la juventud, y contribuir en las estrategias para recuperar, dinamizar y promover el uso inclusivo de los espacios públicos (PQD, 2015).
- **El enfoque en las causas de la violencia y criminalidad**, que parte del análisis de que la violencia e inseguridad están concentradas en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos, en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización (CNSCC, 2015).

Estas tres características se ven reflejadas también en el modelo policial que el actual Gobierno viene ejecutando. Con el objetivo de reducir la incidencia de delitos en los espacios públicos de los municipios seleccionados, el Plan El Salvador Seguro pretende, entre otros:

- Implementar una estrategia policial de recuperación de los territorios y control de los mismos mediante la concentración de recursos de investigación criminales y de seguridad pública con riguroso respeto de los derechos humanos.
- Desplegar la Policía comunitaria en los territorios recuperados y controlados.

- Difundir mecanismos de denuncia de delitos (extorsión, hurto, robo, contra la integridad física, amenazas) en los territorios priorizados.
- Instalación de oficinas de atención ciudadana con énfasis en atención a mujeres (ODAC Mujeres) en municipios y comunidades priorizadas.

En su Plan Quinquenal de Desarrollo, el gobierno enfatiza en implementar el modelo de Policía comunitaria como estrategia principal en el trabajo preventivo de la Policía, a través de la cual se generan alianzas estratégicas con la comunidad para identificar de manera conjunta la problemática de seguridad que le afecta y generar soluciones, asegurando la presencia y el control territorial. Parte de la misma estrategia, y relevante para el análisis del presente artículo, es el objetivo de mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país. De igual importancia es la estrategia gubernamental de restablecer la confianza ciudadana en la institucionalidad de seguridad pública a través de tres líneas de trabajo (PQD, 2015):

- Facilitar la organización y participación ciudadana en el desarrollo y control de las políticas y las instituciones.
- Aplicación de normativas de transparencia en la actuación institucional y en el manejo de los recursos, con fácil acceso al público.
- Rendición de cuentas anuales sobre el desarrollo de las políticas a la comunidad.

A partir del 2015, el país está experimentando una escalada de violencia alarmante. El año 2015 cerró con un total de 6,480 homicidios cometidos en el país, por lo que se le calificó como el año más violento e histórico con mayor número de muertos en El Salvador, ganándose además la categoría del país más violento del mundo fuera de países en guerra, con más de sesenta muertos por cada 100,000 habitantes. Fue entonces cuando el Gobierno central, en el transcurso de 2015, dio un giro a sus planes de seguridad pública hacia más represión, para darle una respuesta a las demandas de la ciudadanía en contra de los grupos criminales. Aunque el Gobierno pretende implementar con su Plan El Salvador Seguro, que entró en vigor en julio de 2015, una política de seguridad pública basada en la prevención de la violencia, en la práctica se está experimentando un aumento de operativos represivos que no corresponden con el carácter preventivo de su política prevista y que no parece que puedan crear las condiciones necesarias para poder llevar a cabo su propia política de seguridad pública. Es así como el control territorial se ha convertido cada vez más en un eje central para lograr efectividad en el combate a la violencia y delincuencia.

4.2. Dimensiones de control social y territorial de la Mara Salvatrucha en San José del Pino y San Rafael

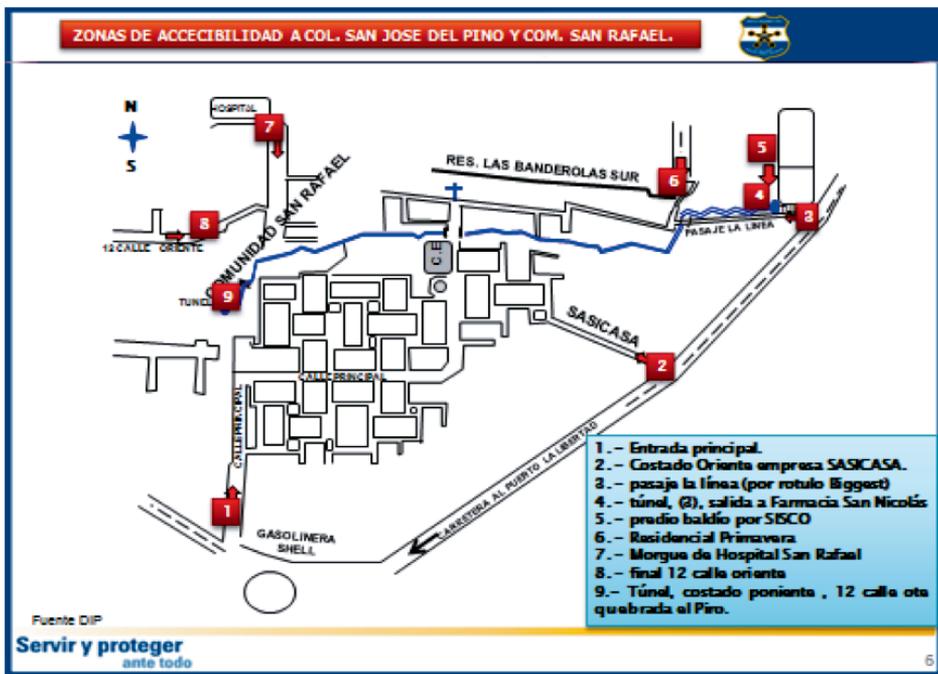
Contexto histórico

La colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, están ubicadas al sureste de la ciudad de Santa Tecla, departamento La Libertad, con una extensión de 2.5 km y con una población de 3,000 habitantes aproximadamente, según información recabada en 2014 en el puesto de la PNC de San José del Pino. Esta colonia fue fundada en 1970 en el terreno de una finca de café, y a raíz del conflicto armado que generó muchos desplazados internos, se expandió significativamente resultando en la creación de la comunidad vecina San Rafael. El fin del conflicto armado en 1992, no resultó en una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas de los habitantes, cuya vida cotidiana siguió marcada por la exclusión, la pobreza y la violencia, razón por la cual estas comunidades se convirtieron susceptibles a la presencia y al dominio pandilleril, el fenómeno posguerra que más ha definido la realidad actual del país. Además, como argumenta Cruz (2007), las condiciones microsociales claves para comprender el surgimiento de las pandillas tienen que ver, entre otros, con la pobre relación que mantienen los ciudadanos con las autoridades del gobierno local. Este es el caso en San José del Pino y San Rafael, cuya historia está marcada – por ser asentamiento poblacional pobre- por una ausencia estatal. Mientras que la distribución regional de maras o pandillas en América Central surge de experiencias comunes de fragmentación, inseguridad y vulnerabilidad, la respuesta regional formal –mayoritariamente punitiva y represiva- está inspirada, como argumenta Winton (2012), por pánico, derivado de la debilidad del Estado. Irónicamente, y como era de esperar, entre más represiva la política regional para combatir pandillas, mayor la distribución regional de las mismas y mayor es su participación en otras actividades criminales para sobrevivir (Winton, 2012).

Es así que a mediados de los noventa, como resultado de la represión, la Mara Salvatrucha (MS) logró expandir el control territorial a la totalidad de las localidades estudiadas. La ubicación geográfica de San José del Pino y San Rafael ha favorecido el control territorial de la MS, ya que por la cantidad de entradas y salidas al sector –nueve en total, de la cual solo una es accesible al tráfico vehicular- se facilita la movilización de las pandillas (ver Mapa 2). También hay un sistema de túneles en la colonia, que ha favorecido el control territorial facilitando el movimiento de pandilleros, sobre todo en caso de operativos policiales, y en el almacenamiento de objetos como armas de fuego y otros ilícitos. Las zonas estaban bajo control total de la pandilla no solo por el monitoreo de cada entrada y salida de personas a la zona, sino también por el control social de la gente que era obligada a cooperar en la provisión o la ocultación de información. Muchos habitantes optaron por cooperar con la pandilla por miedo a convertirse en víctimas

de la violencia que la pandilla ejecutaba en las comunidades: homicidios, desapariciones, amenazas físicas, reclutamientos forzados, intimidaciones, violaciones sexuales, y extorsiones. La violencia pandilleril evolucionó gradualmente, afectando de forma negativa la seguridad ciudadana, el tejido social y el sustento local en las comunidades. Como resultado del dominio territorial de la MS, las comunidades se convirtieron en zonas aisladas del resto de la sociedad debido a la violencia diaria implementada y coordinada por los miembros de la pandilla y, a la vez, debido al estigma por ser considerado el centro de operaciones de la Mara Salvatrucha.

Mapa 2. Zonas de accesibilidad a colonia San José del Pino y comunidad San Rafael



Fuente: Departamento de Investigación Policial (DIP).

Con el proceso de pacificación, que empezó en base a la recuperación estatal en la zona a partir de 2012 con el establecimiento de una base de Policía comunitaria en San José del Pino y luego con los proyectos implementados entre 2013 y 2014 por el Gobierno central y municipal, el control territorial de la pandilla empezó a cambiar.¹⁹ Esta estrategia está en línea con el concepto de Villalobos (2015), que “una vez el poder coercitivo ha tomado el

19 El establecimiento de la base de Policía comunitaria en San José del Pino es el resultado de un trabajo previo de inteligencia policial que llevó a un operativo, con participación de unidades especiales, que duró tres días y en el que se logró recuperar el control de la casa comunal que por años había sido controlada por la Mara Salvatrucha y donde luego se estableció el puesto policial.

terreno (...), es fundamental que se hagan presentes todas las instituciones del Estado que brindan servicios públicos.” Después de décadas de ausencia estatal en la zona, entonces, se recuperó la gobernanza local, y como resultado de las nuevas políticas de seguridad pública, que por primera vez también estaban enfocadas en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo, los índices de delincuencia han bajado, el temor ha disminuido, el sustento local ha mejorado, y valores y redes sociales están restablecidas.

Sin embargo, los cambios de estrategias de seguridad pública, cambios de autoridades a raíz de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, el cambio de mando de la base de la Policía comunitaria, y la desarticulación de líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado. En base a un mapeo de los efectos de estos cambios sobre el proceso de pacificación en la zona, objetivo principal de la presente investigación, se han podido constatar los siguientes resultados con respecto al control social y territorial de la pandilla en San José del Pino y San Rafael.

Violencia

Como resultado del proceso de pacificación, se pudo constatar en 2014 que los niveles de violencia pandilleril en la zona bajo estudio habían bajado de forma significativa, resultando en una mayor movilidad y uso de espacios públicos por los habitantes de las comunidades, y una mejor convivencia por la disminución de temor y el mejoramiento de percepciones de seguridad. La situación actual vivida en la zona demuestra que aún se mantiene, en términos generales, un ambiente de paz y convivencia donde el uso del espacio público, aunque ya no tanto en horas nocturnas, no se ve muy restringido, con la única observación que uno solo debe de tener un poco más de precaución, como indican los habitantes. Esta observación coincide con el análisis del director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla, organismo de seguridad municipal cuya misión es el cuidado del patrimonio y contribuir a la prevención de la violencia.

Ficha testimonial 1

“De acuerdo a los análisis que tenemos, El Pino no lo tenemos dibujado en el mapa de riesgos de mayores incidencias, hay otras zonas que tienen mayores incidencias, o sea, para nosotros El Pino no es generador de violencia”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

Un habitante de la comunidad San Rafael habla sobre los lineamientos que la pandilla aún mantiene a pesar de que se ha estancado el proceso de pacificación, entre otros, a raíz de la captura en octubre de 2014 de sus principales líderes originarios de la zona.

Ficha testimonial 2

“Después de la captura de los líderes acá, hasta donde yo tengo el conocimiento, la línea base de ellos siempre sigue siendo la misma: no violencia dentro del municipio, no violencia dentro de las comunidades, cuidar a nuestra gente (...). Así que en este aspecto por parte de ellos, eso no ha cambiado, por lo menos en la San Rafael sigue tranquilo, si hay algún tipo de problema o algún detalle que se de, solo se informa y ya se ve como se soluciona. (...). Hay jóvenes que estaban dentro de los penales y han salido tranquilos, saben que no se pueden meter en problemas, saben que si quieren su libertad tienen que seguir los lineamientos que ellos tienen, las reglas que ellos tienen, y si se pasan, ellos saben cómo lo van a arreglar”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Esta observación, por un lado, demuestra un compromiso vigente de parte de la pandilla con el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”, que fue firmado en 2013 por el gobierno municipal y por representantes de la Mara Salvatrucha, en el que la pandilla se comprometía con las autoridades municipales y la sociedad a dejar de cometer homicidios y otros ilícitos; por otro lado, demuestra también que la pandilla sigue ejerciendo control sobre las comunidades con el fin de “proteger a su gente”, según lo interpretado por el habitante de San Rafael. Como Pérez (2015) argumenta:

“Las pandillas imponen, en beneficio de su propia seguridad, que los conflictos vecinales o las expresiones extremas de violencia deben ser resueltas de forma inmediata, para evitar la presencia policial o de instituciones estatales vinculadas con la promoción de los derechos de las mujeres o la niñez en sus territorios”. (Pérez, 2015)

Ello ha convertido a las pandillas, no solamente en un actor que ejecuta formas específicas de violencia y, por tanto, en agresor, sino también en un poder incuestionable con autoridad en los asentamientos, que también pueden “regular” de acuerdo a sus intereses (Pérez, 2015).

En este marco, es relevante mencionar que, aunque no existen datos oficiales del número de población de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael con vínculo familiar con la pandilla, según el exjefe del puesto de policía comunitaria en la colonia San José del Pino, el cabo Martínez, el porcentaje oscila entre el 30 y el 40% aproximadamente. Esto es, por lo tanto, una variable que hay que tomar en cuenta en la valoración del estado actual de la seguridad pública en la zona bajo estudio, y es lo que la presente investigación etnográfica claramente demuestra al analizar observaciones de habitantes respecto a la incidencia delincriminal. Resulta, como refleja la siguiente ficha testimonial, que no todos los habitantes hoy en día experimentan el mismo nivel de seguridad pública.

Ficha testimonial 3

“Se ha aumentado la delincuencia. Estamos hablando de extorsiones dentro de la colonia, personas a las que les han quitado su vivienda, y el tráfico de drogas, lo que no se veía. Si, se escuchaba ya casos retirados, pero ahora si se oyen sonar más casos de extorsión o de pérdida de vivienda de parte de algunos de los habitantes de aquí de la zona”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Con respecto a los índices de delincuencia, aspecto de la seguridad pública que maneja la Policía Nacional Civil (PNC), el actual jefe del puesto de Policía comunitaria en San José del Pino confirma que han habido casos de extorsión.

Ficha testimonial 4

“Se han dado algunos casos de extorsión pero no hay denuncias formales. Recuérdense de que los contactos los hacen fuera y a veces en las entradas de algunas de las colonias de acá es cuando se dan, y las personas ofendidas, hay veces que nos avisan cuando ya es tarde, que tal vez ya se han ido los delincuentes los que han ocasionado esa extorsión y no encontramos ni los hechores ni las víctimas, solo los vecinos nos cuentan que se acaba de dar un delito de eso. Pero esos se dan en las entradas, y eso demuestra de que sí ellos, los pandilleros siguen activos delinquiendo”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre 2015)²⁰

La observación del actual jefe del puesto policial, no solo es relevante en el análisis del nivel de delincuencia en la zona, sino también, más adelante en el presente artículo, en el análisis del funcionamiento del modelo de Policía comunitaria en las comunidades bajo estudio y del nivel de control que el Estado ejerce en la zona. Primero, porque se refiere al tema de las denuncias, y segundo, se refiere al tema de relación de la policía con la comunidad como interlocutor y centro de actividad policial. El actual jefe del puesto policial, como indica, no recibe denuncias formales, en este caso de extorsión, ni experimenta una cooperación directa con la población en el trabajo policial. La siguiente observación de un habitante es, por lo tanto, de mucha relevancia al respecto ya que relata de dos cambios que últimamente se han dado en el tema de seguridad en las comunidades. En primer lugar, es un testimonio de que la gente hoy en día se resiste a interponer una denuncia por temor a repercusiones de la pandilla, y en segundo lugar, claramente demuestra que anteriormente hubo un intercambio entre la Policía y los habitantes de la zona para asegurar la seguridad pública, aspecto clave del modelo de Policía comunitaria.

20 Cabe mencionar que en julio de 2016 se dio nuevamente un cambio de jefatura en el puesto policial en San José del Pino, así que el Sargento Rivas Arroyo ya no está al mando de dicho puesto.

Ficha testimonial 5

*“Ha habido un cambio en cuanto a la delincuencia, hemos oído que han habido ciertos problemas, que se han hecho cuestiones delictivas adentro, de que si me reservo por cuestiones de seguridad, pero sí lo he visto yo personalmente, cosas que han hecho ellos directamente aquí adentro, entonces la gente tiene temor a poner una denuncia por temor a que los maten. Durante el proceso de pacificación, mientras se trabajó los dos, tres años con el cabo Martínez, no vimos eso, incluso se dieron casos de delincuencia que habían a las orillas, que estos mismos muchachos se encargaron también de parar robos que se estaban dando en la Primavera,²¹ entonces ellos se encargaron de ayudar y de informar a la Policía, entonces estábamos trabajando bien de la mano”.
(Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)*

El hecho de que la misma pandilla, “los muchachos”, se encargaba de ayudar y de informar a la Policía sobre hechos delictivos en la orilla de las comunidades, es un ejemplo claro de la inserción comunitaria que tiene como uno de sus propósitos específicos identificar los miembros que ejercen liderazgo en la comunidad y trabajar con ellos, bajo una aplicación correcta de la inserción comunitaria, en fortalecer la seguridad pública en la zona. El aspecto de inserción comunitaria se analiza de forma más profunda en el párrafo sobre la Policía comunitaria más adelante en el presente artículo.

Otro aspecto relevante a ser considerado en el análisis del nivel de violencia en las comunidades bajo estudio, es la identidad de los responsables de los delitos cometidos en la zona. El actual jefe del puesto policial en San José del Pino, apunta a dos fenómenos relevantes. Primero, en ciertos casos, son pandilleros provenientes de la colonia San José del Pino o la comunidad San Rafael que andan delinquiendo en zonas vecinas como la residencial Utila. Esto posiblemente refiere al fenómeno conocido como **efecto globo** que significa que por intentos de solucionar un problema en un área específica, simplemente se desplaza el problema a otra área como mover el aire en un globo de un lado al otro.²² Segundo, como apunta el jefe policial, no siempre son los miembros de la Mara Salvatrucha provenientes de San José del Pino o de la comunidad San Rafael los responsables de los hechos delictivos, sino que hay evidencia que miembros de la pandilla rival Barrio 18 o de otros grupos criminales son los que cometen delitos en la zona bajo control de la Mara Salvatrucha. Estos hechos delictivos aumentan el índice de delincuencia en una zona definida bajo control de un determinado grupo delincuencia, sin que necesariamente sea el

21 La Primavera es una zona residencial que colinda con la colonia San José del Pino.

22 El **efecto globo** se utiliza mucho en el debate sobre la erradicación de drogas en el sentido de que si unos países incrementan la lucha, el crimen transnacional busca alternativas y traslada sus laboratorios a países vecinos y, en otros casos, a otros continentes. Fuente: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-el-efecto-globo-en-el-narcotrafico.html>

mismo grupo responsable de todos los hechos delictivos en el territorio bajo su control.

En la línea de lo observado, la siguiente tabla refleja la incidencia delictiva a nivel del departamento de La Libertad. Los datos demuestran que de la incidencia total, solo un porcentaje menor de los casos delictivos se ha podido atribuir a las diferentes maras o pandillas, el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha. En este sentido, en el análisis de delincuencia, es de suma importancia tener la precisión de definir a los hechores y luego llegar a conclusiones sobre la proveniencia de la delincuencia y a quién atribuir los delitos.

**Cuadro 2. Incidencia delictiva por maras o pandillas
a nivel del departamento La Libertad**

2013

Tipo de maras	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Noviemb.	Diciemb.	Total
18	8	1	2	3	6	9	5	3	2	1	4	5	49
MS	12	6	9	4	13	6	8	5	8	13	3	11	98
N/D	462	486	489	498	500	510	570	515	503	507	479	459	5978
Totalgeneral	482	493	500	505	519	525	583	523	513	521	486	475	6125

2014

Tipo de maras	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Noviemb.	Diciemb.	Total
18	7	9	8	6	9	11	10	10	7	9	12	9	107
MS	5	13	14	11	14	5	11	15	11	11	5	17	132
N/D	544	543	597	488	499	474	546	542	515	503	458	491	6200
Totalgeneral	556	565	619	505	522	490	567	567	533	523	475	517	6439

2015

Tipo de maras	Enero	Febrer.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total
18	16	9	9	12	12	3	61
MS	19	17	20	22	21	2	101
N/D	472	469	559	395	478	193	2566
Totalgeneral	507	495	588	429	511	198	2728

Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública, PNC, junio 2015

Tejido social

Una de las conclusiones de la investigación de 2014 ha sido, que las políticas preventivas de seguridad pública y, en particular, el acuerdo del municipio libre de violencia firmado en Santa Tecla, sentaron las bases para el fortalecimiento de valores sociales, como la confianza y la reciprocidad, y también de redes sociales en San José del Pino y San Rafael después de que, por muchos años, los habitantes habían vivido en aislamiento social por la hegemonía pandilleril violenta. El compromiso de los pandilleros, por un lado, y la actitud inclusiva de los habitantes y actores estatales hacia los miembros de la pandilla, por otro lado, han contribuido a la reconstrucción del tejido social en las comunidades. Hoy en día, habitantes de la zona experimentan aún un nivel positivo de convivencia en las comunidades a raíz del proceso de pacificación, aunque se está notando también una erosión de valores y niveles de convivencia.

Ficha testimonial 6

“Hay una cierta paz aquí en la zona entre todos, pero quizás solo es superficial, porque el proceso de pacificación que había antes ya no se ve. Pero sí hay armonía entre las personas, por lo menos todavía ha quedado este resultado, lo que se sembró todavía se está disfrutando, porque hoy no es igual como hace cinco, diez años que era difícil en esta colonia por el control pandilleril que había”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La convivencia que aún se vive en la zona se relaciona de forma directa a los miembros de pandilla quienes, como resultado del proceso de pacificación, se convirtieron en “un **actor social comunitario** con mayor legitimidad ante la población, capaz de producir, e incluso liderar procesos de afrontamiento de ciertas condiciones de exclusión social: proyectos productivos y empresariales, en beneficio del lugar y sus pobladores” (Pérez, 2015). Es por esa razón que los habitantes, todavía, experimentan una cierta tranquilidad de vivir juntos con ellos. Aspecto clave en el mejoramiento de convivencia y el fortalecimiento del tejido social ha sido el liderazgo de representantes de la Mara Salvatrucha viviendo en la zona.

Los proyectos de reinserción social y laboral, impartidos por el Estado y por el municipio, y el modelo de Policía comunitaria con su enfoque en la inserción comunitaria incluyendo los líderes pandilleros locales, han contribuido a un ambiente de confianza y aprecio hacia los líderes pandilleros. En su estudio “Exclusión social y violencia en territorios urbanos centroamericanos”, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 2015), también apunta a la importancia del rol de los líderes de la pandilla en el proceso de pacificación en la zona.

“Se han producido en la comunidad procesos no solamente de modelaje de la comunidad, sino también de la pandilla. Las decisiones de lo que sucede en los asentamientos ya no son tomadas de forma absoluta ni por los líderes de la ADESCO, ni por el líder in situ “palabrero” de la pandilla. Esta se ha venido adecuando a la dinámica de participación comunitaria en la que se ve involucrada, sin un ejercicio absoluto del poder”. (Pérez, 2015)

Por lo anterior, la captura en octubre 2014 de los mismos líderes pandilleros ha tenido un impacto negativo en la continuación del proceso de pacificación.

Ficha testimonial 7

“Les llegábamos a tener cierto aprecio a los líderes pandilleros, porque visualizamos en ellos el deseo de querer cambiar acá, incluso ellos mencionaban constantemente de que le apostáramos a los jóvenes, a los niños, y muchos de ellos nos manifestaban que no querían ver a sus hijos purgando pena en los penales como ellos habían pasado. Entonces en cierta forma vimos la sinceridad de ellos de querer hacer un cambio, de querer involucrarse, de querer salir en los medios, pero ahora no sé en realidad, allí son las leyes, fiscalía en este caso, si en realidad tengan razón o no tengan razón, o fue una disfrazada nada más para parar este proceso”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Los líderes de la pandilla a que se refiere el habitante en esta ficha testimonial, han sido capturados, acusados del hecho delictivo de extorsión, durante un operativo policial en la colonia en lo que, según parece, no participaron elementos policiales pertenecientes a la base de Policía comunitaria en San José del Pino. El cabo Martínez, jefe en aquel entonces de la base de Policía comunitaria en la colonia, quien no estaba de turno el día que se efectuaron las capturas, enfatiza el impacto que ha tenido la captura de los líderes pandilleros en el proceso de pacificación.

Ficha testimonial 8

“El impacto de la captura de varios líderes pandilleros que tenían un papel importante en el proceso de pacificación no solo ha sido a nivel local sino que ha sido a nivel de departamento de La Libertad, porque los mismos líderes que estaban como responsables de llevar por un buen camino este proceso fueron los mismos que fueron aprehendidos en esa fecha (octubre de 2014) y, a partir de ese entonces, se perdió toda la secuencia de trabajo que se venía realizando por la simple razón de que ellos eran los que mantenían la comunicación con los diferentes líderes locales de otras comunidades, también con los representantes de las instituciones y ya no hubo otro u otros que se responsabilizaran de este cargo. Entonces eso creó un fuerte impacto dentro de

lo que era el trabajo de pacificación y que hasta la vez no se ha recuperado, porque ya no se maneja el mismo control que ellos tenían sobre la gente que tenían a su responsabilidad, que era una población grande de jóvenes en condiciones de riesgo de las diferentes colonias y comunidades que pertenecían a Santa Tecla y La Libertad. Estos líderes tal vez han sido sustituidos dentro de la Mara Salvatrucha, pero únicamente para mantener el control de sus miembros, pero en un círculo cerrado sin exponerse al público como ellos lo hicieron y con un bajo perfil". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La directora del Centro Escolar Luis Gonzaga en San José del Pino recuerda el liderazgo de uno de los líderes capturados y su contribución al proceso de pacificación en las comunidades:

Ficha testimonial 9

"Desde la captura de los dos líderes, ya no hay el mismo liderazgo. Yo tuve la oportunidad de platicar en varias ocasiones con uno de los dos, él tenía este liderazgo mayor, él estuvo presente en el acto de la firma de 'Santa Tecla Municipio Libre de Violencia'. El liderazgo de él aquí en la comunidad era importante, su presencia como que normaba la situación de la comunidad con los habitantes, los jóvenes de ellos y los demás, todos los otros sectores (...). Entonces la presencia de ellos acá en la comunidad era muy significativa en el sentido del trabajo que ellos estaban realizando aquí en la comunidad, la unificación de todos los sectores para trabajar en un objetivo común para el beneficio de toda la comunidad, jamás para algo personal, porque eso si lo teníamos nosotros bien claro, que no estábamos para beneficiarnos nosotros en lo personal sino que a la comunidad". (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

El liderazgo del mencionado líder pandilleril, con todos sus efectos positivos para el proceso de pacificación en las comunidades, toca justamente un aspecto delicado del trabajo comunitario en el marco de la Filosofía de Policía Comunitaria, de proyectos de reinserción y, más en general, de funciones de autoridad en un territorio donde por muchos años hubo un vacío casi total de la única autoridad legítima del Estado. Como se ha indicado anteriormente, el vacío de gobernabilidad en estos territorios no quiere decir que se trata de espacios vacíos en términos de acción social, a lo que refiere Pérez (2015). Para poder implementar, entonces, los planes municipales de seguridad ciudadana, "es claro que ha sido necesario negociar con este actor por el control de los territorios que ejerce" (Pérez, 2015). En este marco, es importante subrayar que el proceso de pacificación en la colonia San José del Pino y en la comunidad San Rafael había llamado mucho la atención de las autoridades locales, nacionales e internacionales

por ser un ejemplo exitoso de trabajo comunitario y de recuperación del control estatal en un territorio de grupos pandilleros.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se refirió al proceso de pacificación y desarrollo en las dos comunidades en un *spot* de promoción del modelo de Policía comunitaria que salió en los medios nacionales un mes antes de la captura de los líderes pandilleros. El cabo Martínez, quien como jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino había trabajado en el marco de la inserción comunitaria con los líderes locales, incluso de pandilla, apunta al problema de representatividad como líder de un gremio criminal en un proceso de pacificación:

Ficha testimonial 10

“Ellos, después de aparecer en un esquema de las personas más representativas de una pandilla y hoy convertirse en una persona representativa dentro de la sociedad, eso causa cierta duda en la ciudadanía. Porque, ¿cómo es posible que después de pertenecer a una estructura que hacía mal y hoy estaba como ganando simpatía de la gente? Eso fue lo que ellos les causó tal vez a la ciudadanía señalarlos, porque cualquier hecho o delitos relacionados a extorsión, toda la responsabilidad iba a recaer a ellos por la simple razón de que eran los líderes. Entonces eso les causó a ellos como una evidencia más para poder responsabilizarlos de los cargos que ellos les han acumulado”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016).

La captura, entonces, de los líderes pandilleros, después de tanta atención positiva que hubo desde los ámbitos políticos y mediáticos del país y a nivel internacional para el proceso de pacificación en las comunidades, causó desconfianza en los habitantes y líderes locales hacia las autoridades y en su compromiso con el proceso. En el párrafo sobre la Policía comunitaria y el concepto de inserción comunitaria se reflexionará más sobre este aspecto de legitimidad de trabajar con y como representantes de un grupo criminal en trabajo comunitario y de reinserción. El hecho es, que la captura de los líderes pandilleros llevó a un retroceso del proceso de pacificación por perder la unificación de los sectores, generando nuevamente una división entre las dos comunidades.

Ficha testimonial 11

“Después de la captura de los líderes, se ha cambiado totalmente el proceso de unificación de los sectores aquí en la colonia. Ahorita estamos disgregados, como que cada quien por su lado. Hemos perdido el contacto los sectores, es más, nosotros con el trabajo del año pasado teníamos los contactos y nos comunicábamos, había una motivación bastante grande para trabajar en la comunidad, pero ahora que ellos ya no están, la situación es

diferente. Hasta los cipotes los veo que andan así todos sin línea, aunque hay personas que están como líderes de ellos, pero definitivamente ya no es igual". (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

Además, como ya se había expresado en la investigación anterior, se está generando un nivel de vulnerabilidad de los actores locales que habían sido activos en el proceso de pacificación. Una vulnerabilidad que se expresa en un temor de que les podría suceder lo mismo a los actores locales, como lo que ha sucedido con los líderes pandilleros, generando la inquietud sobre cuánto espacio social y político existe para procesos de inserción comunitaria y de reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla. Por último, la pérdida de la continuación del proceso ha generado escepticismo hacía las autoridades municipales, algo que tiene su efecto sobre la convivencia en la zona. Habitantes indican que, irónicamente, el hecho de que no hubo seguimiento de parte del Estado y el municipio a los proyectos de desarrollo local y de reinserción social, parece haber fortalecido en cierto sentido la solidaridad entre los habitantes, como indica un habitante de la colonia San José del Pino:

Ficha testimonial 12

"Entre los vecinos existe un clima, se puede decir, de desconfianza, pero no es tanto, logramos superar bastante eso, la mayoría de vecinos en nuestra colonia se lleva bien. Desde antes el proceso de cambio ya vimos la necesidad de eso, pero lo que se trabajó desde el 2012 al 2014 vino como a reforzar ese clima, eso nos ayudó bastante, y nos hemos quedado allí en que debemos ayudarnos unos a otros sin necesidad de buscar gente, las autoridades, que nos quiere hacer daño después". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Es así que se puede concluir, que por el escepticismo hacía las autoridades (municipales) por un lado, y por otro lado el mejoramiento de los niveles de convivencia –que aún en gran parte están vigentes- debido al trabajo de inserción, parece que la pandilla y no tanto el Estado se ha beneficiado del proceso de pacificación, fortaleciendo su legitimidad y el control social en la zona. Por su participación directa en los proyectos de desarrollo, en buena coordinación con los pobladores y las autoridades, la autoridad de la pandilla se ha fortalecido en el sentido, como indica Mason (2005), de una relación social basada y modificada en las expectativas y las lógicas de los individuos y las comunidades.

Sustento local

Como se pudo constatar en 2014, el proceso de pacificación había llevado a un mejor clima en el ámbito comercial en las comunidades bajo estudio.

Por muchos años, los proveedores no entraron en la colonia para abastecer las tiendas locales o a los residentes y, como consecuencia, los residentes tuvieron que salir de la colonia para satisfacer sus necesidades diarias. Al abrirse la colonia a proveedores de alimentación dio un impulso al comercio local. Según indican los habitantes, este clima aún se mantiene y está mejorando, como lo señala un habitante al referirse a que entran proveedores de productos que antes nunca se veían.

Ficha testimonial 13

“La mejora en el sustento local todavía se mantiene, todavía lo podemos ver que entran muchos proveedores, incluso lo que no se había visto, entran pickup, camioncitos con verduras y andan anunciando la venta, eso no se daba antes. Ignoro si ellos pagan su renta para entrar, pero sí los veo que entran, incluso he visto muchos de las telefónicas vendiendo celulares aquí en los pasajes, que eso nunca lo habíamos visto. Entonces en cierta forma lo que se dio aquí, el trabajo que aquí se hizo hace un año, dos años de trabajar, todavía se está cosechando los frutos de esa época”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Según manifestaban los habitantes, anteriormente los proveedores no entraban en la colonia porque los pandilleros les cobraban renta o les pedían productos para sus propios familiares. El líder de la pandilla relató en una entrevista en 2014, que su organización, como muestra de buena fe, estaba “internamente en diálogo por dejar de cobrar esa renta”. En el marco de la presente investigación no ha sido posible entrevistar a proveedores ni a los miembros de pandilla para averiguar el tema de la renta, sin embargo, el jefe actual del puesto de Policía comunitaria en la colonia indica no tener conocimiento del pago de renta. Esto implica, entonces, que el proceso de pacificación ha generado un cambio en cómo la pandilla está aplicando el concepto de territorialidad, a lo que se refiere Gutiérrez (2009), en específico en imponer control sobre el acceso al territorio. Resulta que el “control del área clasificada” se viene aplicando de una forma menos estricta que antes.

Otro impulso al clima comercial, han sido los programas de emprendedurismo en los que capacitaron a mujeres emprendedoras en temas de comercializar sus productos y organizarse con otros sectores de la comunidad para realizar eventos como carnavales gastronómicos para vender juntos su mercancía. También los jóvenes en riesgo, dentro del enfoque de reinserción social y laboral, eran los beneficiarios de proyectos de emprendedurismo donde recibieron capacitaciones en acuicultura y horticultura, con el objetivo de ofrecerles una oportunidad para dejar de cometer hechos ilícitos para su sustento económico. Los programas de emprendedurismo todavía dan sus frutos para las mujeres que habían sido capacitadas, según indica una habitante:

Ficha testimonial 14

“Mi negocio se ve fortalecido después de los dos años que estuvimos trabajando junto, Policía comunitaria, jóvenes en riesgo y gente emprendedora, mi negocio se ve bendecido. Nos dimos a conocer, como salíamos una vez al mes a la calle principal de la colonia, el negocio está mejor. Es producto del proceso de cambio, y se mantiene, el clima económico para tener un negocio aquí en la colonia ha mejorado a través de este proceso de cambio, porque mucha gente que antes no tenía un negocio, aunque sea algo pequeño, hoy lo tiene, se han enseñado nuevas maneras de trabajar. Gracias a Dios puedo decir que algunos de los jóvenes que estaban con nosotros trabajando, jóvenes en riesgo, están haciendo el esfuerzo por cambiar su estilo de vida, tengo entendido que algunos siguen en emprendedurismo, por ejemplo venta de verduras, venta de granos básicos, venta de alimentos, están trabajando algunos en eso”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Sin embargo, el emprendedurismo de los jóvenes en riesgo ha sufrido un estancamiento por la falta de seguimiento de los proyectos y de acompañamiento de parte de la alcaldía y de las organizaciones donantes. En el párrafo sobre la reinserción social y laboral, más adelante en este artículo, se enfocará más en los efectos que ha tenido el estancamiento de los proyectos para los jóvenes en riesgo. El efecto positivo que estos proyectos han tenido para la comunidad, sin embargo, los habitantes aún lo mantienen vivo, igual que la esperanza de que las autoridades locales algún día retomen la iniciativa de seguir con estos proyectos de desarrollo local bajo un modelo inclusivo.

4.3. Dimensiones del control social y territorial del Estado en San José del Pino y comunidad San Rafael

Contexto histórico

Dentro del paradigma de seguridad ciudadana, se responsabiliza a las instituciones del Estado de promover políticas públicas más responsivas, inclusivas y legítimas, que garanticen el bienestar y la seguridad, ya que es su obligación fundamental proteger a sus ciudadanos (Muggah y Szabo, 2014). En El Salvador, sin embargo, desde que se puso fin al conflicto armado en 1992, se dieron dos fenómenos que han tenido un impacto negativo en la capacidad estatal de controlar la violencia y garantizar la seguridad pública, como indican Savenije y Van der Borgh (2004). Primero, hubo una transformación posguerra de violencia política a otras formas de violencia manifestadas de diferentes formas en el espacio público a las que la nueva Policía Nacional Civil, aún blanda por haber sido establecida en 1994, no logró controlar ya que se veía desbordada por un incremento de la activi-

dad criminal en el país. Segundo, la exclusión social sostenida que marca una parte significativa de la población, ha tenido un impacto negativo en la presencia policial en barrios marginados –muchas veces están ausentes– y complica la relación con los residentes (Savenije y Van der Borgh, 2004).

La colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael son ejemplos de una zona marginada que se convirtió en un refugio cerrado por la exclusión social y la violencia pandilleril, donde la presencia del Estado solo se daba en incursiones policiales represivas. La ausencia del Estado implicaba también, que por muchos años faltaron servicios básicos de salud y de infraestructura, mantenimiento de espacios públicos como parques y la calle principal, el sistema de suministro de agua y la recolección de basura en depósitos adecuados. La educación primaria ha sido el único servicio público que ha seguido funcionando por todos estos años de ausencia del Estado. La falta estructural de servicios públicos en la zona, generó desconfianza por parte de la población en las autoridades, ya que la gente se consideraba abandonada, lo que dio como resultado una separación entre la comunidad, el Estado y sus instituciones como la Policía Nacional Civil.

Como se ha indicado anteriormente, con el proceso de pacificación que empezó con el establecimiento de una base de Policía comunitaria en San José del Pino en 2012, y luego con los proyectos implementados entre 2013 y 2014 por el Gobierno central y municipal, el Estado logró recuperar el control territorial de la zona. Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública, cambios de autoridades a raíz de las elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, cambio del mando de la base de la Policía comunitaria, y la desarticulación de los líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado. En el siguiente párrafo se analizan los efectos de estos cambios sobre el proceso de pacificación en la zona en relación al control social y territorial del Estado en San José del Pino y San Rafael. Este análisis se enfoca primero en la Policía y luego en el Estado y el municipio.

4.3.1. Presencia policial

Aunque por muchos años hubo una necesidad urgente de tener presencia policial más permanente en la colonia, la población no la pudo solicitar abiertamente debido a amenazas de la pandilla. Es así que por muchos años, la única intervención policial en la zona fue a través de operativos represivos y patrullajes preventivos, los que solo hacían presencia en las entradas principales y no así en el interior, para no exponerse a ser vulnerables por la experiencia que se había tenido de oficiales que habían sido víctimas de agresión, culminando con la muerte de un oficial que trabajaba encubierto en la zona. No fue sino hasta 2012 que las autori-

dades lograron permanencia policial estableciendo un puesto de Policía comunitaria en la colonia San José del Pino con sede en el local de la casa comunal de la misma colonia.

Según el actual jefe de la base de Policía comunitaria, se trabaja desde febrero de 2015 con un total de 15 agentes, incluyendo el jefe, y aunque el territorio es pequeño, hay necesidad de aumentar el número por la cantidad de actividades policiales que hay en las comunidades. A pesar del número limitado, como indica el actual jefe, siempre hay presencia policial; en la noche normalmente se mantiene el patrullaje tanto por los agentes de la base como por patrullajes de 911 y, en algunas ocasiones, hasta hay operativos de intervención rápida a cualquier hora de la noche. Un habitante indica que, aunque no son muchos los patrullajes de la base local, la presencia de la Policía como tal ya tiene un efecto preventivo que antes no había.

Ficha testimonial 15

“Se ven patrullajes de aquí de la base policial, aunque poco, y los de afuera, los otros cuerpos de seguridad, vienen a este lugar pero es más espontáneo, no es continuo. Los de la base policial aquí los veo en ciertos lugares pidiendo documentos, pero no se ve mucho, pero el hecho de que solo por estar la base de la Policía acá, hay un respeto. Si se llegara a quitar a la Policía, esto fuera peor todavía, porque el hecho de que está la policía no les permite a ellos (la pandilla) hacer lo que hacían antes, tener un control completo de la colonia y hacer todos los actos delictivos que hacían. Entonces eso ayuda mucho también, porque eso ha parado bastante la violencia en nuestra zona”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Esta percepción coincide con Savenije (2011) que argumenta que:

“La gente anhela presencia y atención de la Policía cuando se siente insegura en su propia comunidad, (...) para esa gente, tener un oficial que visita su barrio, con presencia en la zona y se preocupa por los problemas de inseguridad, de por sí es positivo, más aún cuando no esperaban tal atención de la Policía y se habían conformado con la relativa ausencia de ella”.

Anteriormente, entre 2012 y 2015 la Policía comunitaria en San José del Pino recibió también apoyo de los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla, pero en base a los actuales índices bajos de delincuencia en la zona y el hecho de que hay otros lugares con más incidencia que requieren permanencia del CAM, ya no hay despliegue en San José del Pino. El anterior jefe de la base de Policía comunitaria, que coordinaba temas de seguridad y convivencia con el CAM, apunta a los efectos negativos de la ausencia actual de este.

Ficha testimonial 16

“La función del CAM era velar y cuidar el patrimonio de la alcaldía, lo que es proteger los inmuebles del gobierno municipal, velar por la tala de árboles, velar por mantener el alumbrado eléctrico en buen estado, participar en actividades de convivencia donde ellos representaban a la municipalidad, y la gente fácilmente, por cualquier caso relacionado a la ordenanza municipal, allí tenían un referente y cualquier consulta lo hacían con ellos. Ahora, cuando no hay esa mescolanza de instituciones, se pierde todo. Tengo entendido que se dejó de dar mantenimiento a los parques, ahora cuesta que vayan a reparar una lámpara, o sea se perdió esa convivencia que existía antes”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Es así que la **prevención situacional** y la **prevención instrumental**, dos ejes centrales de las políticas de seguridad pública de la anterior municipalidad de Santa Tecla, han disminuido con el cambio de administración del gobierno municipal en 2015. El despliegue del CAM se organiza sobre todo en base a los índices delincuenciales sin tomar en cuenta su rol en brindar servicios públicos y ser un interlocutor del municipio con la comunidad. Como consecuencia, los servicios públicos, a los que se refiere el exjefe policial, después de haber sido restablecidos en San José del Pino y San Rafael, fortaleciendo la gobernanza local y la seguridad y convivencia en las comunidades, ya no se están dando con la misma intensidad que durante los años de pacificación en la zona. Irónicamente, el Gobierno central con su Plan El Salvador Seguro enfatiza, en su estrategia de recuperar el control territorial, en: 1) que la población dispone de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, 2) el incremento de uso de espacios públicos recuperados, y 3) la reducción de la incidencia de delitos en los espacios públicos. Todos estos servicios fueron brindados de parte del anterior gobierno municipal de Santa Tecla, contribuyendo así a la recuperación del control estatal en las comunidades. Sin embargo, con el cambio del gobierno municipal y el hecho de que San José del Pino y San Rafael no pertenecen a los municipios priorizados del Gobierno central en su actual Plan El Salvador Seguro, el mismo Estado parece dejar nuevamente en abandono la zona.

De parte del Gobierno central se ha aumentado, desde la administración anterior del presidente Funes, el despliegue de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en la seguridad pública, entre otros en el marco del Plan Escuela Segura del Ministerio de Educación (MINED).²³ En agosto

23 A finales de marzo de 2016, el actual presidente Sánchez Cerén, anunció al pueblo salvadoreño sus primeras medidas extraordinarias en materia de seguridad pública, informando que “adicional a estas medidas, su gobierno prepara un conjunto de acciones de mayor cobertura para reforzar el control del territorio, mejorar la capacidad de respuesta y golpear directamente a estos grupos criminales”. <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-anuncia-primeras-medidas-extraordinarias-en-materia-de-seguridad/>. Un análisis de los efectos de estas medidas extraordinarias no está incluido en el presente artículo porque está fuera del período que cubre la presente investigación.

de 2009, se aprobó la incorporación de 1,760 soldados en apoyo a la seguridad pública (Aguilar, 2014). Como indican Van der Borgh y Savenije (2015), en octubre de 2009, el presidente Funes autoriza, por los números de homicidios cada vez mayores, el despliegue de 2,500 soldados adicionales para asistir a la Policía en su lucha por mejorar la seguridad pública.²⁴ Entonces, en término de un año –precisamente el primer año de su gestión– el Gobierno de Funes incrementó en un 253% la participación del Ejército en la seguridad interior, un crecimiento sin precedente durante la posguerra, calificado por los críticos como “la remilitarización de la seguridad pública” (Aguilar, 2014).

El despliegue de la FAES en la seguridad pública, es una estrategia estatal que corresponde a las relaciones de **territorialidad** a las que se refiere Gutiérrez (2009): imponer control sobre el acceso al territorio (se refuerza el control a través del despliegue de la FAES) y contener una forma de comunicación (el mensaje del despliegue de la FAES que da más significado al control estatal).

El actual jefe de la base policial en San José del Pino, considera el apoyo de los militares como un refuerzo para la Policía, por su presencia y porque les permite a la policía enfocarse en otros trabajos que también les corresponde. Sin embargo, el anterior jefe de la base policial apunta a casos en que la Fuerza Armada había estado involucrada de maltrato de menores y violación de derechos humanos, por lo que la población escolar no ve con buenos ojos a los militares. La directora del centro escolar comparte la crítica hacia la presencia de los soldados:

Ficha testimonial 17

“Las acciones que han hecho los soldados, pienso que no han entendido bien la línea del porqué de la presencia de ellos en las escuelas. Hay ejemplos hoy en día de soldados que salen a patrullar en las comunidades aunque su función es dar seguridad al centro escolar entonces de estar allí cerca. Hay jóvenes que me contaron que los soldados, si encontraban a jóvenes, les preguntaban con una forma brusca en qué andaban y todo eso. Entonces hay recelo de parte de los jóvenes, cosa que no lo había antes, ahora es más notorio el recelo de parte de los jóvenes con problema social hacia los soldados y hacia la misma Policía, porque hay desconfianza. Ha llegado hasta tal grado que los jóvenes vinieron a reclamarme por qué yo les permitía la entrada a los soldados ya que los jóvenes me habían dicho que ya no querían tener presencia de soldados aquí”. (Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

24 ‘Confronted with homicide rates reaching new heights, in October 2009, President Funes authorized the deployment of 2,500 extra soldiers to help the police in their struggle to improve security’ (Van der Borgh y Savenije, 2015).

La sustracción de la Fuerza Armada de las funciones de seguridad y su delimitación a la defensa de la soberanía e integridad del territorio, según los Acuerdos de Paz de 1992, buscaron romper con la histórica supremacía del poder militar y poner fin a las sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas por el viejo régimen de seguridad (Aguilar, 2014). Con el despliegue de la FAES en las comunidades bajo estudio, hay nuevos índices de violaciones de derechos humanos, y tanto los habitantes como los funcionarios públicos –en este caso el exjefe de la base policial y la directora del centro escolar- apuntan que el modelo de incluir soldados en los cuerpos de seguridad pública no resulta conveniente por su efecto negativo sobre las percepciones de seguridad de los habitantes y los derechos humanos. El recelo de parte de los jóvenes, que incluye miembros de pandilla, podría provocar inestabilidad en la zona poniendo en riesgo no solo el proceso de pacificación, sino también la seguridad de los habitantes y de los funcionarios públicos trabajando en la zona. El despliegue de la FAES es una forma de clasificación del área en términos de territorialidad (Gutiérrez, 2009), pero en vez de lograr un mayor control, parece socavar el control social y territorial que el Estado había recuperado con la aplicación del modelo de Policía comunitaria.

Por último, cuando se refiere a control territorial, es clave diferenciar -aunque los testimonios demuestran que solo la presencia de la Policía en las comunidades ya tiene un efecto preventivo-, entre **presencia** y **control**, como indica claramente el director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) de Santa Tecla.

Ficha testimonial 18

“El control territorial no solo se marca por la vía de cuantos policías hay, sino que es uno de los factores de la presencia del Estado en un territorio, o sea el control territorial tiene varios componentes. Primero, control territorial a través de que hay asistencia médica, hay asistencia para mejorar las condiciones de agua potable, de energía eléctrica, de viabilidad, de transitabilidad, hay participación directa de la comunidad en las campañas que tiene el Estado para prevenir el dengue, el chikungunya, es parte de la presencia institucional en los territorios, los servicios comunitarios en general. Segundo, el control no solo es tener presencia, el control también es vivo, es dinámico, tiene que haber una interacción, entonces este deseo de la comunidad de participar les garantiza el control. Entonces la presencia uniformada en un territorio es un indicador, pero lo que marca el control de territorio es la participación ciudadana, el control realmente lo da la ciudadanía, son quienes controlan un territorio”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

La observación que el control territorial es “vivo y dinámico”. Es, por lo tanto, que el Gobierno, en la prevención de violencia como eje principal de sus políticas de seguridad pública, enfatiza mucho en la participación ciudadana. Esto también ha sido el caso con la administración anterior del municipio de Santa Tecla.

Policía comunitaria

A través de los esfuerzos del Estado y de la municipalidad de Santa Tecla con sus políticas de prevención de violencia, se ha logrado restablecer el control territorial en San José del Pino y San Rafael a partir de 2012 con la permanencia de una base policial en la colonia. Trabajando bajo el modelo de Policía comunitaria se ha logrado una disminución de incidencia delictiva, un mejor acercamiento con la comunidad y mejores niveles de desarrollo, organización, seguridad y convivencia en la zona. Sin embargo, a raíz de los cambios antes mencionados (cambio de Gobierno central y municipal, cambio del mando de la base policial en la colonia, y la desarticulación de líderes locales), el trabajo comunitario ya no se ha podido continuar de la misma forma exitosa de antes. Todos los habitantes que contribuyeron a la presente investigación indican que la parte social y operativa de la Policía comunitaria en las comunidades, ha sufrido un retroceso, lo que el jefe de la base comunitaria en San José del Pino también confirma.

Ficha testimonial 19

*“Según comentarios de compañeros de mi equipo que todavía están trabajando en la zona, las cosas han cambiado de una forma significativa, se ha perdido el contacto con la comunidad, se ha perdido la confianza de la misma gente que trabajaba con nosotros antes, ya no tienen la misma confianza con la jefatura actual, y se ha desorganizado lo que nosotros logramos organizar durante el tiempo que estuvimos ejerciendo nuestro cargo en este lugar”.
(Cabo Martínez, jefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)*

Los habitantes hoy en día, tienen otra percepción de la Policía, y ya no la definen como “Policía comunitaria” por la falta de presencia visible y eficaz pero, sobre todo, por la falta del trabajo comunitario con las comunidades como socios estratégicos. Además, ya no experimentan la misma seguridad de parte de la Policía quienes, con el trabajo comunitario que se venía realizando entre varios sectores de la comunidad, incluso los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, formaban todo un equipo para fortalecer la seguridad y una convivencia sana. Estas observaciones coinciden con Savenije (2011), quien en base a una investigación sobre el modelo de Policía comunitaria, argumenta que “las experiencias de relaciones distintas con la Policía generan, para los habitantes, nuevas expectativas de

seguridad y pueden influenciar profundamente la imagen de la Policía; no cumplir las promesas y expectativas de la gente –de más cercanía, mejor relación, mayor efectividad, más respeto a los derechos y, sobre todo, más seguridad- dañaría aún más la imagen de la Policía”. Esto es justamente lo que refleja el siguiente testimonio de un habitante de la colonia.

Ficha testimonial 20

“Para mí, ya no es Policía comunitaria, porque tienen un papel bastante pasivo. Está el puesto policial por estar allí. Patrullajes no existen, antes sí se daban los patrullajes dentro de toda la zona, pero hoy ya no se da eso. Aquí es bien importante la sana convivencia, la población y los pandilleros en nuestra zona donde vivimos, deberíamos de mantener un clima de diálogo como se tenía antes, cualquier situación la resolvíamos hablando o nos reuníamos los habitantes de la colonia junto con los líderes de las pandillas, lográbamos acuerdos en el sentido de que nos dejaran trabajar en paz, vivir en paz, y para que se viera que ellos iban cambiando en realidad. Entonces claro, el hecho de estar allí la Policía comunitaria daba la garantía de que sí se iban dando cambios seguros. Hoy ya no, es decir Policía comunitaria es ver tres policías en el puesto policial y eso es todo”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Savenije (2011), por lo tanto, enfatiza la importancia de inversiones locales a largo plazo para que los primeros logros no resulten efímeros. En el caso de San José del Pino, sin embargo, es la captura de los líderes pandilleros que ha generado aún más desconfianza de los habitantes hacia la misma Policía, porque existe el temor de que trabajar en beneficio del desarrollo comunitario, como se hacía antes en equipo con la Policía y los líderes de pandilla, pueda causar también la captura de los actores locales, no pertenecientes a la pandilla, que ejercen liderazgo en la comunidad.

Ficha testimonial 21

“Cuando le hablo de desconfianza, es porque la gente tiene miedo, tiene miedo que si se acerca o nos acercamos a querer trabajar juntos con la Policía comunitaria, se nos volverá el mismo problema de hace más de un año, de capturas ya sea por ilícitos, por lícitos o lo que sea, existe ese temor de la gente, ya no se trabaja igual. Porque claro, es la misma Policía la que captura, la que hace este tipo de asuntos, entonces la población misma tiene miedo a eso, a la Policía, que ya no se trabaje con esa transparencia que se hacía antes”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Es por lo tanto que Savenije (2011) argumenta que el modelo de la Policía comunitaria no es una solución adecuada para todas las situaciones de inseguridad. Los barrios que tienen problemas de inseguridad muy serios,

donde los residentes pueden meterse en líos justamente por su colaboración, o que cuentan con poca historia de organización local, son precisamente los lugares donde la implementación de un proyecto de Policía comunitaria tiende a ser menos factible o conveniente.

Esto coincide con una conversación informal en la que un habitante de San José del Pino confesaba tener miedo de acercarse a la Policía como hacía antes sin ningún problema, porque la misma pandilla ya no quiere que la población busque una interlocución o apoyo de la Policía presente en la colonia. Este testimonio coincide con otra conclusión de Savenije (2011) de que “la inseguridad regresa a los niveles iniciales, porque las personas que delinquen se dan cuenta que ni la Policía ni los comités están presentes”.

Inserción comunitaria

Índole esencial de la Policía comunitaria es buscar que la comunidad sea su socio estratégico para afrontar el fenómeno de la inseguridad y de la delincuencia, así como otras circunstancias que la comunidad define como problemáticas, sean estas delictivas o no, una estrategia de acercamiento comunitario que crea vínculos cotidianos y sistémicos (PNC, 2011). Para lograr que la comunidad sea su socio estratégico, la Filosofía de Policía Comunitaria enfatiza que “la Policía favorezca la creación de instancias organizativas comunitarias”. Aunque no necesariamente es la función de la Policía organizar a las comunidades, esta facilita y promueve que los ciudadanos participen con iniciativas propias que favorecen la prevención del delito y el bienestar comunitario en general (PNC, 2011). Todos los habitantes que participaron en la presente investigación indicaron que, durante dos años, la Policía comunitaria tuvo mucho éxito en facilitar y promover la participación ciudadana.

Ficha testimonial 22

“El éxito ha sido la coordinación, la comunicación y la unión entre las comunidades, jóvenes en riesgo en inserción, la Policía -que es quizás la base fundamental porque es a lo que ellos más temen en cierta manera- y la unión de todos los líderes, las iglesias y todo”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Este testimonio coincide con una de las conclusiones de Pérez (2015) sobre el trabajo comunitario en las comunidades bajo estudio.

“La experiencia particular de la aplicación de la Filosofía de Policía Comunitaria (...) ha modificado sustancialmente las formas de acercamiento de la PNC a la población, la estrategia de abordaje de las problemáticas sociales de carácter vecinal y la promoción de la seguridad y convivencia. (...) Lo anterior, ha posibilitado incluso un acercamiento operativo con los jóvenes de la

mara que habitan estos asentamientos, tanto como estructura, a través de sus líderes, como a nivel individual con sus miembros”.

Otro elemento clave de la FPC es el principio de territorialidad y de descentralización de los servicios en el cual la Policía busca integrarse en la comunidad, conociendo a sus líderes, identificando las dinámicas más comunes, rastreando los factores que propician la comisión de delitos, procesando la información que recoge, además de servir de puente y pivote para el desarrollo de otros servicios sociales que aumentan la calidad de vida de la comunidad (PNC, 2011). Por la integración de la Policía en la comunidad, los mismos oficiales de Policía eran testigos de los avances de los proyectos de desarrollo, promoción de convivencia y la reinserción de los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla.

Ficha testimonial 23

“Los pandilleros se incluyeron de la mejor manera. En bastantes actividades que se realizaron aquí, ellos eran parte promotora de los eventos, ya que ellos montaban los eventos, se hacían diferentes clases de eventos, eran parte fundamental del desarrollo de los eventos. Y ellos también estaban involucrados en los proyectos que se estaban realizando, porque también las instituciones no solo venían a ‘tengan y ya estuvo’, los pandilleros también tenían que colaborar y formar parte ellos de esto, porque era para el bienestar de ellos también”. (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)

Otro principio de actuación que caracteriza a la Policía comunitaria, es ampliar el mandato policial tradicional, no limitándose únicamente al mantenimiento del orden, a la prevención uniformada y la represión del delito. Un agente destacado en el puesto policial en San José del Pino se refiere en ese sentido a una “convivencia de la Policía con la comunidad”:

Ficha testimonial 24

“Nosotros aquí estamos conviviendo con la gente de la comunidad. No es lo mismo convivir ya con ellos acá que solo entrar y salir y no volver tal vez a los cuatro o cinco días. Yo siento que nosotros ya somos parte de la comunidad y la gente ya lo ve así, la gente viene aquí, a veces tienen problemas con sus hijos o hijas, y esa facilidad no la tenían antes, a veces llevamos a una persona enferma al hospital, es una comodidad para la gente que antes no tenían. Entonces en ese sentido siento que ya ellos están siendo favorecidos”. (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La convivencia a la que se refieren los agentes policiales del puesto en San José del Pino, es parte clave de la inserción comunitaria que es el “proceso de acercamiento, comunicación y establecimiento de relaciones con los habitantes de un lugar determinado” (Astorga-Biji, 1990). Para lograr con éxito la inserción comunitaria, según el Manual de la FPC, se encuentran los aspectos “estar con la gente”, “conocer la comunidad” y “sentir con la comunidad”. Elemento crucial para una buena inserción comunitaria es el liderazgo del mando policial en la zona. Savenije (2011) apunta que “por su formación, manera de trabajar y personalidad, algunos oficiales logran superar la imagen común del Policía corrupto, desinteresado e incapaz, y son esos oficiales que establecen buenas relaciones con varios habitantes y les animan a trabajar para aumentar la seguridad local, a pesar que muchos se rehúsan a participar”. Así ha sido el caso con el cabo Martínez cuando estaba destacado en 2013 y 2014 en la base de Policía comunitaria en San José del Pino, como expresaron habitantes y otros involucrados en el proceso de pacificación.²⁵

Ahora, trabajar con el modelo de Policía comunitaria en zonas de riesgo con el motivo de recuperar el control territorial, significa trabajar con líderes locales pertenecientes a la pandilla. Aspecto crítico de la inserción comunitaria, en este contexto, es el mantener la objetividad personal e institucional, o sea, “mantener la suficiente ‘distancia’ personal e institucional a fin de evaluar con objetividad cada hecho, solicitud, reticencia o conflicto presente en la comunidad”, (PNC, 2011). En el caso de San José del Pino y San Rafael, comunidades donde parte de la población y del liderazgo local son miembros de pandilla, el exjefe había aplicado una estrategia inclusiva para buscarle una solución al problema de la violencia.

Ficha testimonial 25

“Siempre mi estrategia fue esa, de que si ellos eran los que estaban generando el problema de la violencia, involucrarlos a buscarle una solución al problema sin perder de vista también lo que era la parte legal que nos incluya a todos. Así, ellos también estaban conscientes de que si estaban trabajando en la parte de reducir los índices de violencia y de cambiar de conducta y actitud y así invitar a otros a formar parte de ese equipo, también estaban conscientes de que faltar a esos convenios, les iba a traer problemas”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

25 El primer artículo incluye varios testimonios que lo reflejan. En el mismo artículo, el cabo Martínez explica cómo logró una buena inserción comunitaria al incorporar líderes comunitarios, incluso líderes de pandilla, en el trabajo de la Policía comunitaria. Se trataba de actuar “de una forma con sutileza” en que primero se identificó a los líderes locales, explicarles y luego convencerlos del trabajo comunitario. Para incluir a los líderes y a los miembros de pandilla se utilizó una estrategia que incluía la organización de eventos deportivos para generar confianza y un ambiente de inclusión, enfatizando los beneficios que el trabajo comunitario pudiera llevarles también a sus familiares.

En este contexto, es relevante referir un testimonio del principal líder de la Mara Salvatrucha de San José del Pino quien participó en la investigación anterior.²⁶

Ficha testimonial 26

“Yo voy a ser honesto, yo creo que si esta Policía, este puesto policial que está aquí, no estuviera al mando del cabo Martínez y estuviera al mando de otro policía con otra ideología, esto fuera un problema, porque el cabo busca entendimiento y acercamiento, y le muestra a uno a creer en que hay o existe la posibilidad de hacer algo, y otros no lo hacen, entonces creo que por hoy el rol es diez, perfecto, porque el ideal que tiene el cabo, yo así lo considero, porque yo sí he podido identificar en la gente policial esas actitudes represivas e impotentes contra de nosotros, que sé que si fueran reorientadas por otra persona y no por él, entonces fueran peores, verdad, estas personas”. (Ricardo [nombre ficticio], líder de pandilla, comunicación personal, junio de 2014)

A pesar de los éxitos del trabajo comunitario bajo el mando del cabo Martínez, hubo un cambio de mando del puesto en febrero de 2015, cuando este fue trasladado a otro puesto policial.²⁷ Savenije (2011) argumenta que “muchas veces surgen problemas cuando, sin aviso ni explicación, los oficiales asignados al lugar son reubicados, enviados periódicamente a trabajar en tareas fuera de la comunidad o cuando su área geográfica de responsabilidad se incrementa”. Esto ha sido el caso también en la colonia San José del Pino como indica un habitante.

Ficha testimonial 27

“Prácticamente hemos perdido la relación que se tenía de hace un año, hasta que el jefe de ese momento estaba en la Policía, era una persona más cercana a la población, que se metía en las actividades, una persona muy futurista, en cambio con el nuevo jefe lo hemos visto un poco tal vez apático, ya no es lo mismo que el año pasado. Con las capturas de los líderes pandilleros y

26 Este testimonio está incluido en el primer artículo “Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo ‘Santa Tecla Municipio Libre de Violencia’” publicado por la ANSP en su revista número 7 de Enero-Junio de 2015, (Zoethout, 2015). El líder de la Mara Salvatrucha que dio este testimonio, no pudo ser entrevistado en el marco de la presente investigación, ya que se encuentra encarcelado.

27 Se desconocen los motivos formales del traslado. Respecto a los traslados en general, Savenije (2011), argumenta que “estas situaciones afectan fuertemente a la continuidad del trabajo. Un nuevo oficial tiene que ganarse la confianza de gente que es relativamente recelosa a dársela, porque había tenido una relación anterior que repentinamente fue rota por la Policía. En primer lugar, no lo conoce, pero también, surge la pregunta ¿por cuánto tiempo se quedará el nuevo? En segundo lugar, lo ideado o planeado junto con el predecesor queda en el olvido. Conjuntamente tienen que empezar de nuevo un proceso de análisis de los problemas, diseñar y planificar actividades para aliviarlos. Si el nuevo oficial no tiene las habilidades, el tiempo o los recursos para resolver esas relaciones difíciles, es probable que la cooperación entre la Policía y los residentes quede suspendida por un buen tiempo”.

los cambios que hizo la jefatura de la Policía trasladando al jefe de aquí de la zona, prácticamente nosotros perdimos la confianza en seguirnos involucrando". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Esto coincide con Savenije (2011), quien apunta que "los residentes se dan cuenta que el oficial, con quien habían trabajado de cerca, ha sido trasladado y se encuentran con otro que no conocen". Con el traslado del cabo Martínez parece haberse perdido una práctica exitosa de **inserción comunitaria** que pudiera estar relacionada, irónicamente, con políticas internas de la misma corporación policial.

Ficha testimonial 28

"El trabajo de la Policía comunitaria se ha visto interrumpido desde el momento en que surgieron estos cambios de estrategia ya sea del Estado, estrategias locales, municipales y también de la misma PNC, porque tal vez para algunos, nuestro trabajo fue un trabajo con éxito, pero tal vez para otros era algo que no se podría aceptar, por el hecho de que se estaba trabajando con gente que había participado en hechos violentos y que eran los mismos que estaban involucrados en el tema de mejorar las condiciones y de buscarle una alternativa a la situación que estaba viviendo el país en esa época". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Savenije (2011) se refiere a la resistencia dentro de las instituciones policiales al señalar que:

"El rechazo del trabajo preventivo o de construir relaciones con la gente, es uno de los problemas más elementales que enfrenta la aplicación más extensa de las iniciativas de acercamiento según el modelo de Policía comunitaria. Es difícil cambiar esas actitudes negativas frente a otras maneras de trabajar y relacionarse con el público, requiere reformas importantes de las instituciones y tarda mucho tiempo para materializarse". (Savenije, 2011)

Es así que culturas institucionales dentro de la misma Policía Nacional Civil parecen complicar o hasta corromper el concepto de **inserción comunitaria** que, paradójicamente, es parte de su propia doctrina institucional. Así no solo se pierde un trabajo comunitario exitoso, sino también se perjudica la continuación del modelo de Policía comunitaria en el mismo sector. Savenije (2011) revela al respecto, que en su estudio "no se encontraron procesos de transferencia, en los que un oficial saliente presentara al nuevo y le acompañara en su primer período de trabajo para presentarle a los residentes a compartir sus conocimientos e ideas". Así ha sido el caso con el sucesor del cabo Martínez como refleja su testimonio:

Ficha testimonial 29

“Iniciar mi trabajo aquí ha sido una tarea muy difícil, en el aspecto de que he comenzado de cero. El trabajo que se venía haciendo de Policía comunitaria, se hizo muy bueno anteriormente con la jefatura anterior, pero al final creo que esto costó caro también. Todo que se había hecho de trabajo de Policía comunitaria casi se ha echado a perder todo por la captura de algunos líderes de la pandilla que estaban involucrados allí y que a espaldas, en su tiempo que nosotros no conocemos, andaban cometiendo delitos, y fue así que a ellos se detuvieron. Así, con la captura de estos líderes se ha echado a perder casi el trabajo de Policía comunitaria, la gente de Adesco, directivas y de alguna institución pública o privada, se resisten a querer a trabajar con la Policía o con la nueva administración de la Policía, que sería ya mi persona. Mi manera propia de trabajar es cuando yo por primera vez me presento ante una directiva o Adesco, me acompaña la patrulla que está trabajando en cada sector, y en este momento yo presento la patrulla hacia esa directiva y luego comenzamos a hacer el trabajo”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de Policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Llama la atención, sin embargo, la diferencia de los testimonios de ambos jefes del puesto cuando expresan los motivos de la ruptura del trabajo. El exjefe cabo Martínez se refiere a motivos institucionales, mientras que el jefe actual apunta a la captura de los líderes de la pandilla como momento crucial de ruptura del trabajo comunitario. Lo último explica, posiblemente, el cambio de políticas internas que fueron implementadas a partir de que el actual jefe tomó posesión en el puesto en San José del Pino en febrero de 2015. Savenije (2011), por su parte, argumenta que:

“Los programas específicos de acercamiento solamente tendrán futuro cuando estén arraigados en las prácticas cotidianas de la institución policial, cuando la importancia del acercamiento se refleje en la estructura organizacional, y cuando las relaciones con las comunidades tengan un lugar importante en su pensamiento y sus valores”.

No obstante, según testimonios de los habitantes, hubo un cambio significativo en relación a los jóvenes miembros de pandilla que ya no fueron tomados en cuenta ni incluidos en el trabajo comunitario.

Ficha testimonial 30

“Nosotros vivimos en comunidades donde existen las pandillas, donde hay jóvenes todavía involucrados totalmente en esa situación, y con el cambio de la Policía es imposible querernos unir a trabajar con ellos. La Policía lo intentó una vez, pero nos pusieron como reglas, o queriéndonos imponer quizás el pensamiento

que ellos tenían, porque una de las cosas que ellos dijeron [es] que para poder trabajar con la Policía y [la] directiva, era que no tuviéramos ningún enlace y ninguna inclusión con los muchachos en riesgo y los que ya están dentro de la pandilla y que querían estar en reinserción dentro de las comunidades, entonces un trabajo así era imposible llevarse. Así lo dijo la nueva Policía, así lo expusieron ellos, que trabajar[ían] con la comunidad menos con los jóvenes en inserción". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Sin embargo, según el jefe actual de la base de Policía comunitaria en la colonia, habían surgido críticas sobre la relación con los líderes representantes de la Mara Salvatrucha en el marco del trabajo comunitario.

Ficha testimonial 31

"Mucha gente aquí dicen de que nosotros como Policía, estamos al lado de los pandilleros, cosa de que como jefatura tratamos de demostrar que no es así. El que comete un delito, lo agarramos, hay que ponerlo a la orden de las autoridades competentes para demostrar si son culpables o no son culpables. Ya se han detenido [a] varias personas en actos ilícitos". (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto de Policía comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Existía entonces el riesgo de una "incorrecta inserción comunitaria" con un posible resultado perverso o indeseable: la **inserción disolvente**. En este tipo de inserción, el personal policial se involucra en la realidad comunitaria y se disuelve en ella, se entremezcla y se pierde entre la población. Así se establecen relaciones de amistad por conveniencia, se fomenta la promiscuidad, las relaciones afectivas –formales e informales–, se entablan relaciones comerciales etc., llegando a ser reconocido como "uno más" de la comunidad, perdiendo respeto y autoridad frente a ella (PNC, 2011). El exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino enfatiza, sin embargo, que la forma de relacionarse la Policía con la comunidad, y en este caso con los líderes pandilleros, siempre se desarrolló de una forma profesional y dentro del marco legal. Más en concreto, todo el tiempo durante el cual el líder principal de la Mara Salvatrucha de San José del Pino estuvo trabajando en los proyectos y participando activamente en el trabajo comunitario, no hubo orden de captura. Aunque sí contaba con antecedentes penales, durante el proceso de pacificación en lo que participaba activamente, no tenía nada pendiente con la ley. Esta ha sido la base en la que tanto la Policía comunitaria como la alcaldía de Santa Tecla estuvieron trabajando en equipo con el líder pandillero y los demás líderes locales en el trabajo comunitario y en los proyectos de desarrollo, entre otros, el emprendedurismo, y la reinserción social.

En este sentido, es relevante señalar también el **principio de corresponsabilidad** que es otro tema clave en la Filosofía de Policía Comunitaria: ciudadanos, policías, actores locales, alcaldes, etc. comparten responsabilidades en la solución de los problemas de la comunidad. Sin embargo, con el cambio del gobierno municipal de Santa Tecla en 2015, que ahora está bajo el mando de un alcalde del partido ARENA, y el período de campaña electoral previamente, los proyectos en implementación en las comunidades bajo estudio sufrieron un efecto muy negativo. Sin ninguna forma de transparencia se detuvieron los proyectos y programas, y quedaban los beneficiarios a la expectativa de si el nuevo gobierno municipal iba a dar seguimiento al trabajo comunitario.²⁸ Hasta la fecha, no ha sido el caso, como indica el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino:

Ficha testimonial 32

“Según tengo entendido, hubo un corte en el aspecto de la relación de la institución pública municipal, hubo una separación de los fondos, ya no hay fondos que estén contribuyendo al desarrollo de la comunidad, incluso muchas personas que estaban representando a diferentes instituciones se separaron del trabajo debido al impacto que se vio de la aprehensión de los líderes que representaban a los jóvenes en condiciones de riesgo que estaban contribuyendo en el proceso en ese lugar. Me estoy refiriendo también a personas que se habían sumado a un comité local, otras personas que se habían agregado al equipo de trabajo, porque vieron que estar trabajando de esa manera tenía sus riesgos, y uno de los riesgos es que después de haber hecho un trabajo con estos líderes ya por el simple hecho de haber trabajado con ellos, ya se sienten vulnerables porque pueden pensar de que ellos también andaban haciendo algunas cosas ilícitas, y este es el temor que ha existido, por eso cada quien se ha apartado y hoy del tema ya no se habla mucho”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Se supone que la falta de seguimiento de proyectos de parte de las autoridades municipales, como indica el testimonio, tal vez estuviera relacionada también con la captura de los líderes pandilleros en octubre de 2014. Esto demuestra la urgencia de actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial, y la elaboración de un marco legal apropiado para que todos los esfuerzos enfocados en la reinserción, puedan ser realizados en condiciones legales apropiadas, y para que la inserción comunitaria no se convierta en una posible inserción disolvente. Aunque la nueva administración municipal de Santa Tecla tal vez aun no

28 El corte del financiamiento para los proyectos está relacionado también a cambios de políticas de seguridad pública a nivel del Gobierno central, como ya se ha indicado anteriormente, sobre todo a raíz de cambios de opinión política sobre el proceso de la tregua.

tenga proyectos concretos enfocados en la reinserción, el Gobierno central sí los ha incluido de forma explícita como eje estratégico en el Plan El Salvador Seguro. Recuperar control territorial en zonas de alto riesgo, sean municipios seleccionados o no, requiere por lo tanto un marco legal apropiado para lograr un cambio sustentable de condiciones de vida de grupos vulnerables de la población.

Ahora, la población de San José del Pino y San Rafael está viviendo las consecuencias de la falta de un marco legal apropiado para la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, y para la implementación del modelo de Policía comunitaria en zonas de riesgo. Por un lado, la gente tiene miedo de involucrarse (nuevamente) de forma activa en el trabajo comunitario y ser vulnerable en el sentido legal, y por otro lado, hay temor por repercusiones de la pandilla si uno se acerca a la Policía, sea por hacer una denuncia o por entablar una relación como socio estratégico para afrontar la inseguridad y la delincuencia.

Ficha testimonial 33

“A parte de que hay problemas nuevamente entre la pandilla y la Policía, ya los muchachos acá le están prohibiendo a la gente volver a tener una relación con la Policía, hay amenazas incluso, ya no es lo mismo, antes ellos se acercaban y andábamos junto[s]: la Policía, la pandilla, las Adescos y nosotros; trabajábamos de la mano, eso prácticamente se ha perdido. Nosotros sí siempre estamos como en medio apoyando a la Policía y también a la población. La misma pandilla está amenazando a la gente cuando se acerca a la Policía, ya se perdió la confianza que había, entonces casi se está volviendo como a antes de que hubiera Policía acá, aunque el proceso, la gente acá se ha perdido quizás un cincuenta por ciento de violencia la que había antes, pero como que estamos retrocediendo a volver a llegar al control completo de la pandilla de la colonia”. (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

En conclusión, el trabajo de Policía comunitaria en el área de estudio se echó a perder por falta de seguimiento y acompañamiento de parte del Gobierno municipal de Santa Tecla y del Gobierno central, en el sentido de la implementación y la financiación de proyectos de desarrollo local, promoción de convivencia y programas de reinserción para jóvenes en condiciones de riesgo y miembros de la pandilla. También por la falta de actualización de la base de datos de infractores de la ley y falta de modificaciones en el marco legal para poder trabajar como Policía comunitaria en zonas de alto riesgo con un modelo de inserción comunitaria que incluye representantes de todos los sectores de la población que no tengan nada pendiente con la ley.

La forma de relacionarse de la Policía con la población se ha convertido en una **inserción superficial**, en la cual esta limita su accionar a ser reactiva en base a contactos esporádicos, sin objetivos específicos, teniendo una visión externa y parcial, y en la que se ha perdido a la comunidad como socio estratégico para coproducir seguridad. La falta de responsabilidad del Estado hacia la población de las comunidades bajo estudio, tiene un efecto negativo en la seguridad pública, la convivencia y el desarrollo local, y la recuperación del control estatal en la zona.

Ficha testimonial 34

“La percepción ahora es inseguridad, temor, desconfianza, creo que la palabra más adecuada allí sería que como población sentimos que fue una farsa la Policía comunitaria, porque la gente que pudo estar en ese momento, el jefe policial, los demás agentes durante el tiempo que estuvimos trabajando, nosotros pudimos ver que hicieron todo lo posible de actuar correctamente, y la población y los pandilleros igual, como que los tres pusimos lo que podríamos hacer de nuestra parte para vivir en paz, lo hicimos. Pero hoy ya no, nosotros ya no confiamos mucho en qué podamos decir, si venga la Policía comunitaria otra vez y sentémonos y volvamos a trabajar, no, después de todo lo que vivimos durante un año aproximadamente, ya no quisiéramos volver a ser como utilizados, ni por el Gobierno central, ni por el Gobierno municipal, ni por la Policía, no queremos volver a sentirnos así”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

Operativos represivos

Uno de los ejes principales de la Policía comunitaria es el principio de prevención, que define que esta dirige su accionar a partir de la puesta en práctica de una lógica preventiva, focalizándose en las causas de los problemas (PNC, 2011). En la persecución del delito, sin embargo, existe también la necesidad de implementar acciones policiales de carácter más represivo. En la historia policial de las comunidades en estudio, han habido muchos operativos represivos para reprimir el accionar violento pandilleril, enfocado en el hecho delictivo y no en la causa de la violencia. Aunque el objetivo siempre debe ser perseguir a los delincuentes y fortalecer la seguridad ciudadana, las acciones policiales represivas han tenido también un efecto negativo en la percepción de seguridad y en la convivencia de los habitantes, causado en varias ocasiones por el uso excesivo de la fuerza por parte de los policías.

Ficha testimonial 35

“Hay persecución, hay balas por parte de la Policía, no les importa que estén personas, incluso hay niños, mujeres, ancianos, vendedores; ellos tiran a lo que caiga, no hay ningún respeto, ninguna que vaya a guardar ellos a que vaya a suceder algo peor,

a la Policía no les importa, ellos hacen las cosas y son la autoridad y nadie les tiene que decir nada". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Con el aumento de la violencia en 2015 a nivel del país en general, calificado sobre todo como violencia pandilleril, las comunidades bajo estudio han sufrido varios operativos policiales represivos. De acuerdo a la Filosofía de Policía Comunitaria, las unidades especiales como el Grupo de Reacción Policial (GRP) y otras unidades tácticas, deberán, en esencia, desarrollar procedimientos que busquen "controlar daños colaterales" causados durante sus intervenciones, en los siguientes sentidos:

- Coordinar con otras dependencias policiales la asignación de personal capacitado para atender a la población que, por haber presenciado la detención de familiares, resulte afectada física o mentalmente, teniendo especial cuidado de grupos vulnerables.
- Disponer de personal y medios médicos o paramédicos de emergencia, próximos a los lugares donde se desarrollen acciones tácticas, las cuales impliquen mayores niveles de riesgo de enfrentamientos armados, a fin de preservar la vida de policías, pobladores y delincuentes.²⁹

A pesar de que en la teoría se busca controlar daños colaterales de acuerdo a la Filosofía de Policía Comunitaria, los testimonios de habitantes de San José del Pino y San Rafael, demuestran que en la práctica no siempre es el caso. Se ha podido constatar en la investigación anterior y en la presente, que estos operativos tienen un efecto negativo para el trabajo policial en el marco de la Policía comunitaria. Sobre todo se ve afectada la confianza de la población en la Policía, eje fundamental de la Filosofía de Policía Comunitaria, ya que no siempre se puede distinguir si la represión viene de cuerpos policiales de afuera de la colonia o si está involucrada también la Policía comunitaria establecida en la zona. En la presente investigación hubo habitantes que si, hacen una distinción entre los cuerpos policiales de afuera y de la base policial en la colonia, pero también existen dudas si la Policía comunitaria de la colonia está involucrada también.

Ficha testimonial 36

"Por lo menos los que están aquí en la base policial, no se ve que actúan de manera violenta con el pandillero o con las personas, pero cuando viene la Policía por ejemplo la GRP, la UTO, si hemos visto el maltrato a la población y no solamente al pandillero, sino que a veces a personas que no están involucradas en las pandillas, jóvenes que quieren salir de su pobreza, jóvenes que quieren mejorar, pero cuando viene la policía muchas veces golpea hasta

29 PNC, 2011.

gente que no tiene nada que ver”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Aunque los oficiales policiales destacados actualmente en el puesto de Policía comunitaria en San José del Pino indican que aquella parte de la población que no tiene nada que ver con la delincuencia tampoco sufre de los operativos represivos que últimamente han habido, y que por lo tanto, no se ve afectado el trabajo de la Policía comunitaria, el exjefe de la base enfatiza que sí hay un efecto negativo para el trabajo comunitario.

Ficha testimonial 37

“En la parte comunitaria ha tenido un impacto negativo porque la gente ya no quiere saber nada de lo comunitario, esto es en la parte social, y en la parte operativa han habido momentos donde la gente que es neutral, que no tiene nada que ver con estos procesos y que nada más está en medio de este juego, se ve afectada porque está volviendo a ver escenas que por tiempo se había dejado de ver y que, en vez de estar avanzando el proceso, es como que si se está volviendo al pasado. La gente ya está perdiendo la tranquilidad que se estaba recuperando, que ya podía salir a horas de la noche, en la madrugada, podía disfrutar de los parques, pero hoy es bien difícil porque hoy la gente ya está volviendo a tener el mismo temor que tenía antes y que en vez de ir mejorando su condición de seguridad va empeorando por los mismos operativos que causa la misma Policía”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Esta observación está en línea con una de las conclusiones del artículo anterior sobre el trabajo comunitario en San José del Pino y San Rafael, y es que incursiones represivas de unidades especializadas sin suficiente justificación, perjudican el trabajo comunitario. Es así, que la tensión entre prevención y represión ha evidenciado, como sustenta Pérez (2015), “contradicciones y desencuentros de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, llegando a generar fuertes limitaciones para el éxito del componente preventivo y de reinserción social, poniendo en fuerte riesgo todos los logros que en ese terreno se hayan obtenido”. Es por lo tanto que el exjefe de la base policial subraya la importancia de la inteligencia policial.

Ficha testimonial 38

“Hay que contrarrestar el delito, pero solo cuando se tengan pruebas y evidencias contundentes que lleven un objetivo específico, por ejemplo, en busca de armas, de drogas, pero a veces hay casos donde la Policía solo hace el registro, hace el operativo y a veces se llevan a personas solo en vías de investigación para no llegar a ningún resultado. Para mí, deberíamos de trabajar más en la parte investigativa y de tener más contactos

eficaces, porque a veces en vez de llegar a agarrar a las personas responsables, se llevan a las personas que no deben nada o a veces a dañar un inmueble que no es el de la persona que tal vez ha causado el daño, entonces es allí donde muchas veces se queda mal con la población. Cuando un operativo es selectivo, no hay necesidad ni de utilizar mucha gente ni de dañar muchos inmuebles, pero a veces causamos más daño que sanar una población que está siendo víctima de la delincuencia". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Esta observación toca el fondo del carácter de la Policía comunitaria: la efectividad en el desarrollo de la función policial se garantiza en la medida en que se establecen relaciones de confianza con la comunidad (PNC, 2011). Con operativos represivos que no están basados suficientemente en la inteligencia policial, se ven afectadas no solamente la tranquilidad y las percepciones de seguridad de la población, sino también el mismo trabajo de la Policía comunitaria por la pérdida de confianza entre la población y la Policía. El uso racional del poder y de la autoridad, por parte de los policías, es un factor clave para lograr insertarse adecuadamente a la comunidad, ya que permite ganar la confianza de las personas, con el fin de facilitar la integración Policía-comunidad (PNC, 2011). En este marco, es relevante también señalar una de las recomendaciones para la dirección de la PNC, expresada en el artículo anterior, de mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia para perseguir el delito y no a la persona.

Ficha testimonial 39

"Nosotros tuvimos efectividad operativa también, decomisamos armas, drogas, capturamos personas con antecedentes, tuvimos un equilibrio entre las personas infractoras de la ley y de personas que no tenían nada que ver que pertenecían a la misma zona, pero era dirigida a este tipo de personas con suficiente claridad que habían cometido un delito, y muchas veces es la misma confianza que uno se gana de la misma gente, porque algunas veces hay gente que está de acuerdo a que se trabaje en esa forma, pero también no está de acuerdo que surjan personas que quieren sorprender a la misma autoridad. Entonces existen esas personas que colaboran en este sentido". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Savenije (2001) apunta a la relevancia de tomar en cuenta el contexto de pobreza y exclusión social al analizar la efectividad del modelo de Policía comunitaria.

"Aumentar la presencia de la Policía puede tener un efecto de aumentar la cantidad de personas detenidas, sin resolver los problemas sustanciales. Cuando se satura los barrios que sufren

exclusión social con oficiales de la Policía sin mejorar las posibilidades de vida y las opciones de empleo de los habitantes, se puede estar seguro que se incrementarán los arrestos y las sentencias penales y así, al final, la población encarcelada”.

Es por ello que la efectividad de la Policía comunitaria en zonas de alto riesgo está relacionada de forma directa al desarrollo general de las comunidades, incluso al tema de reinserción social y laboral de jóvenes miembros de pandilla.

“Las comunidades más pobres no pueden tomar una parte significativa en los esfuerzos de la Policía comunitaria, a menos que se realicen mayores esfuerzos para proveerlos con las necesidades básicas de sobrevivencia y desarrollo, que es por supuesto, una tarea que involucra a muchas instituciones gubernamentales, además de ONG, en vez de la Policía”. (Savenije, 2011)

Pérez (2015) argumenta que, en combatir la violencia:

“Probablemente la amenaza más importante es la tensión permanente entre las dos lógicas de la seguridad ciudadana. Por un lado, está la lógica de la represión con la distinción importante [de] si las acciones se ajustan o no a los procedimientos legales establecidos. Y, por otro lado, está la lógica de la reinserción. En el mismo sentido hay que señalar la existencia de [la] Policía comunitaria que ha supuesto una interacción inédita entre los jóvenes de las pandillas y este cuerpo policial; pero no implica que la lógica de la inserción se haya impuesto de manera definitiva. Entre ambas lógicas hay momentos (...) poniendo en jaque las intervenciones logradas”.

En este marco, es relevante mencionar un caso específico, relacionado a operativos represivos en las comunidades bajo estudio, que ha tenido un efecto negativo en la percepción de seguridad de la población y en la confianza en la fuerza policial. Se refiere a un operativo policial antipandillas en la finca San Blas en San José Villanueva, La Libertad, que el 26 de marzo de 2015 dejó como saldo la muerte de ocho personas. A raíz del mencionado operativo, las fuerzas policiales ejecutaron varios operativos en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael por el hecho de que varias de las víctimas pandilleras fallecidas eran provenientes de estas comunidades. En base a varias conversaciones informales con habitantes de la zona, se pudo constatar que las comunidades han sufrido días de zozobra por los operativos policiales dado que las ocho víctimas, aunque no todos pandilleros de la zona, fueron veladas en la comunidad San Rafael. La directora del centro escolar relata en una entrevista formal sobre el impacto de estos hechos.

Ficha testimonial 40

*“La comunidad estaba llena de los GRP que estaba deteniendo a medio mundo. Se sentía una situación totalmente diferente a lo cotidiano que tenemos en la comunidad, algo inusual, que quíerose o no, asusta, da miedo, da temor. Antes no lo habíamos tenido. Esa semana para nosotros fue tremenda, un ambiente que se sentía horrible, y aquello de estar pendiente, porque creo que en esa misma semana volvieron a ingresar otra vez, y así estuvieron ingresando como en dos o tres ocasiones más. Sí, fueron situaciones de miedo, de angustia. Esos operativos vinieron [a] hacer bastante daño psicológico cuando los niños comentaban la situación que vivieron. Pienso que eso trajo bastante miedo a la comunidad y todavía mucha más indignación, no trajo nada positivo hacia los habitantes de acá”.
(Directora del centro escolar en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2015)*

Es importante destacar que el caso de San Blas se ha convertido en un caso polémico dado que, según investigación del periódico digital El Faro, “la historia oficial de la PNC sobre lo sucedido es una historia falsa y (...) hay indicios de ejecuciones sumarias y montajes en la escena de los homicidios” (Valencia, Martínez y Valencia, 2015). El Faro también reveló que el procurador de derechos humanos y el exdirector del Instituto de Medicina Legal, entre otros, “creen que el Estado salvadoreño está permitiendo y encubriendo la violación de derechos humanos –incluidas ejecuciones extrajudiciales– en el marco de la ‘guerra’ que hace un año desató contra las pandillas” (Valencia y Martínez, 2016). En el marco de la presente investigación, es relevante mencionar este caso específico como ejemplo de los efectos negativos que las acciones policiales represivas, en el marco de combatir el fenómeno de las pandillas, pueden tener en una comunidad.

El hecho de que hay cada vez más dudas sobre la justificación del operativo en San Blas, según investigación periodística, provoca aún más recelo en la población de San José del Pino y San Rafael hacía la Policía, como se ha podido constatar en conversaciones informales con habitantes de las comunidades. Este recelo tiene un impacto muy negativo en el funcionamiento de la Policía comunitaria en la zona, ya que es un modelo policial justamente enfocado en restaurar la confianza de la población en la Policía y en recuperar el control estatal en el territorio de la pandilla.

A manera de conclusión, es de suma importancia, cuando se aplica el modelo de Policía comunitaria en una zona de alto riesgo con el objetivo de recuperar el control social y territorial del Estado, que haya mucho énfasis en el aspecto de inteligencia policial, no solo para evitarle daños colaterales a la población, sus pertenencias y viviendas, sino también para evitar “daños colaterales al modelo de Policía comunitaria”, en el

sentido de que se pierde, nuevamente, la confianza de las comunidades en las fuerzas de seguridad y el Estado en general. Es así que hay que mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia para perseguir el delito y no a la persona. Y más en general, es clave que la aplicación del modelo de Policía comunitaria en zonas de alto riesgo, esté complementada con programas de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que promueven el desarrollo social y económico de las comunidades con un modelo integral que incluya a todas las categorías sociales de la población.

Los siguientes cuadros muestran las detenciones en el departamento de La Libertad, el municipio de Santa Tecla, la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael de los años 2013, 2014 y primer semestre de 2015. Se ve reflejado claramente el número de detenciones en el mes de abril de 2015 como resultado de operativos represivos a raíz de la operación policial en San Blas, que sobre todo en el caso de San José del Pino, es un total mucho mayor que el promedio de otros meses en los tres años consecutivos. También se ven reflejadas las detenciones en octubre de 2014, un total de 20 en las dos comunidades, en las que se capturó a los principales líderes de la Mara Salvatrucha de la zona.

Cuadro 3. Detenciones Departamento La Libertad (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	365	439	279
Febrero	341	396	274
Marzo	504	475	351
Abril	339	483	553
Mayo	324	456	351
Junio	391	340	225
Julio	454	394	
Agosto	406	381	
Septiembre	401	334	
Octubre	458	407	
Noviembre	397	345	
Diciembre	333	321	
Total General	4713	4771	2033

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 4. Detenciones Municipio de Santa Tecla (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	57	69	41
Febrero	35	45	40
Marzo	47	66	77
Abril	53	75	78
Mayo	52	88	30
Junio	68	54	15
Julio	80	67	
Agosto	51	93	
Septiembre	60	52	
Octubre	54	82	
Noviembre	52	94	
Diciembre	54	51	
Total General	663	836	281

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 5. Detenciones Colonia San José El Pino (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	1	0	0
Febrero	1	0	1
Marzo	4	2	2
Abril	0	3	11
Mayo	2	1	1
Junio	2	1	0
Julio	0	2	
Agosto	1	3	
Septiembre	1	1	
Octubre	0	11	
Noviembre	1	3	
Diciembre	2	4	
Total General	15	33	15

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

Cuadro 6. Detenciones Colonia San Rafael (2013, 2014 y 2015)

Mes	2013	2014	2015
Enero	0	0	0
Febrero	0	1	1
Marzo	0	1	0
Abril	0	1	1
Mayo	1	0	0
Junio	0	0	0
Julio	0	2	
Agosto	0	2	
Septiembre	1	4	
Octubre	0	9	
Noviembre	0	0	
Diciembre	0	0	
Total General	2	20	2

Fuente: PNC, Unidad de Acceso a la Información Pública, junio de 2015.

4.3.2. Estado y municipio

El proceso de pacificación, que se llevó a cabo en San José del Pino y San Rafael desde 2012, cuando el Estado logró establecer el control coercitivo, resultó en la recuperación del control social y territorial del Estado en la zona. Se puede decir que el caso es un ejemplo tácito para la actual estrategia que el Gobierno central busca aplicar en los municipios seleccionados dentro del Plan El Salvador Seguro (PESS), en el sentido de establecer primero la presencia de la Policía comunitaria, para luego brindar servicios públicos e implementar programas de desarrollo social y económico. Lo último es fundamental, como argumenta Villalobos (2015), ya que “la fuerza puede conquistar el terreno, pero solo la presencia integral del Estado y los ciudadanos pueden consolidar el control territorial, establecer una paz permanente y evitar que la violencia se reproduzca de nuevo” (Villalobos, 2015). Según Mason (2005), el grado de legitimidad y la calidad de la autoridad pública, están altamente relacionados con qué tan capaz es el Estado de gobernar, con su capacidad de mediación en conflictos sociales y con el grado de estabilidad que ofrece.

Sin embargo, en el primer artículo sobre la recuperación del control estatal en San José del Pino y San Rafael, se pudo constatar que la credibilidad del Estado ya se veía afectada por la falta de transparencia y de claridad sobre el papel que este desempeña, la falta de seguimiento y la politización de los proyectos de desarrollo comunitario que parecen depender de

coyunturas electorales. Para no perder nuevamente el control estatal, se habían incluido en el artículo varias recomendaciones para el Estado, el municipio de Santa Tecla, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Dirección General de la PNC. Una de las principales recomendaciones para el Estado y el municipio, es dar seguimiento institucional estructurado al proceso de pacificación iniciado con el acuerdo “Municipios Libres de Violencia”, mostrando mayor responsabilidad y protagonismo para los proyectos ya iniciados que requieren proyecciones a largo plazo.

Una recomendación para las autoridades en general, ha sido valorar y evaluar la prevención de la violencia y el trabajo comunitario a largo plazo como políticas de Nación y en el ámbito local para, en pocas palabras, consolidar el control territorial por parte del Estado. Según Winton (2012), actualmente son los factores institucionales los que probablemente tengan el efecto más significativo sobre el funcionamiento de maras o pandillas en Centroamérica, por lo que es importante tomar en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad en los sistemas políticos estatales en vista del desafío que presentan. Con el siguiente análisis de los efectos por los cambios de Gobierno tanto central (2014) como municipal (2015), se pretende evidenciar la vulnerabilidad del Estado para consolidar el control recuperado en la zona de alto riesgo de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Se hará en base a varias dimensiones de control social y territorial: la presencia estatal, asesoramiento en el fortalecimiento comunal, promoción de convivencia, atención a víctimas de violencia, y esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo.

Presencia estatal

Todos los entrevistados en el marco de la presente investigación, indican que con el cambio de gobierno municipal de Santa Tecla han quedado suspendidas las actividades y los proyectos con los que la administración anterior había recuperado su presencia en el territorio.³⁰ Lo mismo aplica al Gobierno central, ya que San José del Pino y San Rafael no pertenecen a los municipios seleccionados por el Plan El Salvador Seguro, por lo que no ha habido ningún seguimiento de proyectos en los que varios ministerios habían sido involucrados antes en el marco del proceso de pacificación entre 2012 y 2015.

30 En marzo de 2014 hubo elecciones presidenciales resultando Salvador Sanchez Cerén del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) electo como nuevo presidente de la República. En marzo de 2015, hubo elecciones municipales. En Santa Tecla ganó el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con su candidato Roberto d'Aubuisson para alcalde. Es así que después de 15 años de hegemonía del FMLN con su alcalde Oscar Ortíz –quién fue electo como vicepresidente de la República en 2014–, se da un cambio de políticas municipales de Santa Tecla. Ambos procesos electorales se marcan por un largo período de campañas electorales que, según demuestra la práctica, tienen su efecto sobre la implementación de políticas públicas de las autoridades aún en función.

Ficha testimonial 41

“La alcaldía fue un apoyo grande el año pasado, y digo lo fue, porque ahora hay una ausencia total, de los promotores, de proyectos que vienen de la alcaldía y todo eso. Me imagino que por el cambio del gobierno y el hecho de que se están organizando ellos y todo lo demás, pienso. Desde el principio del año 2015 hay una ausencia total. Yo no sé de ningún proyecto, ningún plan, es más, el proyecto que iniciaron el año pasado de la construcción de un contenedor para depositar la basura (enfrente del centro escolar), ni se ha terminado y allí está, peor ha resultado porque a mí me ha generado un problema mayor”. (Directora del centro escolar, comunicación personal, junio de 2015)

Todos los entrevistados enfatizan que el involucramiento de las autoridades, sobre todo las municipales, ha sido clave en el desarrollo de las comunidades y en el mejoramiento de la seguridad y convivencia. Los promotores de la alcaldía han sido los representantes del Estado más cercanos a la población, pero desde el cambio de gobierno municipal no se ha presentado ningún representante en las comunidades.

Aparte de que no hubo seguimiento de los proyectos de desarrollo, incluso los programas de emprendedurismo y de reinserción de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, la prestación de servicios públicos, que se había restablecido después de muchos años de ausencia estatal en la zona, tampoco se está manteniendo al mismo nivel que durante el proceso de pacificación. El problema, por ejemplo, de la basura que se había previsto resolver con la construcción de contenedores ecológicos, quedó a medias por mucho tiempo, como ya indicaba la directora del centro escolar. El hecho de que la nueva administración municipal, al fin, llegó a la zona para inaugurar un trabajo que había quedado a medias, ha provocado más escepticismo en los habitantes hacia la alcaldía, quienes muestran un resentimiento fuerte aludiendo a que las inversiones y la presencia del Estado solo fueron para lograr intereses propios, que ha sido más un trabajo cosmético en vez de un verdadero interés en el desarrollo de la comunidad.

Pérez (2015) apunta que en la parte del fortalecimiento institucional también se han presentado dificultades vinculadas con algunas discrepancias entre los planes locales y el plan nacional. En concreto, se refiere a los programas enmarcados dentro del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” (MLV), que estaban relacionados de forma directa a las políticas nacionales relacionadas a la tregua entre pandillas. Si bien este esfuerzo (MLV) surge en el marco de una iniciativa nacional, en el camino, la visión de nación se modificó, lo que causó un desencuentro en la articulación de las instituciones (Pérez, 2015). A consecuencia de esto, se puede concluir que, por la falta de cumplimiento de las obligaciones y el mantenimiento de las funciones que debe cumplir el gobierno estatal, como indica Sepúlveda (2013), hay un **déficit de servicios** y un **déficit de legitimidad** del Estado.

La vulnerabilidad del Estado que surge de estos déficits, está relacionada al hecho de que por primera vez:

“Se abre el espacio consciente y permisivo por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los gobiernos central y local, a la participación de miembros de pandillas, [y que] (...) a los esfuerzos de prevención y promoción de convivencia ciudadana que ya se habían iniciado a través de los consejos municipales de prevención de la violencia, se suma el subcomponente de reinserción social, como parte del componente de generación de oportunidades” (Pérez, 2015).

Y es aquí donde entra en juego el aspecto territorial de las políticas de gobierno para recuperar el control estatal. En el marco de la “tregua”, la estructura pandilleril se abre a la posibilidad de que se inicien proyectos implementados por actores exógenos en este territorio y que se incorporen, mediante convocatoria abierta, miembros activos de su estructura. Siempre en el contexto de la “tregua” fue posible, con la anuencia y opinión de líderes de la pandilla Mara Salvatrucha (MS), trabajar en estos territorios (Pérez, 2015). Ahora, por la falta de legitimidad de las políticas del Estado y la falta de consolidación del control recuperado, existe el riesgo de que la situación en la zona se convierta nuevamente en una situación de inestabilidad e ingobernabilidad que justamente se había superado con el proceso de pacificación iniciado en 2012, pero que luego el mismo Estado parece haber dejado en abandono.

Asesoramiento en el fortalecimiento comunal

El asesoramiento en el fortalecimiento comunal está relacionado con la **prevención cultural** de violencia, en el sentido de que está enfocado en la organización, formación y movilización ciudadana. En los proyectos puestos en funcionamiento por la administración anterior del municipio de Santa Tecla, con respaldo de diferentes ministerios y organizaciones no gubernamentales, se crearon espacios de participación comunitaria para reconstruir el tejido social y fortalecer el liderazgo comunal. Sin embargo, en la presente investigación se pudo constatar que los logros en el fortalecimiento comunal no se han podido consolidar por varias razones. Primero, la falta de presencia de la alcaldía en las comunidades para dar seguimiento al trabajo comunitario parece haber tenido un impacto negativo en el aspecto organizativo del tejido social, como demuestran los testimonios, porque la gente ya no quiere organizarse.

Ficha testimonial 42

“Aquí la directiva nunca ha funcionado. Nosotros por lo tanto formamos un comité entre las iglesias y líderes comunales y este comité es el que le dábamos vida, en el que trabajábamos todos para que se hicieran las fiestas gastronómicas y otras activida-

des en esa época. Pero este comité prácticamente ha desaparecido, no oigo de la directiva acá, no hay un nivel organizativo, no se ve; solo un directivo que es el que siempre ha andado haciendo 'mil usos', es el único que veo involucrado en actividades, pero de los demás no se oye". (Habitante de San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Segundo, se ha generado una vulnerabilidad de actores y líderes locales, quienes por su involucramiento en el trabajo comunitario, pudieran sufrir posibles repercusiones por parte de la pandilla al momento de un estancamiento del apoyo y respaldo estatal.³¹ No se ha podido constatar casos concretos, pero el temor que algún día la pandilla les pudiera reclamar está vigente, por lo que la gente ya no quiere organizarse. Una presencia más activa de la alcaldía pudiera evitar ambos escenarios, sin embargo, justo el hecho de que la alcaldía está ausente en las comunidades, ha generado escepticismo hacia las autoridades socavando la credibilidad y la legitimidad del Estado.

Tercero, Pérez (2015), por su parte, señala que:

"Los procesos de organización comunitaria han estado fuertemente marcados por configuraciones de relaciones de poder político partidario, expresados en vínculos preferenciales y clientelistas entre los partidos políticos gobernantes de turno en los gobiernos municipales y los liderazgos de turno en las ADESCO de los asentamientos. Lo anterior, ha contribuido a generar en los habitantes y sus organizaciones dependencia, falta de autonomía y de autogestión comunitaria".

Es así, como demuestra también el siguiente testimonio, que el Estado ha perdido su credibilidad ante las comunidades.

Ficha testimonial 43

"En realidad lo que hizo funcionar esto es que trabajábamos juntos, la municipalidad, la Policía comunitaria y la población de acá de la colonia. Un buen trabajo, pero eso fue antes. Ahorita la alcaldía está ausente, bastante ausente, antes sí nos reuníamos bastante, incluso teníamos un programa de trabajo a realizar junto con los promotores; estaba la dirección de convivencia ciudadana, su representante venía a la colonia dos veces por sema-

31 En todos los años anteriores, previo al proceso de pacificación, había sido muy complicado, sino imposible, organizarse como comunidad por la presión de la pandilla. Hay ejemplos de miembros de la Junta Directiva que han sido asesinados por este motivo. Sin embargo, a partir de la tregua y la firma del acuerdo Municipio Santa Tecla Libre de Violencia, se habían cambiado las condiciones. Primero, la Mara Salvatrucha cumplió con uno de los compromisos dentro del MLV ante la sociedad y el Estado, de 'promover que la organización social que ellos han creado se sume como parte de las fuerzas que contribuyen al desarrollo local'. Segundo, en San José del Pino y San Rafael se crearon ADESCO al inicio de 2013, en estrecha coordinación con la alcaldía de Santa Tecla, como requisito formal para implementar proyectos de desarrollo que empezaron en el mismo año.

na, y se iba viendo la mejoría de nuestra población. Actualmente no, ellos no están trabajando, hasta ahorita no se ve mucho de esto. Nosotros tampoco buscamos la alcaldía por el clima de desconfianza que hay, no vamos a buscar a alguien que nosotros consideramos que de alguna manera también nos ha fallado. Desconfiamos bastante en lo que es la Policía, el Gobierno, sentimos que el ochenta por ciento [es] mentira, solo como para utilizar a la población para el beneficio de unos pocos. Entonces mejor no buscamos, si podemos hacer algo como pobladores en bien de nuestra comunidad, lo hacemos, pero no buscamos mucho la ayuda ni de la comuna, ni de lo que es la alcaldía de Santa Tecla o la ADESCO en nuestra colonia ni mucho menos el Gobierno central, no lo hacemos” (habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, enero de 2016)

A esto se suma la política de rotación periódica de los miembros que conforman la ADESCO, en primer lugar, como indica Pérez (2015) “porque cada dos años son electos sus miembros, y en segundo lugar porque cada cambio de Gobierno local las reconstituye manipulativamente para que se adapte a sus líneas de acción”. Es así que las propias políticas públicas municipales en la práctica influyen de manera negativa en el fortalecimiento comunal, contribuyendo así a una erosión de la credibilidad del Estado.

Como conclusión se puede decir que el Estado ya no se enfoca en la **prevención cultural** de la violencia en las comunidades San José del Pino y San Rafael lo que, por el momento, genera un efecto negativo en la legitimidad del Estado. La participación ciudadana, eje central de las políticas de seguridad pública del Gobierno central, se ha perdido por la falta de incentivos por parte del mismo Estado, para actores claves dentro de la comunidad por su desempeño laboral en función del trabajo comunitario.

Promoción de convivencia

La promoción de convivencia está relacionada tanto con la **prevención situacional** de la violencia -enfocada en la planificación y en el ordenamiento del terreno, el espacio público y los servicios municipales-, como con la **prevención instrumental**, lo que se refiere a herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulación, orientadas a elevar la buena convivencia. En este marco, en San José del Pino y San Rafael, se rehabilitaron zonas verdes con áreas de descanso y de sano esparcimiento para la niñez y la juventud, se mejoró la vía de acceso, la transitabilidad peatonal e iluminación de la zona. Es así como después de muchos años de ausencia del Estado, con el consiguiente descuido del espacio público, se han mejorado las condiciones físicas de las comunidades contribuyendo así a la promoción de la convivencia. Sin embargo, en la presente investigación se ha podido constatar que, ni el Estado ni el municipio están dando seguimiento a la promoción de convivencia en la zona. El despliegue del CAM,

que antes tuvo un papel activo en la prevención situacional y en la prevención instrumental de la violencia, ya no cubre la zona por los bajos índices de violencia en las comunidades, aunque el director del CAM enfatiza la importancia de la presencia del Estado al mencionar:

Ficha testimonial 44

“Nuestra prioridad como CAMST se ha movido a otras áreas, definitivamente estoy seguro que dentro del diseño de los programas y proyectos que tiene la alcaldía, deberá estar incluido El Pino, porque es una área importante, ya tuvimos la experiencia que usted ya señaló y no podemos dejar que se pierda ni se caiga, entonces para eso necesitamos presencia municipal, presencia gubernamental, articulación de servicios y esa generación de confianza con la ciudadanía para que no se revierta el proceso”. (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

No obstante, el hecho de que las municipales cuenten con una amplia estructura municipal vinculada con el trabajo de prevención de la violencia, no siempre favorece la implementación de las acciones, debido fundamentalmente a la falta de canales claros y constantes de comunicación, a las dificultades de coordinación y a la duplicidad de acciones que sobre todo a nivel territorial se generan (Pérez, 2015). En el caso de San José del Pino y San Rafael, entonces, la presencia activa de la alcaldía y del Gobierno central, ha quedado pendiente, como también afirma el actual jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino.

Ficha testimonial 45

“No hay visitas de ningún miembro de la alcaldía, recuérdense que tuve la mala suerte de que desde que yo vine acá, la alcaldía pasó a otra administración y todo eso se ha perjudicado. Más antes me recuerdo teníamos visitas de promotores sociales de la alcaldía y ahora hasta el momento ninguno se ha acercado acá. Del Departamento de Convivencia, según tengo entendido, no están activos ahorita trabajando con las comunidades, por escasez de personal que dicen que tienen, y por eso no hay presencia todavía activa de ellos acá en estos lugares, se espera que se incorporen en cualquier momento, pero hasta el momento que estamos, no nos han visitado”. (N. Rivas Arroyo, actual jefe del puesto de Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015).

En la investigación anterior se pudo constatar que, con respecto a la convivencia, han quedado pendientes varios temas, entre otros aspectos administrativos legales como los títulos de propiedad de las casas. Las condiciones de muchas viviendas son mínimas, lo que perjudica la convivencia y genera muchos casos de violencia intrafamiliar; la categoría de violencia que más

se da en la zona, según indicaba el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino en la investigación anterior. Con la ausencia del Estado y la falta de confianza en la Policía, el Estado está fallando en promover la buena convivencia. Eso está relacionado también al siguiente punto.

Atención a víctimas de violencia

Con la intención de dar mayor atención a víctimas de violencia y, a la vez prevenir la violencia en las comunidades bajo estudio, la anterior administración municipal del alcalde Ortíz había iniciado un proyecto de mediación de conflictos. El objetivo de los puntos de mediación es resolver conflictos que puedan surgir en el marco de la convivencia, situaciones que no se conviertan en delito, y se encuentren tipificados en las ordenanzas contravencionales (Pérez, 2015). Se han capacitado, con apoyo del PNUD, a representantes de las comunidades en la mediación de conflictos, y se montó una pequeña "Oficina de ADESCO y Punto de Atención Comunitaria" al lado del puesto policial, inaugurada por las autoridades municipales.³² Para garantizar la continuidad de este proceso, como indica Pérez (2015), se ha promovido la firma de un convenio entre la Procuraduría General de la República (PGR) y la alcaldía, que define los roles de cada institución: la asistencia y el seguimiento están bajo la responsabilidad de la PGR, y la alcaldía es la instancia responsable de la sostenibilidad y del apoyo logístico. Sin embargo, todos los habitantes y otros actores locales que han contribuido a la presente investigación, confirmaron que no está funcionando la oficina ni el trabajo de mediación en las comunidades.

Ficha testimonial 46

"Aquí al lado del puesto policial hay una oficina, es para hacer conciliaciones, pero no se ha activado. Se vino a inaugurar, pero hasta el momento ni [la] Procuraduría, ni [la] alcaldía se han acercado para continuar con este proyecto. Sí fue inaugurado con la nueva administración, vino el señor alcalde d'Aubuisson a inaugurarla, pero hasta el momento nunca se ha llevado algún proceso y no se ha abierto y no se ha habilitado. Según había entendido hay tres personas capacitadas de las comunidades, incluso ellos tampoco se han acercado a este lugar. Así que creo que esto ha colapsado". (N. Rivas Arroyo, actual jefe del puesto de Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

La falta de seguimiento al tema de mediación y la falta de funcionamiento de la oficina local, ha provocado más escepticismo de los habitantes hacia la municipalidad, convirtiéndose en otro tema en lo que el Estado está perdiendo su credibilidad.

32 Irónicamente, la oficina fue inaugurada dos veces, por la administración municipal saliente del alcalde Ortíz (FMLN), y luego por la nueva administración del alcalde d'Aubuisson (ARENA). Sin embargo, a pesar de las inauguraciones, no se ha dado seguimiento al funcionamiento de la oficina en el tema de mediación de conflictos y atención a víctimas.

Ficha testimonial 47

“Esta oficina no ha trabajado, prácticamente solo la hicieron, y si usted pudiera ver allí, hasta monte ha nacido por la puerta, no la han usado para nada desde que se hizo, solo fue la propaganda. Nosotros como iglesia, sí, hacemos esta actividad, propi[a] de nosotros, de mediar entre las familias cuando hay problemas entre [ellas], entre los vecinos, vamos y nos metemos como iglesia, pero la municipalidad en esa área brilla por su ausencia también”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

A pesar de que varios representantes de las comunidades habían sido capacitados en el tema de mediación de conflictos, por la falta de seguimiento al tema por parte de las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales como el PNUD, los habitantes buscan a través de sus propios medios la forma de mediar sus conflictos, por ejemplo, con las iglesias como demuestra el testimonio, pero también a través de mecanismos de control de la pandilla.

Ficha testimonial 48

“Nunca se ha practicado en sí esa teoría que ellos tenían de mediación. Habían capacitaciones de representantes de la comunidad, pero no se han puesto en práctica, porque en sí la gente busca líderes que les solucionen o trate de solucionar el problema y aquí la gente ve como líderes a los jóvenes de las pandillas, entonces cualquier problema, cualquier tema se rebusca a ellos y ya ellos buscan la manera de solucionarlo sin necesidad de usar ningún tipo de oficina ni tampoco mediadores que ellos tengan ya capacitados. Porque aquí son los líderes pandilleros que buscan la solución en cuanto hallan problemas, e incluso, problemas entre vecinos que se han dado por estar peleando por alguna propiedad, ya ellos llegan y dicen ‘miren, busquemos solución, busquemos las medidas correctas’ y ya la gente se tranquiliza y ya se soluciona el problema. Incluso a veces dentro de ellos, si alguno de ellos quiere pasar de los lineamientos que ellos mismos tienen, ya solo se busca el líder más fuerte y ya se soluciona el problema también”. (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016).

“Los procesos y puntos de mediación de conflicto comunitario abren las puertas a dos procesos importantes: la constitución de la comunidad y de liderazgos propios como actores de mediación de conflictos, y la institucionalización de procesos estatales para el control de relaciones de poder que están en la base del apareamiento de conflictos y violencia”. (Pérez, 2015)

Sin embargo, los testimonios claramente demuestran que para una parte de la población, la pandilla sigue teniendo autoridad por su liderazgo en

el manejo de problemas de convivencia. Al mismo tiempo, se ha podido constatar una erosión de la autoridad legítima del Estado en asegurar la seguridad y convivencia en la zona, lo que está relacionado a la percepción que la gente tiene de la Policía comunitaria, en la que ya no tienen la misma confianza que durante el proceso de pacificación.

Mason (2005) hace referencia a la capacidad del Estado para mediar conflictos sociales, como un indicador del grado de legitimidad y de calidad de su autoridad pública. En base a los resultados de sus políticas municipales (rol de la alcaldía) y nacionales (rol de la PGR), hay que concluir, que el Estado no ha logrado consolidar su control social en las comunidades, dejando la mediación de conflictos en manos de la pandilla, perjudicando así su propia legitimidad.

Esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo

Los esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo, están relacionados con la **prevención social** de la violencia, en el sentido de la promoción y el desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad. Los proyectos de reinserción que se implementaron con los jóvenes en riesgo en San José del Pino y San Rafael, por parte de la alcaldía con asesoramiento técnico de varios ministerios y financiamiento de organizaciones no gubernamentales, tenían como objetivo principal romper el círculo vicioso de usar la violencia para sobrevivir. A través de este componente, se buscaba ofrecer a los jóvenes dos posibilidades de inserción, una de ellas orientada a la empleabilidad dentro del sector formal y, la otra, a promover la autoempleabilidad, a través de la generación de emprendimientos encadenables (Pérez, 2015).

“Hasta este momento ninguna institución con presencia en estos territorios había trabajado de manera directa y abierta con jóvenes miembros de grupos pandilleriles, (pero) el municipio de Santa Tecla (...) decide aceptar el reto de un trabajo directo con jóvenes miembros de pandillas e iniciar un proceso de diálogo con los líderes de la pandilla que habitan en el asentamiento” (Pérez, 2015).

Un agente policial de la base de Policía comunitaria en San José del Pino describe lo novedoso de este trabajo.

Ficha testimonial 49

“Al principio, cuando empecé a trabajar aquí, había mucha ayuda para los jóvenes acá, realmente me quedé un poco sorprendido porque no había vivido ese ambiente que se vivía acá, la gente era beneficiada por los proyectos, y eso ayudó también a que las pandillas bajaban un poco su agresividad en esta zona, por la

presencia de estas organizaciones y la ayuda que también ellos tenían conforme de ser jóvenes emprendedores, les enseñaban a cultivar la tierra, les enseñaron a producir pescado, entonces eso fue bueno al principio". (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Pero a pesar de los buenos resultados y las expectativas que los proyectos generaban en los jóvenes participantes, los proyectos han quedado estancados desde finales de 2013. Algunas personas involucradas en las comunidades, expresaron su inquietud por la falta de continuidad, ya que otro aspecto clave del proceso de reinserción es mantener a los jóvenes ocupados para evitar que participen en hechos violentos o ilícitos. Según el actual jefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino, hoy en día se ve un aumento de delincuencia en la zona en comparación con el período cuando los jóvenes estaban involucrados en los proyectos de reinserción.

Ficha testimonial 50

"Hasta donde yo tengo entendido, ellos continúan delinquiendo, desde que yo vine aquí en febrero 2015, no ha habido ningún cambio de mejoras, pero anteriormente sí, se tenía bastante control sobre ellos, porque algunos de ellos eran beneficiarios de algunos programas de ONG. A raíz de la captura de estos líderes casi todo se ha echado a perder, pero los proyectos han fracasado sobre todo por la falta de financiamiento y seguimiento de parte de las organizaciones y la alcaldía. Si hubiera habido un seguimiento tanto financiero como apoyo técnico de parte de las autoridades, estos proyectos pudieron haber continuado, y creo que la comunidad estaría mejor. Allí fracasaron en este aspecto". (N. Rivas Arroyo, actual jefe de puesto Policía Comunitaria en San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

El equipo de trabajo para la implementación del proyecto estaba conformado por representantes de la alcaldía, un miembro del Programa de Proveedores (PDP) de la Cámara de Comercio y representantes de organizaciones de cooperación internacional, como el PNUD (Pérez, 2015). El Director del CAM de Santa Tecla, apunta a la falta de financiamiento de los proyectos por parte de la cooperación internacional y de la alcaldía, como la principal razón del estancamiento de los proyectos de reinserción. Pérez (2005), de su parte, enfatiza que "este tipo de proyectos solo se puede realizar en un momento favorable donde la lógica de reinserción de la seguridad ciudadana predomina sobre la represiva. Además, según indica el mismo autor, los proyectos económicos que pretenden afrontar la exclusión primaria deben generar fuentes de ingresos duraderas que si bien no serían similares a las ganancias de las actividades delictivas, sí deben permitir llevar una vida digna". Por último, como indica Pérez, "hay

que tomar en cuenta que puede haber una agenda oculta en la dirigencia de las pandillas que visualizan estos momentos de calma como una oportunidad para reforzar su poder en los territorios". En la práctica, entre los habitantes de San José del Pino y San Rafael, la falta de seguimiento de los proyectos de reinserción ha causado sobre todo escepticismo hacia el Gobierno central y municipal.

Ficha testimonial 51

"Vemos un alcalde no cercano a esta población, vemos un Gobierno apático también sin mayor seguimiento de lo que estaba haciendo antes como los talleres vocacionales, ayuda a los muchachos, a quererlos sacar de la delincuencia en la que habían caído, prácticamente todo se ha perdido, estamos a cero acá. Todavía hay unos intentos de mantener la cría de peces, pero la gente con sus propios esfuerzos queriéndolo sacar adelante, pero ya no se ve el mismo apoyo que había antes, incluso de las instituciones gubernamentales y exteriores ya no se le ve el mismo apoyo". (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Esta falta de seguimiento de los proyectos de reinserción, ha dejado a los jóvenes con una desconfianza en las autoridades, según expresa un habitante, ya que los jóvenes ya no querían cooperar en la presente investigación:

Ficha testimonial 52

"Hasta donde tengo entendido, hay una desconfianza, tristeza, incluso hasta enojo de no tener la confianza y de no tener esa oportunidad de tener inserción dentro de una sociedad y que siempre sean señalados, marginados y etiquetados. Tienen una desconfianza total en las autoridades. Durante el proceso de pacificación quizás podrían haber tenido su desacierto, pero no es como ahora, ahora es el triple quizás de lo que pudieran sentir al principio cuando se creó este proyecto, y ellos fueron logrando la confianza mientras vieron que sí era posible, pero dados los problemas y como vino a caer todo el proyecto, obviamente se iba a crear otra vez una desconfianza más fuerte, un enojo más fuerte, se sienten totalmente engañados". (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, enero de 2016)

Como conclusión, en el tema de reinserción de jóvenes en riesgo, las autoridades han perdido la credibilidad y la confianza de la población involucrada en estos proyectos. Esto coincide con Pérez (2015), quien apunta al fracaso de las expectativas de superación de las condicionantes de exclusión económica y social como un factor externo que podría quebrar la dinámica del trabajo en el tema de la reinserción. La falta de sostenibilidad de los proyectos ha causado que el Estado no ha logrado consolidar el

control social en las comunidades, dejando de lado las expectativas que había generado de propiciar empleos, contribuir a un mejor sustento local y reducir la estigmatización de la comunidad y de sus habitantes.

4.4. ¿Quién tiene el control?

Ahora, con base en los antecedentes de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael- donde por muchos años la Mara Salvatrucha tenía el control total de la zona- y de los resultados del proceso de pacificación que, según los primeros índices en 2014, llevó a una recuperación del control social y territorial a favor del Estado, es pertinente hacer el análisis de quién tiene el control hoy en día. El primer paso en recuperar el control estatal ha sido el establecimiento en 2012 del puesto de Policía comunitaria en San José del Pino. Fue a través de un operativo de varios días que se logró establecer el control coercitivo, aunque por algún tiempo provocó mucha resistencia de los miembros de la Mara Salvatrucha .

Ficha testimonial 53

“A ellos (la pandilla) les costó ceder el terreno a la Policía, incluso nosotros llegamos a apoderarnos del estadio donde ellos mantenían su planificación y todo eso, era la base de ellos donde nosotros llegamos a apoderarnos. Al principio ellos no querían aceptarnos, nos insultaban, nos amenazaban y todo tipo de hostigamiento para que nosotros desistiéramos y pudiéramos abandonar, pero sobrevivimos a todo eso y poco a poco se iba ganando control y territorio de la zona como tomando el mando, tomando la responsabilidad en la seguridad de la colonia”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La presencia permanente de la Policía, sin embargo, no implicó que automáticamente el Estado tenía el control total de la zona. La teoría de Villalobos (2015) de que una vez el poder coercitivo ha tomado el terreno, tiene controlados a los delincuentes y ha restablecido la seguridad, como condición para luego implementar proyectos de desarrollo, en la práctica no es tan lineal como se plantea. Al respecto, es importante diferenciar entre **presencia** y **control**. Es pertinente entonces, en el debate sobre control territorial, tomar en cuenta que mientras que haya presencia de la Policía en una zona donde hay también presencia de una pandilla, se trata, por lo menos al inicio, de un control compartido. Para aumentar paulatinamente el control, es necesario que haya suficientes recursos y respaldo institucional.

Ficha testimonial 54

“Fue un control compartido, porque no podemos negarlo que ellos tienen su propio sistema de control, no se puede ocultar, porque usted entra allí, usted ve que hay personas de ellos en

cada entrada, en cada esquina, aunque no están uniformados, pero es su tipo de sistema de control, no podemos negarlo, aunque la policía en cuestión de seguridad se puede decir que maneja también parte del control, o sea es compartido. Cualquiera que crea que la Policía tiene el control total, yo como exjefe no coincido con esa idea, porque tener el control absoluto de parte de la Policía implica más personal, implica un respaldo efectivo de la institución, así sí, se mantuviera, pero con los pocos recursos y el poco apoyo que uno tiene de otras unidades, es imposible". (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

Un aspecto operativo del modelo de Policía comunitaria, es el mapeo de la zona donde la Policía tiene presencia en cuanto a factores de riesgo social y situacional y factores socio comunitarios de protección. Un factor de riesgo social son los grafitis alusivos a la pandilla, que son una forma de comunicación y de clasificación de una área según el concepto de **territorialidad** a lo que refiere Gutiérrez (2009). Para las pandillas y maras, los grafitis son de suma importancia para demarcar su territorio, como es también el caso en San José del Pino y San Rafael.

Imagen 1

“Grafiti de Pandilla MS en base policial de San José del Pino”



Fuente: Base de la Policía comunitaria en San José del Pino, 2014.

Durante el proceso de pacificación, se logró una participación activa de los miembros de la Mara Salvatrucha para borrar sus grafitis, en el marco de promover la seguridad ciudadana y la convivencia. El Plan El Salvador Seguro, que entró en vigor después en 2015, contempla el eje de Cultura, Deporte y Recreación para Todos y Todas que incluye también la acción de limpieza de grafitis elaborados por grupos de pandillas. En este marco, el Gobierno de Salvador Sánchez Cerén, lanzó en junio de 2016 su campaña nacional por cero grafitis.³³ El discurso del presidente al respecto de los grafitis tiene un enfoque cultural promoviendo la paz; sin embargo, según el concepto de **territorialidad**, hay que considerarlo sobre todo como un elemento político-estratégico para recuperar el control territorial y preservar la soberanía sobre el territorio. Al borrar los grafitis, la pandilla pierde la clasificación y la comunicación como elementos de su estrategia territorial. En el caso de San José del Pino y San Rafael, se ha podido constatar desde 2015, que la Mara Salvatrucha ha vuelto a marcar su territorio con grafitis. Dado que el territorio siempre requiere esfuerzos constantes para establecerse y mantenerse (Gutiérrez, 2009), se puede concluir que el Estado no ha podido consolidar el control social y territorial por haber dejado en abandono el proceso de pacificación.

Imagen 2 “Grafiti de Pandilla MS en San José del Pino”

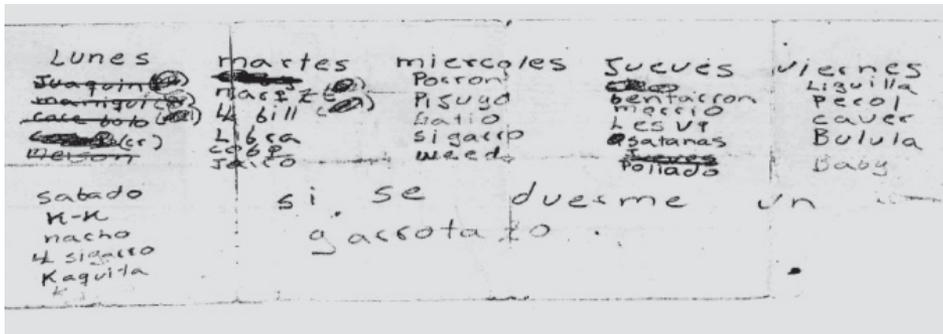


Fuente: Base de la Policía comunitaria en San José del Pino, 2014.

33 Sobre la campaña del borrado de grafitis, el presidente Sánchez Cerén dijo que en las paredes y muros de las comunidades no pueden existir mensajes de intimidación y odio. “Tenemos que comenzar a eliminar todos esos mensajes negativos y cambiarlos por mensajes de esperanza, de vida”, dijo el gobernante. Aseguró que el Gobierno continuará consolidando la presencia del Estado en los territorios y abriendo espacios para una convivencia pacífica, para que los jóvenes puedan ocuparse de labores constructivas, que fortalezcan su espíritu y su intelecto. <http://www.el salvadornoticias.net/2016/06/21/salvador-gobierno-inicia-limpieza-grafitis-nivel-nacional/>

Otro elemento de territorialidad, es el ejercicio de control físico, que se logra controlando lo que está dentro y fuera del área clasificada (Gutiérrez, 2009). La siguiente ilustración es un esquema de control de la Mara Salvatrucha que fue incautado por la Policía comunitaria en San José del Pino en 2013.

Imagen 3



Fuente: PNC. Incautación de información a miembro de la Mara Salvatrucha que ejerce control territorial en la zona bajo estudio.

Cada día y noche hay jóvenes miembros de pandilla que controlan las entradas principales y el interior de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. El comentario “si se duerme, un garrotazo”, demuestra que entre ellos utilizan la violencia para mantener la disciplina interna. No solo la violencia interna de grupos criminales, sino el uso de violencia en general es un factor determinante de control territorial. La extorsión es uno de los medios más practicados por la pandilla para ejercer control. Uno de los logros del proceso de pacificación en la zona bajo estudio ha sido una disminución de extorsiones resultando en mayor acceso público. Sin embargo, en una entrevista de 2015, un agente destacado en la colonia San José del Pino indica no solo que el sistema de controlar las entradas por la pandilla aún se mantiene, sino también que el control de la pandilla supera el control de la Policía.

Ficha testimonial 55

“Ellos (los pandilleros) tienen el control aquí en la colonia, porque nos superan en número. Son, qué sé yo, unos 50 o 60 jóvenes que andan allá en la calle con su celular, nosotros hemos registrado a jóvenes que en su celular le hemos encontrado mensajes que dicen: “Hey ahorita está sola La Pluma”. La Pluma es una entrada que está por el hospital San Rafael, “no hay policías ahorita”. Esto quiere decir que ellos nos andan controlando. Entonces en ese aspecto ellos mantienen el control. Durante el proceso de pacificación también tenían control, siempre se mantenían los grupitos fumando marihuana con los teléfonos

aquí, con los famosos postes que le llamaban, ellos que están allí controlando la entrada y salida de vehículos. Siempre lo ha sido, pero realmente carecemos de personal. Acá las patrullas deberían de ser por lo menos de 10 elementos cada uno, pero somos doce en total, tres patrullas de cuatro elementos, realmente somos pocos los que andan en la calle. Con más personal se podría controlar mejor, claro, porque son nueve entradas. Qué sentido tiene que dos o tres agentes estén en una entrada si en las otras ocho no hay nadie, entonces no tiene sentido". (Agente de la PNC, destacado en la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Ahora, en el análisis del proceso de pacificación, se ha podido constatar que justamente la combinación de tener presencia policial y presencia del Estado a través de servicios públicos y proyectos de desarrollo, ha marcado la diferencia respecto al control territorial. La ecuación de control territorial, en ese sentido, tiene varios componentes, como explica el Director del CAM de Santa Tecla.

Ficha testimonial 56

"La ecuación de control territorial tiene varios componentes: presencia de las instituciones nacionales, la presencia de los servicios municipales, la interacción de ONG y sociedad civil en el sector y, por supuesto, la participación ciudadana a favor de los objetivos que tiene el municipio y los objetivos que tiene el país. Si esos componentes de esa fórmula de control están articulados y van en línea, se va evolucionando. En este caso de la comunidad El Pino, a mi juicio, se ha ido evolucionando. Un factor obviamente es el factor uniformado, la presencia institucional, pero el control realmente lo da la ciudadanía quienes controlan un territorio. A mi juicio en El Pino bajo esta óptica, yo he visto los reportes que hay presencia, se dan campañas médicas, la alcaldía entra y sale cuando quiere, los servicios básicos se proporcionan, los servicios públicos se proporcionan, hay interacción, cuando hay un problema de convivencia llaman al CAM para que lo resuelva, así que a mi juicio es la ciudadanía que tiene el control en El Pino como resultado de las políticas del Estado". (G. Cáceres, director actual del Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla, comunicación personal, enero de 2016)

El panorama dibujado en este testimonio, sin embargo, no corresponde con la situación actual. Aunque el Estado había logrado muchos avances en recuperar el control social y territorial en las comunidades, el haber dejado los proyectos sin seguimiento desde finales de 2013 resulta haber sido prematura para poder consolidar el control, como argumenta también el exjefe de la base de Policía comunitaria en San José del Pino.

Ficha testimonial 57

“Ellos (los pandilleros) en algunas ocasiones y expresiones, ya estaban como conforme[s] a que fuéramos nosotros que dirigiéramos la situación en cuestiones de seguridad y todo eso. Pero no fue del todo, porque ellos estaban esperando ver resultados más positivos de los que se estaban dando, y eso como que iba flexibilizándolos a ellos y dándonos un poco más de autoridad a nosotros. Yo más creo que si se hubiera seguido trabajando con ese ritmo que llevábamos, a estas alturas ellos ya hubieran dejado de preocuparse por tener el control ellos y dejarnos en su totalidad la seguridad a nosotros” (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

La experiencia estudiada, está en línea con el análisis de Savenije (2011) que señala que los “programas de Policía comunitaria pueden resultar inefectivos para resolver los problemas de inseguridad, porque hacen poco para aliviar los problemas fundamentales: pobreza, desempleo, falta de acceso a educación de calidad, servicios de salud etc.” Aparte de la falta de sostenibilidad de los proyectos, hay que añadir un cambio a nivel operativo de la Policía comunitaria relacionado a la **sectorización**, que ha debilitado mucho la efectividad de la fuerza policial. Entendida en los parámetros de la Filosofía de Policía Comunitaria:

“La sectorización puede considerarse como una estrategia para estrechar la relación entre la Policía y la comunidad (...), no se limita a la distribución del territorio desde el punto de vista estrictamente geográfico, su importancia central radica en la asignación permanente, con responsabilidades concretas, de policías a los diferentes sectores identificados’ (PNC, 2011).

Entre las ventajas de la sectorización están:

“Rescata el sentido de responsabilidad específica de cada patrulla por lo sucedido en un sector concreto, obliga a que los funcionarios policiales conozcan más y mejor que nadie el sector al que han sido asignados, favorece que la comunidad y los ciudadanos conozcan mejor que nadie a los y las Policías, y supone conocimientos más detallados sobre zonas específicas, lo que facilita el ejercicio de planificación y evaluación de resultados” (PNC, 2011).

Sin embargo, la ampliación del territorio en el marco de la sectorización también puede generar riesgos y efectos adversos a la operatividad del modelo de Policía comunitaria.

Ficha testimonial 58

“Cuando yo estaba administrando ese lugar, me dieron un determinado sector, pero a poco tiempo quisieron ampliármelo por el hecho de haber reducido la incidencia, pero todavía no habíamos terminado el trabajo comunitario de mapear, de sectorizar, no habíamos cubierto todo el sector. Es así que cuando yo salí, se autorizó esa ampliación del sector lo que considero prematura, porque nada más llevábamos como año y medio de estar trabajando y ya querían ampliar la zona de operatividad, pero eso tiene que ir gradualmente. La ampliación de una zona tendría que corresponder con un aumento de personal, con más recursos y más apoyo de otras instituciones, pero aquí es al contrario, le amplían la zona a uno y muchas veces tiene que cubrir más territorio pero con menos personal y todo eso viene a poner dificultades en la operatividad, de poder dar un resultado positivo”. (Cabo Martínez, exjefe de la base de Policía comunitaria San José del Pino, comunicación personal, febrero de 2016)

En teoría, según el Plan Quinquenal de Desarrollo, el Gobierno tiene el objetivo de mantener un número de elementos policiales adecuado a las necesidades del país. Sin embargo, en base al análisis de la situación actual, a nivel local de las comunidades San José del Pino y San Rafael, hay que concluir que el número de elementos policiales no es el adecuado para consolidar el control territorial del Estado. El déficit del mecanismo de sectorización, es que el índice de incidencia es el principal indicador para una ampliación de un sector de operatividad. Irónicamente, en el caso de San José del Pino, la fortaleza de la Policía comunitaria de haber bajado los índices de incidencia en el sector, se convierte en una amenaza para la continuación de su trabajo. Con el mismo personal, se tiene que mantener el control sobre un territorio más amplio lo que, lógicamente, llevará a un aumento del índice de incidencia. Este aumento, tiene un efecto negativo en la percepción de seguridad de la población lo que, en consecuencia, afecta de forma negativa la confianza en la operatividad y efectividad de la Policía comunitaria.

Por lo tanto, en el caso de recuperar el control territorial en una zona de alto riesgo, donde existe el poder y el control de un actor armado no estatal, es clave que la operatividad y la efectividad de la Policía comunitaria serán garantizadas con suficientes recursos materiales y humanos. Solo una Policía comunitaria que logra mantener el control sobre el territorio, logra consolidar la confianza de la población, aspecto clave para su efectividad. El indicador principal para implementar la sectorización, entonces, no debe ser la incidencia sino la confianza de la población como ente principal de la Policía comunitaria.

Ficha testimonial 59

“Actualmente, solo hablo personalmente, setenta por ciento para mí lo tiene el control la pandilla, y un treinta por ciento la Policía. Durante el proceso de cambio, la Policía quizás tenía el setenta por ciento, y el treinta era la pandilla, porque no podemos decir que era el cien por ciento la Policía, sería mentir. Pero hoy sí se ha ido perdiendo territorio, la Policía por las cuestiones políticas, en parte es la base comunitaria pero no tanto la base sino que las políticas de los gobernantes, ellos tienen mucho que ver en esto. En aquel momento que estábamos en el proceso de pacificación, mucha gente se había acercado a la Policía, y podemos decirlo así, se volviera la antena de la Policía, ahora no, hoy son antenas de los pandilleros, se retrocedió”. (Habitante de la colonia San José del Pino, comunicación personal, diciembre de 2015)

Este testimonio indica que la población se ha convertido nuevamente en las antenas de la pandilla para ejercer su control en el territorio. Además, apunta a aspectos políticos que han tenido, más que los defectos de la Policía comunitaria, un impacto negativo en el proceso de pacificación. Esta observación coincide con el pronóstico de Pérez (2015) que “el surgimiento de liderazgos llama la atención de partidos políticos (...), buscando su reclutamiento y captación. Este control político se puede extender a la organización comunitaria y a los proyectos que gestiona” convirtiéndose en una amenaza para los proyectos para combatir la violencia. Es así que el Estado está perdiendo a los habitantes como su socio estratégico en asegurar la seguridad ciudadana. Además, los componentes de fórmula de control, a los que se refiere el director del CAM, no parecen estar articulados ni van en línea, lo que demuestra que el Estado está fallando en consolidar su control social y territorial.

5. Conclusiones

Con la puesta en marcha de un proceso de pacificación, iniciado a partir de 2012 y fortalecido en el marco del acuerdo Santa Tecla Municipio Libre de Violencia firmado en 2013, el Estado ha podido abrir el espacio para recuperar el control social y territorial en comunidades que por décadas estaban bajo control total de la Mara Salvatrucha. La aplicación del modelo de Policía comunitaria, en combinación con proyectos de desarrollo social y económico, incluyendo a jóvenes miembros de pandilla a través de esfuerzos de reinserción, tuvieron un impacto positivo en el tejido social, la economía local y la seguridad ciudadana de los habitantes de San José del Pino y San Rafael.

Sin embargo, cambios de estrategias de seguridad pública con mayor énfasis en la represión, cambios de autoridades a raíz de elecciones presidenciales en 2014 y municipales en 2015, cambio del mando de la base

de la Policía comunitaria, y desarticulación de líderes locales representantes de la pandilla y de otros actores claves de la comunidad, han tenido un impacto negativo en el proceso de pacificación y de recuperación de territorio por parte del Estado.

Un análisis de las **dimensiones de control social y territorial de la pandilla** en San José del Pino y San Rafael, demuestra que aún se mantiene, en términos generales, una convivencia pacífica en las comunidades, como también un clima comercial más favorable para sus habitantes. Sin embargo, hay indicios de nuevas expresiones de violencia pandilleril aunque no necesariamente proveniente de los miembros de pandilla originarios de la zona.

El efecto del estancamiento de los proyectos de desarrollo, de la promoción de convivencia y de la reinserción de los jóvenes en riesgo y miembros de pandilla, más la captura de los líderes pandilleros en 2014, ha llevado nuevamente a una división de las dos comunidades y está generando un nivel de vulnerabilidad de los actores locales que habían estado activos en el proceso de pacificación.

La presencia permanente de la Policía en la colonia no implica automáticamente que el Estado tiene el control territorial total, ya que se pudo constatar que la pandilla todavía mantiene su propio sistema de control territorial. Déficits en la seguridad pública, en los servicios públicos y en la legitimidad del Estado favorecen también el control social de la pandilla sobre parte de la población en la zona.

Un análisis de las **dimensiones de control social y territorial del Estado** en las comunidades bajo estudio, demuestra que los habitantes hoy en día tienen otra percepción de la Policía, que ya no la definen como “Policía comunitaria”, por la falta de presencia visible y de eficacia policial pero, sobre todo, por la falta del trabajo comunitario con las comunidades como socios estratégicos, resultando en una inserción superficial.

Adicionalmente, la captura de los líderes pandilleros y un aumento de operativos represivos, han generado un clima de desconfianza de los habitantes hacia la Policía. También cambios y déficits en la operatividad de los cuerpos de seguridad, perjudican el trabajo de la Policía comunitaria: la falta de despliegue del Cuerpo de Agentes Municipales, efectos adversos del despliegue de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, una ampliación prematura del sector de operatividad, la falta de un enfoque en la inteligencia policial, y la falta de un marco legal apropiado y voluntad política para facilitar el trabajo comunitario inclusivo. La falta de seguimiento al tema de mediación de conflictos y atención para víctimas de violencia, implica que el Estado tampoco ha podido consolidar un modelo comunitario para prevenir la violencia y restaurar daños.

Se ha perjudicado el trabajo comunitario por falta de seguimiento y acompañamiento de parte del gobierno municipal de Santa Tecla y del Gobierno central en la implementación y financiación de proyectos de desarrollo local, promoción de convivencia y programas de reinserción. Es así que no se ha podido consolidar los efectos positivos de romper el círculo vicioso de usar violencia para la sobrevivencia.

Todo lo anterior ha causado un resentimiento fuerte en la población hacia las autoridades, además, se percibe que las inversiones y la presencia del Estado solo estuvieron motivadas por intereses propios. El Estado no ha logrado consolidar el control social y territorial en las comunidades por la falta de seguimiento al desarrollo de las comunidades, la generación de empleo y la contribución a un mejor sustento local.

En combinación con el hecho de que la pandilla ha mantenido su propio control, existe el riesgo que la situación en la zona se convierta nuevamente en inestabilidad e ingobernabilidad. La clave de recuperar el control social y territorial con éxito está en la combinación de asegurar la seguridad pública a través de la Policía comunitaria, dotándola con los suficientes recursos y respaldo, y prestar servicios públicos e implementar programas de desarrollo y reinserción con un enfoque a largo plazo e incluyendo a todos los sectores existentes. Por lo tanto, el Gobierno central y municipal deben enfocar sus esfuerzos, a revertir factores estructurales de violencia y exclusión social, en el marco de un plan de Nación que garantice la consolidación de control social y territorial del Estado en zonas de alto riesgo.

6. Recomendaciones

Se sugieren las siguientes recomendaciones con respecto a los desafíos actuales y futuros de la institucionalidad del Estado, como proveedor de políticas públicas y servicios de seguridad. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta las recomendaciones formuladas en base al primer artículo "Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo 'Santa Tecla Municipio Libre de Violencia'" publicado en la séptima revista de la ANSP (Zoethout, 2015). Todas las recomendaciones deberían ser requisitos indispensables para todos los responsables en la toma de decisiones para la elaboración de futuros planes en el marco de la seguridad pública. En concreto, son de mucha relevancia para la implementación del PESS en los municipios seleccionados por el Gobierno, dado que, por las características de las comunidades, se pueden considerar los programas implementados en San José del Pino y San Rafael como proyecto piloto y línea de base para las políticas de seguridad pública del actual Gobierno.

Para la Dirección General de la Policía Nacional Civil:

- Adecuar el número de elementos policiales no solo de acuerdo a la amplitud geográfica y a la densidad poblacional, sino también valorar aquellos sectores críticos donde existe mayor presencia pandilleril con el objetivo de superar la fuerza de control territorial.
- Definir la sectorización tomando como indicador principal la recuperación de la confianza de la población con el trabajo de la Policía comunitaria y no basarse solo en la incidencia delincriminal, dotándolos con los recursos materiales y humanos necesarios.
- Tomar en cuenta en el despliegue de los Cuerpos de Agentes Municipales, su interlocución entre la población y la municipalidad relacionada a la prevención situacional e instrumental de la violencia, apoyando a la Policía comunitaria en la promoción de la convivencia.
- Mantener más control de las funciones que la Fuerza Armada ejerce en los centros escolares en lugares vulnerables.
- Mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia policial para perseguir el delito y no a la persona.
- Garantizar procedimientos adecuados que busquen evitar daños colaterales causados durante operativos por unidades especializadas y velar por el cumplimiento de los derechos humanos.
- Actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial. para que en determinado momento no se perjudiquen los esfuerzos de reinserción y desarrollo local.
- Modificar los indicadores para el trabajo de la Policía comunitaria, dado que el trabajo comunitario no solo se debe medir en estadísticas de detenciones e incidencia delincriminal, sino en logros de convivencia y seguridad ciudadana como indicadores sociales.
- Contar con un marco legal que garantice la inserción comunitaria correcta para no vulnerar las condiciones laborales de los agentes de la Policía comunitaria.
- Contar con el involucramiento de todo el personal básico, ejecutivo y superior en la ejecución de la Filosofía de Policía Comunitaria (FPC) para no perjudicar el modelo en zonas de riesgo.

- Incluir las experiencias y lecciones de la FPC desde la práctica en lugares de alto riesgo en el coloquio de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Para el Gobierno municipal de Santa Tecla:

- Dar seguimiento institucional estructurado a los proyectos y servicios públicos iniciados a través de políticas municipales en la prevención de la violencia, reinserción, desarrollo local y promoción de convivencia; dado que la prevención de violencia es un trabajo de largo plazo.
- Designar trabajadores sociales en comunidades y colonias vulnerables para atender los servicios públicos y rescatar los valores culturales y sociales.
- Tomar en cuenta en el despliegue de los Cuerpos de Agentes Municipales, su interlocución entre la población y la municipalidad relacionada a la prevención situacional e instrumental de la violencia, apoyando a la Policía comunitaria en la promoción de la convivencia;
- Promover la convivencia respondiendo a las necesidades de la comunidad en aspectos administrativos legales a través de asesoramientos jurídicos.
- Designar fondos para invertirlos en programas y proyectos de prevención de violencia desde la perspectiva de reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo y miembros de pandilla y determinar la selección de los beneficiarios en coordinación con la Policía Nacional Civil.
- Mantener una buena coordinación con instituciones encargadas de designar fondos para la promoción de convivencia y velar por la transparencia del uso de los mismos.
- Dar seguimiento con un enfoque a largo plazo al asesoramiento en el fortalecimiento comunal a través de la organización, formación y movilización ciudadana, e incentivar a actores claves de la comunidad por su desempeño laboral y función del trabajo comunitario.
- Dar seguimiento a las iniciativas en el tema de mediación de conflictos y atención a víctimas de violencia.

Para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

- Promover modificaciones necesarias al marco legal nacional para la implementación de iniciativas de reinserción.
- Promover la transparencia y la coherencia entre las varias políticas y programas sobre seguridad pública a largo plazo.
- Garantizar procedimientos adecuados que busquen evitar daños colaterales causados durante operativos por unidades especializadas y velar por el cumplimiento de los derechos humanos.

Para el Gobierno central:

- Dar seguimiento a la coordinación institucional de los proyectos y programas iniciados a través de políticas municipales en la prevención de la violencia, reinserción, desarrollo local y promoción de convivencia, dado que la prevención de violencia es un trabajo de largo plazo.
- Mantener una buena coordinación con instituciones encargadas de designar fondos para la promoción de convivencia y velar por la transparencia del uso de los mismos.
- Promover la implementación descentralizada, es decir, poner en funcionamiento políticas públicas de abajo hacia arriba en los territorios y donde el GOES juega el papel de articulador y el gobierno local coordina la operativización con instituciones amigas.
- Enfocar sus esfuerzos a largo plazo en el apoyo al crecimiento económico y el reforzamiento de la seguridad en las zonas de alto riesgo para dar una respuesta efectiva a los factores estructurales de la violencia y la criminalidad.

7. Siglas y acrónimos

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales
CAMST	Cuerpo de Agentes Municipales de Santa Tecla
CMPV	Consejo Municipal de Prevención de la Violencia
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
DIP	Departamento de Investigación Policial
MINED	Ministerio de Educación
MS	Mara Salvatrucha
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPC	Filosofía de Policía Comunitaria
GOES	Gobierno de El Salvador
GRP	Grupo de Reacción Policial
PESS	Plan El Salvador Seguro
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
UTO	Unidad Táctica Operativa

8. Bibliografía

- Aguilar, J. (Eds.) (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).
- Astorga, A. y Biji, V. (1990). *Manual de diagnóstico participativo*. Quito, Ecuador: Editorial CEDECO.
- Borgh, van der, C. y Savenije, W. (2015). De-securitising and Re-securitising Gang Policies: The Funes Government and Gangs in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, pp. 149-176.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Nueva York: Oxford University Press Inc.
- Cruz, J. (Eds.) (2011). *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. (2007). Pandillas y capital social en Centroamérica. En ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP (2007), *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*. San Salvador: UCA Editores.
- Esmail, R. (2014). *Prevenir: Cambiando la cara de la violencia. Sistematización experiencias de implementación de Policía comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. San Salvador: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Gutiérrez, L. (2009). Enclaves y territorios. Estrategias territoriales del Estado y de las pandillas en Honduras. Recuperado de http://www.diss.fu-berlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000005481/00_Gutierrez_Titel.pdf
- Maihold, G. (2015). Crimen y violencia en América Latina: retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado. *Documentos de Trabajo 2015-1*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- Mackenbach, W. y Maihold, G. (Eds.) (2015). *La Transformación de la Violencia en América Latina*. Guatemala: F&G Editores.
- Mason, A. (2005). *Constructing Authority Alternatives on the Periphery: Vignettes from Colombia*. *International Political Science Review* 26 (1), pp. 37-54
- Menkhous, K. (2007). *Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping*. *International Security* 31(3): pp. 74-106
- Messner, J. (Eds.) (2015). *Fragile States Index 2015*. Washington: The Fund for Peace (FFP). Recuperado de <http://fsi.fundforpeace.org/>
- Moodie, E. (2010). *El Salvador in the Aftermath of Peace: Crime, Uncertainty, and the Transition to Democracy*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

Muggah, R. y Szabo, I. (2014). Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. *Strategic Paper 7*. Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf

Pérez, J. (Eds.), (2015). *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. San José: FLACSO.

Savenije, W. (2011). El acercamiento a las comunidades: reflexiones y recomendaciones institucionales. En: M. Zetino Duarte, (Eds.), *Delincuencia, juventud y sociedad*. San Salvador: FLACSO.

Savenije, W. y Van der Borgh, C. (2004). Youth Gangs, Social Exclusion and the Transformation of Violence in El Salvador. En Koonings y Kruijt (Eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.

Sepúlveda, I. (2013). Estados fallidos. La quiebra del Estado nacional y la desestabilización de la seguridad regional. *Revista científica "General José María Córdova". Sección Estudios Militares. Vol.11 (Núm.11)*.

Villalobos, J. (2015). Un millón y medio de muertos. El País. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2015/05/05/opinion/1430850805_184826.html

Winton, A. (2012). Analizando las geografías de las pandillas 'transnacionales' en Centroamérica: los es-

pacios cambiantes de la violencia. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía, Número 79*. UNAM.

Yek Ineme (2001). Construcción de paz, relaciones de poder y toma de decisiones. *Revista Convivencia Humana. Número 2*.

Zoethout, M. (2014). *Enhancing Citizen Security on the Frontline in a Contested Playing Field: A Case Study of the Gang Truce in San José del Pino, El Salvador*. Amsterdam: Universidad de Amsterdam.

Zoethout, M. (Julio de 2015). Recuperar al 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*. (Número 7), pp 179- 246

Informes policiales

PNC. (2011). *Manual de Formación de Policía comunitaria. El Salvador*.

PNC. (2015). *Estadísticas de incidencia delictual y aprehensiones en general a nivel del Departamento La Libertad, el municipio de Santa Tecla, y específicamente del área geográfica que corresponde a la colonia San José del Pino y comunidad San Rafael*. Unidad de Acceso a la Información Pública.

PNC. (2015). *Estadísticas de incidencia delictual de los delitos atribuidos a las dos principales maras o pandillas que operan en el territorio de la Libertad, la Mara 18 y la Mara Salvatrucha*. Unidad de Acceso a la Información Pública.

Otros documentos

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), (2015). *Plan El Salvador Seguro (PESS)*. Resumen Ejecutivo. El Salvador.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*.

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), Gobierno de El Salvador (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD)*.

Presidencia de la República, (Febrero de 2016). CNSCC define acciones prioritarias de implementación del Plan El Salvador Seguro para 2016. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/cnsc-define-acciones-prioritarias-de-implementacion-del-plan-el-salvador-seguro-para-2016/>

Villalta, J. (s/f). Derecho Territorial del Estado de El Salvador. Monografías. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos82/derecho-territorial-del-estado-salvador/derecho-territorial-del-estado-salvador2.shtml>

Notas periodísticas

ACAN-EFE, (14 de mayo de 2015). El Salvador asegura que acabará con control territorial de pandillas. La Tribuna. Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2015/05/14/el-salvador-asegura-que-acabara-con-control-territorial-de-pandillas/>

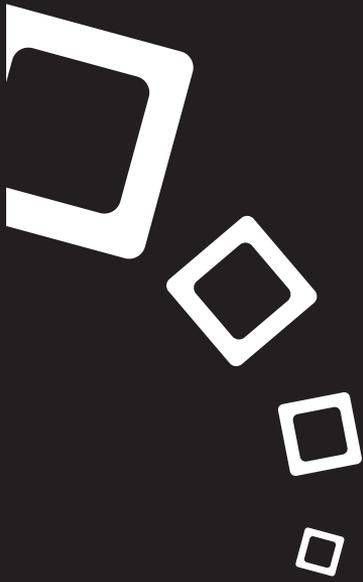
El Centro de Estudios Jurídicos, (19 de octubre de 2015). Control territorial y Estado fallido. La Prensa Gráfica. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/19/control-territorial-y-estado-fallido>

La Prensa Gráfica (20 de agosto de 2014). El Salvador ¿Estado fallido? Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2014/08/20/el-salvador-estado-fallido>

Valencia, R. y Martínez, O. (22 de enero de 2016). La policía masacró en la finca San Blas...y todo apunta a que triunfará la impunidad. El Faro. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201601/salanegra/17846/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas%E2%80%A6-y-todo-apunta-a-que-triunfar%C3%A1-la-impunidad.htm>

Valencia, R., Martínez, O. y Valencia, D. (22 de julio de 2015). La policía masacró en la finca San Blas. El Faro. Recuperado de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>





**Policía: modelos,
estrategias y reformas.
De la policía
gubernativa
a la seguridad plural**

Francesc Guillén
Lasierra

Departament d'Interior,
Generalitat de Catalunya

fguillen@gencat.cat

Recibido: Julio 22 de 2016

Aceptado: Septiembre 9 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 205-234]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3003>

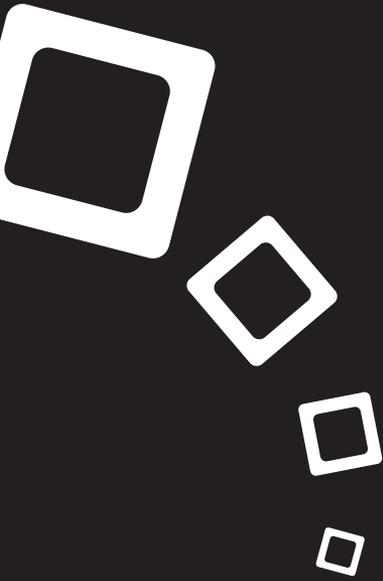
Resumen

Los grandes cambios experimentados por las distintas sociedades a partir del siglo XX, han obligado a la Policía a reformar tanto sus estructuras como sus funciones, pensadas originariamente para las incipientes sociedades industriales del siglo XIX. La necesidad de un saber técnico y profesional que la distanciara del poder político y les permitiera conocer y combatir la delincuencia, así como una mayor relación con la ciudadanía que legitimase su poder, han sido elementos claves de estas reformas, así como la adopción de estrategias que mejoren su eficiencia. A pesar de todos estos esfuerzos, la gran complejidad y movilidad de las sociedades actuales que, por una parte, incrementan las esferas de riesgo y, por otro, desbordan la capacidad del Estado, han exigido la puesta en escena de otros actores complementarios pero de protagonismo creciente: los cuerpos auxiliares, la seguridad privada y los ciudadanos. Falta todavía, sin embargo, un actor supraestatal eficiente que sea capaz de preservar las garantías ciudadanas como ocurre a nivel estatal (en los Estados democráticos).

Palabras clave

Policía, seguridad, Estado, ciudadanos, Gobierno, control social, actores de seguridad.

* 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)



**Police: models,
strategies and reforms.
From the government
police to the plural
security**

Francesc Guillén
Lasierra

Departament d'Interior,
Generalitat de Catalunya
fguillen@gencat.cat

Received: July 22, 2016
Accepted: September 9, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 205-234]

DOI: [http://dx.doi.org/10.5377/
rpsp.v6i2.3003](http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3003)

Abstract

The great changes experienced by the different societies since the twentieth century have forced the police to reform both their structures and their functions, originally intended for the incipient industrial societies of the nineteenth century. The need for a technical and professional knowledge that distanced it from political power and allowed them to know and combat crime, as well as a greater relationship with the citizens legitimizing their power, have been key elements of these reforms, as well as the adoption of strategies to improve their efficiency. In spite of all these efforts, the complexity and mobility of today's societies, which, on the one hand, increase risk areas and, on the other hand, overflow the capacity of the State, have demanded the staging of other complementary but increasing importance: auxiliary bodies, private security and citizens. There is missing yet, however, an efficient supra-state actor capable of preserving citizen guarantees, as is the case at the state level (in democratic states).

Key words:

Police, security, state, citizens, government, social control, security actors.

* 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)



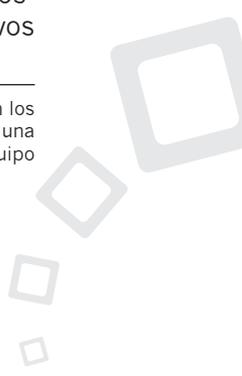
1. Introducción y metodología

La seguridad se ha transformado a tal velocidad en las últimas décadas, que los procesos de cambio en las organizaciones policiales se han sucedido a fin de conseguir adaptarlas a los nuevos retos que constantemente surgen. Los modelos clásicos han entrado en crisis, aunque alguno de ellos ha sido recuperado,¹ y todos ellos han intentado incorporar estrategias y tácticas que les permitieran ofrecer un servicio a la altura de las necesidades. En algunos casos, los modelos policiales han sido puestos sobre la mesa no como referencia a adoptar de manera íntegra, haciendo que toda la organización policial plantee sus acciones a partir de los principios propiciados por el modelo, sino como un punto de referencia que sirviera para modelar las tendencias o efectos negativos de los modelos preexistentes. Por ello, Bertaccini (2009 y 2011) utiliza términos como “reformas policiales” o “modelos de reforma de la policía”, preferentemente a “modelos de policía”, denominaciones muy significativas para definir el papel que frecuentemente han jugado los modelos: servir de inspiración para la reforma de organizaciones policiales en fase de obsolescencia.

Este uso diverso y plural de los modelos, nos ha llevado a una realidad policial con muchos matices en la que, con frecuencia, se encuentran de manera simultánea características de diversos modelos. Además, la aparición de nuevas realidades ha comportado la aparición de nuevos actores que han ido adquiriendo protagonismo y que han puesto en cuestión el tradicional monopolio de la Policía en el ámbito de la seguridad o, si se quiere, antiguos actores secundarios han pasado a desempeñar un papel más relevante. Guillén (2016) argumenta, siguiendo la línea de una parte de la literatura criminológica (Jones y Newburn, 2006; Torrente, 2015, entre otros), que estamos ante el surgimiento de un nuevo modelo que ya no se corresponde con los parámetros utilizados por los modelos clásicos, que siempre se habían basado en la creencia que el Estado (la Policía) se bastaba para garantizar la seguridad.

Este artículo pretende analizar y describir los modelos y estrategias que han pretendido reformar las organizaciones policiales para paliar las insuficiencias detectadas, ya sea en el ámbito político, de relaciones con el público o de eficacia en el mantenimiento de la seguridad; y llevar a cabo una modesta acción prospectiva sobre lo que nos puede deparar el futuro a partir de las nuevas realidades a que estamos haciendo frente. Con este fin, el trabajo empezará describiendo los retos que ha afrontado la Policía desde sus inicios, claramente enmarcados en el modelo gubernativo. Posteriormente, analizará la respuesta dada a estos retos, ya sea con nuevos

1 Guillén (2016) argumenta que el proceso de implantación de modelos de Policía comunitaria en los Estados Unidos de América en la década de los setenta del siglo pasado, no constituye tanto una innovación como una recuperación de los principios establecidos más de un siglo antes por el equipo de Robert Peel a la hora de crear la Policía Metropolitana de Londres.



modelos o con estrategias regenerativas para, finalmente, indagar sobre su evolución futura en los nuevos escenarios de seguridad. La base de documentación del estudio, la ha constituido tanto la producción criminológica sobre la policía, como el estudio directo de los múltiples procesos de reforma que se mencionan en este trabajo.

2. La seguridad y la Policía en el siglo XX

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por un aumento de la importancia de la seguridad en la agenda política (Crawford, 2008, Guillén, 2016),² así como una extensión notoria de su campo de actuación (Curbet, 2009, Guillén, 2015). Estas dos circunstancias facilitaron que la seguridad y la Policía fueran materias de referencia en las discusiones de los asuntos públicos. Contribuyó a ello, una evidente democratización de la Policía (al menos en Europa Occidental), ya que dejó de ser una cuestión del poder para pasar a ser vista por los ciudadanos como un servicio público más, al que podían exigir y criticar, igual que hacían con la enseñanza, los servicios sanitarios o los transportes públicos (Fernández e Yñiguez, 2014).

Este contexto provocó una creciente demanda de seguridad, centrada en ámbitos y problemáticas muy específicos y concretos, localizados en espacios claramente definidos (Guillén, 2014b). Este proceso fue acompañado de una creciente exigencia de interlocución con la Policía, para que fueran tenidas en consideración las demandas del público. Asimismo, también ha aumentado la exigencia de responsabilidades por las actuaciones de la Policía, circunstancia que implica tanto un mayor cuestionamiento de la adecuación al ordenamiento jurídico de ciertas intervenciones policiales, como la necesidad de explicar a los ciudadanos las campañas e intervenciones que la Policía lleva a cabo, sus razones y resultados. Estas demandas ciudadanas de seguridad, obligan a gestionar el territorio de manera local y específica y, por tanto, a un establecimiento de prioridades que tenga en cuenta las inquietudes ciudadanas a nivel local. Las organizaciones policiales ya no pueden decidir todas sus estrategias concretas de intervención a nivel global, so pena de no dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas particulares y generar insatisfacción y desconfianza. Las interferencias políticas en beneficio de los sectores situados en los alrededores del poder, también van a plantear problemas porque van a ser detectadas y cuestionadas por la población. Determinar la agenda política de seguridad únicamente a partir de los intereses del poder, va a tener un alto índice de probabilidad de comportar costes políticos muy altos (y negativos).

2 Aunque en los Estados Unidos de América el fenómeno había tenido lugar de manera precoz algunos años antes.

En la misma dirección, por mucho que los policías sean los profesionales que conocen mejor tanto las problemáticas de la seguridad como los instrumentos y técnicas para abordarlas, no pueden decidir, de manera unilateral, sin tener en cuenta las inquietudes ciudadanas y cuáles son las prioridades que han de presidir la acción policial en todos y cada uno de los ámbitos territoriales específicos. Esto no quiere decir, sin embargo, que el saber policial no siga teniendo un peso, sobre todo en la articulación de respuestas a las prioridades. Estas respuestas, en todo caso, tendrán que adaptarse a las realidades específicas que en cada caso los ciudadanos hayan puesto sobre la mesa de una manera o de otra.

Todo este proceso de democratización y de cuestionamiento del poder del Estado, llevará aparejado un escrutinio mucho mayor de sus acciones coactivas, que utilicen la fuerza. Constituyen claros ejemplos, la progresiva supresión de la pena de muerte (al menos en Europa), la consolidación de los derechos fundamentales a nivel constitucional y la actividad de tribunales internacionales muy significativos a favor del respeto a aquellos derechos. A nivel mundial, constituye un texto de referencia la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, que vendrá complementada, entre otros, por el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966. En América, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) constituirá un documento de referencia en este ámbito.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, a mediados de siglo (bajo la presidencia de Earl Warren), la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la muy estricta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, van a tener consecuencias directas sobre las organizaciones policiales ya que tendrán que modificar sus estructuras y funcionamiento, a fin de evitar ser condenadas por los tribunales. La actividad normativa incluso afectará directamente a la Policía, ya que en el año 1979 tanto el Consejo de Europa como la Organización de Naciones Unidas, elaborarán dos textos relativos a la manera de actuar de la Policía. En primer lugar, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprueba la Declaración sobre la Policía, que constituirá el primer intento de regular el comportamiento profesional de la Policía³ y, pocos meses después, el Código de Conducta de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de cumplir la ley, trasladará algunos de estos principios a su ámbito de actuación. En resumen, el siglo XX supone un progresivo intento de someter a la Policía a los controles normativos y jurisdiccionales habituales para los poderes públicos, circunstancia que tiene consecuencias en las organizaciones policiales.

3 Que se verá consolidado por la aprobación de un nuevo y muy completo código de ética de la Policía el año 2001 (Véase Recomendación Rec. (2001) 10, del 19 de septiembre, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el Código europeo de ética de la Policía).

El siglo XX es también testigo de una profundización del proceso de urbanización iniciado en los siglos anteriores en Europa Occidental y América del Norte y más tardíamente en otros lugares. Este proceso implica, entre otras cosas, la pérdida (o el amortiguamiento) de los controles sociales informales que tan presentes estaban en las realidades rurales (Guillén, 2012 y 2015). Si a esto le añadimos que la revolución ideológica que tiene lugar en el mismo período implica una pérdida de influencia de la religión e incluso de la autoridad en general, nos encontramos con nuevos retos para conseguir conductas normativas de la población, condición necesaria para el mantenimiento del orden y la seguridad. La familia clásica, zarrandeada por las nuevas dinámicas sociales, tampoco está ya en condiciones de llevar a cabo controles suficientes sobre la actuación de sus miembros. Lo impiden la nueva conciencia antiautoritaria y también la movilidad y el poco tiempo disponible de sus miembros.

Por otra parte, la seguridad pública interna que en el marco del Estado Liberal del siglo XIX era considerada como la libertad necesaria para poder actuar sin ser objeto de ataques directos contra las personas y sus derechos, muy especialmente los relacionados con la propiedad, ha cambiado sustancialmente su contenido. En una primera época había estado centrada formalmente, en el discurso, en la lucha contra la delincuencia (Reiner, 2000) y, en la práctica, en el mantenimiento del orden externo, de manera que los ciudadanos pudieran llevar a cabo libremente sus actividades y, sobre todo, que el *status quo* socio-económico se consolidara. Se trataba de demostrar que el Estado era capaz de garantizar el mínimo de seguridad para que el sistema (económico) funcionara y se reprodujera. Tanto Adam Smith como Beccaria coincidían en afirmar que la función policial en su sentido amplio era nuclear para mantener un orden económico rico y feliz (citados por Bowling y Sheptycki, 2012, p.12). Se perseguían, sobre todo, aquellos ataques que se produjeran en los espacios públicos, interviniéndose poco en los ámbitos privados. Los incidentes intrafamiliares quedaban en las manos de la familia, que tenía sus mecanismos para resolverlos (la autoridad paterna, normalmente). La evolución del Estado, la construcción progresiva de lo que conocemos como Estado Social (*Welfare State* en su versión inglesa) modificará el contenido de la seguridad y lo hará por dos razones básicas interrelacionadas:

1. Una ideológica o conceptual. Como el Estado ya no tiene únicamente la misión de garantizar la libertad interviniendo poco, sino que ha de facilitar las condiciones para que las personas puedan tener unas condiciones de vida dignas que les permitan gozar de la libertad en unas condiciones de cierta igualdad, la seguridad verá aumentado su ámbito de actuación (Guillén, 2015). Además, esta evolución lleva a profundizar en el respeto de los derechos que ya se habían reconocido previamente, que ahora son protegidos en más ámbitos y con independencia de las características de las personas o grupos. Este Estado, más intervencionista, dejará me-

nos espacios a la resolución privada de los problemas de seguridad, y el medio en que se producen los delitos será más relevante, puesto que ya no se considerará si la intervención del Estado para modificar el medio es legítima, sino que es una obligación. Asimismo, las causas de la delincuencia pasarán a un primer plano, al demostrarse muchas de ellas de origen social y estar basadas en desigualdades e injusticias estructurales, se considerará necesario que los poderes públicos las tengan en cuenta e intenten mitigarlas tanto como sea posible. De alguna manera, los desequilibrios sociales que pueden favorecer en ciertos casos la delincuencia, se considerarán responsabilidad del Estado. Esta perspectiva, sin embargo, ha perdido intensidad hacia finales del siglo, una vez ha entrado en crisis esta forma de Estado y la vuelta a los planteamientos liberales ha ido limitando nuevamente la responsabilidad del Estado al tiempo que se ha empezado a mirar de nuevo al individuo y a los actores privados como sujetos con responsabilidad en el ámbito de la seguridad (Zender, 2006), como se verá con más detalle en la parte final de este artículo.

2. Una segunda relacionada con la progresiva introducción de la investigación empírica en el ámbito de la Policía y la seguridad. Las instituciones públicas han empezado a promover estudios científicos sobre la seguridad y sobre su fiabilidad, la cual fue dudosa en un primer momento pero que ha ido mejorando progresivamente. Así, se llevaron a cabo (principalmente en el contexto americano) experimentos empíricos para constatar la eficacia o no de las diversas estrategias policiales de patrulla y sobre la efectividad de las diversas estrategias de prevención del delito. En un intento por conocer mejor las cifras ocultas de delincuencia, se pusieron en marcha importantes encuestas de victimización que, además de sacar a la luz un número importante de delitos, pusieron sobre la mesa la importancia de la percepción ciudadana sobre la seguridad, la seguridad subjetiva, que influye notablemente en la seguridad, ya que condicionan la conducta de los ciudadanos (Carrer, 2000; Curbet, 2009; Guillén, 2012). En la Europa continental, el desarrollo de este tipo de estudios será más tardío, pero actualmente empieza a estar asentado,⁴ aunque de manera irregular, y de manera más débil en los países del sur.

Una cosa y otra llevarán a considerar nuevos ámbitos que tienen una influencia notable en la seguridad como, por ejemplo, el diseño urbano y el buen ordenamiento y mantenimiento de los espacios públicos como un elemento clave en la seguridad de los ciudadanos que los utilizan (Van Soomeren, 2001). Las políticas de construcción y distribución de viviendas de protección oficial (su ubicación) o el diseño de las redes de transporte público, mostrarán una gran influencia en la seguridad posterior de sus usuarios (Gazzola y Longoni, 2001).

4 Di Tacchio (2003) nos habla de una institución muy relevante que ha llevado a cabo una gran contribución al desarrollo del conocimiento y la investigación en el campo de la Policía y la seguridad en Francia: el antiguo *Institut des hautes études de la sécurité intérieure*, actualmente refundado con competencias ampliadas a temas de justicia como *Institute national des hautes études de la sécurité et de la justice*.

Por otra parte, el desarrollo industrial y tecnológico así como el incremento exponencial de la movilidad de la población, aumentarán los riesgos a los que la sociedad y, en consecuencia, los ciudadanos están sometidos. En este contexto, los ciudadanos, además, tendrán que afrontar riesgos y peligros generados por esta globalización tecnológica sobre la cual no tendrán individualmente responsabilidad ni capacidad de influencia, porque las causas han tenido lugar a miles de kilómetros de distancia. Como muy bien señala Brotat (2014, 137), en esta nueva sociedad tienen lugar “procesos incomprensibles de los que recibimos las consecuencias sin poder operar sobre las causas” (p.137). En el marco de esta nueva sociedad del riesgo (Beck, 1986), la seguridad tendrá mucho más que ver con una gestión socialmente aceptable y sostenible del riesgo (Curbet, 2009), que con los tradicionales ámbitos de actuación de la Policía. Es importante destacar como en la gestión de este riesgo adquieren mucha importancia la seguridad subjetiva y la percepción de seguridad que tienen los ciudadanos, ya que condicionan notablemente sus conductas (Guillén, 2012).

3. Las reformas

Los escenarios descritos en el capítulo anterior provocaron importantes movimientos de reforma en la Policía, que tendrán como objetivo, en primer lugar, la profesionalización de la Policía, posteriormente, su reorientación hacia la ciudadanía y, finalmente, la introducción de estrategias que mejoren su eficacia.

3.1 El modelo profesional

En realidad, el primer gran movimiento de reforma aparece en los Estados Unidos de América, incluso antes que se dibuje el escenario descrito en el capítulo anterior, a principios del siglo XX, de la mano de la figura de August Vollmer, jefe de la Policía de Berkeley, y de sus seguidores. Ante la deteriorada imagen de la Policía, en manos de una administración corrupta y partidista, Vollmer inicia un proceso de profesionalización que pretende construir una profesión policial que se asemeje a otras profesiones como la enseñanza o la medicina, donde el saber profesional dota a sus miembros de una notable autonomía del poder político, al tiempo que los prestigia socialmente. Aunque el pensamiento de Vollmer (alrededor de su obra central: *The Police and Modern Society*, 1936) intentaba construir una concepción completa de la Policía, es decir, un modelo, significó, en todo caso, un impulso reformador de las policías existentes que tendieron a despolitizarse, a mejorar los procesos selectivos y de formación y a promover la ciencia en el campo de la seguridad y la Policía. Bajo este impulso reformador, se empezó a trabajar el *modus operandi* de los delincuentes, a recoger, de manera sistemática y centralizada, los datos sobre actuaciones policiales, a incorporar los conocimientos de otras disciplinas (psiquiatría, medicina, biología, física, psicología), y a evaluar las intervenciones policiales para

verificar su grado de eficacia. Sin duda, esta corriente sirvió para objetivar (hasta el punto de lo posible) la función policial, alejándola de planteamientos que los acercaban mucho más a la figura del mercenario/matón, que simplemente obedece al jefe, y los acercaba a alguien que decide, en un contexto político determinado, en función de criterios profesionales. El respeto formal de la legalidad fue otro de los soportes básicos para mantener al poder político (ejecutivo) alejado, ya que implicaba seguir las pautas marcadas por el poder legislativo.

Este movimiento tuvo una gran influencia en los Estados Unidos de América, pero, posteriormente, sus postulados han sido utilizados para separar a la policía de las veleidades políticas, sobre todo en procesos de democratización y de cambio (como fue el caso de España y Portugal en los años setenta del siglo pasado o de Colombia algunos años antes en el período conocido como del Frente Nacional; Guillén, 2016), dando soporte conceptual a las aspiraciones profesionales de muchos policías. Complementariamente, fue una manera de reconducir la exigencia de mejoras laborales, que eran mal vistas si se situaban en el marco de la reivindicación sindical (Carte, 1972). La mejora del estatus profesional que el modelo implicaba, tenía que comportar, necesariamente, una mejora de las condiciones de trabajo.

Sin embargo, estos planteamientos muy “profesionales” contribuyeron a alejar a la Policía de todo el mundo, no solo de las autoridades políticas, sino también de la ciudadanía. La idea predominante identificaba al policía como aquella persona que tenía conocimientos de seguridad superiores al resto de mortales y que, por ello, tenía que tomar todas las decisiones sin contar con nadie más que la estricta aplicación de la ley. Esta actitud comportó un distanciamiento social muy grande de la Policía, que se limitaba a patrullar encapsulada en sus vehículos y a comunicarse a través de muy modernos aparatos de radio. Como acertadamente comentaba Goldstein (1979), la Policía se había olvidado de que su finalidad tenía que ser solucionar los problemas de la gente, que ellos, la organización policial, no eran un fin sino un medio. Los masivos disturbios en numerosos barrios y ciudades de los Estados Unidos contra la Policía (Eck y Spelman, 2005; Skogan y Hartnett, 2005), ponían sobre la mesa este alejamiento de manera clara.

3.2 El retorno a la comunidad

En un intento desesperado por resituarse socialmente a la Policía, y para dar respuesta al reto de la legitimación democrática descrito en el capítulo segundo, se recuperaron los principios que habían servido de base a la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829 (Guillén, 2015 y 2016). Fue entonces, en los años setenta del siglo pasado, cuando se produjo el nuevo *boom* de la Policía comunitaria, que a Europa llegó unos años

más tarde con algunas etiquetas diversas, como “Policía de proximidad” (“*Bürgernahe Polizeiarbeit*” en su versión alemana; Feltes, 2014) o “Policía de barrio” (Guillén, 2016). Se trataba fundamentalmente de reorientar la función policial hacia los ciudadanos, que los intereses y problemas de estos fueran tenidos en cuenta por la Policía. El carácter subjetivo de la seguridad requiere que la Policía tenga dificultades para concretar por su cuenta cuáles son las necesidades prioritarias de los ciudadanos. Como se mostró con mucha claridad en la ciudad holandesa de Amsterdam durante la puesta en marcha de la política policial “sabiduría en la calle”, si la Policía consigue disminuir incidentes de seguridad que, aunque objetivamente existen, los ciudadanos no han identificado como prioritarios, no genera ningún incremento de seguridad ni satisfacción entre los ciudadanos (Guillén, 2012). La recuperación del modelo comunitario requiere que la Policía salga de su torre de marfil y ofrezca un servicio de seguridad a los ciudadanos que responda a sus necesidades y prioridades. En palabras de Goldstein (1979), que resuelva sus problemas. De hecho, la “Policía orientada a los problemas” (POP) que elabora Goldstein, pretende también cambiar el foco de atención de la Policía y dirigirlo al público, como había hecho Robert Peel y su equipo en Inglaterra siglo y medio atrás.

Esta necesidad de acercar la Policía al público pretendía incrementar no solo su eficacia sino también su legitimación, ya que un objetivo no disimulado en los Estados Unidos de América era legitimar la Policía ante las minorías étnicas que eran las que, mayormente, protagonizaban las protestas contra la Policía, por considerar que actuaba de manera parcial y discriminatoria contra sus miembros (Eck y Spelman, 2005; Skogan y Hartnett, 2005, Tilley, 2008). Un acercamiento entre la Policía y estos grupos tenía que contribuir, necesariamente, a su integración en el sistema del país. Como esta necesidad de legitimación de la Policía y de integración de todos los grupos sociales en los sistemas era compartida en muchos países, se produjo una oleada de reformas en casi todo el mundo (Frühling, 2012; Vidales, 2014), que intentaban favorecer los contactos entre la Policía y el público, conocer la opinión de este sobre la seguridad y la Policía, y centrar los objetivos de actuación de la Policía en los problemas y en la calidad de vida de la gente. Las consecuencias tuvieron una intensidad diversa en función de las organizaciones, en las estructuras y funcionamiento policiales, modificando los perfiles y el funcionamiento de los agentes, así como su grado de autonomía en las actuaciones. Obviamente en las organizaciones con mayor número de efectivos y un ámbito territorial de actuación más amplio, la incidencia fue menor, pero, aun así, menudearon más las reuniones entre policías y vecinos, las encuestas para conocer la opinión de los ciudadanos sobre temas de seguridad aparecieron y, en algunos casos, se consolidaron, se afrontó con más decisión la resolución de los conflictos, disminuyendo las actuaciones reactivas y represivas (se reduce el uso de las armas de fuego y de otros instrumentos

coercitivos), ya que se pretende recuperar el viejo lema de la policía inglesa *Policing by consent*. Es decir, ante una sociedad cada vez más refractaria a aceptar el uso frecuente del poder coactivo del Estado, se pretende que las intervenciones de la Policía sean aceptadas por los ciudadanos para reducir al máximo el uso de la fuerza. La seguridad se tiene que garantizar porque los ciudadanos cumplen las indicaciones de la Policía debido al hecho que las consideran razonables, aceptables o justas.

No hay ninguna duda que la orientación de la Policía hacia el servicio público que tiene lugar a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI en algunos países, supone una gran democratización de la concepción de la Policía. Se reducen las connotaciones que la conciben únicamente como un instrumento de poder y aumentan los que la relacionan con el servicio al público, circunstancia que implica que este último sea el sujeto activo en la demanda de responsabilidades a la Policía. Así, en este período, aparecen comités en los que participa el público que pretenden gestionar o decidir las quejas contra las intervenciones policiales y órganos de participación ciudadana, para establecer directrices y valorar las intervenciones policiales. De todas maneras, este movimiento “comunitarista” tiene algunas insuficiencias que dificultan su implantación efectiva:

- a. En primer lugar, porque en muchos casos no hay una voluntad política real de implantar un modelo centrado en el público, sino que el objetivo es maquillar la desmejorada imagen de la Policía ante los ojos de la ciudadanía. Así, la reforma no se produce en profundidad porque tampoco existe la intención de llevarla a cabo.
- b. En segundo lugar, no se establecen indicadores nuevos para valorar las actuaciones policiales. En muchos casos se continúa evaluando a la Policía en función de la evolución de la delincuencia, del número de detenidos, etc. Es decir, se produce una contradicción entre el discurso de la organización y los indicadores que se tienen en cuenta para evaluarla, decidir la promoción de los agentes, las recompensas o felicitaciones así como las sanciones. Esto produce una diglosia entre el discurso y lo que se sigue considerando como trabajo auténticamente policial que dificulta que el modelo de servicio público sea asumido por los profesionales de la Policía.
- c. No resulta sencillo, sin buenos recursos humanos, gestionar la voluntad de comunidades que son muy plurales, que tienen puntos de vista y preferencias muy diferentes, frecuentemente contradictorias. En la práctica son los grupos más organizados (que no acostumbran a coincidir con los más necesitados) aquellos que acaban imponiendo sus prioridades a la Policía, que no suelen ser las de la mayoría (Medina, 2011).

3.3 Estrategias para la eficacia policial

Posteriormente, la obsesión por la eficacia policial dio lugar a la aparición de nuevas estrategias de trabajo que, aunque no comportaban una revisión de la idea completa de policía, sí que implicaron cambios operativos relevantes en algunos casos. Entre estas estrategias hay que destacar el *Broken Windows Policing* (o tolerancia cero) y la Policía guiada por la inteligencia (*Intelligence-led policing*) que inspira el modelo de inteligencia criminal británico de principios de siglo.

La estrategia puesta en marcha por Bratton en la ciudad de Nueva York en los años noventa del siglo pasado, parte de la idea plasmada por Wilson y Kelling en su artículo de 1982 sobre las ventanas rotas, según la cual, el desorden físico y conductual en los espacios públicos acaba generando, después de algunas fases intermedias, un incremento de la delincuencia (Guillén, 2016). En consecuencia, si la Policía quiere ser eficaz en la lucha contra la delincuencia ha de actuar de manera muy estricta ante cualquier degradación del medio físico o cualquier conducta que moleste o intimide a la población en los espacios públicos por insignificante que sea. Así, hay que evitar que la gente use los servicios públicos sin pagar, que se orinen en la calle, que pinten en las paredes, que consuman alcohol o droga en los espacios públicos, que haya prostitución en el exterior, etc. Siendo muy estrictos aplicando la normativa ante estas conductas, se acabará intimidando a los ciudadanos antisociales, que abandonarán estos espacios y los ciudadanos honestos los podrán recuperar sin ningún problema. La estrategia se implementaba únicamente en los espacios previamente identificados como “desordenados”, no en la totalidad de la ciudad.

Aparentemente la estrategia tuvo éxito y la delincuencia en la ciudad de Nueva York disminuyó de manera notable a partir de la puesta en marcha de esta estrategia. Ahora bien, este descenso coincidió con una disminución de la delincuencia en todas las grandes ciudades americanas en el mismo período, por lo que se hace difícil precisar qué parte del éxito se debe a ella y qué parte se debe a otros factores (Guillén, 2009). En cualquier caso, lo que no ofrece ninguna duda es que esta experiencia comportó una cierta revolución organizativa en la Policía de la ciudad de Nueva York que luego fue seguida por numerosos servicios policiales en prácticamente todo el planeta. A partir de la implantación de un sistema de información (CompStat) que permitía el conocimiento de la delincuencia en tiempo real en todos los distritos de la ciudad, los mandos territoriales tenían que diseñar estrategias para revertir la situación y eran evaluados por ello. Los que no conseguían pasar la prueba podían ser incluso despedidos de la organización.

Newburn (2007) y Ratcliffe (2008), entre otros, consideran que la Policía guiada por la inteligencia (*Intelligence-led policing*) es una metodología de trabajo policial que se ha desarrollado a partir del nuevo modelo nacional de inteligencia para Inglaterra y País de Gales, presentado por la *Association of Chief Police Officers* (ACPO) en el año 2000, y adoptado por el Gobierno incluyéndola en el Plan Nacional de Policía. Medina (2011), sin negar la relación entre el modelo nacional de inteligencia inglés y esta metodología, cree que se trata de una estrategia producto de la existencia de mucha más información sobre los delitos y la seguridad y una gran capacidad para procesarla. Estas circunstancias, junto a la necesidad de ser más eficaces en la lucha contra la delincuencia con la máxima eficiencia (una buena administración de los recursos), habrían favorecido su aparición. Así, se centra en la realización de un análisis y una distribución de recursos adecuados para mejorar la lucha contra la delincuencia, siguiendo los criterios *manageriales* propios de la empresa privada. El modelo plantea, por ejemplo, situar la investigación de cada tipo delictivo en el nivel territorial que esté en mejor disposición de resolverlo de manera más eficaz (creando tres niveles territoriales en el caso inglés), la necesidad de establecer vínculos entre los delitos, de trabajar su *modus-operandi*, de identificar los perfiles de los autores (sobre todo en el casos de delinquentes en serie), así como los lugares en que acontecen de manera más concentrada los delitos. Implica identificar patrones de riesgo asociados con grupos, individuos y lugares para predecir dónde y cuándo pueden tener lugar los delitos a fin de impedir su comisión (Cox, McCamey y Scaramella, 2014). Es decir, esta metodología de actuación policial utiliza también la idea de *smart policing* y de *hot spots*, concentrando esfuerzos en las zonas y en los momentos en que los delitos se producen. Coincidiría con la POP en el énfasis en el análisis, pero se diferenciaría de ella por limitarse a la lucha contra la delincuencia.

Esta estrategia enfatiza tanto el cumplimiento de la ley -deteniendo si es preciso a los presuntos criminales y procurando que sean condenados por los tribunales penales-, como impedir que los delitos puedan llevarse a cabo; a base de vigilar a los potenciales delinquentes, sus movimientos y actividades (económicas incluidas) e intervenir para evitar la comisión de actos delictivos (Tilley, 2008). De hecho, el objetivo último es minar la capacidad de delinquir de los criminales e incapacitarlos en el sentido de dejarlos sin posibilidades ni recursos de delinquir. De hecho, tiene su origen en las bajas tasas de resolución de delitos, que se pretenden incrementar con metodologías más efectivas. Además, el *intelligence-led policing* propugna el uso intensivo de la tecnología para llevar a cabo sus tareas, tanto de los circuitos cerrados de videovigilancia como del resto de innovaciones tecnológicas que permiten incrementar la vigilancia sobre espacios y personas, mostrando un interés por la técnica (como había hecho antes el modelo profesional).

4. Las nuevas realidades emergentes

La globalización de nuestras sociedades, que ha comportado un incremento de fenómenos criminales de ámbito internacional, como el terrorismo y la criminalidad organizada, constituye un reto nada desdeñable. No se trata de un fenómeno totalmente nuevo (siempre ha existido delincuencia internacional),⁵ pero actualmente ha adquirido una cotidianeidad y una intensidad que la convierten en muy significativa. Al mismo tiempo, la creciente complejidad de nuestras sociedades así como las tensiones internas que subyacen, han favorecido la aparición de nuevos (y más complejos) perfiles delincuenciales. Estos fenómenos de naturaleza diversa imposibilitan tanto la articulación de respuestas individuales a nivel territorial como la intervención exclusiva del policía generalista para su resolución. Requieren respuestas de muy alta especialización y, frecuentemente, la intervención de unidades con competencia en ámbitos territoriales muy extensos. Esta realidad, a diferencia de la exigencia de proximidad vista en el capítulo segundo, no puede tener una respuesta local a nivel micro. La gran cantidad de normativa internacional aparecida después de los atentados de 2001 en los Estados Unidos (especialmente en la Unión Europea, Guillén, 2012 y 2015) pretende subsanar esta deficiencia y establecer las bases para una lucha supraestatal contra la delincuencia, especialmente la organizada y el terrorismo.

De hecho, la simple aparición de internet ha puesto en evidencia las limitaciones de la capacidad de acción del Estado. El carácter prácticamente universal de la red, en la que se puede operar desde un servidor situado en un territorio a miles de kilómetros de distancia de donde se reciben las consecuencias de los actos realizados en ella, hace que los estados NO puedan responder de manera eficiente a las infracciones a sus ordenamientos jurídicos producidas en la red, debido a su falta de potestad para intervenir en el territorio donde está situado el servidor de origen. Dicho de otra manera, se ha producido una cierta volatilización del concepto de territorio tan necesario para ubicar la intervención estatal, que ha desarmado a este para combatir adecuadamente la delincuencia en la red.

Por otra parte, la revolución tecnológica de los últimos decenios ha afectado a la Policía de manera muy directa en una doble dirección, al tiempo que le ofrece interesantes instrumentos de gestión e intervención.

En primer lugar, la creciente utilización de nuevos instrumentos tecnológicos por parte de los delincuentes dificulta notablemente la función de la Policía por diversas razones. Así, teniendo en cuenta los grandes beneficios que puede ofrecer el uso de los avances tecnológicos para de-

5 Es la constatación de la existencia de delincuencia internacional la que ya promueve a principios del siglo XX, la creación de un organismo de cooperación policial internacional, que acabará cuajando en la creación de Interpol después de la Segunda Guerra Mundial (vid. Anderson, 1989).

terminados tipos de delinquentes (normalmente delincuencia organizada), es meridianamente evidente que las inversiones para la obtención de este tipo de instrumentos se producirán normalmente en un primer momento en el lado de los delinquentes. Por otra parte, muchos de los delitos que hasta nuestros días se cometían en la calle, ya se están cometiendo en la red, que es donde la gente lleva cada día más a cabo muchas de sus actividades, económicas o no (Guillén, 2014a). Así, mucha de la delincuencia contra la propiedad en forma de estafas y fraudes se cometen de forma muy habitual en la red, que es dónde los ciudadanos contratan muchos servicios, adquieren productos y objetos e incluso llevan a cabo transacciones financieras. Muchos delitos contra la intimidad, el honor, la libre configuración de la personalidad de los menores o contra el orden público en sentido amplio, se cometen en internet y en las redes sociales. Finalmente, la seguridad de muchas instituciones y organizaciones puede verse alterada por ataques cibernéticos que les alteren o distorsionen los sistemas inteligentes que les sirven de base. La prevención de estos riesgos y la persecución de los delitos que se produzcan requieren un alto grado de tecnificación que, en principio, no está al alcance de las organizaciones policiales tradicionales.

En segundo lugar, el hecho de que muchos ciudadanos se informen, comuniquen y se relacionen a través de internet y de las redes sociales obliga a los cuerpos policiales a modificar sus instrumentos de comunicación con el público. Las organizaciones policiales que quieran estar en contacto con ellos tienen actualmente que recurrir a las nuevas tecnologías de la comunicación para no perder un potencial creciente de capacidad de comunicación. La proximidad ya no está únicamente en el barrio, en la calle, sino muy frecuentemente en Facebook o en Twitter. Sin embargo, hay que tener presente que las nuevas redes sociales ofrecen unas posibilidades de comunicación sin precedentes que sería conveniente aprovechar.

Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías en general, no únicamente internet, ofrecen a la Policía unas posibilidades inmensas que no puede, en modo alguno, menospreciar. A pesar de la relevancia de la videovigilancia (hoy en día en su versión *smart* o inteligente, Tillich 2014), instrumento de uso tan extendido que ha comportado incluso una cierta banalización del mismo (Goold, Loader y Thumala, 2013), no es esta la única tecnología que puede tener usos policiales, sino que también pueden tenerla la identificación de personas a través del ADN, los sistemas de información geográfica (GIS), los de posicionamiento global (GPS), los aparatos aéreos dirigibles para vigilar desde las alturas incidentes de orden público o de otro tipo (*drones*), aparatos de escucha y de grabación muy sofisticados y además de difícil detección; grandes posibilidades de recogida y tratamiento de datos de todo tipo (personales, relativas a los vehículos, a las actividades profesionales o económicas de las personas), la utilización de armas letales y no letales muy sofisticadas (Kuhns y Knutsson, 2010). En

los últimos tiempos incluso se han desarrollado sistemas que, mediante el uso de algoritmos, permiten predecir los espacios en que hay más probabilidad de que se produzcan delitos (Perry et al., 2013) o los incidentes de orden público a través del tratamiento de los mensajes en Twitter (Kallus, 2014). Incluso, se ha comercializado una aplicación para organizaciones policiales con la denominación de *Predictive Policing*,⁶ que permite a través de la introducción de datos de tipo diferente (entre ellos los policiales, obviamente), discernir en qué lugares se van a producir previsiblemente los delitos y otros incidentes que ponen en peligro la seguridad. El uso de este tipo de instrumentos podría facilitar la función preventiva de la Policía.

Además, estamos asistiendo a una escasez creciente de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones, debido a dos razones fundamentales: a) el incremento de la demanda a causa de la citada democratización de las materias policiales que han acercado el discurso político y a los ciudadanos a ellas; y b) la recesión económica que está experimentando el mundo occidental en los últimos años. Esta recesión económica significó en un primer momento un estancamiento de los recursos policiales, pero, progresivamente, se han ido incluso produciendo reducciones en el número de efectivos de las organizaciones policiales. De hecho, ya intentaban afrontar este problema los programas iniciados por los conservadores ingleses en los años ochenta del siglo pasado, siguiendo las recomendaciones de informes como Seehy del año 1983 o Posen en el año 1995 (Journès, 2003, p.133), bajo eslóganes como *Best Value for Money* u otros de tipo similar, que luego fueron seguidos por numerosas administraciones tanto del mismo Reino Unido como de otros países, que también afectaban a la Policía y que ponían el énfasis en obtener el máximo rendimiento de los recursos públicos existentes en términos de servicio al ciudadano (o, al menos, de eficacia de la función policial). Posteriormente, la crisis ha puesto a la mayoría de Administraciones Públicas (Policía incluida) en la misma coyuntura, cómo dar una respuesta adecuada a las crecientes demandas ciudadanas con los recursos disponibles (e incluso con menos). Esta situación ha tenido consecuencias diversas en el mundo de la Policía y la seguridad.

En primer lugar, han empezado a aparecer cuerpos auxiliares y policías de segunda categoría. En el primer caso se trata de cuerpos que sin ser propiamente Policía actúan en ámbitos tradicionalmente reservados a ella, como pueden ser los agentes cívicos, destinados a promover y supervisar las acciones incívicas de los ciudadanos. Otro ejemplo lo pueden constituir agentes mediadores o interlocutores interculturales que intentan evitar y resolver los conflictos, en este caso en ámbitos relacionados con las diferencias culturales de los diversos grupos sociales. En el segundo caso, en las últimas décadas han empezado a aparecer una especie de categorías o

6 Véase www.prepol.com

grupos policiales dentro de las mismas organizaciones, que llevan a cabo las funciones básicas de la policía (patrullaje en la calle y contacto con la ciudadanía) a un coste inferior, ya que tanto el período de formación como el salario son inferiores a los habituales. Normalmente acostumbran a tener funciones y potestades limitadas. En el fondo, pretenden hacer visible a la policía en la calle. Es el caso de los *Police Community Support Officers* en el Reino Unido, que fueron concebidos para situaciones coyunturales (les ofrecían contratos de seis años) pero que ya han pasado a formar parte del escenario habitual y permanente de la Policía de las islas británicas. En Francia encontramos un caso similar con los *Adjoints de sécurité* de la Policía Nacional francesa, que, además de ser un cuerpo auxiliar, sirven como un acceso privilegiado a la categoría básica del cuerpo policial (Guillén, 2012). En los Países Bajos, los *Guardianes de la Ciudad* fueron creados con la misma finalidad, también, en un principio, con contratos limitados en el tiempo. Hoy en día existen de manera regular, aunque han pasado a depender de los municipios (Donnelly, 2013).

En segundo lugar, la seguridad privada ha ido incrementando progresivamente su presencia y su influencia. Aunque es importante señalar, como hace Torrente (2015), que el crecimiento inicial del sector no viene tan marcado por la crisis, sino para evitar las crecientes responsabilidades penales y civiles en que pueden incurrir las empresas, así como el evitar los efectos publicitarios negativos que puede suponer la materialización del riesgo, todo enmarcado en una época de bonanza económica anterior a la crisis. Pero en lo que probablemente sí que ha influido la crisis pública de recursos ha sido en el incremento de sus competencias. Ha pasado de llevar a cabo competencias muy concretas y limitadas (vigilancia de espacios comerciales privados, transporte de dinero y poca cosa más), a ir sustituyendo a la Policía, en la vigilancia de los edificios públicos, introducirse en las prisiones e incluso, en algunos casos, llegando a llevar a cabo funciones propias de la Policía en los espacios públicos (Torrente, 2015).⁷ En diversos países se la considera ya a efectos legales, como partícipe de la seguridad pública (la reciente reforma de la ley de seguridad privada en España es muy clara al respecto).⁸ En algunos países occidentales supera ya a los efectivos de la Policía (Reino Unido, Bélgica, Noruega, Suecia), mientras que en otros (Estados Unidos, Canadá y otros, duplica o triplica a los efectivos de aquella (Giménez-Salinas y Rechea, 2007, Guillén, 2016).

Finalmente, el Estado siempre ha necesitado de la acción de los ciudadanos para mantener el orden social. Una parte importante de este orden ha sido posible mantenerlo por la asunción de responsabilidades de control sobre los menores en el marco familiar. Los códigos civiles siempre

7 Torrente (2015) nos ofrece una rápida panorámica de los ámbitos de actuación de la seguridad privada en los principales países europeos (hay un cuadro orientativo en la página 43).

8 Vid. Ley 5/2014, del 4 de abril, de seguridad privada.

establecieron la responsabilidad de los padres por los actos de sus hijos, circunstancia que, además de dar solución a la reparación de los daños causados por estos, pretendía motivar a los padres para mantener las acciones de sus hijos en el marco del orden establecido sin ocasionar daños a terceros de los que hubieran de acabar respondiendo. Los adultos en general y algunos profesionales (médicos, maestros), también contribuyeron siempre a este control. Las diversas religiones y sus representantes constituyeron asimismo una fuente de mantenimiento del orden inestable. Con el tiempo, el Estado fue extendiendo este alistamiento a otras categorías de ciudadanos. Así, los médicos fueron obligados a denunciar los casos en que atendían a mujeres o niños que presentaran, según su criterio, evidencia de haber sufrido abusos de cualquier tipo. Posteriormente, los propietarios de establecimientos de hostelería fueron obligados a llevar a cabo registros de las personas que pernoctaban en sus establecimientos a los que tuviera acceso la Policía en caso de necesidad. Más recientemente, aquellas empresas que elaboran productos que pueden ser utilizados como precursores en la producción de drogas o de explosivos se añadieron a la lista, así como aquellos que comercian con joyas o metales preciosos o no y otros profesionales que trabajan con objetos o materias que pueden considerarse relevantes para la seguridad y la delincuencia.⁹ Este alistamiento (Shearing y Wood, 2011) no es otra cosa que un intento desesperado del Estado para reclutar vigilantes que le ayuden a cubrir sus evidentes deficiencias.

La creciente movilidad de nuestras sociedades ha incrementado las esferas y momentos de riesgo de tal manera, que ya no basta con el alistamiento de profesionales que hagan funciones de vigilancia, se requiere también que los ciudadanos como particulares, al margen de su profesión, se hagan responsables de buena parte de su seguridad y que eviten acciones peligrosas que puedan ponerlos en peligro a ellos o a terceros. El Estado ha establecido regulaciones en esta dirección en algún caso (por ejemplo, la obligación de pagar los gastos ocasionados al erario público por el rescate de una persona en situación de peligro grave, cuando el afectado se hubiera puesto en peligro desatendiendo todos los mensajes de alarma de la Administración). Pero estas medidas no se pueden extender ilimitadamente, al final lo que se necesita es que el ciudadano asuma sus obligaciones de seguridad al margen de que vaya a ser sancionado o no en el caso de no hacerlo. Es importante que el ciudadano vuelva a practicar algún tipo de control informal, que lleve a cabo conductas seguras, que existan asociaciones que lleven a cabo tareas que indirectamente ayudan a mantener el orden social (reinserción de drogadictos o expresidarios, integración de inmigrantes, apoyo social a los desvalidos, actividades de recreo para jóvenes, etc.). Un ejemplo paradigmático de la labor que pue-

9 Vid., por ejemplo, en España, art. 25 de la Ley Orgánica 4/2015, del 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

den hacer los ciudadanos de manera asociada lo encontramos en el mapa de actores de prevención elaborado hace algunos años por la ciudad de Barcelona, que puso sobre la mesa que la mayoría de instituciones o asociaciones que llevaban a cabo acciones beneficiosas para la prevención eran de carácter privado.

El grado de participación de los ciudadanos puede integrar niveles muy diferentes. Uno de los más directos lo constituye la figura del policía voluntario, inexistente en España, pero de mucha tradición en el Reino Unido (*special constables*), y recuperándose en países como Francia o Alemania. Se trataría de ciudadanos que ponen una parte de su tiempo al servicio de la Policía, que lleva a cabo algún mínimo proceso de selección y formación y, posteriormente, les asigna tareas de apoyo a los servicios ordinarios de policía, con algún tipo de uniformidad. Excepto en el caso inglés, los voluntarios no suelen tener más potestades que los ciudadanos particulares, habiendo de recurrir a policías *ordinarios* cuando requieran del uso de potestades policiales.

Otro fenómeno que se está presenciando en las últimas décadas es un nuevo acercamiento entre los ámbitos de Policía y defensa. Aunque no se ha profundizado en demasía sobre este aparente espacio común entre defensa e interior, cada día nos encontramos con más frecuencia con situaciones en la que son llamados a actuar tanto actores de seguridad como de defensa. El caso más evidente lo encontramos en el terrorismo internacional. En estos momentos parece que el grupo más activo es *Daesh*, “Estado islámico”. Si el grupo de delinquentes se autodenomina “Estado”, habla de “guerra” e intenta poner en jaque el orden internacional utilizando incluso armamento pesado, ¿puede considerarse como un problema de seguridad ciudadana o estamos en el ámbito de la defensa?, ¿están en juego bienes jurídicos “concretos” o es el mismo Estado el que peligrá?, ¿o suceden las dos cosas al mismo tiempo?

Los actos terroristas han adquirido unas dimensiones que, cuando se producen, requieren de una gran resiliencia para mantener en funcionamiento la vida en sociedad. En muchas de estas ocasiones, la vuelta a la normalidad necesitará de la intervención de actores diferentes de la Policía, en muchos casos de la intervención del Ejército, para asegurar vías de comunicación o estructuras críticas de intervención que, por otra parte, no provoca apenas reacciones de contrariedad entre la ciudadanía. Además, la población parece sentirse cómoda y asegurada con la presencia del Ejército en las calles después de un gran atentado o de diversos atentados llevados a la práctica simultáneamente (lo hemos comprobado recientemente en Francia). Lo mismo sucede con posterioridad a grandes catástrofes naturales o causadas por la mano humana o por accidentes. Un sabotaje o un fallo en una central nuclear requieren mucho más que la intervención de la Policía para tener la situación bajo control.

Un ataque cibernético contra los ordenadores de los órganos de decisión del Estado, o contra el servidor que alberga la información del Ministerio de Defensa, ¿es un acto delictivo o se asemeja a un acto de guerra por el hecho de poner en peligro la seguridad del Estado? En caso de repetirse los ataques y estar estos llevados a cabo desde un servidor situado en el territorio de otro Estado, ¿qué acciones serían necesarias para desactivarlos?, ¿una intervención policial?, ¿un ataque militar en el caso que el Estado en cuyo territorio está ubicado el servidor se niegue a cooperar en su desactivación?

Las oleadas de refugiados experimentadas en Europa en el año 2015 (y que aún están en marcha), constituyen un problema al que ha de hacer frente el Estado como tal, con todos los poderes y servicios a su alcance, ya que de no hacerlo, una entrada masiva de población extranjera podría poner en crisis sus propias estructuras.

Si a todos estos factores añadimos que el final de la guerra fría dejó a mucho personal de los servicios de espionaje y de la defensa de muchos Estados, tanto de un lado como del otro, sin ocupación concreta, y estuvieron mayoritariamente dedicados a trabajar en estos nuevos riesgos y problemáticas, añadimos mucha más confusión a la línea divisoria entre la seguridad y la defensa, uno de los principios básicos e irrenunciables de los modernos Estados de derecho (Guillén, 2012). Es un hecho incontable que actualmente encontramos mucho personal de defensa y de servicio de espionaje (bien, técnicamente habría que hablar de “inteligencia”) trabajando en ámbitos que, en realidad, están a caballo entre la defensa y la seguridad (Brodeur, 2008). De hecho, ya había países donde hace años que cuerpos militares participaban en la lucha contra el terrorismo (como es el caso del SAS inglés).

Finalmente, observamos que para hacer frente a estos graves ataques a su seguridad, el Estado se ha dotado de normas jurídicas, que, por la gran disminución de garantías a sus destinatarios, se parece mucho más al derecho de guerra que al ordenamiento jurídico en tiempos de paz. De hecho, ha habido una cierta coincidencia a la hora de calificar toda esta normativa sancionadora de conductas graves contra la seguridad como “Derecho Penal del Enemigo” (Álvarez y González, 2006; Miró, 2005). También aquí parece haber una cierta quiebra de los principios del derecho aplicable en tiempos de paz, para hacer concesiones propias de situaciones excepcionales en que la seguridad del Estado y el orden establecido están en peligro. El reciente ejemplo francés resulta de nuevo paradigmático, con una presencia constante y permanente de los estados excepcionales, que atribuyen poderes exorbitantes a las fuerzas de seguridad. Bien, de hecho, este recurso a la excepcionalidad que se acaba instalando de manera continua lo hemos experimentado en otros países que han padecido procesos de terrorismo, como son el Reino Unido o España. Se aprueban normas

excepcionales para hacer frente a una situación coyuntural, pero, luego, cuando esta desaparece, las medidas siguen en vigor porque siempre se encuentra algún riesgo equiparable que las justifica. En el fondo esta situación sirve para evidenciar cómo el Estado de derecho tiene problemas para sobrevivir respetando sus principios básicos ante amenazas que van más allá de la delincuencia ordinaria. Para hacer una comparación que puede ayudar a comprender la situación, podemos recordar las dificultades que las unidades de orden público de los cuerpos policiales afrontan para gobernar las manifestaciones antisistema con un uso limitado de la fuerza respetando al máximo el derecho de reunión y manifestación (Guillén, 2016). No sería descartable que fuéramos hacia un futuro en que hubiera un orden policial-penal para situaciones de paz social y otro, más cercano al Derecho de la Guerra, para las situaciones de ataques violentos y graves contra la seguridad del orden social y político. De hecho, siempre ha existido un derecho excepcional para estos casos. La novedad es que ahora estaría instalado en la cotidianidad.

5. Escenarios de futuro. La seguridad plural

Llegado este punto, se trata de aproximarnos a dibujar hacia dónde puede, razonablemente, evolucionar la Policía en las próximas décadas si quiere dar respuesta a los retos que acabamos de apuntar.

En primer lugar, parece evidente que el escenario futuro va a ser irregular y variado. La Policía, por una parte, tendrá que hacer frente a una problemática dominada por las conductas antisociales (incivismo) y la pequeña delincuencia, al tiempo que persiga la ciberdelincuencia y las bandas internacionales de delinquentes y grupos terroristas que utilizan sofisticadas técnicas y tecnologías. Las tareas concretas que la Policía ha de llevar a cabo, así como el perfil requerido para desempeñarlas presenta muchas dificultades, casi podríamos decir que requieren dos (o más) perfiles profesionales diferentes y que incluso pueden presentar problemas de compatibilidad y, en todo caso, de coordinación.

En segundo lugar, las reglas del juego, las potestades que la Policía podrá utilizar variarán según las circunstancias y según el riesgo al que hayan de hacer frente. En lo que podríamos denominar como la delincuencia o los incidentes *ordinarios*, la Policía va a seguir actuando con respeto a un amplio abanico de garantías de los ciudadanos que ellos están llamando a proteger y respetar. Mientras que ante otras realidades como terrorismo, criminalidad organizada y grupos antisistema; las potestades policiales van a verse notablemente aumentadas, con la consiguiente disminución de las garantías de los derechos de los ciudadanos. Se tendrán que acostumbrar a vivir en escenarios paralelos, con *ordenamientos jurídicos* diferenciados. Para utilizar una terminología ya existente en el campo de la Policía de orden público, existirán dos raseros, el del Estado de derecho más

estricto para las situaciones ordinarias y una guerra a muerte en los casos sensibles, intentando llevar a cabo acciones estratégicas que impidan la acción criminal (la incapacitación estratégica de la que habla Blay, 2013; en el ámbito del orden público).

Este escenario parece exigir estructuras organizativas flexibles y dinámicas, capaces de integrar perfiles muy diferentes que actúen coordinadamente y que se puedan adaptar rápidamente a los diferentes entornos plausibles. Es posible que en algunos países se opte por atribuir las competencias más diferenciadas, tanto por su naturaleza como por el perfil y medios exigidos para su ejercicio, a dos servicios de policía diferentes. Normalmente, se tiende a dejar los temas de proximidad (civismo y pequeña delincuencia) al ámbito local y tanto la investigación más especializada, como los temas de Policía de orden público y de intervenciones especiales a niveles regionales o estatales. Es una opción perfectamente lícita, aunque parece más racional apuntar a un único servicio con diferentes niveles (Guillén, 2016), pero será imprescindible establecer los instrumentos de colaboración que permitan una actuación coordinada y eficaz de los distintos servicios. No hay que olvidar que, por ejemplo, la Policía municipal resulta desbordada por el terrorismo internacional, pero los terroristas viven y actúan en territorios concretos en que sí trabajan policías municipales. Es decir, el nivel especializado necesita imperativamente la información que le pueden proporcionar los servicios de patrulla. Menospreciar a estos últimos por tener un nivel de formación inferior o por llevar a cabo tareas más rutinarias, es un grave error porque ellos constituyen los ojos de la Policía en el territorio (normalmente los servicios especializados no patrullan el territorio) que también pueden detectar la presencia o las actividades de delincuentes muy peligrosos y organizados e impedir, directa o indirectamente, la realización de los actos que pretenden llevar a cabo.

Asimismo, la necesidad de cooperación internacional va a seguir ahí, y muy probablemente a incrementarse, sobre todo si vuelven a suceder ataques terroristas de gran envergadura con ramificaciones en territorios de diversos Estados. En este ámbito se vivirá una gran tensión entre el prurito de los Estados de mantener su soberanía (e intentar monopolizar con su Policía cualquier intervención en su territorio) y la necesidad de eficacia que va a requerir cada vez más actuaciones de policías de unos Estados en el territorio de otros. Esta cooperación internacional facilitará una aproximación de los procedimientos y maneras de actuar de los servicios de Policía. La cooperación requiere, sobre todo, intercambio de información y para que esta resulte compatible y comprensible para todos, hace falta que sus procedimientos de recogida se homogeneícen y para ello, habrá que acabar aproximando los protocolos de actuación. En los casos de actuaciones conjuntas de policías de diversos países, la necesidad de homogeneizar procedimientos aún resulta más evidente.

Por otra parte, también vamos a seguir encontrando intervenciones internacionales de servicios de policía de los países preponderantes en el escenario político, que van a mover sus agencias especializadas a nivel internacional cuando así convenga a sus intereses, llevando a cabo las maniobras legales que convengan. No parece extrañarle a nadie que el FBI o Scotland Yard lleven a cabo investigaciones (incluso intervenciones) en territorios sobre los que, en principio, carecen de cualquier tipo de competencia. La vulnerabilidad de los Estados en los incidentes con trasfondo internacional les hace aceptar cualquier ayuda (o lo que ellos interpretan como tal) con independencia de sus bases legales. En la misma dirección, las grandes multinacionales de la seguridad privada van a seguir teniendo una gran influencia, ya que ellas pueden transferir órdenes e información de un país a otro sin ningún problema ya que se trata de unidades de las mismas empresas que se comunican entre sí. Las Policías van a seguir recurriendo a ellas, cuando los burocráticos procedimientos de cooperación internacional no les permitan alcanzar los resultados deseados o los dilatan en exceso. De nuevo aparecerán en este ámbito dudas sobre la legalidad de ciertas intervenciones, pero, con mucha probabilidad, la exigencia de eficacia se impondrá. Incluso han aparecido ya empresas de seguridad que ofrecen una especie de equipos de mercenarios para actuar en zonas de conflicto.

La vulnerabilidad de los Estados se verá confirmada también a nivel interno, dónde tendrán que aceptar abiertamente que han dejado de ostentar (si alguna vez lo tuvieron, Zender, 2006, Torrente, 2015) el monopolio del mantenimiento de la seguridad. Es decir, los servicios privados van a seguir teniendo una gran relevancia en el mantenimiento de la seguridad (incluso de parte de la pública), haciéndose cargo de algunas tareas tradicionalmente llevadas a cabo por la Policía y, obviamente, todas las que tengan una finalidad únicamente privada. Esto va a implicar una creciente confusión entre los espacios públicos y privados de seguridad. Se está abriendo paso a la idea de considerar a la seguridad privada como una parte de la seguridad pública, muy claramente en la ley española, cuyo preámbulo habla de “integrar funcionalmente sus capacidades (de la seguridad privada) en el sistema público de seguridad”. En coherencia con este planteamiento, la ley les otorga algunas funciones en los espacios e instalaciones públicas. De hecho, hace ya años que la seguridad de los accesos y, en algunos casos, la seguridad perimetral de la mayoría de los edificios públicos está a cargo de la seguridad privada. Es decir, hace ya tiempo que teníamos espacios de concurrencia pública cuya seguridad estaba facilitada por servicios privados. Si, como puede ocurrir en España a partir de la nueva ley y ya ocurre en otros países, la seguridad privada se hace cargo incluso de la vigilancia en los establecimientos penitenciarios, la confusión entre lo público y lo privado no dejará de crecer. Por otra parte, según el rol que se reserve para la Policía y el nivel de penetración de la seguridad privada que se acabe aceptando, nos podemos encontrar

con una seguridad a la carta, que dependa de los ingresos de cada uno, que permitirá a la ciudadanía con ingresos suficientes dotarse de una seguridad a la altura de su necesidad, mientras que todos aquellos que no tengan estos ingresos tendrán que ser asistidos por la Policía, que podría tener un rol subsidiario, satisfaciendo el derecho a la seguridad a aquellos que no puedan permitirse contratarlo por su cuenta, pero que también tienen derecho a ella. Esto puede afectar la distribución de funciones entre los diversos actores de seguridad, ya que la seguridad privada está claramente enfocada en la prevención, en evitar el daño para el contratante de la seguridad, mientras que como señala Torrente (2015), la Policía está muy condicionada por su papel en el sistema de justicia penal que es predominantemente reactivo.

Los ciudadanos van a seguir teniendo, en los países democráticos, una relevante incidencia en la seguridad, ya sea planteando prioridades o exigiendo responsabilidades. La Policía va a seguir necesitando de la satisfacción ciudadana para obtener su legitimación. Esto le va a seguir dando mucha relevancia a la seguridad subjetiva, que es la que determina el grado de satisfacción de la ciudadanía con la Policía. La Policía tendrá que evidenciar la importancia de aquellos delitos o incidencias que no son detectados como relevantes por el público y no afectan su seguridad subjetiva. Por ejemplo, los ciudadanos no acostumbran a saber cuándo están ante delincuencia organizada ni se sienten víctimas de cierto tipo de delitos como, por ejemplo, los delitos contra el medio ambiente o los de tipo societario. Esta *governabilidad* de la seguridad subjetiva también tendrá que hacer frente a la frecuente relación conflictiva entre la Policía y el público, ya que la transparencia y la democratización progresiva del Estado y de la Policía facilita que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre las actuaciones de aquella, opiniones que, como es normal en Estados que respetan el pluralismo, serán diversas y, en algunos casos controvertidas. La controversia va a formar parte de la cotidianeidad de la Policía y habrá que hacerle frente y gestionarla. Estas controversias seguirán estando muy relacionadas con las intervenciones de la Policía de orden público y todas aquellas que impliquen, de una u otra manera, el uso de la fuerza por parte de esta. Nuestras democracias se han construido para protocolizar la máximo el uso de la fuerza por parte del Estado (Guillén, 2016) y, en todo caso, es importante que el uso que la Policía haga de ella, cuente con algún tipo de aceptación por parte de la ciudadanía. En la medida que los grandes consensos sociales se mantengan, será más fácil minimizar la fuerza, ya que la Policía estará implementando normas y valores que gozan de un gran acuerdo ciudadano. Ahora bien, en el momento que un sector importante de la población se vaya quedando excluido y empiece a cuestionar los pilares del sistema, este consenso de desvanecerá progresivamente y será necesaria una utilización más profusa de la fuerza, circunstancia que alejará a la Policía de los destinatarios en sus intervenciones, y los verán cada vez más como una policía del *Status quo*, del sistema que

los margina. En estos escenarios la Policía solo puede aspirar a tener legitimación legal, a través de la legalidad de sus intervenciones, ya que la de la población difícilmente la va a tener.

Este último punto resulta de mucha trascendencia porque la dinámica de la vida en nuestros días ha multiplicado las esferas de riesgo y ha disminuido los controles sociales informales, reclamando frecuentemente la sustitución de estos por intervenciones policiales (muy claro en toda la problemática de los actos incívicos que ha dominado el debate sobre la seguridad en algunos países). Obviamente, la Policía no puede sustituir los fenecidos controles sociales informales y no puede hacerlo por dos razones. En primer lugar, porque no tiene capacidad material para monitorizar el civismo de todas las acciones de los ciudadanos. En segundo, porque difícilmente se justifica la intervención policial con el uso de la fuerza, si es necesario, en acciones con un desvalor leve, que no significan un gran daño personal o social. En consecuencia, es muy importante que los ciudadanos reasuman sus responsabilidades y adopten conductas seguras y descarten aquellas que pueden generar riesgos para ellos o para terceras personas. Esta actitud activa de la población, extremadamente necesaria en el contexto actual, no se producirá de manera generalizada si las relaciones con la Policía y el poder son negativas. Una población que desconfía de la Policía y de los poderes públicos, difícilmente se siente parte del sistema, y en este caso raramente asume su parte de responsabilidad en él.

En las sociedades actuales, sin el compromiso ciudadano de responsabilizarse de sus acciones (no necesariamente con el voluntariado en el ámbito de la Policía, que puede ser complicado para algunos ordenamientos jurídicos), planteando prioridades y colaborando con los instrumentos de control formal, la seguridad no es posible. En realidad nunca lo fue. Las décadas pasadas que ahora, con el paso del tiempo, nos parecen más seguras y ordenadas, lo fueron porque los ciudadanos asumían una buena parte de los controles sociales informales. Si, además, añadimos que hoy en día debido a las nuevas dinámicas sociales las esferas de riesgo se han multiplicado, la reintegración ciudadana en la seguridad se hace más que necesaria. Por poner un ejemplo relevante y claro: solo se ha podido reducir la accidentalidad viaria, cuando los ciudadanos, si se quiere intimidados por las sanciones y las campañas de seguridad viaria, han retomado sus responsabilidades al mando de sus vehículos y han abandonado conductas negligentes y peligrosas (como conducir sin cinturón de seguridad o bajo los efectos del alcohol).

Estamos pues ante un escenario de seguridad plural (Torrente, 2015, p.33, lo denomina “modelo pluralista”) en el que tendrán que existir diversos actores de diversa naturaleza: Policía, otros servicios públicos que también contribuyen a la seguridad (educación, justicia, protección civil, urbanismo, salud), servicios de seguridad privada y ciudadanos (individual-

mente y asociados). Todos ellos son necesarios para el mantenimiento de la seguridad. Sin embargo, todos ellos tienen intereses, legitimaciones y finalidades diversas. La Policía, es un servicio público con legitimidad democrática,¹⁰ la seguridad privada se legitima contractualmente (ofrece un servicio de seguridad a cambio de una retribución) y no está, en principio, obligada a perseguir directamente el interés general, y el público, elemento clave en cualquier democracia, ya que es el depositario colectivo de la soberanía. Sin embargo, esto no le autoriza a autodefenderse (para eso está el Estado) y, por otra parte, frecuentemente también persigue intereses particulares (Guillén, 2016).

La pluralidad del nuevo modelo puede resultar en segmentos de seguridad muy diversos y no necesariamente coordinados, que pueden incluso seguir finalidades contradictorias. Ahí está el reto de los poderes públicos (la Policía sola no parece capaz): establecer un conjunto coherente de mecanismos de coordinación que produzcan resultados positivos en el marco de estrategias generales de defensa de los intereses generales. Recientemente ha estado muy en boga el término “gobernanza” para explicar en qué tendría que consistir la intervención pública en nuestras sociedades postmodernas. Según este planteamiento, la Administración lo que ha de hacer no es cumplir directamente con sus fines, sino ser capaz de movilizar y coordinar todos los actores que los pueden favorecer para multiplicar el resultado final. Pues bien, en el ámbito de la seguridad plural, este ha de ser el rol del Gobierno, de la Administración, dinamizar y coordinar eficazmente todos los actores necesarios para conseguir unos niveles de seguridad que permitan a la ciudadanía llevar a cabo sus actividades cotidianas sin riesgos inasumibles para su persona y derechos, ya que la eliminación total del riesgo y de la delincuencia no es posible.

10 Como afirma Harkin (2015) en este contexto la Policía es el único actor que tiene como finalidad la defensa de la democracia.

Bibliografía

- Álvarez Conde, E., y González, H. (2006). *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*. España: Real Instituto Elcano. ARI 7.
- Anderson, M. (1989). *Policing the world. Interpol and the Politics of International Police Co-operation*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Beck, U. (1986). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bertaccini, D. (2009). *La politica di polizia*. Bologna: Bononia University Press.
- Bertaccini, D. (2011). *I modelli di polizia*. Santarcangelo de Romagna: Maggioli editore.
- Bowling, B. y Sheptycki, J. (2012). *Global Policing*. Londres: Sage.
- Blay, E. (2013). El control policial de las protestas en España. En *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, 4/2013. (pp. 1-32). Recuperado de <http://www.indret.com/pdf/1000.pdf>
- Brodeur, J. P. (2008). Cops and Spooks. The uneasy partnership. In: Newburn, T. (Ed.), *Policing. Key Readings* (pp. 797-812), Cullompton i Portland: Willan Publishing.
- Brotat, R. (2014). *Seguridad urbana: de la seguridad ciudadana al civismo y la convivencia en los espacios públicos*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral.
- Carrer, F. (2000). *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma: Editrice Libreretà.
- Carte, G. E. (1972). *August Vollmer and the origins of Police Professionalism*. National Criminal Justice Reference Service. Tesis doctoral. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.aspx?id=68880>
- Cox, S. M., McCamey, W. P., y Scaramella, G. L. (2014). *Introduction to policing*. Thousand Oaks (Cal.): SAGE.
- Curbet, J. (2009). *El Rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: UOC.
- Di Tacchio, I. (2003). La place de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France. En Froment, J. C., Gleizal, J. J., y Kaluzinsky, M. (dir.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble (pp. 47-59). CERDAP, Presses Universitaires.
- Donnelly, D. (2013). *Municipal policing in the European Union. Comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Eck, J. E. y Spelman, W. (2005). Who ya gona call? The Police as problem-busters. En Newburn, T. (Ed.). *Policing. Key Readings* (pp. 412-427). Cullompton. Willan Publishing. .
- Feltes, T. (2014). Bürgernahe Polizeiarbeit. Publicada en lengua inglesa. En Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. (Ed.). *OSCE Yearbook 2013*, Baden-Baden. (pp. 219-230).
- Fernández C. J., e Yñiguez, A. (2014). *Gestión estratégica de la policía. Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros.
- Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American community policing Programmes. En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1. (pp. 76-88).
- Gazzola, A., y Longoni, L. (2001). Percepción social del espacio, la seguridad y la calidad de vida en la ciudad de Alessandria. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. (pp. 39-64).
- Giménez-Salinas, A. y Rechea, C. (2007). La seguridad privada y su papel en la gestión de la seguridad ciudadana. En Serano, A y Vázquez, C. *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid: Edosfer.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem oriented approach. En *Crime and Delinquency*, 25 (2). (pp. 236-258). Existe una traducción al catalán de este artículo en el número 9 de la revista "on-line" del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya *Apunts de Seguretat* con el título "Millorant la funció policial: Un enfocament orientat als problemes". Recuperado de http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/010%20EI%20Departament/Publicacions/Seguretat/Apunts%20de%20seguretat/Docs/apunts_9_juny_2011.pdf
- Goold, B, Loader, I., y Thumala, A. (2013). The banality of Security. The curious case of Surveillance Cameras. En *British Journal of Criminology*, 53. (pp. 977-996).
- Guillén, F. (2009). Dalle "finestre rotte" alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti. En Carrer, F. (coord.). *Le politiche della sicurezza. Dalla "polizia comunitaria" alla "tolleranza zero"*. Milano: FrancoAngeli.
- Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra. Servicio de Publicaciones. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Guillén, F. (2014a). La policía de los media. En Gavara, J. C., Bárcena, J. M., y Ragone, S. (Eds.) *El control de los cibermedios*. Barcelona: Bosch Editor.

- Guillén, F. (2014b). Tendances actuelles dans les systèmes de Police. En Froment, J. C., y Mathieu, M. (dirs.). *Droit et Politique. La circulation internationale des modèles en question*. Presses universitaires de Grenoble. (pp. 229-242).
- Guillén, F. (2015). *Modelos de Policía y Seguridad*. Universidad Autónoma de Barcelona (Tesis doctoral).
- Guillén, F. (2016). *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural* Barcelona. Bosch editor.
- Harkin, D. (2015). Simmel, the Police form and the límites of democràtic policing. En *British Journal of Criminology*, 55. (pp. 730-746).
- Jones, T. y Newburn, T. (Eds.) (2006). *Plural policing. A comparative perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Journès, C. (2003). La problématique de la sécurité en Grande-Bretagne. En Froment, J. C., Gleizal, J. J., y Kaluzinsky, M. (dir.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. (pp. 127-135).
- Kallus, N. (2014). *Predicting Crowd Behaviour with Big Public Data*. Recuperado de <http://arxiv.org/abs/1402.2308>
- Kuhns, J. B. y Knutsson, J. (Eds.) (2010). *Police use of force*. Santa Bárbara (CA): Praeger.
- Medina. J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*. Madrid-Montevideo-Buenos Aires: Edisofer. Editorial B de F.
- Miró, F. (2005). Democracias en crisis y Derecho Penal del Enemigo. Política criminal frente al terrorismo en los estados democráticos antes y después del 11 de septiembre de 2001. En *Cuadernos de Política Criminal* (segunda época), vol. III núm. 87. Centro de Estudios Superiores de Especialidades Jurídicas.
- Newburn, T. (2007). *Criminology*. Cullompton, Portland: Willan Publishing.
- Newburn, W. L. et al. (2013). *Predictive Policing. The role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. RAND Corporation. Recuperado de http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf)
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Cullompton, Portland: Willan Publishing.
- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Skogan, W, y Hartnett, S. (2005). Community Policing in Chicago. En Newburn, T. (Ed.), *Policing. Key Readings*. (pp. 428-441). Cullompton, Portland: Willan Publishing.
- Shearing, C. y Wood, J. (2011). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Tilley, N. (2008). Modern approaches to policing: community, problema-oriented and intelligence-led". En NEWBURN, T. (Ed.). *Handbook of Policing*. Segunda Edición. Cullompton, Portland: Willan Publishing.

Tillich, K. (2014). *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Straßen und Plätze in München und in Barcelona*. Bochum. Felix Verlag. Holzkirchen/Obb.

Torrente, D. (2015). *Análisis de la seguridad privada*. Barcelona: Editorial UOC.

Van Soomeren, P. (2001). Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. (pp. 11-37).

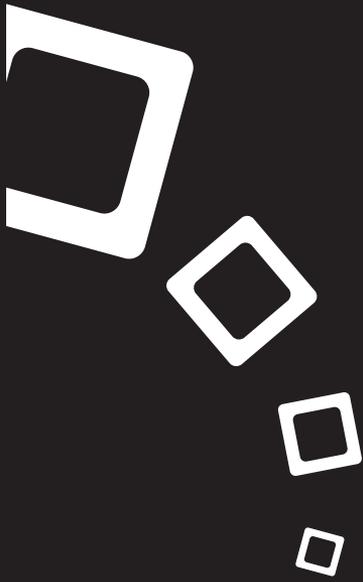
Vidales, C. (2014). *Seguridad ciudadana, políticas de Seguridad y estrategias policiales*. En Vidales, C, y Carque, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. (pp. 101-126). Valencia: Tirant lo Blanch.

Vollmer, A. (1936). *The Police and Modern Society*. Montclair, N.J. Patterson.

Wilson, J. Q., y Kelling, G. L. (1982). Broken Windows. En *The Atlantic Monthly*, marzo. (pp. 29-38). Versión traducida al castellano En Ortiz de Urbina, I. y Ponce, J. (Eds.) (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. (pp. 307-325). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. Diputació de Barcelona.

Zender, L. (2006). Policing before and after the police. The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control. En *British Journal of Criminology*, 46. (pp. 78-96).





**Policía para el Estado
Social de Derecho
en Colombia:
de ciudadanos
a policías
para aportar a la paz**

María Stella Baracaldo
Méndez

Secretaría de Gobierno del
Departamento de Cundinamarca,
Colombia
estebamen@hotmail.com

Recibido: Septiembre 28 de 2016
Aceptado: Noviembre 9 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 235-268]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3004>

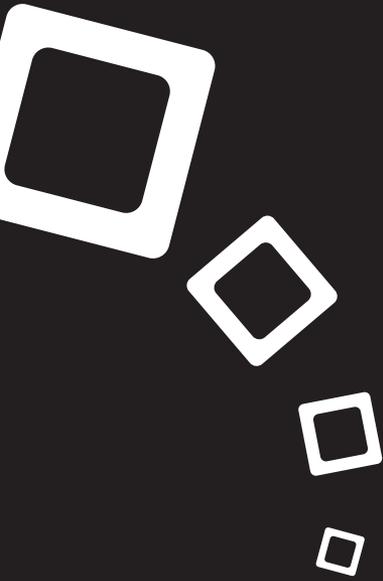
Resumen

La Policía Nacional de Colombia (PNC) es un cuerpo profesionalizado, constitucional y legislativamente definido como civilista, preventivo y educativo, pero desde la década de 1980 se ha configurado en un organismo combatiente contra el narcotráfico y la guerrilla, implicándose decisivamente en el conflicto armado interno y la delincuencia de oficio, por decisión gubernamental. Dispone de más de 20 servicios especializados y asesora a países con situaciones similares de inseguridad, entre ellos El Vaticano. Mientras tanto la convivencia y seguridad ciudadana es la mayor preocupación de la población ante la incontrolable ocurrencia de hurtos en ausencia de policía y baja respuesta de la justicia; generando índices de victimización de 17.3% y de percepción de inseguridad del 61.4%. Se espera que la firma del Acuerdo para la paz y la agenda para el postconflicto traiga consigo el restablecimiento de la misión constitucional de la Policía en el Estado Social de Derecho y el país disponga de otros organismos para atender los delitos de alto impacto y nuevas violencias.

Palabras clave

Colombia, Policía, prevención, conflicto armado, seguridad ciudadana, Estado social de derecho, paz.

* 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)



**Police for the Social
State of Law
in Colombia:
From citizens to police
to contribute to peace.**

María Stella Baracaldo
Méndez

Secretaría de Gobierno
Departamento de Cundinamarca,
Colombia
estebamen@hotmail.com

Received: September 28, 2016
Accepted: November 9, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 235-268]

DOI: [http://dx.doi.org/10.5377/
rpsp.v6i2.3004](http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3004)

Abstract:

The National Police of Colombia (PNC) is a professionalized, constitutional and legislative body defined as civilian, preventive and educational, but since the 1980s it has been set up as a combatant organization against drug trafficking and guerrillas, becoming decisively involved in the armed conflict Internal and officio crime, by governmental decision. It has more than 20 specialized services and advises countries with similar situations of insecurity, among them Vatican City State. Meanwhile, coexistence and citizen security is the main concern of the population in the face of the uncontrollable occurrence of robberies in the absence of police and low response of justice; Generating rates of victimization of 17.3% and perception of insecurity of 61.4%. It is expected that the signing of the Peace Agreement and the agenda for post-conflict will bring with it the restoration of the constitutional mission of the Police in the Social State of Law and the country has other agencies to deal with high impact crimes and new violence.

Key words:

Colombia, Police, prevention, armed conflict, citizen security, Social State of law, peace.

* 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 (CIN-ANSP)

Introducción

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el rol de la Policía en el Estado de derecho colombiano y las modificaciones que sufre su hacer misional en el contexto del conflicto armado que se espera superar con la pronta firma de un acuerdo de paz, dentro del cual también se debe recuperar la acción civilista de tal institución.

La construcción de paz en Colombia y en cualquier país de la región, exige de la vigencia y del respeto de los derechos humanos (DD. HH.), como requisito para lograr la convivencia y la seguridad ciudadana, campo dentro del cual la Policía Uniformada ocupa un rol determinante, como lo observa el sociólogo Loubet del Bayle, al referirse a las formas de regulación social de comportamientos:

“No se conoce apenas sociedad un poco organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo delitos contra las personas y propiedades, y, por otra parte, asegure la obediencia a los representantes del Estado y la aplicación de las disposiciones dictadas por los jefes”. (1998, p.9)

Ya en el contexto del Estado moderno secular, de la industrialización y de la conformación de las grandes ciudades, Cox y Fitzgerald (1997, p.19) señalan:

“El Estado se convirtió en la forma de organizaci[ón] predominante, la separación entre la autoridad de la Iglesia y el Estado se hi[zo] más pronunciada (...). La palabra [P]olicía se deriva de la palabra griega polis (ciudad) y se refiere al ejercicio de la autoridad cívica o colectiva. Por ello la [P]olicía se considera no como un instrumento de la [l]ey sino como un producto de la forma de gobierno conocida como el Estado”.

En Colombia, la Constitución, en el Art. 218 define así a la Policía Nacional (PN):

“Es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”

El país, como otros de la región latinoamericana, ha experimentado la violencia desde su misma independencia y la manipulación del rol de la fuerza pública por parte del poder político para mantenerla¹ amparada bajo el

1 En Colombia, según la Constitución, Art. 115, el presidente de la República es jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

discurso de la defensa de la institucionalidad. Así, la Constitución de 1991, ya cuenta con más de 38 modificaciones,² en su mayoría tramitadas por el mismo Gobierno ante el organismo. En este contexto, la Policía se constituye como la institución más damnificada al estar dedicada a resolver problemas de poca relación directa con la convivencia y la seguridad ciudadana: buscar alimentos y útiles escolares para la niñez en marginalidad, hacer diagnósticos comunitarios para constatar la visible inseguridad de las comunidades, realizar brigadas de higiene para habitantes de la calle, hacer teatro para alegrar a los ancianos, destapar alcantarillas en inundaciones, apagar incendios, instalar bombillos en lugares oscuros, tapar huecos en vías deterioradas, atender partos ante la ausencia de servicios médicos, hacer el mercado de la familia del jefe y conducir sus autos, arreglar problemas de violencia intrafamiliar, dirigir cárceles y penitenciarias, controlar el tráfico y asentar registros de nacimiento; entre otros tantos. Todo es válido, en términos humanitarios y de cubrimiento de déficits sociales por parte de los gobernantes, pero su campo propio en la prevención directa para evitar la inseguridad ciudadana, están abandonados como lo demuestran los índices de percepción de inseguridad y los casos de justicia por mano propia.

Este artículo se centra en el rol de la Policía de Colombia en el conflicto armado interno, conforme a la readecuación de roles motivada por el alto Gobierno.³ En los dos casos, se ha dado la reconfiguración de los cuerpos de Policía –de carácter nacional en los dos países– para atender conductas de alto impacto en la guerra. En Colombia, como en las demás naciones del continente en transición y consolidación democrática,⁴ según Quintana (2005, p.2), la PN, de naturaleza civilista y preventiva, fue adecuada legislativamente para ejercer acciones reactivas, militaristas y coercitivas técnicamente especializadas. La definición civilista y preventiva de la PNC en la Constitución de 1991, en el marco del Estado social de derecho (ESD), se ratifica en el Código Nacional de Policía,⁵ en el cual se dice que este organismo está dedicado al control de los comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana, relacionados con la tranquilidad y la perturbación de vecindad. Pero, tales campos están abandonados ante la dedicación de la mayoría de sus miembros a la atención de delitos de alto impacto a través de 20 servicios especializados,⁶ tecnificados para la

2 Véase: <http://cepri.upb.edu.co/index.php/relaciones-internacionales/item/44-marco-jur%C3%ADdico-para-la-paz-una-mirada-cr%C3%ADtica-desde-el-derecho-y-la-pol%C3%ADtica>

3 Situación similar a la que vivió Perú en la persecución del grupo subversivo Sendero Luminoso.

4 Dentro de su obra *Policía y democracia en América Latina*, Juan Ramón Quintana ubica a los Estados de América Latina en proceso de transición y consolidación democrática, en los que los estudios y análisis de la Policía se sitúan en el campo de su relación con las comunidades en cuanto al respeto por los derechos humanos.

5 Ley 1801 de julio de 2016, que empieza a regir en enero de 2017. Este Código reformó la Ley 1355 de 1970, luego de más de 10 proyectos, tiempo durante el cual se expidieron normas superiores altamente reactivas para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana.

6 Ver en el Cuadro 1 la estructura interna de la PONAL para la atención a la comunidad desde sus procesos esenciales.

movilidad, las comunicaciones y el transporte. La formación policial para comprender los comportamientos violentos desde las ciencias humanas y sociales y evitar su escalonamiento hasta resultados no fatales es baja.⁷

El “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”,⁸ en proceso de validación en la mesa de negociación en La Habana, por parte del Gobierno y las FARC–EP, contempla la revisión del rol de los cuerpos de la fuerza pública,⁹ de manera especial el de la PN en cuanto a criterios de incorporación, educación inicial y permanente y de administración del personal en el marco del Estado social de derecho (ESD), dentro del cual las autoridades de la República están instituidas para “proteger a todos los residentes del país en todos sus derechos y libertades y para asegurar los deberes sociales y hacia los particulares” (Const., 1991. Art. 2).¹⁰ El país requiere y debe disponer de policías formados desde sus familias y escenarios de educación institucional como ciudadanos en el sumo respeto de los DD. HH. para que así mismo, se les facilite garantizar los del resto de la ciudadanía en general,¹¹ con la cual la sanción y el castigo funcione como *ultima ratio*.

Abogar por la disposición de un cuerpo policial más cercano a los ciudadanos para atender las violencias generadas por la comisión de los comportamientos contrarios a la convivencia, no significa desconocer el compromiso de la institución con la situación del país, el profesionalismo con el que la PN atiende los delitos de alto impacto en el país con la captura efectiva de delincuentes, su sistema de inteligencia, las numerosas inseguridades que la PN atiende con un déficit de talento humano mayor al 42%, según estándares internacionales y la ausencia de infraestructuras adecuadas por parte del Gobierno para la implementación de la superproducción legislativa¹² y las condiciones de presión interna y vulnerabilidad de los DD. HH. de sus miembros. Pero, es urgente que el Gobierno nacional decida sobre la recuperación del rol civilista de la PN, la disposición de otro(s) cuerpo(s) para la vigilancia ordinaria de las calles y campos, la

7 Este vacío genera grandes efectos sociales y de afectación del fisco estatal en el pago de indemnización a víctimas. Hoy en el país predomina la discusión sobre la actuación desmedida de la Policía en la confrontación armada y su actuación en materia del respeto a los DD. HH. de la población.

8 Al respecto véase: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016_acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf

9 La fuerza pública de Colombia está constituida por cuatro fuerzas: tres de carácter militar Ejército, Armada Naval, Fuerza Aérea y la Policía.

10 Constitución Política de Colombia, Art. 2.

11 Este criterio no es excluyente pero si ellos son formados en una cultura de DD. HH. posiblemente respeten más los derechos de sus protegidos.

12 En Colombia se ha disparado una superproducción legislativa de orden coercitivo para tratar los distintos delitos, pero no se actúa con celeridad para la adecuación de infraestructura, talento humano ni procesos educativos para facilitar los procesos de cambio cultural de actuaciones por parte de los operadores. Ante situaciones de desorden de la tranquilidad pública se le delega a la Policía nuevas tareas en las que esta termina haciendo cosas distintas a su verdadero rol. Por ejemplo, la modalidad de Policía Comunitaria se convirtió en una tarea de asistencia social en sitios de alta marginalidad.

asignación de servicios altamente especializados a otros organismos y la adscripción de este cuerpo al Ministerio del Interior del cual dependen los alcaldes municipales y jefes de Policía.

El contenido de este artículo se divide en cuatro partes: la primera da cuenta del contexto constitucional y legislativo y de las actuaciones de la PN en el conflicto armado interno. La segunda presenta los resultados de una investigación de carácter exploratoria, que incluye el análisis de titulares de prensa en el período 2009 -2014, en la que se evidencia la fragmentación entre rol constitucional de la Policía y sus prácticas clasificadas por la institución en seis procesos esenciales para el servicio a la comunidad. La tercera se centra en las líneas de acción para la disposición de una Policía para el ESD colombiano y se concluye, en la cuarta parte con algunas apreciaciones de la autora ayudadas por el aporte de algunos estudiosos de la seguridad y la justicia, que también abogan por la disminución de la reacción, el castigo y el aumento de la prevención y por cuerpos policiales cercanos a las comunidades.

1. Contexto: marco constitucional y legislativo de la Policía nacional de Colombia y sus actuaciones en el conflicto armado interno

La PN de Colombia se creó en 1891¹³ con operaciones desde Bogotá para todo el país, mediante asesoría de la Gendarmería Nacional Francesa,¹⁴ de la que heredó el carácter marcial militarista que porta hasta el presente. Su estructura administrativa ha evolucionado a la par con las transformaciones políticas, culturales, religiosas y económicas del país, definido como Estado social de derecho desde 1991.

Desde la perspectiva de la sociología policial de Loubet del Bayle (1998, p.10), este cuerpo de control es un organismo social que se gesta, crece y muere en la dinámica de las relaciones entre individuos, grupos e instituciones. En Colombia, la PN se ha configurado en un país marcado por la violencia, motivada fundamentalmente por los grupos políticos desde el momento de la Independencia de la colonia española en 1810, siglo en el que ocurrieron por lo menos 100 confrontaciones civiles promovidas por liberales y conservadores.¹⁵ En 1940,¹⁶ la PNC fue declarada una institución de carácter civil con régimen y disciplina militar, condición que implicó: la clasificación del personal por grados para el ascenso, relaciones interpersonales anteponiendo el adjetivo posesivo “mi” de los subordinados

13 Mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891.

14 De acuerdo con la Ley 23 de 1880, el presidente Carlos Holguín autorizó la contratación del Comisario Francés Juan María Marcelino Gilibert para asesorar la estructuración y la capacitación de la Policía Nacional de Colombia. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/> Resena/Resena_Historica1

15 Son los dos partidos políticos de trayectoria histórica en el país.

16 Decreto 505 de 1940.

para dirigirse a los superiores, porte de vestuario con insignias, relación diaria o formación de personal para recibir órdenes, prácticas ceremoniales con marchas, uso de armas pesadas para operaciones estratégicas en la confrontación con grupos ilegales, etc. En 1948 sucedió El Bogotazo,¹⁷ contienda civil en la que la Policía actuó indiscriminadamente contra la población por orden presidencial. La agudización de la violencia generó la adscripción de la PNC al Ministerio de Guerra,¹⁸ organismo remplazado en 1965 por el Ministerio de Defensa.¹⁹

La modernización administrativa y jurídica de la PN se dio con el Decreto de Ley 1355 de 1970,²⁰ con esta nueva competencia: “A la Policía Nacional le compete la conservación del orden público interno, que es el que resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de seguridad, de la salubridad y de la moralidad pública”. (Art. 2). Este corpus jurídico también fue un aporte académico de Miguel Lleras Pizarro²¹ (1943, pp. 27-29), quien en 1940 planteó las especificidades del régimen de Policía, así:

“Se debe dar campo a lo que se denomina el régimen de [P]olicía, que consiste en que la ley que limita la libertad de cada individuo en pro de la [de] todos, permita a la autoridad intervenir previamente antes de que se viole el derecho, para impedir en lo posible, el acto que constituye esa violación; la ley limita de ese modo la libertad individual y solamente en beneficio común de los ciudadanos, lo que constituye el poder de [P]olicía.

Se prohíbe herir, hurtar, matar, pero la ley que manda aprehender al culpable, juzgarlo y castigarlo, no es una ley de [P]olicía. Es ley de [P]olicía la que permite a la autoridad dictar ciertas medidas con el fin de impedir que se ejecuten esos hechos, tales como exigir a los individuos en ciertos casos que otorguen una caución para guardar la paz, o impedir el uso de armas, establecer rondas, etc., para procurar que no se cometan homicidios o robos.

(...) Es verdad que con ello se restringe la libertad, pero se procede así en beneficio del todo, la restricción es medida preventiva; si no se dictara, no se podrían remediar después de cumplidos los males que se quieren evitar.

17 Protesta ciudadana generada entre liberales y conservadores con altas expresiones de violencia en las que la Policía Nacional y demás cuerpos de la fuerza pública actuaron de manera arbitraria contra los individuos con una postura politizada a favor del Gobierno de turno.

18 Decreto 1814 de 1953 por parte del Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla.

19 En 1965 el presidente Guillermo León Valencia tomó la decisión de cambiar el nombre del Ministerio de Guerra por el de Defensa Nacional, teniendo en cuenta la terminación de la confrontación con territorios extranjeros y la necesidad de atender la ofensiva contra los nacientes grupos guerrilleros, dando lugar al conflicto de orden interno. De cualquier manera, el nuevo ministerio continuó bajo la dirección de militares hasta el año de 1991 cuando el expresidente César Gaviria, nombró al primer ministro civil de Defensa, Rafael Pardo.

20 Alusivo al primer Código Nacional de Policía que se expidió en el país.

21 Estudioso y pionero del Derecho de Policía en Colombia.

Principalmente se aplica este régimen de [P]olicía o preventivo, cuando se trata de cuestiones relativas a la higiene, a la salubridad pública, o a [la] seguridad y [a la] tranquilidad generales, en los lugares públicos especialmente”.

Pero en la década de 1980 se visibilizó el narcotráfico y se intensificaron las acciones de la subversión y de los paramilitares en distintas zonas del país abandonadas socialmente por el Estado. La crisis política y social condujo a la reforma constitucional, entre otros asuntos, para dar paso a un nuevo sistema de justicia, tanto en su parte sustantiva como procedimental, que hiciera frente a las nuevas formas de criminalidad. Desde 1991, la fuerza pública quedó integrada por las fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional (Const., 1991. Art. 216), haciendo claridad en que se trataba de dos organismos distintos: cada uno con una finalidad, funciones y diferencias definidas como se declara en los respectivos artículos constitucionales 217 y 218.²²

La Carta Magna de 1991, motivó la reforma institucional de la Policía Nacional con la Ley 62 de 1993, cuyos contenidos emanaron de un estudio-propuesta adelantado por una comisión interinstitucional,²³ en el que quedaron precisadas estas características:²⁴

- **Cuerpo armado.** La Policía es un cuerpo armado que utiliza como medio para la protección del orden público el empleo de la fuerza. Su condición de cuerpo armado es compatible con su naturaleza civil. El mero uso de las armas no le imprime carácter militar y su naturaleza civil no es incompatible con el uso de las armas.
- **Naturaleza civil.** Un cuerpo civil es el que no tiene índole o condición militar, el que por sus fines, por su actividad, por su organización y por su régimen; difiere de los cuerpos constitutivos de las fuerzas militares. El carácter civil de la Policía se hace patente en el hecho de que la obediencia no tiene el sentido ni el alcance rígido de la población militar. Su carácter civil no la priva de la capacidad jurí-

22 Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas [f]uerzas [m]ilitares [p]ermanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las [f]uerzas [m]ilitares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Const., 1991). Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

23 Para la reforma a la Policía Nacional de Colombia a través de la Ley 62 de 1993 durante el Gobierno del expresidente César Gaviria Trujillo, como consecuencia de la adecuación institucional exigida por la reforma constitucional promovida por el mismo Gobierno, mediante el Decreto 591 del 20 de marzo de 1993, el Gobierno nacional creó una comisión conformada por uniformados representantes de todos los grados, tanto del Gobierno nacional como de distintos grupos de la sociedad civil. Los planteamientos de este grupo de trabajo fueron el fundamento para tal ley.

24 Policía Nacional una Nueva Era. Modernización Institucional. Recopilación de Normas, pp 3-4.

dica para emplear la fuerza para repeler en términos proporcionales toda violencia actual e inminente sobre los derechos de las personas.

La índole civil de la Policía no es incompatible con la sujeción de sus miembros a una disciplina exigente y rigurosa.

- **Cuerpo armado permanente de naturaleza civil.** La Policía, como cuerpo armado de naturaleza civil, debe ser organizada, dirigida y controlada en forma tal, que sus caracteres fundamentales, es decir, su condición armada y su condición civil, no se desvirtúen ni se alteren.

La Policía no es un cuerpo de empleados oficiales similares a los que atienden la prestación de servicios públicos domiciliarios, ni debe ser considerada la cuarta fuerza militar.

Rafael Pardo,²⁵ en la exposición de motivos para la reforma de la PNC,²⁶ expresó:

“Se dio paso a una nueva estructura moderna y funcional, a la profesionalización de sus miembros y se crearon mecanismos para una mayor y mejor interacción entre la Policía y la comunidad, así como para el mejoramiento de las condiciones de bienestar del cuerpo policial y la disposición de instrumentos internos de orden disciplinario tendientes a la cultura de la integridad y transparencia.”

En 1995, se mostró la persistencia del narcotráfico y se denunció su vínculo con la campaña del expresidente Ernesto Samper, asimismo, se intensificaron las acciones del paramilitarismo y de la guerrilla, al parecer auspiciados con dineros provenientes de las drogas, condición que dio lugar a hablar de la narco política o narco guerrilla. En 1998, el expresidente Andrés Pastrana firmó el Plan Colombia con los EE. UU. para la erradicación de cultivos ilícitos, con nefastos males para el país. El nuevo escenario de violencias opacó los objetivos, programas y proyectos de prevención de la PN, como los de participación de las comunidades en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, la vigilancia de vecindad o patrullaje a pie, propuestos en la Policía comunitaria. Se dio un nuevo alistamiento de las fuerzas públicas para la atención del conflicto interno armado conforme a la disposición jurisprudencial SU-476-97, Corte Constitucional, que aclaró así el concepto de orden público:

25 Primer ministro de Defensa no uniformado.

26 Ley 62 de 1993 del Congreso de la República.

“ÓRDEN PÚBLICO Y LIBERTADES CIUDADANAS. Fundamento y restricciones.

Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.²⁷ Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas.

CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO-Regulación, ejercicio de derechos y libertades de gobernados.

PODER DE POLICÍA. ADMINISTRATIVO-Reglamentación y ejecución de normas.

La conservación del orden público en todo el territorio nacional implica la adopción, por parte de las autoridades, de medidas que regulen el ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados. Su aplicación debe extenderse hasta donde el mantenimiento del bienestar general lo haga necesario, con observancia de las condiciones mínimas de respeto a la dignidad humana y a los demás derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Dichas medidas, dictadas en ejercicio del llamado “poder de [P]olicía”, se materializan en normas de carácter nacional, departamental o municipal, abstractas, impersonales y objetivas, cuya finalidad, es asegurar el cumplimiento de los deberes sociales y el predominio de la solidaridad colectiva. En desarrollo de este poder de [P]olicía, la propia Carta Política y la ley, otorgan a las autoridades administrativas, en virtud del llamado “poder de [P]olicía administrativo”, la reglamentación y [la] ejecución de las normas, lo cual compromete dos aspectos específicos: la gestión administrativa concreta y la actividad de [P]olicía propiamente dicha, asignada a los cuerpos uniformados a quienes les corresponde velar directamente por el mantenimiento del orden público, a través de las acciones preventivas o represivas legalmente reconocidas. (Corte Constitucional, 1997)

En efecto, el orden público englobó la misión constitucional de la PN de “garantizar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Const. Art. 218), y la habilitó para ser parte de la unidad de fuerzas necesarias para combatir bélicamente las amenazas internas, ya en ausencia del enemigo externo de la Guerra Fría,- como la criminalidad que en la década de 1990 sobrepasaba una

27 La negrilla del texto es de la autora para resaltar este concepto eje del estudio.

tasa de 55 homicidios por cada 100,000 habitantes²⁸ (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 1999. p.23).

Con el nuevo el concepto de “orden público”, de difícil comprensión en cuanto al lugar exacto de la seguridad ciudadana, el Ministerio de Defensa desde sus “objetivos primordiales sobre la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática” (Dec.1512 de 2000, Art. 4), ha liderado ideológicamente la operación de todos los cuerpos. Las facultades constitucionales del presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (Const. Art. 115), contemplan su función de “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como [c]omandante [s]upremo de las Fuerzas Armadas de la República y conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (Const. Art. 189), la cual, desde el principio de la descentralización territorial²⁹ (Const. Art.1) delega a los alcaldes municipales, como primera autoridad de Policía,³⁰ así:

“2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del [p] residente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.
(Const. Art. 315)

Con 125³¹ años de existencia, la PNC tiene doctrina sólida, funciona como cuerpo jerárquico conformado por 167 000 servidores públicos organizados en el nivel directivo u oficial (que manda) y el nivel ejecutivo³²

28 Durante 1999, se presentaron 23 209 homicidios en Colombia, es decir, un 5% (1027) más que en 1998. Este crecimiento, sin embargo, no altera de manera significativa la tendencia decreciente, en términos absolutos y relativos, de los homicidios en los años noventa. En cifras absolutas, los homicidios de 1999 son inferiores a los 24 256 de 1997, 25 921 de 1996 y 28 260 en 1991, y en cifras relativas, los 55 homicidios por cada 100 000 habitantes en 1999 superan levemente a los 54 de 1998, y resultan considerablemente inferiores a los 65 de 1996, 60 de 1997 y 84 de 1991.

29 Uno de los principios del Estado social de derecho colombiano es la descentralización política, administrativa y fiscal; pero a 25 años de este lineamiento, los avances o logros son incipientes ante el centralismo del Estado, el manejo del orden público como principal problema del país y el bajo desarrollo de las regiones en las que la presencia y la acción diligente de los gobernantes es deficiente.

30 Según el orden constitucional, el jefe de Policía, es decir, del servicio administrativo de las autoridades para la regulación de comportamientos y control social, está a cargo de los gobernantes que constituyen el Poder Ejecutivo: presidente, gobernador y alcalde; cada uno en su territorio, mientras que el jefe de Policía está representado en los miembros de la Policía que administra al personal de la institución y que tiene la potestad de mando sobre sus miembros para dar cumplimiento a la función y a las órdenes de Policía.

31 La Policía Nacional de Colombia fue creada en noviembre de 1891.

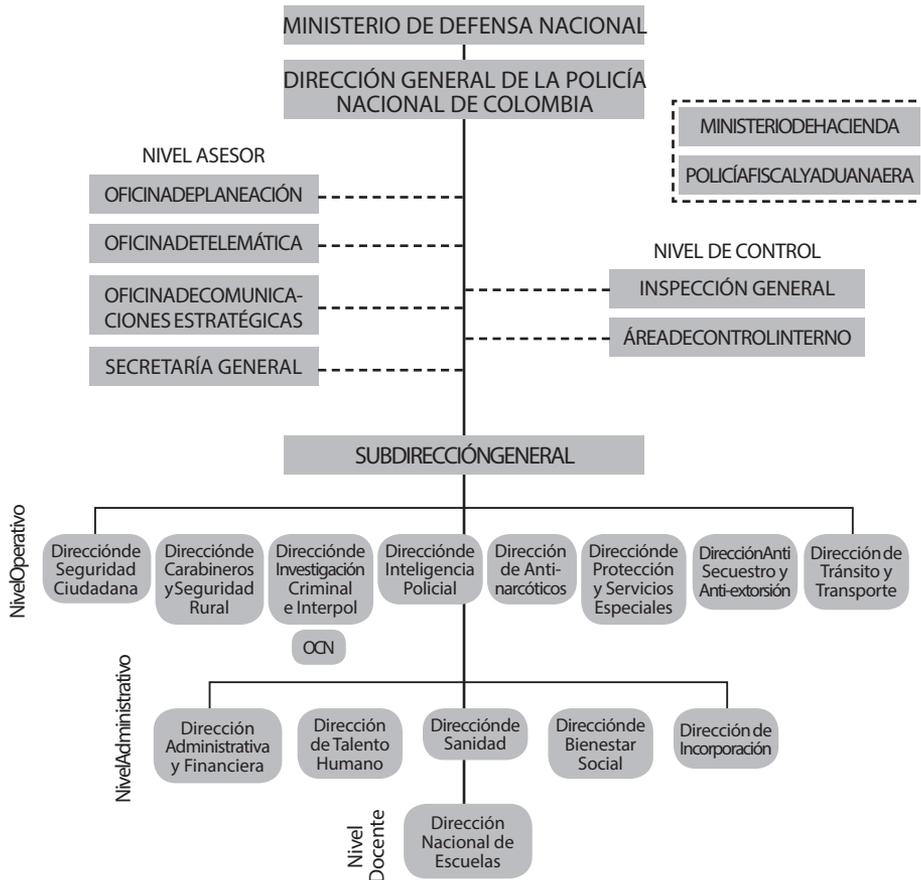
32 El nivel oficial está a cargo de la dirección de la institución y la administración operativa del personal que está a cargo de la actividad policial en calle. El nivel ejecutivo lo configura la tropa o uniformados que realizan la vigilancia y servicios.

(personal de base),³³ que si bien se justifica operativamente no deja de generar exclusiones y abusos de poder.³⁴ En 2016 su estructura orgánica,³⁵ es la que aparece en el Gráfico 1.

Gráfico 1

Estructura orgánica de la Policía Nacional de Colombia, 2016

Estructura actual de la Policía Nacional



Fuente: Decreto 216 de 2010.

33 En cada nivel hay una escala de grados.

34 Esta institución dispone de escuelas para la formación de oficiales y escuelas para el personal del nivel ejecutivo con organización interna, que presenta diferencias significativas en cuanto a la calidad de los servicios. Por ejemplo, se observa que el personal subalterno no puede ingresar a los casinos del personal oficial.

35 Estructura Orgánica de la Policía Nacional de Colombia. Decreto 216 de 2010. Estructura www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/

Sin duda, la PNC es un organismo sólido en cuanto a su organización interna y con una alta capacidad de prospección y adecuación para todo cuanto le delega el alto Gobierno. Su deuda social está en la atención de la vigilancia ordinaria, el acompañamiento y protección de las personas en su cotidianidad, en la que el delito menor abunda por razones como: déficit de uniformados en las calles y ausencia en los campos, designación específica de policías a servicios desde los cuales se niegan a atender atracos a ciudadanos bajo el argumento de ser de otro servicio (Tránsito, Inteligencia, Disturbios), saturación de tareas asignadas por el Gobierno nacional sin aumentar el pié de fuerza³⁶ y la creación de primas técnicas para operaciones especializadas en detrimento de la vigilancia ordinaria.³⁷

En lo concerniente a la articulación y a la coordinación de la actividad policial con los gobiernos territoriales, se observa que para los alcaldes municipales, como jefes de policía, no es fácil lograr que la PN se apropie y siga los lineamientos del Plan de Desarrollo Local, producto de la elección popular del gobernante local y elaborado a partir de las necesidades ciudadanas; debido a su dependencia orgánica, doctrinaria y laboral del Ministerio de Defensa. De esta manera, la PN centra su interés en el orden público según lineamientos nacionales y no en la convivencia de las comunidades en sus territorios. Tal disonancia orgánica en la que la Policía debe obedecer a las orientaciones del Ministerio de Defensa, se agudizó en mandatos dictatoriales como el que ejerció el expresidente Álvaro Uribe Vélez a través de su Política de Seguridad Democrática, desde el año 2002 hasta el 2010, para, según él, erradicar la guerrilla,³⁸ el narcotráfico,³⁹ la extorsión y el secuestro; objetivos bélicos que perfilaron la estructuración de la PNC en más de 20 servicios especializados para responder a los delitos de alto impacto, como se muestra en el Cuadro 1.

36 Por ejemplo, la Policía en Colombia tiene a su cargo, además de los más de 20 servicios especializados, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, asunto que es del sector justicia.

37 En Colombia, todos los policías firman el mismo contrato para entrar a la institución, pero según el estatus que ofrezca cada especialidad, luchan por escalar hacia ellas, conforme a la dinámica natural de la movilidad en busca de mejores condiciones. La vigilancia ordinaria en calle es la que "toca" ejercer, no la que la mayoría de ellos prefieren.

38 De manera específica a las FARC-EP.

39 Erradicación de coca de manera manual y fumigación con glifosato, acción que demanda un gran número de policiales.

Cuadro 1

**Estructura orgánica de la Policía Nacional para la atención del servicio:
direcciones y áreas especializadas**

Direcciones y unidades especiales	Unidades de atención y/o áreas de servicio
Nivel operativo *	
1) Unidades fijas en el territorio nacional	Policía Metropolitana y Departamento de Policía
	Subcomandos de Policía Metropolitana o Departamento de Policía,
	Comando Operativo de Seguridad Ciudadana
	Distrito de Policía
	Estación de Policía
	Subestación de Policía
	Comandos de Atención Inmediata (CAI)
	Puesto de Policía
2) Unidades móviles de reacción y apoyo a las unidades	Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD)
	Comando de Operaciones Especiales (COPESES)
	Fuerza Disponible
	Fuerza de Control Urbano
3) Dirección de Seguridad Ciudadana	
4) Dirección de Carabineros y Seguridad Rural	Escuadrones Móviles de Carabineros (ENCAR)
	Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (GOES hidrocarburos)
	Comando de Operaciones Especiales Rurales (COPER)
5) Dirección de Investigación Criminal Interpol. (DIJIN)	Sección de Investigación Criminal (SIJIN)
	Unidades Investigativas
6) Dirección de Inteligencia policial	Regionales de Inteligencia Policial (RIPOL)
	Seccionales de Inteligencia policial (SIPOL)
	Unidad Básica de Inteligencia Policial
7) Dirección de Antinarcoóticos	Zonas Antinarcoóticos
8) Dirección de Antisecuestro y antiextorsión	Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA)
	Grupo de Operaciones Especiales Antisecuestro (GOES)
9) Dirección de Protección y Servicios Especiales	Policía de Infancia y Adolescencia (PINAE)
	Policía Ambiental y Ecológica
	Policía de Turismo
	Protección a Personalidades
10) Dirección de Tránsito y Transporte	Unidades de Intervención y Reacción (UNIR)
11) Policía Fiscal y Aduanera	Grupo Operativo (POLFA)

Nivel administrativo	
12) Dirección Administrativa y Financiera	
13) Dirección de Talento Humano	
14) Dirección de Sanidad	
15) Dirección de Bienestar Social	
Nivel docente	
16) Dirección Nacional de Escuelas	
* Las dos primeras Direcciones corresponden a las unidades organizativas que atienden el servicio de seguridad ordinario (vigilancia o presencia policial en las calles), en las nueve restantes se describen las especializaciones y áreas de servicio. De manera específica a las FARC-EP.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del documento Policía Nacional de Colombia. Estrategia operacional del servicio policial, Tomo 2. Bogotá. Pp. 66-104. 2009.

De esta estructura orgánica se concluye: a) la palabra prevención no existe dentro de las denominaciones de instancias de la estructura organizativa, b) de sus ocho direcciones, a partir de la No. 4, aparecen por lo menos 20 servicios especializados para la atención de conductas delictivas y de reacción tecnificada para el combate y, c) el lenguaje para la denominación de su actividad es de orden reactivo y similar al militar, por ejemplo: unidades móviles de reacción, comandos, escuadrones, y operaciones especiales. Llama la atención el nombre de los servicios con el prefijo anti, entre ellos: antidisturbios, antinarcóticos, antisequestro, antiextorsión, antiexplosivos; que literalmente implican acciones para contrarrestar situaciones y actores relacionadas con la conducta.

La acción y la dedicación de la PNC en la atención de delitos en los últimos diez años, en un país de 48 228 704 habitantes a 2016, se puede evidenciar en las cifras y en los contenidos de los cuadros 2 y 3, en las que se puede tener un indicador de las violencias atendidas por la institución entre 2006 y 2015 y la situación de los DD. HH.

Muertes violentas: homicidios

Cuadro 2
Homicidios, casos y tasas por 100 000 habitantes.
Colombia, 2006-2015

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Casos	16 274	16 318	15 250	17 717	17 459	16 554	15 727	14 294	12 626	11 585
Tasa	37.49	37.15	34.31	39.39	39.36	35.35	33.36	30.33	26,49	24.03

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014, 2015). Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE.

Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH).

En el conflicto armado, especialmente en el período 2002 a 2010, la situación de DD. HH. y DIH se agudizó con la comisión de más 5000 falsos positivos,⁴⁰ al parecer como política avalada por Uribe Vélez, quien actúa líder del partido Centro Democrático, es senador de la República y principal opositor a la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Al respecto, el Informe Anual del Alto Comisionado de la ONU para los DD. HH. en Colombia 2015, a la vez que felicita los avances en el acuerdo para la terminación del conflicto armado, también plantea las siguientes alertas para el proceso de posconflicto:

Cuadro 3
Datos del informe de DD. HH. de la ONU 2015

Campo	Índices	Observaciones
Desaparecidos	Más de 70000 desde 1950.	Cifra aproximada de la Fiscalía General de la Nación. No hay una cifra exacta.
Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por las FARC		Las FARC deben desvincular a esta población del conflicto.
Fuerza pública: investigados por ejecuciones extrajudiciales 2002 -2007*	7,773 miembros del Ejército vinculados y 4,392 víctimas.	A la fecha han sido condenados 883 de 202 casos. La celeridad de la justicia es baja.
Víctimas del conflicto armado	874 201 víctimas, (50% mujeres, niños y niñas). 6 084 064 (12%) víctimas por indemnizar.	Esta meta del posconflicto, desde ya presenta dificultades presupuestales y técnicas para cumplirla.
Víctimas desplazadas por violencia en el marco del conflicto armado	6,897,450	Son las principales víctimas. En el 2015 se registraron 76017, índice más bajo en los últimos años.
Comunidades afrocolombianas** e indígenas víctimas del conflicto	153 comunidades afectadas.	Solo 24 cursan proceso de reparación colectiva como víctimas.
Propiedades despojadas por la violencia (tierra o predios)	Más de 6 millones de hectáreas despojadas en el conflicto armado.	El Gobierno nacional tiene un plan que terminaría en el 2021 para la restitución de la propiedad a sus dueños.
* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Acción de reparación directa (sentencia), 7 septiembre de 2015. Mediante este acto jurídico se reconoció las ejecuciones extrajudiciales (también llamados falsos positivos) como una práctica sistemática entre el 2002 y 2007. Esta práctica en el país descendió a índices mínimos.		
** Personas descendientes de la cultura africana llegados como esclavos en la colonización española.		

Fuente: Elaboración propia.

40 Los falsos positivos fue una práctica de asesinar a inocentes en escenarios de combate, a donde eran llevados por actores al margen de la ley para contarlos como exitosas bajas de la fuerza pública, especialmente el Ejército, <http://santicribon.blogspot.com.co/>.

Entre el 2012 y el 2014, la PNC también atendió las conductas delictivas descritas en el Cuadro 4:

Cuadro 4
Número de conductas violentas y delitos atendidos
por la PNC 2012-2014

Delitos	Casos		
	2012	2013	2014
Hurto a personas, residencias y comercio	126 639	137 594	136 789
Hurto de vehículos	31 879	32 133	31 676
Hurto en cadena de suministros (piratería)	387	465	324
Hurto a entidades financieras	103	89	108
Secuestro	305	299	288
Extorsión	2 316	2 911	4 888
Terrorismo	634	680	557
Acciones subversivas	167	156	168
Robo de ganado	1 929	2 299	1 944
Totales	164 359	176 626	176 742

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Revista Criminalidad de la Policía Nacional.

Hasta aquí, el lector tendrá claridad en que en la legislación colombiana, en lo concerniente a la PN, predomina su destinación a la convivencia, a la prevención de violencias, a la educación ciudadana y a la atención de contravenciones; pero que la situación de conflicto ha desplazado sus funciones para atender el campo del delito y la alta reacción, especialmente, ante grupos ilegales muy organizados. No obstante, para ratificar las apreciaciones consignadas en el numeral 1, en el apartado dos se presenta, a modo de referencia, la síntesis de los resultados de un proceso investigativo en el que de manera cualitativa se establece una comparación entre la doctrina y las prácticas policiales dentro de las cuales la prevención ocupa el último lugar.

2. Misión de la Policía Nacional versus las prácticas desde sus procesos esenciales para el servicio a la comunidad en el conflicto armado: periodo 2009 -2014

El desplazamiento de la misión preventiva, educativa y civilista de la PN durante el conflicto armado, con los soportes normativos jurídicos que se relacionaron en el numeral 1, se evidencia con algunos resultados obtenidos en una investigación de carácter exploratorio sobre: “Policía para el Estado social de derecho colombiano”,⁴¹ que estudió el período entre el 2009 y el 2014.

Estos datos de contexto, ayudarán a comprender mejor el proceso investigativo, que aquí solo se describe como referente. El presidente Uribe Vélez gobernó durante ocho años entre 2002 y 2010⁴² con la “Política de seguridad democrática” orientada a la erradicación de la guerrilla, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Al terminar su mandato le dio su aval a Juan Manuel Santos Calderón, quien actuaba como ministro de Defensa, para actuar como candidato del partido de la U (Partido Social de Unidad Nacional) para la presidencia de la República. Santos fue elegido presidente en mayo de 2010 y asumió el cargo en octubre de ese mismo año, con la promesa de dar continuidad a la política de seguridad democrática de Uribe, su exjefe; pero a los pocos meses, el nuevo mandatario anunció su interés por avanzar en un proceso de paz con los grupos subversivos y declaró la existencia de un conflicto interno armado en el país en mayo de 2012, condición que Uribe nunca aceptó para evitar darle cualquier espacio político a la guerrilla.

En este panorama político, el rol reactivo de la PN se logra visualizar en el seguimiento de los titulares del periódico El Tiempo, durante seis años, así: de 2009 a 2010 durante el gobierno de Uribe con políticas duras contra la guerrilla y el narcotráfico y de 2011 a 2014, durante la administración Santos, quien el 18 de octubre de 2012 instaló la mesa de negociaciones para la paz en Oslo Noruega, momento desde el cual aumentó el diálogo y la reducción de acciones de la FARC-EP, grupo que respondió positivamente al llamado del Gobierno.

La revisión longitudinal de las prácticas de la Policía se realizó mediante la extracción de los titulares que acerca de la actuación de este organismo se publicaron en el periódico El Tiempo⁴³ según la siguiente estructura metodológica: se tomaron dos meses de cada año y de cada mes una semana de

41 Esta investigación fue presentada por la autora como trabajo para la Maestría en Estudios Políticos en la Universidad Javeriana en 2016.

42 Este mandatario promovió la reforma constitucional para ser reelegido en el 2006 y una segunda modificación para su fallida segunda reelección, gracias al Concepto de la Corte Constitucional quien declaró inexecutable su propuesta.

43 Este es el periódico de mayor circulación nacional en el país, con un promedio de 1 200 000 ejemplares.

días hábiles de lunes a viernes. Así se tuvo una muestra de los 12 meses de un año y de las cuatro semanas que constituyen un mes como se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Muestra de las semanas recopiladas

Mes	Años					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Enero						4
Febrero						3
Marzo					2	
Abril					1	
Mayo				4		
Junio				3		
Julio			2			
Agosto			1			
Septiembre		4				
Octubre		3				
Noviembre	2					
Diciembre	1					

Fuente: Elaboración propia.

Esta muestra, definida por criterios de 12 semanas revisadas (una por mes y 60 días en total de lunes a viernes), produjo el registro de 98 titulares que se estudiaron según la técnica muestral denominada **semana construida**, planteada por Stempel y Krippendorff a propósito de su aplicación en el análisis de contenido en los medios de comunicación (como se citó en: Arboleda, Hermelin y Pérez, 2011) y según un protocolo de análisis de criterios cerrados seleccionados de la “Política estratégica operacional y del servicio de Policía” (Policía Nacional de Colombia, 2007), en el cual la institución expone el marco de las operaciones “ a través de procesos esenciales, que representan el deber ser de la institución consolidando productos o servicios que el cliente externo necesita, como son: **servicio ordinario de Policía; de prevención; de disuasión; de inteligencia; de control de contravenciones e investigación criminal.**⁴⁴ Es decir, los 98 titulares fueron clasificados en los cinco procesos esenciales del servicio policial para observar el lugar de la prevención y la reacción.

44 Negrilla de la autora.

Con este análisis de contenido, en tanto técnica de investigación que “consiste en el estudio de la realidad social a través de la observación y el análisis de los documentos”, como lo afirma López-Aranguren (citado en Gómez, 1999), se logró constatar la focalización de la actividad de la Policía según los titulares del periódico El Tiempo. La información clasificada en la revisión de los seis años se contabilizó por frecuencias, según procesos esenciales, con los resultados que se muestran en el Cuadro 5.

Cuadro 5

Número total de los titulares registrados para los procesos esenciales. El Tiempo 2009-2014

Proceso esencial	Años						Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
1. Servicio ordinario de Policía	1	2	2	1	3	2	11
2. Prevención	1	2	1	0	0	0	4
3. Disuasión	1	0	0	0	0	0	1
4. Inteligencia	1	2	1	1	0	2	7
5. Control	10	11	8	12	10	11	62
6. Investigación criminal	0	3	3	3	0	4	13
Total							98

Fuente: Elaboración propia.

Los 98 titulares encontrados en los 60 días durante un rastreo de seis años, en su análisis cuantitativo evidencian que las noticias sobre el proceso esencial del control, representan el 61% del total de los registros. Otros procesos como Investigación criminal e Inteligencia representan el 13% y el 8% del total de la muestra, respectivamente. Estos porcentajes contrastan con los registros de los procesos de Disuasión, Prevención y Servicio ordinario, que agrupadas tan solo representan el 17% de las noticias recolectadas. Debe advertirse que las noticias de prensa permiten reconstruir las ideas y opiniones que circularon durante el periodo de la muestra sobre la actividad policial y que influyeron en la opinión pública sobre esta institución, sin olvidar que se trata de una fuente secundaria socialmente producida, con sesgos e intereses de la percepción e interpretación que sobre un hecho en particular tuvo el autor y que por ello son parciales e incompletas (López, 2002).

En síntesis, tanto la revisión de las estadísticas de la actividad policial como la verificación de las publicaciones de sus procesos esenciales en el periódico El Tiempo, con un índice de acciones coercitivas del 74% (sumando las acciones de Inteligencia, Control e Investigación criminal), se observa que los procesos esenciales de la PNC son predominantemente reactivos en contraposición con su naturaleza preventiva, motivo por el que se considera fundamental formular algunas sugerencias que pueden contribuir a materializar su misión constitucional, según el Art. 218, en el marco del ESD.

Los resultados de la investigación que evidencian la primacía de las acciones de control de la Policía sobre hechos cumplidos, en detrimento de la prevención, se pueden justificar en la solicitud del Gobierno nacional de atender los delitos de alto impacto planteados como metas de reducción en la política de convivencia, seguridad y orden público del país en situación de conflicto interno armado, del cual se puede tener más conocimiento en los siguientes índices de violencia de los últimos 10 años.

Tabla 1
Homicidios, casos y tasas por 100 000 habitantes.
Colombia, 2006-2015

Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Casos	16.274	16.318	15.250	17.717	17.459	16.554	15.727	14.294	12.626	11.585
Tasa	37.49	37.15	34.31	39.35	39.36	35.35	33.36	30.33	26,49	24.03

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014, 2015). Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE.

Los índices muestran que hasta el 2010 cuando terminaron los ocho años del Gobierno del presidente Uribe, la tasa de homicidios mostró un incremento permanente hasta llegar al 39,36 cantidad que empezó a descender progresivamente desde 2011 hasta llegar a 2015 a una tasa de 24,03 por cada 100 000 habitantes (11 585 muertes violentas) (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015, p.78).

Lo cierto es que en Colombia no hay nada que pueda mostrar que a mayor reacción menos criminalidad, ya que en el comportamiento penitenciario y en el carcelario, año a año crece el índice de personas recluidas, como se ve en la Tabla 2.

Tabla 2
Población reclusa en Colombia 2006 a 2016

Año	Población colombiana	Población reclusa INPEC	Variación anual población reclusa		Participación nacional	Tasa población reclusa por 100 mil habitantes
			Absoluta	Relativa		
2006	43.405.956	60.021	-6.808	-10.2%	0,1%	138
2007	43.926.929	63.603	3.582	6.0%	0,1%	145
2008	44.451.147	69.979	6.376	10.0%	0,2%	157
2009	44.978.832	75.992	6.013	8.6%	0,2%	169
2010	45.509.584	84.444	8.452	11.1%	0,2%	186
2011	46.044.601	100.451	16.007	19.0%	0,2%	218
2012	46.581.823	113.884	13.433	13.4%	0,2%	244
2013	47.121.089	120.032	6.148	5.4%	0,3%	255
2014	47.661.787	113.613	-6.419	-5.3%	0,2%	238
2015	48.401.701	120.444	6.831	6.0%	0,2%	249
2016	48.535.920	120.736	292	0.2%	0,2%	249

Fuente: SISIPPEC-CEDIP– enero 2016. DANE: reloj población actual de Colombia

Al respecto hay que tener en cuenta que la reforma a la justicia de 2004 incluyó numerosas conductas menores como delitos. Según Garland (2005, p.19) “es un tipo de respuesta a los problemas de orden social de esta era” aplicada erróneamente. Y qué análisis hacer cuando se sabe que el sistema penitenciario en 2014 contempló la excarcelación de por lo menos 10 000 reclusos de delitos menores, por vencimiento de términos, enfermedades terminales, incapacidad de pago de multas, entre otras. Según el mismo autor, al estudiar el sistema de justicia de EE. UU. y Gran Bretaña, esta situación es una muestra del “complejo del delito” y de la cultura de la reacción que se ha trasladado a nuestro continente con la cultura estadounidense a Sistema Penal Acusatorio Heredado introducido en el 2006: producción de más reclusos sin infraestructuras carcelarias.

La disminución de homicidios por el cese al fuego por parte de las FARC y las fuerzas públicas, el aumento progresivo de la población carcelaria y el incremento de la percepción de inseguridad a más del 61%, permiten inferir que el comportamiento de la violencia y las estrategias para su control van más allá de la dedicación de la Policía a la atención de los delitos con políticas reactivas. Los hallazgos en este proceso de estudio se pueden condensar en las reflexiones y conclusiones de Waller (2007, p.29) al revisar la Teoría de las ventanas rotas de Giuliani en New York:

En primer lugar, las políticas públicas para acabar con los delincuentes nos cuestan más impuestos, en la medida que en todos los niveles de gobierno, se encontrarán más policías, se da más trabajo a los abogados y hay más gastos en las prisiones.

En segundo lugar, estos programas y políticas de despilfarro, tienen poco efecto en la prevención y disuasión de la delincuencia y, menos aún, en la rehabilitación de los transgresores o como una lección ejemplar a los delincuentes. En tercer lugar, los principios básicos de la justicia referentes a las víctimas del delito son pisoteados por la Policía (que necesita atrapar delincuentes), por los fiscales (que necesitan pruebas), y por los jueces (que necesitan tomar decisiones). Además, los reporteros y los conductores de televisión necesitan grandes titulares.

El proceso de un “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”,⁴⁵ ha mostrado por una parte, un descenso significativo de homicidios provenientes del conflicto armado y, por otra parte, que la recuperación del rol civilista de la PNC, conforme a las exigencias del ESD de Colombia, es una solicitud social de pronto cumplimiento por el Gobierno nacional, proceso en el que pueden resultar útiles las líneas de acción que se plantean a continuación.

3. Líneas de acción para la disposición de una Policía para el Estado social de derecho en una Colombia en paz

La agenda de los seis puntos⁴⁶ para los diez años del posconflicto, plantea retos para todos los actores públicos y privados y, en cuanto a la institucionalidad, implica exigencias especiales para la fuerza pública que, como parte activa del conflicto armado con las FARC-EP, ahora debe fortalecer sus acciones como organismo garante de libertades en el marco de la Ordinaria y Justicia Transicional, para los más de 12 000 reincorporados que la PNC tendría que vigilar en las zonas externas de seguridad, como parte del equipo de monitoreo y verificación de acciones cuando las circunstancias lo ameriten, según el texto para el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”⁴⁷ (numeral 3.1.4.3. p.56).

Esta tarea se facilitará con la reciente expedición del CNP, Ley 1801 de 2016, que exige la capacitación y actuación de todos los miembros de la institución en términos de mediación frente a los comportamientos con-

45 En proceso de reajuste en la Mea de La Habana.

46 Los seis puntos son: 1) Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral agraria, 2) Participación política: apertura democrática para construir la paz; 3) Fin del conflicto: acuerdos para el cese de hostilidades; 4) Solución al problema de las drogas ilícitas; 5) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y 6) Implementación, verificación y referendación.

47 Véase: [file:///F:/SALVADOR%20CINC%202016%20SEMES%202/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-147_2094587%20\(1\).pdf](file:///F:/SALVADOR%20CINC%202016%20SEMES%202/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-147_2094587%20(1).pdf) (numeral 3.1.4.3. p.56).

trarios a la convivencia (no en la mediación en derecho), y el nivel profesional del que gozan sus servidores públicos, desde su formación inicial como técnicos, tecnólogos o profesionales, hasta la educación continua cualificada desde la Dirección Nacional de Escuelas. La PN es un actor fundamental para superar la deuda estatal en DD. HH. y lograr la paz, estado de convivencia sobre el cual el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2015, hace el siguiente llamado:

“Además de los aspectos relacionados directamente con el proceso de paz, hay múltiples retos adicionales de derechos humanos que merecen atención inmediata para la paz, algunos de los cuales se han tratado en informes anteriores. La construcción de una sociedad justa y equitativa solo es posible a través de la progresiva realización de los derechos y de la erradicación de discriminación y exclusión” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p.17)

La paz en Colombia implica la materialización de la cultura de DD. HH. y ante todo justicia social.

En esta oportunidad histórica del país, la recuperación y la adecuación del rol de la Policía al ESD de Colombia como “cuerpo permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Const., Art. 218), es urgente y fundamental tanto por el bien de sus servidores públicos que han estado prestados a otras tareas, como para la población civil que ha estado desprotegida.

Este propósito implica retos en los tres campos interdependientes que se señalan a continuación y que para su cumplimiento dependen tanto de la voluntad del Gobierno nacional de respetar los roles de cada cuerpo de la fuerza pública para el manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público; como de los mandos institucionales.

3.1. Apropiación de los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales para la materialización de los derechos fundamentales al interior de la institución policial

Es el primer reto y tendrá un beneficio doble: el bienestar de sus miembros, dando prioridad al principio de la igualdad jurídica y material, consignado en el Art. 13 de la Constitución, y la disposición emocional de los uniformados para un mejor servicio a la comunidad. Para ello se sugiere:

- Aumentar el porcentaje de participación de personas de todos los grupos étnicos, socioeconómicos, religiosos, políticos y de opciones de

sexualidad; en cumplimiento de los principios de diversidad y pluralidad (Const. Art. 1). Según la información suministrada a la autora por la PN:⁴⁸ 1) la institución cuenta con 168 896 uniformados, de los cuales 156 144 son hombres y 12 752 son mujeres (8.16%). Esta última cifra es inferior a lo exigido en la Ley 581 de 2000, que exige un mínimo del 30% de población femenina en las plantas de instituciones públicas.⁴⁹ 2) En cuanto a la cantidad de personas de grupos étnicos, solo hay 6 400 (4%) afrodescendientes y 475 (0.3%) indígenas.

- La PN no cuenta con estimativos sobre población LGBTI, cultos o grupos religiosos, estratificación social⁵⁰ y procedencia del área rural o urbana de los uniformados. Pero, desde el conocimiento directo de la autora sobre la Policía, se formulan las siguientes sugerencias: 1) Disponer de centros de culto para los distintos grupos religiosos, y no solamente para católicos. 2) Fortalecer los programas de familia que incluyan a la población LGTBI según los derechos concedidos por la ley y brindarles un trato igualitario. 3) Definir y aplicar con mayor transparencia la incorporación de personal basada en meritocracia y disminuir las cuotas de familiares de miembros activos y pensionados que creen conservar sus cupos vitaliciamente. 4) Respetar la libertad de presentación de quejas y peticiones por parte de los subalternos a los mandos, a nivel interno, sin señalamientos o intimidación con órdenes de traslado u otros. 5) Administrar las oficinas de control interno y quejas sobre el servicio policial por parte de uniformados de mayor rango, o ceder la administración de estas instancias a civiles (no uniformados), respetuosos del debido proceso y libres de miedos hacia las órdenes de los uniformados.
- Materializar la perspectiva de género. Para ello pueden resultar útiles estas sugerencias: 1) Fortalecer los programas académicos para disminuir, entre otros, el falso paradigma de tratos diferentes a hombres y mujeres mediante la sub o sobrevaloración de la capacidad de pensamiento y fuerza física que dan lugar a tratos discriminatorios.⁵¹ 2) Actualizar a los Policías en el uso del lenguaje del femenino y masculino, especialmente a los mandos, quienes deben mencionar a hombres y mujeres cuando las circunstancias lo ameriten. 3) Erradicar de la

48 La solicitud fue formulada el 12 de septiembre de 2016 a la Dirección Nacional de la Policía y la respuesta de la Oficina de Talento Humano recibida el 19 del mismo mes, suscrita por la TCnel. Sandra Patricia López.

49 Al parecer esta cuota no se cumple en la PN por carencias presupuestales.

50 En Colombia la población está dividida en seis estratos socioeconómicos según sus ingresos. Por lo general el nivel de los mandos, que se forman a nivel superior en la Escuela Universidad de la Policía, corresponden a los estratos 4, 5 y 6. El personal de vigilancia (o tropa) que se forma como técnicos y tecnólogos en otras escuelas son del estrato 1, 2 y 3.

51 Estas prácticas se observan en el uso del lenguaje diferenciado, manejo de la fuerza, vestuario, y posiciones marciales del cuerpo en escenarios académicos externos a la institución en los que no amerita estos portos disciplinarios.

cultura institucional el asignar a las mujeres profesionales de Policía el rol de secretarías, asistentes, telefonistas u otros oficios erróneamente atribuidos únicamente al género femenino.⁵²

3.2. Fortalecimiento de mecanismos para aplicar la legislación y la doctrina institucional en la relación con las autoridades civiles

En Colombia, como en otros países, la existencia de la ley en sí misma no garantiza su cabal cumplimiento; pero el Estado de derecho es el imperativo para exigir su cumplimiento desde las actuaciones de la PN en los territorios, especialmente en los siguientes aspectos:

1. Obediencia al principio de descentralización (Const., Art. 1) de los servicios de la PN en los territorios en los que opera y en los que se debe tener en cuenta el Plan de Desarrollo Local en el marco de las leyes superiores. Así mismo, la Policía debe fundar su actividad en la disposición del Plan de Convivencia y Seguridad planteado en la Ley 62 de 1993 y formulado por el Consejo de Seguridad como instrumento rector para el manejo de los recursos presupuestados para este sector. Estos instrumentos deben primar sobre el Plan de Direccionamiento Institucional de la PN, que es el derrotero para la gestión interna.
2. Sumo respeto hacia el alcalde como primera autoridad del servicio de Policía, (Const., Art. 315 y Ley 62 de 1993),⁵³ desde el cual se define al Poder Ejecutivo territorial, liderado por el presidente de la República, los gobernadores en los departamentos (o Estados) y el alcalde en los municipios, como autoridades de elección popular y en quienes recae la responsabilidad de la conservación del orden público. A la PNC, como ente administrativo de la política de convivencia y seguridad, y a través de sus comandantes de unidad, le corresponde coordinar con el jefe del Ejecutivo local su gestión institucional, en armonía (no en competencia) con el marco de la Ley Superior en los actos administrativos locales.⁵⁴
3. Fortalecer la cultura ética de los miembros de la institución policial conforme a los contenidos de la Sentencia Unificada de la Corte Constitucional No. 825 de 2004, que plantea los siguientes principios de actuación para la PNC en el ESD:

52 Muchas veces los mandos prefieren enviar a las mujeres a tramitar asuntos ante sus superiores, según ellos porque la mujer consigue más fácilmente respuestas que los hombres. Al parecer esta visión no se encuentra actualizada con la existencia de otras formas de relación entre hombres y mujeres.

53 Reforma de la Policía Nacional de Colombia y la creación de la Superintendencia de Vigilancia Privada.

54 En tal sentido, será bienvenida la información oportuna que brinden los comandantes de unidad a los alcaldes, en relación con la rotación del personal y los reportes, ojalá en “tiempo real” o al terminar el día de los registros de la gestión policial.

1. Sometimiento al principio de legalidad. Su actividad debe tender a asegurar el orden público.	4. No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores.
2. Su actuación y las medidas a adoptarse encuentran limitadas a la conservación y al restablecimiento del orden público.	5. La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades.
3. Las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada.	6. Se encuentran sometida a los correspondientes controles judiciales.
	7. El alcalde es la primera autoridad de Policía del distrito y del municipio.

La existencia de policías con disposiciones para actuar conforme a las exigencias del respeto a los DD. HH. y a la ley como único regulador de los comportamientos ciudadanos y en los procesos de incorporación, formación y administración del talento humano; permite ampliar la posibilidad de un mejor servicio a la comunidad.

3.3. Para el mejoramiento del servicio policial hacia las comunidades

De acuerdo con los resultados de la investigación relacionada en el apartado dos, en la que se constató el desplazamiento de las funciones preventivas de la Policía a funciones de carácter reactivo para el manejo del conflicto interno del país, se sugieren estas acciones para recuperar su rol civilista:

1. Procurar el equilibrio y/o congruencia entre lo normativo y sus prácticas, siguiendo el Art. 218 de la Constitución, el Código Nacional de Policía, la Ley 1801 de 2016, y la Ley 62 de 1993; entre otros. Esto es: lograr “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, mediante su interacción con la ciudadanía desde procesos educativos de cultura ciudadana para el conocimiento y la apropiación de las normas y la cultura de la legalidad. El carácter civilista de la Policía, en su condición de la obediencia reflexiva, solo es posible mediante la relación y el diálogo con las comunidades para identificar riesgos, prevenir y reaccionar contra los infractores conforme a su gradualidad de funciones.
2. Adecuar el sistema de seguimiento y evaluación de la actividad policial, incluyendo todos sus procesos esenciales de: prevención, disuasión, inteligencia, control e investigación criminal, haciendo uso de un sistema mixto (cualitativo y cuantitativo), teniendo en cuenta el principio de igualdad e incluir la participación comunitaria en la evaluación de la gestión de la Policía Nacional en sus respectivas vecindades.

3. Exigir procesos de inducción de las autoridades locales a la PN al llegar a cada territorio, así como su capacitación permanente para ampliar su conocimiento sobre las condiciones locales y las políticas públicas de convivencia y seguridad, según los contenidos del Plan de Desarrollo Local.
4. Buscar un mayor equilibrio en los planes curriculares, entre las áreas técnico-policial, normativo-jurídico y humanístico-social; y ampliar el número de docentes no uniformados de distintos campos del conocimiento. Moderar la presencia de docentes uniformados, con licencia vitalicia por los altos mandos, sin evaluar la calidad de su hacer. La academia policial debe ser un sistema en interacción permanente con la sociedad, abierta al diálogo secular, interinstitucional e intersectorial; desde la perspectiva del mundo globalizado.

Para el fortalecimiento de la PNC para sus actuaciones en el marco del ESD, además de sus adecuaciones internas, se necesita de la formación de la ciudadanía en general sobre el rol y el respeto hacia la institución, así como de la efectiva gestión de las autoridades civiles para el buen funcionamiento y bienestar del personal asignado a su territorio. Hoy los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad humana rompen la visión tradicional de seguridad = infraestructura y logística policial y exigen la protección social de la población por parte del Estado para reducir factores de riesgo hacia la violencia. Esta postura responde a la convicción de que hoy el desarrollo y la seguridad guardan una profunda interrelación, como lo aseguran Pérez de Armiño y Mendia (2013, p.23) y esta articulación y conceptualización, complementa Perales y Schunemann (2012 p.103) “tiene importantes implicaciones en la definición de las políticas, en función de si se persigue uno u otro objetivo, de los recursos que se dedican para su consecución y de las instituciones para las que la seguridad o el desarrollo constituyen su razón de ser”.

La implementación de estas líneas de acción pueden resultar poco viables desde la mirada local, pero teniendo en cuenta que la problemática planteada ha afectado a otros Estados de la región, se considera conveniente compartir los aportes de algunos autores para pensar la pronta disposición de una Policía más preventiva y menos reactiva para garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana:

Antanas Mockus Sivickas.⁵⁵ Como alcalde de Bogotá 1995-1997, concibió a la Policía como el organismo fundamental para conservar la convivencia y propuso una nueva relación Gobierno–Policía–Comunidad mediante el programa “Formación para formadores de ciudadanos”, en universidades públicas y privadas para reflexionar sobre un plan temático fundamentado en la “convivencia y seguridad ciudadana como proceso y resultado de

55 Exalcalde de Bogotá en dos períodos 1995–1997 y 2001-2003. Filósofo y matemático colombiano. Creador de la teoría y política pública de Cultura ciudadana como estrategia para la reducción de violencias. Exrector y profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Excandidato presidencial.

la interacción social, es decir, como comportamiento humano, objeto de la comprensión para la prevención de violencias”. Entre los saldos pedagógicos de la experiencia están: inclusión de la Policía en la universidad, conocimiento universitario del tema policial como asunto público, fortalecimiento de un equipo de docentes de universidades públicas capacitados para trabajar con policías e interacción con las comunidades desde conocimientos sociológicos.

Juan Ramón Quintana⁵⁶ (2005, p.305). En sus estudios sociológicos sobre Policía en los países de la región, advierte: “la actual crisis de legitimidad policial y de confianza ciudadana se retroalimenta de percepciones y visiones sociales y policiales divergentes. Desde el lado de la sociedad, influyen tres factores concurrentes: 1) una conflictiva, histórica e inacabada relación con la Policía; 2) la poderosa influencia que ejercen hoy los medios de comunicación y, 3) las experiencias ciudadanas personales. Por su parte, la Policía construye una percepción corporativa ajena a los valores democráticos, poco compatibles con las exigencias del cambio social,”. “El divorcio entre Policía y sociedad, además, limita la posibilidad de acceder y ejercer uno de los principales derechos ciudadanos como es la seguridad”. En efecto, el fortalecimiento de su imagen implica la revisión de los aspectos señalados.

Juan Carlos Morales⁵⁷ (2014, p. 51), en sus elaboraciones sobre violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en materia de gestión de la seguridad pública y la prevención en Santa Tecla, plantea: “el desarrollo político de una sociedad no solamente radica en la fortaleza de sus instituciones, sino en cómo estas son capaces de gestionar los contextos de criminalidad e inseguridad ciudadana. Siendo esta última un ámbito de gobernabilidad, supone por ende que los entes públicos especializados en el control y persecución del delito alcancen un umbral de desempeño y rendimiento institucional que confirme un ejercicio adecuado de la autoridad pública”.

Elías Soae⁵⁸ (2012, p.35), en su obra de Policía Comunitaria comparte reflexiones sobre el origen, sentido y necesidad de la Policía, desde contextos religiosos: “Es cierto que en la milenaria historia del pueblo judío ya hubo esa figura que hoy conocemos como “policía comunitaria”. “...es conocida la orden dada al bíblico Moisés para designar “jueces y policías en todos los portones” y se explicaba que a la noción bíblica del policía se le concedía el exclusivo propósito social de estar cerca del pueblo, sentir sus necesidades y ayudarle en su vida cotidiana. El mantenimiento del orden y aplicación de leyes eran atribuciones de otras figuras”.

56 Juan Ramón Quintana, militar, politólogo y sociólogo boliviano. Investigador social. Ministro de la presidencia del Gobierno de Evo Morales desde el año 2012.

57 Juan Carlos Morales Peña. Politólogo salvadoreño. Docente Universitario. Director del Centro de Investigación Científica de la Academia de Seguridad Pública de El Salvador. Autor de diversos estudios sobre seguridad.

58 Elías Soae. Argentino nacionalizado en Israel en donde ingresó a la Policía en 1984. Desde el Centro de Liderazgo de Beit Berl ha liderado diversos estudios sobre la Policía y la seguridad comunitaria.

David Garland⁵⁹ (2005), en sus investigaciones sobre el control social y los sistemas de justicia de EE. UU. e Inglaterra, deja postulados que resultan válidos para el contexto latinoamericano: “como las víctimas y sus daños, el miedo al delito ha sido siempre un elemento concomitante al delito. Hasta hace poco tiempo, se asumía sin mucho debate que las medidas dirigidas a controlar el delito eran también los mejores medios para reducir el miedo y la inseguridad asociados al mismo. Sin duda, esta forma de pensar acerca de las políticas públicas hubiera continuado si los esfuerzos para reducir el delito hubieran demostrado algún grado de probabilidad de éxito”.

Irvin Waller (2007), en su texto *Menos represión más seguridad*, afirma: “el mensaje que les he transmitido es que si desean reducir la delincuencia, la violencia, y, además ser reelectos, deben prestar más atención a las víctimas y a la victimización que al castigo. Necesitan utilizar lo que está demostrando que funciona: estrategias que concentran en el momento oportuno recursos limitados en los factores de riesgo causantes de la delincuencia y la victimización”.

4. Conclusiones

Al cerrar este artículo se espera que lo consignado aquí constituya un aporte para que los otros interesados en la seguridad ciudadana y el rol de la Policía en un Estado de derecho para la protección de la vida en todas sus formas y la paz, construyan las reflexiones faltantes. Las conclusiones siguen un modelo mixto: unas son inferencias sobre los contenidos del artículo y otras son llamados de distintos autores que abogan por el mismo fin de disponer de cuerpos policiales para la prevención, cercanas a las comunidades para la resolución de conflictos de convivencia cotidiana y la creación de otros cuerpos especializados para el combate de delitos.

- La revisión histórica de la legislación sobre la Policía en Colombia y sus acciones en el conflicto interno armado, permite decir que no guarda mucha congruencia entre su doctrina civilista y preventiva, en el marco del Estado social de derecho y sus prácticas centradas en la confrontación bélica, y la persecución técnicamente especializada contra la alta delincuencia.
- Es comprensible que el Estado político gobernante (representado en los tres poderes), piensen y desarrollen las estrategias de todo orden para combatir la criminalidad a través de la institucionalidad disponible, pero en tal contexto, no puede perderse de vista el principio de la gradualidad: no todas las fuerzas deben estar dedicadas al combate del enemigo (que en Colombia ha sido interno), alguna institución

59 David Garland, sociólogo escocés. Doctor en Derecho. Uno de los mayores expertos contemporáneos en el estudio de la criminalidad y los sistemas penitenciarios con numerosos estudios al respecto.

debe estar velando por la convivencia, la tranquilidad, la resolución pacífica de conflictos y el acompañamiento al sistema de justicia cuando se requiera. En el país, mientras la Policía ha actuado para reducir los índices de delitos de alto impacto, los índices de percepción de inseguridad han aumentado hasta el 61% ante la cultura del miedo, la ausencia de autoridades en las calles y la baja respuesta de la justicia.

- Colombia está viviendo una transición con altos niveles de confusión y resultados negativos contra la paz interna: los gobernantes no se han tomado el tiempo para pensar y procesar las herencias bélicas que dejó la Guerra Fría para combatir al supuesto enemigo externo y han tomado las mismas estrategias para la lucha interna contra la criminalidad, que tiene como causas: la ausencia del Estado, la corrupción política-administrativa, la desigualdad social, y el déficit educativo generalizado para entender, vivir y construir una nueva sociedad, tarea en la que la Policía por sí sola no promete mucho. La PN no debe llenar vacíos sociales con origen en la desigualdad, la falta de equidad y la democracia.
- En el mismo contexto de la Guerra Fría, la aclaración del concepto de “orden público” en la sentencia de la Corte, SU-476-97, con sabiduría jurídica del respetable Órgano Legislativo, cumplió con lo propio al englobar todos los componentes de la materia: contenidos, campos de acción de la fuerza pública, para atender la situación de conflicto armado del país. Lamentablemente, este concepto no ha sido compartido con la ciudadanía en general, ni con los miembros de la fuerza pública y, en consecuencia, todavía no se ha entendido como tema de atención por parte de las fuerzas armadas en los sitios de confrontación que atentan contra la soberanía nacional. Aquí hay una tarea de alfabetización sociopolítica pendiente. La construcción de paz en Colombia debe superar el imaginario social: Policía igual guerra, combate. Es un reto, posible de superar y cambiar: es mejor un 74% de las acciones de prevención y un 26% de reacción para volcar el presupuesto en protección social y disminuir las cárceles.

Para quienes estén interesados en conocer más de Colombia, un país mágico en el que se avanza hacia la firma de un acuerdo de paz, se les recomienda la lectura de “Cien años de soledad”, obra en la que García Márquez describe los males⁶⁰ que padecieron los habitantes de Macondo,⁶¹ al parecer, para que los colombianos olviden la guerra, adopten la paz y aumenten la prevención para evitar nuevas violencias, porque según el Nobel **“las estirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra”** (García, 2007, p.471).

60 Desde mediados del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX.

61 Macondo es el nombre ficticio que Gabriel García Márquez dio a un pueblo en Colombia para situar su historia en la que la protagonista es la familia Buendía de la que se da datos de seis generaciones.

Bibliografía

Libros y documentos impresos

- Baracaldo, M. S. (2015). *Policía para el Estado social de derecho* (Trabajo de grado de la Maestría en Estudios Políticos). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Colombia. Pendiente de publicación.
- Constitución política de Colombia (1998). Legis.
- Cox S. y Fitzgerald J. (1997). *La Policía en las relaciones comunitarias*. México, D.F: Libemex.
- García, G. (2007). *Cien años de soledad*. Edición conmemorativa. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2014). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2015). *Forensis. Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Loubet del Bayle, J. L. (1998). *La Policía: Aproximación sociopolítica*. Madrid, España: Acento Editorial.
- Lleras, M. (1943). *Derecho de Policía: Ensayo de una teoría general*. Bogotá: Editorial Cromos.
- Morales P., J. (2014). 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. En *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(1), 55-141. doi:<http://dx.doi.org/10.5377/rpss.v1i1.1389>
- Perales, J. A. S., y Schünemann, J. (2012). *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda*. En *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Universidad Complutense.
- Pérez de Armiño, K. y Mendia, I. (2013). *Seguridad humana: Aportes críticos del debate teórico y político*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Quintana, J. R. (2005). *Policía y democracia en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación PIEB.
- Serrano, R. J. (1994). *Policía Nacional. Una Nueva Era. Modernización Institucional. Recopilación de Normas*, Bogotá: Prolibros.

Soae, E. (2012). *Policía y comunidad. Una propuesta inspirada en la experiencia de Israel*. Jerusalén, Israel: COMUPOL.

Waller, I. (2007). *Menos represión, más seguridad*. México: UBIJUS.

Documentos electrónicos

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-final-1472094587.pdf

Arboleda T., Hermelin D. y Pérez T. (2011). La cobertura de la ciencia en los noticieros colombianos: del análisis de resultados a las reflexiones metodológicas para su investigación. *Ensaio Pesquisa Em Educação Em Ciências*. v. 13, pp. 151-166. Recuperado de: <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/ensaio/article/viewFile/758/720>

Boletín técnico del DANE. (Octubre de 2015). Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2015/Bol_ECSC_2015.pdf

CEPRI. Centro de Política y Relaciones Internacionales. Análisis a las reformas de la Constitución de 1991. Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Recuperado de: <http://cepri.upb.edu.co/index.php/relaciones-internacionales/item/44-marco-jur%C3%ADdico-para-la-paz-una-mirada-cr%C3%ADtica-desde-el-derecho-y-la-pol%C3%ADtica>

Estructura Orgánica de la Policía Nacional de Colombia. Decreto 216 de 2010. Recuperado de: <http://Estructurawww.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/>

Falsos positivos en Colombia. (Martes 2 de octubre de 2012). Recuperado de: <http://santicribon.blogspot.com.co/>.

López F. (2002) El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 4. pp. 167-179. Recuperado de: <http://uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/xxi/article/viewFile/610/932>

Organización de las Naciones Unidas, (2015). La seguridad humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana Nueva York, Recuperado de: http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf

Policía Nacional de Colombia. (2007). Política estratégica operacional y del servicio de Policía. Tomo II. Recuperado de: http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/tomos_uribe/TOMO%20II%20Politica%20Estrategica%20Operacional.pdf

Policía Nacional de Colombia (2014). Comportamiento de la criminalidad en Colombia, 2013. Revista Criminalidad. Recuperado de: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol56_2/56201.html

Legislación consultada

Constitución Política de Colombia.
Arts. 1, 2, 216, 217 y 218.

Ley 62 de 1993, por la cual se reestructuró la Policía Nacional de Colombia y creó la Superintendencia de Vigilancia Privada.

Ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, por el cual se dictan normas de Policía en Colombia.

Ley 1801 de julio 29 de 2016, por la cual se reforma el Código Nacional de Policía de Colombia.

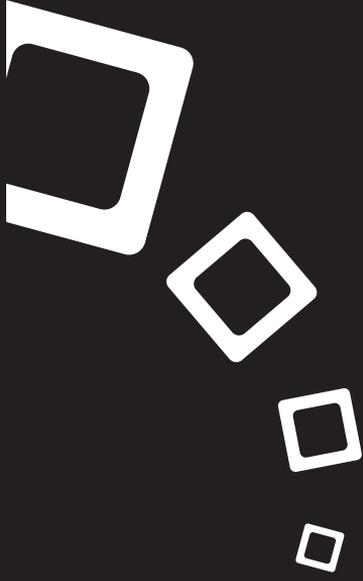
Decreto 216 de 2010. Por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de: <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Organizacion/Organigrama/DECRETO-NUMERO-216-DE-2010.pdf>

Sentencia Constitucional, SU-476-97, aclaración del concepto de orden público.

Sentencia Unificada de la Corte Constitucional No. 825 de 2004.

Ley 1801 de 2016, Reforma del Código Nacional de Policía.





**Una aproximación
al clima organizacional
en la Policía Nacional
Civil (PNC)
de El Salvador***

Luis Enrique Amaya
Juan José Martínez

San Salvador, El Salvador
leamaya@gmail.com

Recibido: Octubre 17 de 2016
Aceptado: Noviembre 14 de 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 269-306]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rps.v6i2.3005>

Resumen

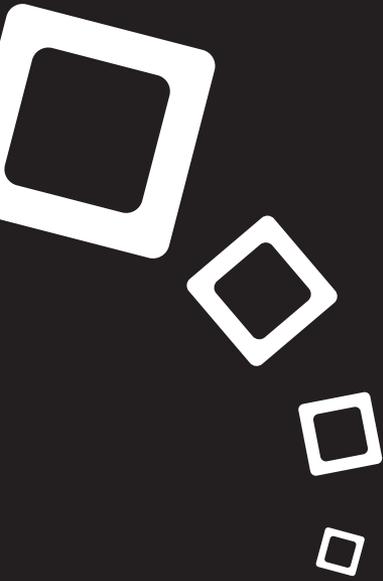
Este artículo constituye un modesto aporte al décimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”, y tiene como objetivo general hacer un breve análisis, muy preliminar y genérico, del estado actual del clima organizacional en la PNC a partir de dos momentos elementales de referencia: su fundación y su situación presente.

La metodología empleada incluyó la aplicación de las técnicas de revisión documental, entrevistas en profundidad y encuesta. Casi la totalidad de los datos analizados fueron recabados en un acotado período de tiempo; y, asimismo, el conjunto de informantes que se consultaron estuvo delimitado por un cierto perfil preestablecido. Por ello, los hallazgos y los resultados globales deben ser adecuadamente localizados, dimensionados y tomados con cautela, así como las conclusiones y las recomendaciones que se derivan de aquéllos.

Palabras clave

Clima organizacional, cultura organizacional, modelo policial y reforma policial.

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



**An approximation
to the organizational
climate in the National
Civil Police
of El Salvador**

Luis Enrique Amaya
Juan José Martínez

San Salvador, El Salvador
leamaya@gmail.com

Received: October 17, 2016
Accepted: November 14, 2016

BIBLID [2225-5648 (2016), 6:2, 269-306]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v6i2.3005>

Abstract:

The article entitled “An Approach to Organizational Climate at the National Civil Police (PNC) of El Salvador” is a modest contribution to the tenth issue of the journal “Police and Public Safety”. The general objective of the study is to make a brief, very preliminary and generic analysis of the current state of the organizational climate in the PNC from two basic moments of reference: its foundation and its present situation. The methodology used required the application of document review techniques, in-depth interviews and a survey. Almost all of the data analyzed were collected in a limited period; and also, the set of informants consulted was delimited by a certain pre-established profile. Therefore, the findings and overall results of this article must be adequately located, dimensioned and taken with caution, as well as the conclusions and recommendations derived from them.

Key words:

Organizational climate, Organizational culture, Police model, Police reform.

* Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the tenth issue of the “Policía y Seguridad Pública” Journal.

1. Introducción

Este artículo constituye un modesto aporte al décimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”, editada y publicada por el Centro de Investigación Científica (CINC) de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). El objetivo general es hacer un breve análisis, muy preliminar y genérico, del estado actual del clima organizacional en la PNC a partir de dos momentos elementales de referencia: su fundación y su situación presente.

La metodología empleada incluyó la aplicación de las técnicas de revisión documental, entrevistas en profundidad y encuesta, en los siguientes términos:

En primera instancia, se llevó a cabo una revisión de literatura básica, en especial en materia de, por un lado, clima organizacional y, por otro, teoría policial.

En segundo lugar, entre los meses de julio y agosto de 2016 se efectuó un grupo pequeño pero representativo de 10 entrevistas con policías en activo y con firmantes de los Acuerdos de Paz, integrantes de las comisiones negociadoras tanto del Gobierno de El Salvador (GOES) como del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Se consultó a cinco firmantes en total, dos del GOES y tres del FMLN. Por medio de un guion de preguntas (ver Anexo I), se exploraron estos tres aspectos medulares:

- Perspectiva histórica
- Estado de situación actual
- Avances, desafíos y visión de futuro

Finalmente, al cierre del mes de julio de 2016 se contó con la autorización, por parte del director general de la PNC, para circular de modo electrónico una encuesta a los jefes de las delegaciones policiales, a fin de que la completasen y reenviasen por esa misma vía. Las instrucciones incluían una enfática aclaración relacionada con la relevancia de que ese ejercicio fuese realizado personal y directamente por cada informante y que, por tanto, no debían delegar en ningún instante la tarea de cumplimentar el cuestionario en ninguna figura subalterna. Así, se recibió un primer paquete de cuestionarios llenos en agosto; faltando algunos, en el transcurso del mismo mes se giró un nuevo recordatorio a este respecto. Luego de varias gestiones adicionales, hacia el final de septiembre se contó con el último cuestionario cumplimentado. En suma, la encuesta autoaplicada se logró administrar a 15 jefes de las 19 delegaciones policiales que hay en el país, lo que representa una interesante muestra, aunque no probabilística, de las jefaturas territoriales de la PNC. Se desconocen las razones por las que no todos los jefes de las delegaciones cooperaron con este esfuerzo de in-

vestigación. A través del cuestionario circulado (ver Anexo II) se sondearon los siguientes factores fundamentales:

- Datos generales
- Condiciones laborales
- Comunicación
- Trabajo en equipo
- Supervisión y liderazgo
- Organización y procesos de trabajo
- Desempeño institucional
- Relaciones entre dependencias
- Capacitación y desarrollo
- Innovación y creatividad
- Relaciones interpersonales
- Compensaciones
- Uso de la fuerza
- Sugerencias o recomendaciones

Como puede apreciarse, casi la totalidad de los datos analizados en este trabajo fueron recabados en un acotado período de tiempo; y, asimismo, el conjunto de informantes que se consultaron estuvo delimitado por un cierto perfil preestablecido. Por ello, los hallazgos y los resultados globales de este artículo deben ser adecuadamente localizados, dimensionados y tomados con cautela, así como las conclusiones y las recomendaciones que se derivan de aquéllos. Una extracción libre y excesiva de generalizaciones podría traer consigo errores o falencias de interpretación.

2. Marco referencial

2.1 Orígenes del clima organizacional

El concepto de “clima organizacional” se instaura dentro de la teoría administrativa como resultado de los trabajos de algunos científicos sociales, para los cuales el ambiente de trabajo tiene un gran impacto en la conducta de las personas. Elton Mayo, exponente del movimiento de las relaciones humanas, destaca una serie de variables psicológicas que requerían urgente atención por parte de los gerentes, tales como: motivación, satisfacción, frustración y liderazgo; las mismas que había ignorado la administración científica de Taylor y la teoría clásica de Henry Fayol (Chiavenato, 2006). Debido a esta escuela, trascendieron factores como la moral y el clima psicológico imperante en las empresas.



A Kurt Lewin, psicólogo de origen alemán, adscrito al movimiento de las relaciones humanas, se le atribuye la autoría de la idea que dio forma a la actual noción de clima organizacional (Silva, 1996). Según este autor, el comportamiento de un individuo es el resultado de la interacción entre tal persona y el entorno que la rodea. Esta conjunción entre persona y ambiente es llamada por Lewin “campo o medio psicológico”. En síntesis, él recomienda atender y analizar a la persona y a los variados elementos de su contexto para alcanzar una mejor comprensión de la conducta humana.

Más adelante, la llamada escuela del comportamiento o conductista destaca los postulados humanistas y vuelve a sacar a la luz el tema del clima organizacional al resaltar la interacción entre organización e individuo, dando surgimiento a las conocidas teorías sobre la motivación humana de Abraham Maslow (jerarquía de necesidades) y Frederick Herzberg (factores higiénicos y factores motivacionales), junto con las clasificaciones de los estilos de gerencia de Douglas McGregor (la teoría X y Y) y los cuatro sistemas de administración de Likert (Chiavenato, 2006).

Por otra parte, la teoría general de sistemas considera que las organizaciones son sistemas sociales compuestos por subsistemas en permanente interacción entre sí y con su entorno, y que uno de ellos, el psicosocial, da lugar al surgimiento de las actitudes, aspiraciones, motivos y valores que rigen a los integrantes de la organización, ayudando a configurar el clima organizacional.

Por otro lado, varios enfoques han contribuido a la construcción y a la comprensión del concepto de clima. La escuela de la Gestalt plantea que las personas actúan en el mundo según su percepción o interpretación del mismo. Es decir, la percepción del medio tiene una notable influencia sobre la acción práctica de los individuos. En contraste, la Escuela Funcionalista sostiene que las personas no son entes pasivos sino, por lo contrario, con su actuar contribuyen a la modificación de su entorno. De la combinación de ambas posturas, hoy se reconoce que el clima nace justamente de la interacción entre las personas y de estas con su medio.

Pero, más allá de escuelas y enfoques, la extendida y moderna tendencia a considerar al clima organizacional como algo real e importante la impuso un descubrimiento reiterado: las variaciones o diferencias estadísticas de clima entre organizaciones han sido mayores que las halladas entre las diversas secciones de una misma organización, por lo que se concluye que se trata de una característica distintiva y central de toda organización.



2.2 Cultura y clima organizacional

Para estudiosos como Katz y Kahn (1999), clima y cultura son sinónimos. Al intentar distinguirlo de la cultura organizacional, otros autores señalan que el clima está en un nivel inferior, pues está inmerso en aquélla. La cultura lo influye, orienta, forma e informa (Silva, 1996). Como señala Palma (2004), si la cultura es la construcción colectiva de significados abstractos, el clima sería, en consecuencia, la percepción o la interpretación de los trabajadores en torno a esas asunciones acerca de su centro de labores.

Alonso, Sánchez, Tejero y Retama (2000) aprecian así la diferencia: el clima son las características organizacionales que los trabajadores perciben y describen de modo colectivo, mientras que la cultura es el conjunto de normas compartidas y conductas aprendidas que moldean la manera de actuar de las personas. Refieren, asimismo, que el clima es subjetivo, temporal y manipulable; la cultura, en cambio, tiene una amplia elaboración (o procesamiento) por el grupo, tiene raíces en la historia de este, es un fenómeno de más larga duración y menos vulnerable a la manipulación. Aún más, estos autores remarcan el hecho de que en sus investigaciones el clima y la cultura, medidos con sus respectivas técnicas y cuestionarios, apuntan a fenómenos diferentes y claramente distinguibles por sus evaluados.

En esta línea, Landy y Conte (2006) señalan una diferencia más entre cultura y clima. La cultura es creada desde arriba, por los directivos. El clima, por su lado, es forjado por los jefes y supervisores. Ambas creaciones tienen como auditorio o destinatarios finales a los empleados o trabajadores operativos.

Denison (1996), tras realizar un prolijo examen de ambos conceptos, concluye que, pese a su origen histórico diferente, en las investigaciones de los últimos años ambas entidades están acercándose y hasta intercambiando enfoques. Ya no puede atribuirse la exclusividad de la metodología cuantitativa a los estudios de clima, ni la cualitativa a los trabajos sobre cultura. El mismo autor (Denison, 1996) subraya que la diferencia sería más aparente que real. Al final, ambos conceptos se dirigirían a lo mismo, esto es, parafraseando a Palaci (2005), al rol de creación e influencia que juegan los contextos sociales sobre las organizaciones.

Con todo, más en sintonía con quienes separan las dos nociones, este artículo retoma deliberadamente el concepto de clima organizacional como eje central, por considerar que un riguroso examen de la cultura organizacional de la PNC implicaría una revisión minuciosa de otras facetas que no son abordadas ni exploradas acá con detenimiento, como las políticas institucionales, la estructura organizativa, los procedimientos y reglamentos internos, etc.



2.3 Causas, efectos y relaciones del clima organizacional

Varios autores (Brunet, 2004) predicen a favor de la acción que ejercen variables como la estructura organizacional, el tamaño de la institución, los reglamentos y las políticas, los estilos de dirección, la comunicación, etc., sobre el clima organizacional. Otros afirman que el clima produce efectos sobre la conducta de las personas, como, por ejemplo, en su satisfacción y desempeño. Si bien Silva (1996) es exhaustivo en su análisis de investigaciones y apunta que en algunos ámbitos la evidencia no es del todo concluyente o es ambigua, sí reconoce que hay una tendencia cuando menos moderada para creer en las causas y los efectos del clima. Mañas, González y Peiro (1999) coinciden en este punto de vista.

Aunque pueden citarse investigaciones que arrojan evidencia empírica, esta no es definitiva. Se ha encontrado que, en organizaciones de gran tamaño, muy jerarquizadas y formalistas, sus integrantes experimentan alienación y poco compromiso con su trabajo. En empresas de menor tamaño, el trato se hace más personalizado y solidario. Por otra parte, los liderazgos de tipo democrático aparentemente suscitan sensación de bienestar entre los subordinados, al contrario de los de tipo autoritario. Por último, se ha visto que climas propicios parecen elevar la satisfacción. Sobre esto, empero, se objeta que talvez haya una tercera variable que condiciona al clima y la satisfacción.

Por descorazonador que parezca, no hay una causalidad mecánica entre clima y rendimiento. Aún se está en la búsqueda de aquel prototipo específico de clima que sea un efectivo anticipador del desempeño de los empleados.

2.4 Utilidad y función del clima organizacional

El clima organizacional se refiere al acontecer de una organización o de una de sus secciones. Ocurre que en toda organización se producen interacciones y se generan informaciones debido a ello. Esta dinámica es percibida por quienes integran la entidad. Es esa gama de percepciones de los sujetos que interactúan entre sí, y con su entorno, lo que se entiende por clima. Y es, actualmente, un concepto instrumental y totalizador, pues a través del estudio de este colectivo de percepciones es posible formarse una idea global de una organización, en lo atinente a sus procesos humanos principalmente.

Gracias a instrumentos como las entrevistas o los cuestionarios que se han aplicado en ese estudio, puede saberse cómo conciben y, dado el caso, califican los trabajadores su realidad laboral. Pereda, Berrocal y Alonso (2008) desagregan los beneficios que se obtienen de una evaluación del clima organizacional en tres, a saber:



- Primero, permite detectar lo que piensa el personal de la empresa y no se atreve a revelar abiertamente, en virtud de lo cual la medición del clima lleva a conocer el grado de compromiso, acuerdo o identificación de la plantilla con la administración de la organización.
- Segundo, y vinculado con lo anterior, las estimaciones acerca del clima constituyen un medio de comunicación entre directivos y trabajadores, particularmente si el personal descubre, tiempo después de la medición, que su opinión es valorada y considerada como importante, siempre que se hayan producido cambios organizacionales sustantivos.
- Tercero, los estudios de clima orientan las acciones de mejora al señalar cuáles deben ser, según la visión de los miembros, aquellos aspectos de la organización que deben reformarse, lo que torna a la administración en un ente más eficiente y conectado con la realidad.

2.5 Elementos que forman y cambian la cultura de una organización

Sintetizando las palabras de Schein (1985), la cultura organizacional es la suma de las creencias básicas de un grupo, desarrolladas a medida se va adaptando al exterior e integrando al interior, lo que las hace válidas y transmisibles a nuevos integrantes de la organización. En continuidad con este mismo autor, la siguiente lista describe algunos de los componentes clave de una cultura organizativa:

- **Valores.** Los objetivos, las visiones y la filosofía que comparte una organización, como por ejemplo la declaración de su misión.
- **Ritos y rituales.** Celebraciones, desempeños y actividades que promueven y refuerzan el trabajo en equipo, el espíritu de cuerpo y el sentido de inclusión o pertenencia.
- **Héroes.** Miembros de la organización que personifican o encarnan los valores y resaltan su visión.
- **Redes de comunicación.** Canales informales de comunicación que transmiten tanto mensajes de trabajo como sociales. Aun cuando el objetivo principal en cualquier institución es hacer el trabajo, las organizaciones también cumplen objetivos sociales. Es importante reconocer e incluso fomentar la interacción social que es parte de cualquier cultura organizacional. Las redes de comunicación también adoctrinan o socializan a los nuevos miembros en la cultura y refuerzan mensajes culturales al interior de la organización.
- **Normas.** La manera en que se hacen las cosas en una organización en general, lo que incluye: reglas, tareas, estándares, códigos de vestimenta, formas de abordar o dirigirse a superiores, colaboradores, etc.

- **Historias, mitos y leyendas.** La historia de la institución y otras leyendas que encarnan y expresan la cultura organizacional y enfatizan lo que la organización valora y aprecia.
- **Clima organizacional.** La atmósfera de apoyo que el personal percibe al interior de la organización. El clima organizacional también incluye el clima de comunicación, es decir, qué tan libre se siente el personal para comunicarse en el trabajo, especialmente cuando hay malas noticias o información negativa. Cuando la gente siente que no puede comunicar malas noticias por miedo a represalias, la organización pierde información valiosa sobre su funcionamiento.

Ahora bien, cambiar la cultura de una organización es una de las tareas más difíciles de emprender, dado que esta se ha ido labrando por años en la interacción entre los miembros de la organización y de esta con su ambiente.

A veces la cultura actual encaja con el estilo y la zona de comodidad de sus fundadores. Con frecuencia, la cultura de la organización recuerda los estilos gerenciales actuales. Debido a que los directivos, gerentes o jefes tienden a contratar personas parecidas a ellos, la cultura organizacional establecida es reforzada por las nuevas incorporaciones de personal. Se podría afirmar que una organización casi está diseñada para reproducir la cultura organizacional que tiene.

La cultura de una organización se fortalece con el paso del tiempo. El personal suele estar cómodo con la cultura vigente, por lo que, para considerar hacer un cambio cultural, generalmente debe ocurrir un evento desestabilizador muy importante. Aun en estos casos, reconocer la responsabilidad de la cultura organizacional y tomar acciones para cambiarla es un proceso complicado.

Solo cuando los miembros toman conciencia y reconocen la necesidad de cambiar la cultura de su organización, a fin de apalancar el éxito y progreso de la misma, el cambio puede ocurrir. Aunque con frecuencia este no es un proceso agradable ni fácil de alcanzar, se considera que el cambio organizacional es posible si hay comprensión del proceso, compromiso desde la dirección y herramientas efectivas.

A raíz de los postulados de Schein (1985), normalmente se habla de los siguientes pasos para alcanzar el cambio de la cultura organizacional:

- Antes de que una organización cambie su cultura, debe comprender primero las características de su cultura actual y la manera en que están las cosas al momento.

- Después de comprender el estado actual de la cultura organizacional se debe decidir hacia dónde ir, definir la dirección estratégica y cómo debería ser idealmente la cultura organizacional para apoyar el éxito de la empresa; en otras palabras, se debe aclarar la visión que la organización tiene para su futuro y cómo el cambio cultural va a apuntalar el logro de esa visión.
- Finalmente, los miembros de la organización deben decidir cambiar su propio comportamiento para crear la cultura organizativa deseada, lo que habitualmente representa el paso más complicado en el proceso.

Con el propósito de contar con un marco de trabajo para la evaluación de la cultura organizacional vigente, la institución debe desarrollar una imagen clara de su futuro deseado. La misión, la visión y los valores deberán examinarse de modo sistemático y abarcador.

La institución debe crear un plan para asegurar que la cultura organizacional deseada se haga realidad. A veces se afirma que es más difícil cambiar la cultura de una organización existente que crear la cultura de una nueva organización. Cuando una cultura organizativa ya está bien establecida, el personal debe desaprender los viejos valores y comportamientos antes de aprender los nuevos.

Los dos insumos más importantes para viabilizar y catalizar el cambio de cultura organizacional son el apoyo de la dirección y la capacitación. Los directivos deben respaldar el cambio más allá de lo meramente verbal. Deben mostrar apoyo comportamental y dirigir el cambio modificando su propia conducta. En cuanto a la capacitación, se sabe que el cambio cultural depende del cambio conductual. Los miembros de la institución deben comprender con plena claridad lo que se espera de ellos y cómo van a realizar los nuevos comportamientos una vez hayan sido definidos. La capacitación puede ser muy útil tanto para comunicar expectativas como para enseñar y modelar nuevos comportamientos.

En suma, un proceso de reforma policial debe hacer una apropiada gestión del cambio en la cultura organizacional, lo cual es compartido por las corporaciones policiales con todas las demás instituciones sociales, con las que guardan puntos en común, en tanto en cuanto son organizaciones humanas.



3. Clima organizacional en la PNC

3.1 Lectura retrospectiva

Como se sabe, la disolución de los cuerpos de seguridad tradicionales, guiados por una doctrina predominantemente militar, representó un tema central de los Acuerdos de Paz. Como señala una de las personas entrevistadas para este artículo:

“El antecedente inmediato es la disolución de los cuerpos de seguridad. Y al momento de hablar de la disolución aparece qué iba a sustituir a esos cuerpos de seguridad. La palabra que más se repite en el Acuerdo es ‘nueva’. Es una nueva Policía, con una nueva doctrina, con una nueva Academia, etc. Por supuesto, el elemento fundamental era el apellido, es decir ‘civil’.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

Democratizar al país pasaba, en buena medida, por democratizar la corporación policial, como institución encargada de contribuir a normalizar y a legalizar el país, con miras a romper con la dinámica previa, marcada por la persecución política. Dos fuentes distintas de este estudio lo expresan así:

“Se quería desde el inicio que la Policía fuese respetuosa, y que no fuese un instrumento de represión y control social.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

“El principal temor político de los equipos negociadores era construir otro cuerpo que reprodujese los esquemas del pasado.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Para muchos excombatientes del FMLN, entrar a la PNC fue su última misión guerrillera, considerando que entre sus filas no abundaban las personas que querían ser policías. Por su parte, el GOES admitía reformas en este tema, con miras a no aceptar la tesis de la desaparición del Ejército. Ambos bandos intentaron ocupar puestos clave, a fin de orientar el trabajo policial en uno u otro sentido. Con todo, como se ve, un obstáculo importante era la desconfianza:

“En una negociación, cuando aún no ha terminado la guerra, lo que hay es desconfianza política.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

Un actor medular, en este sentido, fue Naciones Unidas, desplegando tareas en calidad de órgano mediador y, a la vez, asesor.

“En la negociación, las dos partes decidimos pedir el apoyo de Naciones Unidas, y se nombró una comisión internacional que



hizo las recomendaciones pertinentes, porque la idea era generar un organismo que trascendiera lo que había existido siempre, que era una Policía militarizada, en buena medida dependiente de los dictados del poder en aquellos tiempos, que era un poder más bien autoritario, la cual ejercía sus funciones policiales, pero también ejercía funciones de control político. La idea era hacer una Policía verdaderamente civil, que cumpliera su función como tal. Eso fue lo que la comisión recomendó, dio los lineamientos pertinentes y sobre esa base se hizo el Acuerdo.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Una estrategia o salida “salomónica” a la desconfianza política, como garantía de que el rumbo de la Policía sería manejado por las dos partes en una relación paritaria, fue su composición, por lo que se crearon las llamadas “cuotas”, de 20% para un bando, 20% para el otro y 60% proveniente de la sociedad civil.

“El Acuerdo es exquisitamente ambiguo. Las dos partes quedan satisfechas porque, en su opinión, se había incluido lo que ambas querían, pero la realidad es que a ninguna le quedó nada.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Este manejo implicó el establecimiento de procedimientos y filtros estrictos para ingresar a la Policía, a fin de evitar conflictos internos activados por la integración de grupos que, apenas días atrás, estaban en contienda. Las personas eran propuestas por las organizaciones, quienes luego debían ir a la Academia para aprobar cursos, exámenes y evaluaciones. Así, quienes no llenaban el perfil podían detectarse y apartarse. Estaba claro que no debían tener acusaciones de graves violaciones a los Derechos Humanos. En consecuencia, la composición de la PNC supuso un peligro que, afortunadamente, nunca se concretó. Esto no pasó de la conformación de agrupamientos internos por afinidad y trayectoria.

“La composición no creó conflictos internos insalvables en ningún sentido.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

En su confección original, no se consideraron “modelos” policiales como esquemas repetibles, sino que se tomaron “experiencias” adaptables de otros países, tanto a la realidad local como al proceso particular de transición que se estaba desarrollando, en el que la Policía jugaba un rol decisivo. Para algunos, esa asesoría extranjera representó un problema:

“Vinieron asesores que ni siquiera sabían dónde estaba El Salvador en el mapa, y dejaron un producto extraordinariamente bueno para otras realidades, no para la nuestra.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Se tomaron como referencia las experiencias de corporaciones policiales tales como la colombiana, la chilena y la mexicana, además de la francesa y la española; siendo esta última una de las que tuvo más notoria influencia. Empero, se deduce que no se consiguió construir de forma consolidada un modelo adecuadamente “tropicalizado”. Solamente se evitó seguir ejemplos de corporaciones que habían estado enmarcadas en la Doctrina de Seguridad Nacional, las que usaban la tesis y figura del “enemigo interno”. Verbigracia, desde el punto de vista operativo, al principio se decidió que la nueva Policía usase batón y armas cortas, no armas largas, privativas o de guerra. El uso de fusiles no se dio desde el comienzo y vino después.

“Sobre las armas se tuvo discusión y hubo acuerdo, que pasaron a ser anteproyectos de leyes que salieron de la mesa de negociación, como el de la seguridad privada, el de la Academia y el de la Policía.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

Con todo, para algunos funcionarios de la PNC, la institución nació sin modelo y aún está en busca de uno:

“La Policía comenzó sin un modelo. Se ha ido construyendo en el camino, pero todavía no hay un modelo definido.” (Entrevista con policía en activo)

Estas mismas personas sostienen que, al inicio, no había una concepción clara, una metodología o unos procedimientos bien definidos. Por tanto, tal parece que en un principio no había un modelo policial preciso, compartido por todos los miembros de la nueva corporación, y es posible que efectivamente aún esté en proceso de definición. En términos extremos, se vacila entre un modelo de corte civil y uno de tipo militarizado.

En este punto, conviene hacer una digresión teórica. Retomando y resumiendo la cita de Moloznik (2010), quien refiere a Jar Couselo, un modelo policial es un conjunto de normas, órganos, recursos y procedimientos que se articulan con la finalidad de garantizar la seguridad de la ciudadanía. De acá se desprenderían diversas tipologías de modelos policiales, como la que considera que existen esencialmente tres: el modelo legalista, el modelo orientado hacia la prestación de servicios y el modelo de vigilancia. No obstante, aquí se recupera y emplea la perspectiva que sostiene que, en el fondo, hay dos modelos policiales basales: el civil y el militarizado.

Según el mismo Moloeznik (2010), la caracterización de ambos modelos sería la siguiente:

Cuadro 1
“Comparativo de modelos policiales”

Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar o fuerza de seguridad
Ámbito territorial	Municipal/local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos/actuación	Preventivo/disuasivo	Represivo
Prestación de la función	Sin armas/armas cortas	Armas de alto poder (de fuego) y letalidad
Predominio de funciones	Resolución de conflictos/información	Gubernativas/inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Moloeznik (2010).

De acuerdo con los miembros de la PNC entrevistados, este debate entre lo civil y lo militar todavía se estaría librando al interior de la corporación policial. Eso sin contar con la discusión relativa al estadio evolutivo en el que podría ubicarse la Policía en este momento, y si se le puede considerar en rigor una institución “criminal”, “empírica o de transición” o “científica” (Moloeznik, 2010).

Más aún, estos policías en activo, consultados para este artículo, valoran que la estructura organizativa de la PNC pareciera ser demasiado ramificada y atomizada en unidades especializadas, lo que, a su juicio, fragmenta a la institución, segrega a sus miembros y divide el sentido de pertenencia a la sociedad y a la Policía en su conjunto. La fragmentación es por especialidad y también por territorio, por lo que los jefes de las delegaciones podrían crear “semifeudos” en sus respectivas circunscripciones. Esto, entre otras cosas, permitiría conservar poderes y discrecionalidades contables, por ejemplo, para el manejo de la caja chica, el fondo circulante y, sobre todo, el fondo de operaciones especiales, cuyo uso es relativamente discrecional. La atomización institucional, comenzando por la estructura orgánica, no facilitaría que la conducción estratégica y operativa de todo el trabajo policial ocurriese de forma orquestada y armoniosa. Incluso hay separaciones en el plano simbólico, con uniformes y lemas diferentes. De paso, se apunta que, como una limitación adicional, en la actualidad la evaluación del desempeño en la Policía se fundamenta en el “número de capturas”.

Según parece, en el arranque la PNC supo qué era lo que no quería ser, es decir una Policía de corte militar, pero no sabía tanto qué era lo que sí quería ser. Se sabía que el funcionario militar está formado para combatir, en pos de un objetivo; que es una persona forjada bajo una clase de disciplina llamada “curva de alto rendimiento”, que implica no dormir, no descansar, no comer, etc., porque su misión es extrema y se trata de “vencer o morir”. En cambio, como primer recurso, un policía disuade, no ataca. Su formación es más general, de orden filosófico, sociológico, antropológico, psicológico, jurídico... y también de seguridad. De hecho, el giro doctrinario más relevante que se pretendía era que la Policía estaría fuera de la responsabilidad y de la conducción del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), por lo que, por ejemplo, se suprimieron los rangos militares y se normó el uso de la fuerza.

Adicionalmente, en el marco de los Acuerdos de Paz, se dispuso que la Inspectoría General (IG), como ente contralor, regulase el funcionamiento de la Policía. Debía fiscalizar todos los procedimientos operativos y administrativos de la PNC. Por ello, la IG debía –y debe– estar separada de la Policía. Así se diseñó, como instancia independiente, pero con los años ha entrado y salido de la estructura orgánica de la PNC.

“Sigue siendo correcta la intuición y el diseño original de que la Inspectoría General no esté subordinada a la Dirección General de la Policía.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

A pesar de todo, la Policía ha conseguido mantener la dinámica institucional, lo que, en sí mismo, es un logro sustancial, en particular si se consideran sus orígenes. Como institución, se ha sostenido en el tiempo y ha sido obediente.

“La PNC ha logrado ir desarrollándose y ubicándose en los espacios que le corresponden de una manera bastante normal, es decir, no ha habido quebrantos de fondo, no ha habido quiebres institucionales.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Sin importar quién esté en el Gobierno, no parece que la PNC se haya parcializado o haya sido instrumentalizada por motivos ideológicos o político-partidarios, más allá de las simpatías normales y esperables que puedan tener sus miembros. En una frase, la corporación policial ha mantenido el rol que se le asignó originalmente.

“Hay juicios sobre situaciones, modos de actuar, pero nadie se ha planteado en ningún momento cambiar a la PNC por otra cosa.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Hacia adelante, según las personas entrevistadas, la PNC debe saber adaptarse a la realidad cambiante. El crimen va mutando y se va globalizando, y se ha instalado un cierto “imperio de la criminalidad”. Hay que recuperar el control legal. La Policía debe saber lidiar con los retos propios del desarrollo socioeconómico y de la “crisis social”, no solamente de la delincuencia.

“Todas las dinámicas institucionales están abiertas siempre. Nada está concluido.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Es preciso fortalecer la disciplina policial e instalar un “régimen de consecuencias” al interior de la PNC, de manera que se reconozca o, en cambio, se sancione de modo ejemplar, no únicamente a quien cometa faltas leves, graves o muy graves (con base en la Ley Disciplinaria Policial), sino a quien no cumpla diligente y profesionalmente con instrucciones y lineamientos estratégicos, es decir, quien no cubra satisfactoriamente una suerte de criterio de “idoneidad para el cargo”.

“La Policía debe ser vertical en autoridad y horizontal en coordinación e integración. No se trata de rigidez ni militarización, sino de orden y funcionalidad.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del GOES)

Y una preocupación atendible es no dejar que la PNC caiga en actos irregulares y violaciones a los Derechos Humanos, mucho menos permitir que en sus filas se desarrollen, proliferen y enquisten grupos de exterminio.

“En el fondo, el espíritu con el que se soñó la Policía todavía está ahí.” (Entrevista con firmante de los Acuerdos de Paz por parte del FMLN)

3.2 Una mirada hacia adentro y hacia afuera

A partir de la encuesta levantada con los 15 jefes de delegaciones policiales, se puede establecer una rápida radiografía actual de los mandos territoriales de la PNC. Por ejemplo, como rasgos generales, se puede afirmar que:

- Es una organización que privilegia al género masculino en el cargo de jefatura de delegación.
- La mayoría de los jefes de delegaciones policiales tiene edades por debajo de los 50 años.
- En su mayoría, ostentan la categoría de subcomisionados.
- La mayor parte de los jefes de delegaciones tiene estudios universitarios completos, aunque hay una persona que tiene nivel de bachillerato

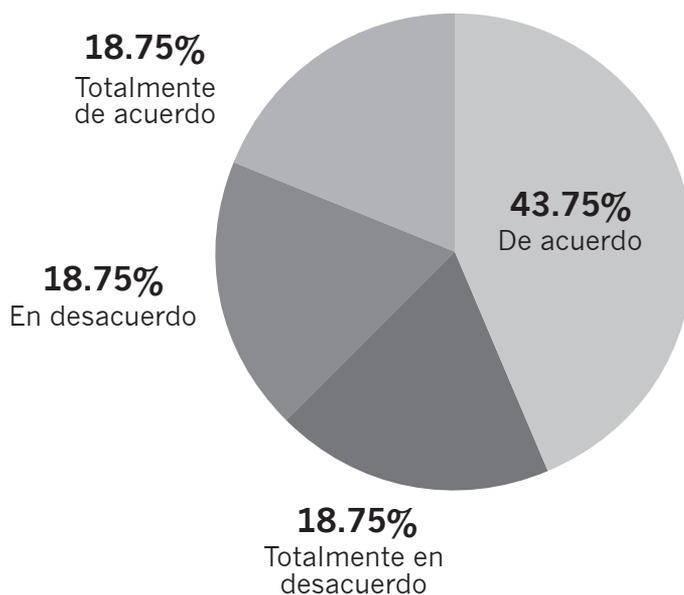
(quien no podría ocupar la categoría policial ni desempeñar el cargo), y solo una persona tiene maestría.

- Alrededor de la mitad es de la primera promoción, por lo que los más jóvenes tienen 20 años de servicio.

Dicho eso, en lo sucesivo, primero se presentan y describen los resultados de las áreas del clima organizacional más problemáticas que se reflejan en los cuestionarios aplicados, por ser las menos, y se ha dejado para el final las alusiones a las áreas con menores dificultades.

En cuanto a las condiciones laborales, es curioso que la mayoría de las personas encuestadas esté de acuerdo o totalmente de acuerdo con las instalaciones físicas en las que trabaja. Las respuestas podrían estar condicionadas por una perspectiva institucionalista, la que no necesariamente se correspondería con las opiniones del personal operativo si hubiese sido incluido en este estudio.

Gráfico 1
La PNC cuenta con instalaciones físicas adecuadas para los(as) empleados(as) (baños, dormitorios, parqueo, comedor, etc)

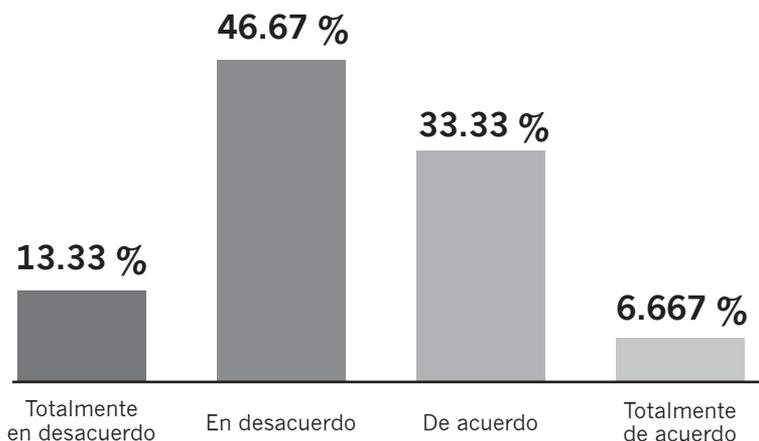


Fuente: Elaboración propia.

En materia de comunicación, la mayoría de los jefes de delegaciones cree que existen chismes o rumores que afectan el ambiente de trabajo.

Gráfico 2

No existen chismes o rumores en la institución que afecten demasiado el ambiente de trabajo

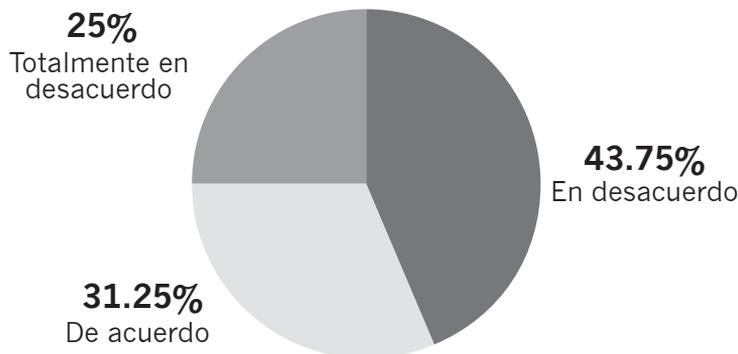


Fuente: Elaboración propia.

Al preguntar por el desempeño institucional, los resultados muestran que la mayoría está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la cantidad de personal que existe para cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, esta idea puede entrañar una falacia, puesto que pretender aumentar el número de personas en una institución sin revisar el horizonte a largo plazo, el rumbo y los procesos gerenciales supone desconocer la relevancia del pensamiento estratégico y lo que significa dirigir organizaciones de gran tamaño.

Gráfico 3

La PNC cuenta con la cantidad de personal adecuada para cumplir con sus responsabilidades

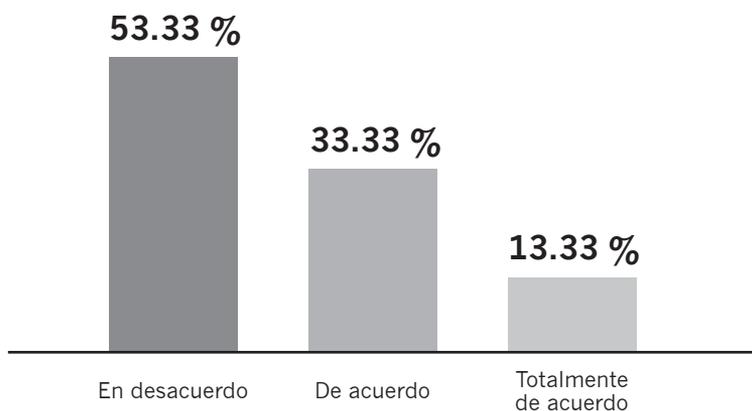


Fuente: Elaboración propia.

Al sondear el tema de capacitación y desarrollo, la mayoría de las personas consultadas está en desacuerdo con la frecuencia con que se capacita a los empleados; y están muy divididas las opiniones con relación a que la capacitación incluye a todas las áreas y a todos los niveles de la PNC, es decir, lo tocante a la “democracia en la capacitación”.

Gráfico 4

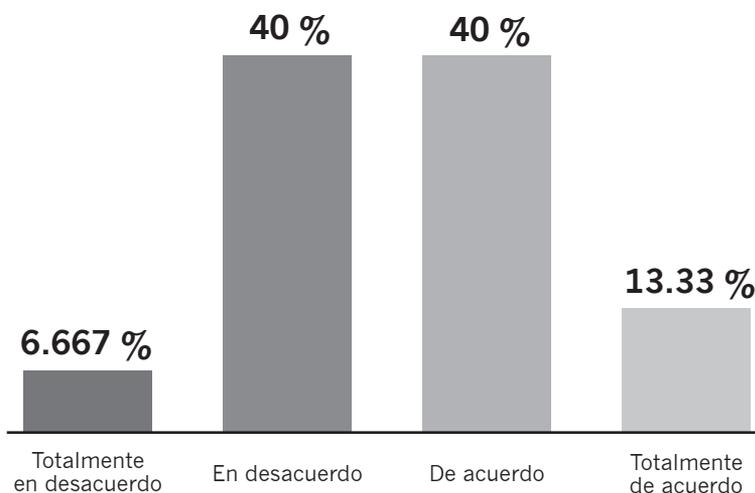
Estoy satisfecho(a) con la frecuencia con la que la PNC nos capacita a los(as) empleados(as)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5

Los programas de capacitación abarcan e incluyen a todas las áreas y todos los niveles de la institución

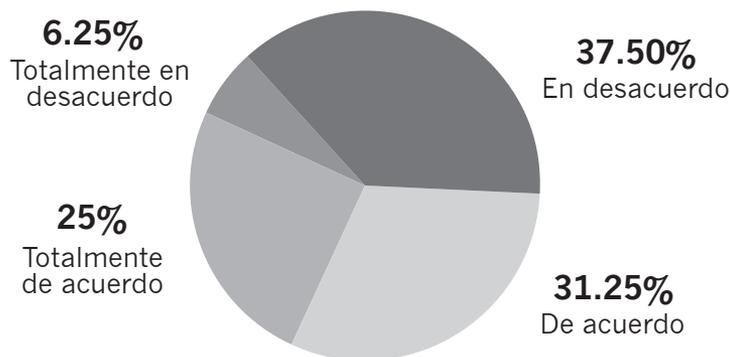


Fuente: Elaboración propia.

El área de compensaciones es, con seguridad, la más problemática. Así, aunque están repartidas las opiniones con relación al sueldo y su congruencia con el trabajo que se desempeña, la mayoría de los jefes de delegaciones está insatisfecha con las comisiones, compensaciones y sobresueldos; lo cual significa que se tendría que rediseñar de mejor manera la parte variable (condicionada) de la compensación, no tanto la parte fija (sueldos). Y, de nuevo, están muy divididas las opiniones sobre las prestaciones y los beneficios que ofrece la Policía.

Gráfico 6

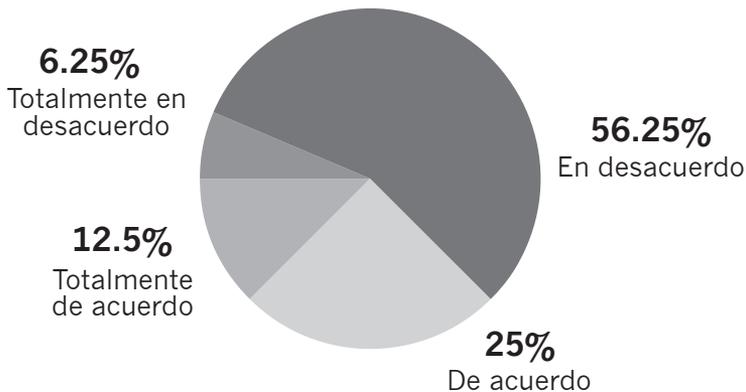
El sueldo que recibo en la PNC es congruente con el trabajo que hago para la institución



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7

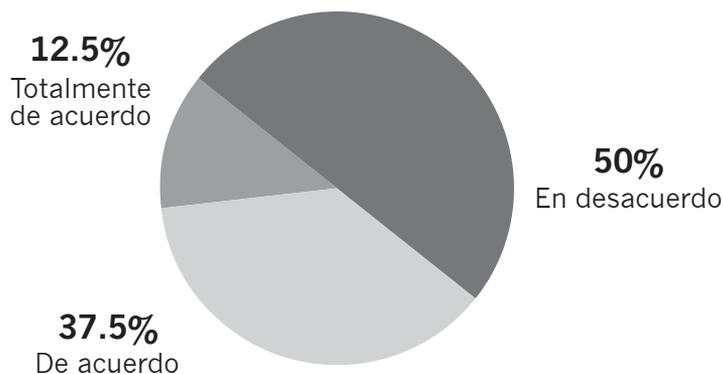
Me encuentro satisfecho con el sistema de comisiones, compensaciones o sobresueldos de la institución



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8

Estoy satisfecho(a) y hago uso de la mayoría de prestaciones y beneficios que me brinda la PNC

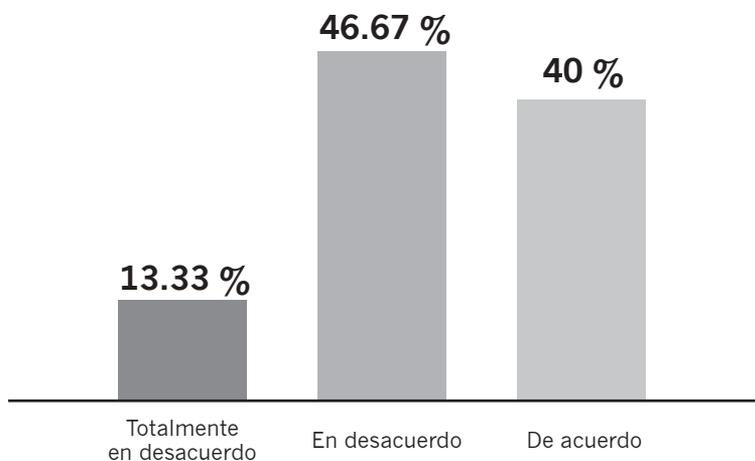


Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las personas encuestadas está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con respecto a que los sueldos se asignan con base en criterios técnicos y objetivos. Y, de igual modo, la gran mayoría está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con relación a que hay equidad de ingresos entre distintas áreas de la institución (o equidad interna).

Gráfico 9

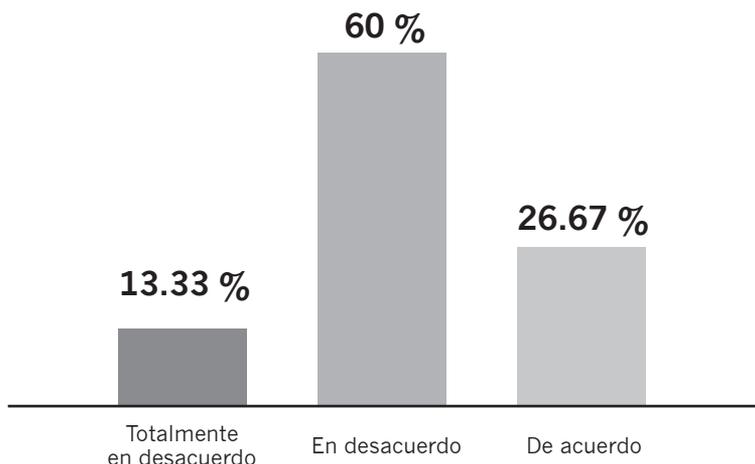
Los sueldos en la PNC se asignan, revisan y aumentan con base en criterios técnicos y objetivos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10

Los ingresos de los miembros de mi área de trabajo son equitativos con respecto de los de otras áreas de la institución



Fuente: Elaboración propia.

Las otras áreas del clima organizacional, en cambio, avanzan y se desenvuelven bien, a juicio de los jefes de delegaciones. Ese es el caso de áreas tales como: trabajo en equipo, supervisión y liderazgo, organización y procesos de trabajo, relaciones entre dependencias, innovación y creatividad y relaciones interpersonales.

En cuanto al uso de la fuerza, los miembros de la PNC suelen reconocer los siguientes niveles: 1) Presencia; 2) Comandos verbales; 3) Contacto físico; 4) Medios no letales; y 5) Medios letales. Además, se sabe que la fuerza debe ser “proporcional” (expresada, por ejemplo, en la cantidad de balas), lo que indica que debe haber “disciplina de tiro”, y evitar conductas como disparar a la espalda (a menos que sea a las piernas) y el “coraje de sepulcro”, que en la jerga policial se refiere al comportamiento osado pero descuidado, atrevido o temerario, en virtud del cual mueren miembros de la corporación. No se puede olvidar que el propósito de la Policía es “neutralizar”, no “matar”. Esto, para algunos policías, deja en desventaja a la PNC, porque como institución está obligada a seguir reglas y procedimientos que los delincuentes no.

De la encuesta se deduce que, en opinión de las personas consultadas, la PNC utiliza la fuerza de manera profesional. Esto podría contrastar con algunos datos que, por ejemplo, señalan que entre enero de 2015 y agosto de 2016 la PNC contabilizó 1,074 enfrentamientos o intercambios de

disparos, con un total de 693 presuntos miembros de maras o pandillas muertos y 255 heridos, dejando un índice de letalidad de 2.72 en enfrentamientos armados (Valencia, 2016).

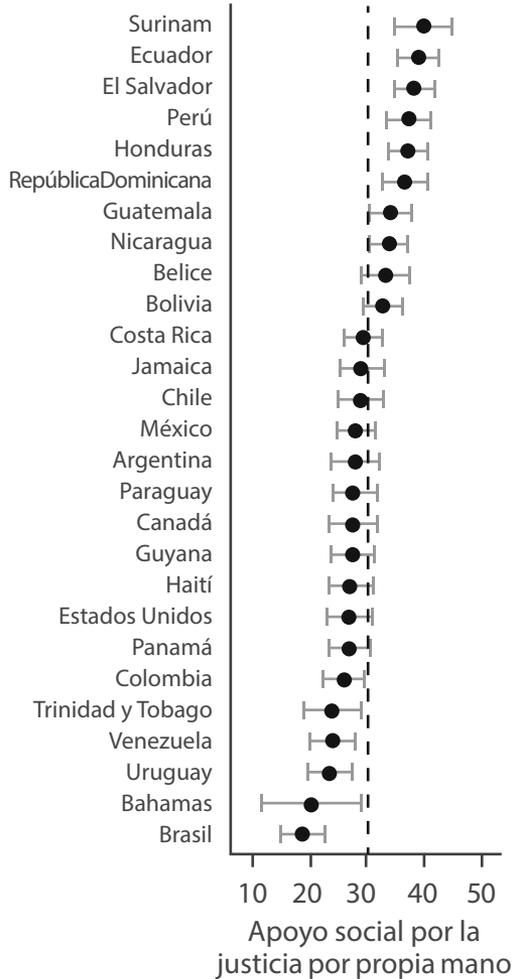
Consecuentemente, y sin detenerse mucho en esto último, las sugerencias o recomendaciones de los jefes de delegaciones que se consultaron se concentraron, con su propia voz, en las siguientes oportunidades de mejora:

- Dotar de más personal.
- Dotar de más y mejor equipo.
- Fijar los sueldos y las prestaciones con base en el establecimiento de metas cuantitativas y cualitativas y en el cumplimiento de tareas y la consecución de resultados.
- Empezar la revisión de salarios con el personal del nivel básico y administrativo.
- Mejorar las prestaciones en materia de salud y seguro médico.
- Construir lugares de esparcimiento bonitos y seguros.
- Capacitar más al personal policial, el cual parece deficiente en cuestiones básicas como elaboración de actas, doctrina policial, destrezas sociales, etc.
- Mejorar la comunicación entre niveles.
- Revisar el sistema de administración de la disciplina.

La PNC debe hacer todo eso en un contexto marcado por una cierta inclinación de la ciudadanía a la justicia por propia mano, según el Barómetro de las Américas (2015):

Gráfico 11

Apoyo social des-estacionalizado a la justicia por mano propia en los países de las Américas (2004–2014)



Fuente: Barómetro de las Américas (2015).

Parafraseando los contenidos de ese informe, en el que El Salvador ocupa el delicado tercer lugar, se puede aseverar que el incremento en la delincuencia y la corrupción policial está relacionado con un aumento en el apoyo social a la justicia por cuenta propia. Esta es una condición del entorno social que, sin duda, influye en el clima organizacional dentro de la PNC.

4. A modo de conclusión

- El clima organizacional en la PNC, como un componente de su cultura, se ha venido labrando desde su fundación. Para algunos informantes, empero, la corporación aún necesita definir un modelo policial preciso, compartido por todos los miembros de la institución.
- El clima organizacional surge de las interacciones de los empleados entre sí y de estos con su entorno. En ese sentido, para comprender la configuración del clima al interior de la Policía hay que tener muy en cuenta las características de la población y de la opinión pública, la cual trasluce cierta inclinación a la justicia por propia mano, según algunos informes internacionales.
- Desde la óptica de la reforma policial, un proceso de esta índole debe hacer una apropiada gestión del cambio en la cultura organizacional, lo cual es compartido por las corporaciones policiales con las demás instituciones sociales, en tanto en cuanto son organizaciones humanas.
- En esta línea, aún hay asignaturas pendientes, como la evaluación del desempeño, la que hasta ahora se hace preponderantemente a partir del “número de capturas”, lo cual resulta en extremo restringido. Esto no significa que se ignore la relevancia de efectuar capturas, lo que de hecho coadyuva a aumentar la confianza de la ciudadanía, en especial si se hacen bien, con fundamentos serios y elementos de prueba, puesto que la captura de personas que quedan libres a los pocos días constituye un aspecto que juega en contra y resulta contraproducente, por cuanto parece debilitar la credibilidad de la Policía.
- A partir de la encuesta levantada con los jefes de delegaciones policiales, se puede establecer una rápida radiografía actual de los mandos territoriales de la PNC. Por ejemplo, es una organización que privilegia al género masculino en el cargo de jefatura de delegación, la mayoría tiene edades por debajo de los 50 años, la mayoría son subcomisionados, la mayor parte tiene estudios universitarios completos y alrededor de la mitad es de la primera promoción.
- En materia de comunicación, la mayoría cree que existen chismes o rumores que afectan el ambiente de trabajo en la PNC.
- Al preguntar por el desempeño institucional, los resultados muestran que la mayoría está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la cantidad de personal que existe para cumplir con sus responsabilidades.

- Al sondear el tema de capacitación y desarrollo, la mayoría está en desacuerdo con la frecuencia con que se capacita a los empleados, y están muy divididas las opiniones con relación a que la capacitación incluye a todas las áreas y a todos los niveles de la PNC, es decir, lo tocante a la “democracia en la capacitación”.
- El área de compensaciones es, con seguridad, la más problemática. La mayoría está insatisfecha con las comisiones, compensaciones y sobresueldos; lo cual significa que se tendría que rediseñar de mejor manera la parte variable (condicionada) de la compensación, no tanto la parte fija (sueldos).
- La mayor parte está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con respecto a que los sueldos se asignan con base en criterios técnicos y objetivos. Y, de igual modo, la gran mayoría está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con relación a que hay equidad de los ingresos entre distintas áreas de la institución (o equidad interna).
- Las otras áreas del clima organizacional, en cambio, avanzan y se desenvuelven bien, a juicio de los jefes de delegaciones. Ese es el caso de áreas tales como: trabajo en equipo, supervisión y liderazgo, organización y procesos de trabajo, relaciones entre dependencias, innovación y creatividad y relaciones interpersonales.
- De la encuesta se deduce que, en opinión de las personas consultadas, la PNC utiliza la fuerza de manera profesional. Esto podría contrastar con algunos datos que, por ejemplo, señalan que entre enero de 2015 y agosto de 2016 la PNC contabilizó 1,074 enfrentamientos o intercambios de disparos, con un total de 693 presuntos miembros de maras o pandillas muertos y 255 heridos, dejando un índice de letalidad de 2.72 en enfrentamientos armados.
- Desde el punto de vista de la arquitectura institucional de soporte, es preciso corregir la ubicación actual de la Inspectoría General (IG), de manera que no esté debajo de la Dirección General de la PNC, ni siquiera del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), porque fiscaliza incluso al ministro. Solo así podrá cumplir con su objeto, el que se orienta a “la vigilancia y el control de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión del cuerpo, así como lo referente a los Derechos Humanos, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial.” (Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, Art. 2).

- La PNC no está tan afectada por vaivenes político-partidarios, sino por la estrategia de seguridad ciudadana en la que se inscribe su trabajo. Por ello, es indispensable que la Policía esté enmarcada en un sistema integrado de seguridad, bajo una visión estratégica común y clara.
- De esa guisa, la PNC estaría en grado de cumplir con las funciones que Moloeznik (2010) les atribuye a las corporaciones policiales, agrupadas en seis grandes categorías, a saber: 1) Preservar la ley; 2) Mantener el orden; 3) Proteger los valores comúnmente aceptados; 4) Prevenir el delito; 5) Investigar, descubrir y consignar a delincuentes; y 6) Garantizar la función de protector social subyacente.

Bibliografía

- Alonso, E., Sánchez, J., Tejero, B. y Retama, M. (2000). Clima y cultura de los equipos de trabajo. Dos constructos de trabajo. En E. Agullo, C. Remeseiro y J. Fernández. *Psicología del trabajo, de las organizaciones y de los recursos humanos. Nuevas aproximaciones*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Brunet, L. (2004). *El clima de trabajo en las organizaciones*. México: Trillas.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill.
- Denison, D. (1996). What is the difference between organizational culture and organizational climate? A native's point of view on a decade of paradigm wars. *Academy of Management Review*.
- Katz, D. y Kahn, R. (1999). *Psicología social de las organizaciones*. México: Trillas.
- Landy, F. y Conte, J. (2006). *Psicología industrial. Introducción a la psicología industrial y organizacional*. México: McGraw-Hill.
- Mañas, A., González, V. y Peiro, J. (1999). *El clima de los equipos de trabajo: determinantes y consecuencias*. Almería: Universidad de Almería.
- Moloeznik, M. (2010). *Manual de sistemas comparados de Policía*. Guadalajara, Jalisco, México: Editorial CUCSH-UDG.
- Palaci, F. (Coordinador) (2005). *Psicología de la organización*. Madrid: Pearson.
- Palma, S. (2004). *Escala clima laboral CL-SPC*. Lima: Cartolan.
- Pereda, S., Berrocal, F. y Alonso, M. (2008). *Psicología del trabajo. Teoría y práctica*. Madrid: Síntesis.
- Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015. Número 120. Delincuencia, corrupción y apoyo social a la justicia por mano propia: Diez años de evidencia en revisión. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10920es.pdf>
- Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil. Recuperado de: <file:///C:/Users/Luis%20Enrique%20Amaya/Downloads/El%20Salvador%20Reglamento%20de%20la%20Inspectoria%20General%20de%20la%20Policia%20Nacional%20Civil%20-%20Dec%20Ejec%204%201995.pdf>
- Schein, E. (1985). *La cultura organizacional y el liderazgo. Una visión dinámica*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Silva, M. (1996). *El clima en las organizaciones*. Barcelona: EUB.
- Valencia, R. (2016). Casi que Guardia Nacional Civil. *El Faro*. Recuperado de: <https://www.elfaro.net/es/201610/salanegra/19277/Casi-que-Guardia-Nacional-Civil.htm>



Anexos

Anexo I. Guía de entrevistas en profundidad

Aspectos a explorar	Preguntas generadoras
1. Perspectiva histórica	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles actores clave se involucraron desde el inicio en la concepción y fundación de la PNC? ¿Con qué agenda o propuesta participaron? 2. ¿Cómo se decidió la composición o el origen de los miembros que tendría la PNC? ¿Cuáles fueron las principales dificultades derivadas de integrar personas provenientes del FMLN y de la FAES? 3. ¿Qué modelos policiales fueron tomados en cuenta al momento de crear la PNC? ¿Se consideraron modelos de corte militar o civil? 4. ¿Con cuáles criterios se definió la doctrina y la estructura organizacional de la PNC? 5. En cuanto al uso de la fuerza, ¿qué disposiciones se establecieron para garantizar el respeto de los Derechos Humanos por parte de la PNC? 6. ¿Con qué ideas se concibió y ubicó la Inspectoría General en su relación con la PNC? 7. ¿Cuáles mecanismos se previeron para proteger a la PNC de eventuales infiltraciones y actos de corrupción? 8. ¿Cómo se manejó la transición institucional y el temporal vacío de autoridad que se generaría en los territorios?
2. Estado de situación actual	<ol style="list-style-type: none"> 9. En general, ¿cómo evalúa la evolución de la PNC y su desempeño en los últimos años, tanto en materia de métodos o procesos como de resultados? 10. A su juicio, ¿con el paso del tiempo la PNC se ha venido alejando o acercando a sus orígenes? 11. ¿Es ahora una institución más eficaz y menos corrupta, o lo contrario? 12. ¿Le parece que en la PNC hay, en la actualidad, una actuación institucional orientada principalmente por una tendencia militar o civil, autoritaria o democrática? 13. Según su percepción, ¿existen dentro de la PNC claras condicionantes o hasta directrices político-ideológicas que guían su funcionamiento? Si es así, ¿cómo cree que afecta este elemento el desempeño institucional?
3. Avances, desafíos y visión de futuro	<ol style="list-style-type: none"> 14. En términos globales, ¿qué se ha hecho bien y qué se ha hecho menos bien en la PNC a lo largo de su desarrollo histórico? 15. ¿Dónde han estado las claves del éxito o del fracaso? ¿Qué habría que retomar, cambiar o desechar? 16. ¿Cuáles retos quedan aún pendientes? ¿Qué cosas no han terminado de conseguirse?

Anexo II. Boleta para encuesta

Gracias por participar en este cuestionario. Estamos intentando medir las fortalezas de la Policía Nacional Civil (PNC) y buscar áreas que necesitan mejorarse. El presente cuestionario incluye varias preguntas relacionadas con su percepción hacia diferentes aspectos del ambiente de trabajo dentro de la corporación policial y su funcionamiento.

Las respuestas que usted dé a estas preguntas permitirán identificar áreas y condiciones que merecen atención especial, sobre las cuales se podría sugerir a la institución acciones de mejora.

No existen respuestas buenas ni malas a las preguntas de este cuestionario, solamente deseamos sus respuestas espontáneas y totalmente francas. A fin de que las personas que lo contesten se sientan con total libertad, el cuestionario es ANÓNIMO y no se podrá identificar con ninguna persona en particular. NO ESCRIBA SU NOMBRE EN EL CUESTIONARIO.

Esta es una excelente oportunidad para que usted exprese sus opiniones relacionadas con el ambiente de trabajo en la PNC, y al participar contribuirá a impulsar mejoras en las políticas y prácticas de la organización.

Gracias por su colaboración

DATOS GENERALES

INSTRUCCIONES: Las preguntas de esta sección permitirán contar con información que ayudará a interpretar mejor las opiniones que usted nos dará. Por favor, complete la información o marque con una “X” en el espacio que corresponde para cada categoría. NO DEBE DEJAR DE MARCAR NINGUNA CATEGORÍA.

UBICACIÓN DE SU LUGAR DE TRABAJO

Región: _____.

Departamento: _____.

Municipio: _____.

ÁREA

1. () Urbana

2. () Rural

SEXO

1. () Masculino

2. () Femenino

CONDICIONES LABORALES

1. Cuenta con las herramientas, los materiales y el equipo que necesito para realizar apropiadamente mi trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. En mi área, la carga laboral de los puestos de trabajo está bien balanceada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. Me siento satisfecho(a) con el espacio físico asignado a mi área de trabajo (ventilación, luminosidad, temperatura, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. La PNC cuenta con instalaciones físicas adecuadas para los(as) empleados(as) (baños, dormitorios, parqueo, comedor, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. El lugar de trabajo donde estoy cuenta con condiciones y medidas de seguridad y protección apropiadas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

COMUNICACIÓN

1. Dentro de la PNC, los canales de comunicación oficial están bien definidos y son efectivos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. Las jefaturas de la PNC mantienen bien informado al personal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. Las jefaturas de la PNC mantienen bien informadas a las autoridades políticas del país sobre lo que piensa y siente el personal de la corporación policial.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Existe una adecuada comunicación y coordinación entre los(as) compañeros(as) de mi área de trabajo para alcanzar los resultados previstos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. No existen chismes o rumores en la institución que afectan demasiado el ambiente de trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

TRABAJO EN EQUIPO

1. Me siento suficientemente integrado(a) con mi equipo de trabajo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
2. En mi área de trabajo funcionamos como equipo, avanzando en la misma dirección.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
3. El flujo de comunicación entre los miembros de mi equipo es adecuado y suficiente.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
4. Participo y me involucro en la toma de decisiones de mi equipo de trabajo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
5. Mantenemos reuniones periódicas y eficaces en mi área de trabajo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo

SUPERVISIÓN Y LIDERAZGO

1. Mi jefe(a) inmediato(a) es una persona accesible para hablar de asuntos de trabajo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
2. Mis aportaciones e ideas son tenidas en cuenta y valoradas por mi jefe(a) inmediato(a).	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
3. Estoy de acuerdo con la forma en la que mi jefe(a) maneja los conflictos y problemas del personal a su cargo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
4. Considero positiva la relación de mi jefe(a) con el personal bajo su responsabilidad.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo
5. Mi jefe(a) promueve la colaboración entre mis compañeros(as) de trabajo.	<input type="radio"/> Totalmente de acuerdo	<input type="radio"/> De acuerdo	<input type="radio"/> En desacuerdo	<input type="radio"/> Totalmente en desacuerdo

ORGANIZACIÓN Y PROCESO DE TRABAJO

1. La forma en la que está organizada la PNC me parece la más adecuada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. Los procesos de trabajo con los que cuenta la institución son eficaces y permiten satisfacer las necesidades de los(as) ciudadanos(as).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. En la PNC se hacen esfuerzos por mantener procesos ágiles y libres de trabas burocráticas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Las tareas y funciones de trabajo están bien definidas y distribuidas en mi área.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. Contamos con manuales para orientar y documentar los procesos y procedimientos de trabajo en mi área.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

1. El desempeño actual de la PNC me parece muy bueno.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. Los servicios que presta la PNC a los(as) ciudadanos(as) me parecen eficientes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. La PNC cuenta con la cantidad de personal adecuada para cumplir con sus responsabilidades.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. La institución cuenta con un apropiado sistema de gestión de información para el análisis delictivo y de los factores generadores de delitos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. Me parece efectiva la coordinación que existe entre la PNC y otras instancias del sector de seguridad.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

RELACIONES ENTRE DEPENDENCIAS

1. Estoy satisfecho(a) con la cooperación que recibí en mi área de trabajo de parte de otras dependencias de la PNC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. Los(as) ciudadanos(as) que atiende mi área de trabajo están satisfechos(as) con el trato que reciben.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. Tenemos suficientes reuniones de coordinación con otras áreas de la institución para resolver problemas comunes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Las relaciones de trabajo entre las diferentes áreas de la PNC son aceptables.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. En la institución, las jefaturas se esfuerzan por mantener relaciones armoniosas entre el personal de las diferentes áreas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

CAPACITACIÓN Y DESARROLLO

1. La PNC brinda programas de capacitación y formación para hacer mejor el trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. La capacitación que recibo me prepara para futuros puestos de mayor responsabilidad dentro de la PNC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. Estoy satisfecho(a) con la frecuencia con la que la PNC nos capacita a los(as) empleados(as).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Los programas de capacitación abarcan e incluyen a todas las áreas y a todos los niveles de la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. Los programas de capacitación nos ayudan a desarrollar competencias técnicas y socio-comunitarias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD

1. Existe un ambiente de apertura para innovar o al menos sugerir mejoras en mi área de trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. En mi área laboral se promueve la creatividad e innovación para mejorar los procesos de trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. En mi área laboral nos reunimos periódicamente para revisar y mejorar los procesos de trabajo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Las potencialidades y competencias de los miembros de mi área de trabajo son aprovechadas en función del logro de los objetivos de la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. La PNC, en su conjunto, responde apropiadamente a técnicas de gestión innovadoras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

RELACIONES INTERPERSONALES

1. En general, considero satisfactorias las relaciones interpersonales dentro de la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. En mi área de trabajo se promueve el respeto en el trato con los(as) compañeros(as).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. En la PNC no se discrimina a ningún miembro del personal por ningún motivo (religioso, político, social, etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. La comunicación con las jefaturas es respetuosa, efectiva y oportuna para el logro de los resultados esperados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. En la PNC el personal mantiene relaciones de solidaridad, colaboración y empatía.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

COMPENSACIONES

1. El sueldo que recibo en la PNC es congruente con el trabajo que hago para la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. Me encuentro satisfecho(a) con el sistema de comisiones, compensaciones o sobresueldos de la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. Estoy satisfecho(a) y hago uso de la mayoría de prestaciones y beneficios que me brinda la PNC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. Los sueldos en la PNC se asignan, revisan y aumentan con base en criterios técnicos y objetivos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. Los ingresos de los miembros de mi área de trabajo son equitativos con respecto de los de otras áreas de la institución.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

USO DE LA FUERZA

1. En la PNC, el uso de la fuerza se guía principalmente por lo establecido en protocolos estandarizados de actuación.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
2. En la PNC, el uso de la fuerza se guía principalmente a partir del criterio individual de cada policía en cada situación particular.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
3. En la PNC, la fuerza letal se emplea con más frecuencia de lo debido.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
4. En la PNC, la fuerza no letal se emplea con más frecuencia de lo debido.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
5. En algunas circunstancias, un cuerpo policial autoritario puede ser preferible y más efectivo que uno más democrático.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo

SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES

Incluya cualquier sugerencia o recomendación que tenga para mejorar el ambiente de trabajo de la Policía Nacional Civil (PNC) y su funcionamiento.

HA TERMINADO

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN



RECENSIONES

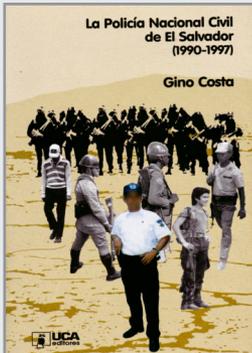
* *La Policía Nacional Civil de El Salvador
(1990-1997)*

José Antonio Guzmán Cardona

* *The National Civil Police of El Salvador
(1990-1997)*
José Antonio Guzmán Cardona



RECENSIONS



“La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)”

Gino Costa. 1999. UCA Editores: San Salvador. 419 páginas.

Resumen ejecutivo

El libro de Gino Costa es una detallada descripción realizada por un actor protagónico del proceso de paz de El Salvador y del referido a la creación y desarrollo del nuevo sistema de seguridad pública en El Salvador; surgido a raíz de los Acuerdos de Paz entre la otrora guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y El Gobierno de El Salvador.

El autor describe el rol fundamental de la Misión de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) en el diseño del nuevo sistema, su implantación, los problemas enfrentados, los mecanismos de solución encontrados, la correlación de fuerzas que frenaba y potenciaba la ejecución de los acuerdos en materia de seguridad y el desarrollo de la nueva Policía Nacional Civil. A juicio del autor, el proceso vivido por El Salvador aportó cuatro lecciones fundamentales que deben ser aprovechadas por sistemas de seguridad en transición.

Estructura del libro

El libro se estructura en una presentación, un prefacio y cuatro partes, a saber, los antecedentes; las dificultades y los desafíos; la función de Naciones Unidas y finalmente, las enseñanzas.

La primera parte está conformada por tres capítulos referidos a: la seguridad contra insurgente; las negociaciones de paz; los acuerdos de paz

La segunda parte consta de otros tres capítulos relacionados a: Las resistencias para cambiar lo viejo; las dificultades para construir lo nuevo y el esfuerzo más ambicioso por desnaturalizar lo nuevo.

La tercera parte está conformado por dos capítulos: ONUSAL y la División Policial; y ONUSAL y la cooperación internacional.

La cuarta parte cuenta con un solo capítulo, concerniente a las enseñanzas, en el cual el autor hace una valoración general de los primeros años de desarrollo de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Contexto en que se escribe el libro

El estudio plasmado en el libro evalúa el proceso seguido para la creación y posterior desarrollo de la Policía Nacional Civil de El Salvador hasta 1997. Se describen las discusiones, los problemas y las razones que permiten comprender por qué se concibieron las instituciones de seguridad pública de la forma en que se normaron en los Acuerdos de Paz, Constitución de la República y leyes orgánicas pertinentes.

El autor no está motivado por el paradigma de la objetividad en el estudio realizado. Fue actor protagónico del proceso que describe en virtud de su rol parte de ONUSAL y por tanto presenta su visión como actor responsable de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Desarrollo del libro

La presentación, a cargo de David Escobar Galindo, califica el libro como un denso y apasionado estudio, reconoce la gran calidad científica y señala evidencia de simpatías particulares por pasar del análisis a la opinión.

En el prefacio, el autor expone el proceso de su aproximación a la dinámica social salvadoreña a partir de 1990 bajo la coordinación de Álvaro de Soto, a la sazón, representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el proceso de negociación entre el Gobierno de El Salvador y la otrora guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Expone con claridad que el libro es la historia de la reforma de la seguridad pública en El Salvador, a través de la creación de la PNC, su diseño, desarrollo, resultados iniciales, aspiraciones y realizaciones.

Primera parte: Los antecedentes

El capítulo 1 describe el viejo sistema de seguridad pública, el cual era estrictamente militar y tenía por finalidad el control de la población, empleando para ello tanto los cuerpos de seguridad como el ejército. Esta función de control sobre la población ejercida por los militares era congruente con un sistema político autoritario, excluyente y cerrado, con instituciones democráticas muy precarias que privilegiaban el control de la riqueza y el poder, lo que sirvió de marco y telón de fondo para la guerra que inició en 1980.

Señala que en el contexto de la guerra civil hubo tímidos esfuerzos por modernizar la seguridad pública tales como la propuesta de separar las funciones de seguridad de las de defensa nacional, la creación de la Academia de Seguridad Pública en 1987, creación de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos en 1985 y la creación de la Unidad Ejecutiva Anti narcotráfico en 1990.

El capítulo 2 abordó las negociaciones de paz. Narra el proceso de establecimiento de la primera ronda de negociaciones el 15 de septiembre de 1989. La interrupción del proceso por la ofensiva de 1989 que evidenció que ambas partes tenían pocas posibilidades de continuar la guerra, planteándose por primera vez con seriedad el negociar la paz. El autor hace un repaso de las discusiones que llevaron al acuerdo de Ginebra y cómo el acuerdo de México del 27 de abril de 1991, que separó las funciones de defensa de la soberanía nacional y seguridad pública y permitió la creación de la Policía Nacional Civil.

El 25 de septiembre de 1991 se logró el acuerdo de Nueva York, que definió la incorporación de miembros del FMLN a la Policía Nacional Civil, creó la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), y acordó una amplia reforma de la Fuerza Armada que incluyó la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad.

Destaca el autor la importante contribución de la “Misión Rodes” designada por Naciones Unidas para viabilizar la creación de la PNC cuyos aportes en materia de estructura orgánica, doctrina, selección y formación del personal fueron incorporados al acuerdo de Chapultepec.

El capítulo 3 abordó los Acuerdos de Paz de El Salvador, suscritos el 16 de enero de 1992 en el palacio de Chapultepec en México. Entre los compromisos principales destacaron además del cese de fuego las reformas militar y policial. Señala el autor que aun cuando la reforma policial inicialmente fue un subtema de la reforma militar después del trabajo de la misión Rodes adquirió autonomía.

A juicio del autor lo más importante de la reforma militar fue la adopción de una nueva misión y una nueva doctrina que definió como debe entenderse el carácter obediente, profesional, apolítico y no deliberante de la institución. Parte de la reforma implicó desmovilizar y disolver organizaciones para militares así como la disolución de la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda. La Policía Nacional sobrevivió temporalmente asumiendo funciones de seguridad pública en todo el país mientras no se desplegara la nueva policía.

Por su parte la reforma policial implicó la existencia de un único cuerpo encargado de la seguridad pública cuya misión fue expresamente definida

en el acuerdo. Como parte de su cuerpo doctrinario se incorporaron instrumentos internacionales parte del sistema de Naciones Unidas en materia policial que prohíben la tortura, el uso desproporcionado de la fuerza y la corrupción, a la vez que definen la seguridad pública como un servicio del Estado a la sociedad.

Se creó también la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como un organismo autónomo para formar a la nueva policía. Se le confiere autonomía para garantizar su desarrollo como institución académica, mantenerse fiel a la nueva doctrina y ejercer una labor de control sobre la PNC, todo lo cual no le sería posible al estar supeditada a la PNC.

Se acordó que durante el proceso de transición la Policía Nacional actuaría bajo la supervisión de observadores policiales de Naciones Unidas. Se creó un régimen especial aplicable a las zonas conflictivas que estaban bajo control del FMLN. Éste régimen sería definido por el Director de la PNC.

Segunda parte: “Las resistencias las dificultades y los desafíos”

El capítulo cuatro, titulado “Las resistencias para acabar con lo viejo”, señala que al interior de la Fuerza Armada y el partido gobernante hubo resistencia a implementar los acuerdos. La resistencia para acabar con el viejo sistema de seguridad que se expresó en la negativa a cumplir durante todo el proceso de transición con los compromisos de disolución de las viejas estructuras policiales, así como los esfuerzos de sectores civiles y militares por mantener a los militares en funciones de seguridad pública.

Se detallaron los esfuerzos del Presidente Cristiani para no disolver la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda, convirtiéndoles en policía militar, así como la resistencia a desmovilizar la Policía Nacional y los intentos por incorporarla a la Policía Nacional Civil.

El rol de ONUSAL fue clave para que los viejos cuerpos de seguridad fueran disueltos, ello a pesar de haber recibido presiones de algunos funcionarios de Naciones Unidas que consideraban atendibles los argumentos del presidente Cristiani para mantener funcionando a la Policía Nacional.

Capítulo cinco “Las dificultades para construir lo nuevo”. Destaca que pese a las dificultades presupuestarias, la ANSP y la PNC se echaron andar, con resistencia por parte del viejo régimen y del estatus quo, quienes hicieron todo lo posible para asegurar su presencia en ellas por medio de la incorporación de personal de las antiguas instituciones en las nuevas.

Aborda además el protagonismo militar en la Policía Nacional Civil señalando que, si bien es cierto la Fuerza Armada hizo todo lo que pudo para que la PNC nunca despegara, también se aseguró una función protagónica

en su diseño, conducción y desarrollo, para lo cual incluso colocó en las posiciones claves de las nuevas instituciones a personas de toda su confianza. De la misma suerte señala tensiones entre el GOES y ONUSAL dado que está última insistía que la nueva institución fue producto de los acuerdos de paz y por lo tanto el FMLN no podía estar ajeno a las principales decisiones sobre su futuro.

Sobre el tema de las cuotas para conformar la PNC, señala que si bien tuvo la virtud de acercar a los otrora enemigos contribuyendo a proyectar la imagen de reconciliación nacional, eso mismo llevó a que la PNC se transformara en un nuevo escenario de disputa política.

Señala el autor violaciones a los Acuerdos de Paz cometidas por el gobierno al incorporar al curso de la Academia Nacional de Seguridad Pública oficiales que no habían estado de alta en la Policía Nacional, la incorporación inconsulta a la PNC de personal de estructuras del antiguo sistema de seguridad pública, además de la manipulación de la tercera convocatoria de los niveles Ejecutivo y Superior para potenciar la hegemonía militar en la nueva institución.

Como parte de las dificultades para construir lo nuevo, Costa señaló el despliegue de la fuerza armada en tareas policiales, decisión que fue cuestionada por el FMLN y sectores de la oposición, en virtud de lo cual se le dio un alcance temporal y espacial limitado. Este despliegue fue importante para la institución militar dado que se asumía debilitada luego de los acuerdos de paz y no estaba convencida del nuevo rol que se les asignó.

A todas estas dificultades debe agregarse la debilidad del liderazgo civil, el cual no fue garantía para que la reforma policial fuese conducida tal y como se esperaba en los acuerdos de paz.

Capítulo 6: “El esfuerzo más ambicioso por desnaturalizar lo nuevo”. El autor señaló lo que a su juicio fue el esfuerzo más claro y ambicioso de la institución militar para asegurar su influencia hegemónica en la Policía Nacional Civil, a saber, el nombramiento de Peña Durán al frente de la policía en junio de 1993 y la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarcotráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos. Estos movimientos contaron con el beneplácito de la embajada de los Estados Unidos quien consideraba que lo mejor sería que ambas pasaran íntegras a la nueva Policía Nacional Civil. Los especialistas de Naciones Unidas que colaboraron en el diseño de la PNC asumieron que estos dos organismos desaparecerían una vez montada la nueva policía, la cual desarrollaría las capacidades técnicas necesarias para la adecuada investigación del delito.

Esta situación se resolvió con un acuerdo complementario, sin la presencia de ONUSAL en el que el FMLN aceptó la incorporación de las dos unida-

des a la PNC, a cambio que el gobierno hiciera efectiva la baja de oficiales de la fuerza armada recomendada por la comisión ad hoc. Por ello el FMLN obtuvo entre otras cosas el “plan 600” en virtud del cual diseñó un programa de reinserción para los mandos medios del FMLN. Con este acuerdo, el FMLN descuidó el tema del equilibrio previsto a sostener en la nueva institución, dado que todos los mandos de estos organismos tenían formación militar.

Una semana después de la renuncia de Monterrey y Peña Durán se publicó el informe más crítico del Secretario General sobre la ejecución de los acuerdos de paz en el área de seguridad pública. Esto llevó a que el gobierno aceptara una verificación profunda de la academia y de la PNC.

Tercera parte: “La función de Naciones Unidas”.

Capítulo 7: “ONUSAL y la división policial”. El Acuerdo de Paz otorgó a Naciones Unidas, en materia de seguridad pública, la función de “acompañar a los oficiales y agentes de la Policía Nacional Civil en el desempeño de sus funciones” con “especialistas provenientes de países con experiencia en la organización y funcionamiento de policías civiles”.

La importancia de este acompañamiento en la transición se evidenció ante el problema de la seguridad pública en las zonas en conflicto. El control en estas zonas no podía seguir en manos del FMLN. Fue resuelta con un acuerdo complementario definido con el apoyo de ONUSAL en 1992 que contempló un régimen especial para tales zonas. En relación a la nueva academia y la policía, Naciones Unidas estaba facultada ampliamente para la verificación; y coordinar la asesoría y cooperación internacional.

Para cumplir con los diversos mandatos ONUSAL creó tres divisiones funcionales: la militar, la policial y la de derechos humanos. Eventualmente se creó una cuarta, la electoral, para observar las elecciones de marzo de 1994 que formalmente marcarían la incorporación del FMLN al sistema político e institucional.

El jefe de la misión tenía dos tareas principales, conducir el proceso de paz mediante la garantía del cumplimiento de los acuerdos, y la dirección de la misión, para la cual se apoyaba en los jefes de división. Asumió una función protagónica en la verificación de los acuerdos de seguridad pública, dada la dimensión política de los mismos, y que la marcha del proceso dependía en gran medida de su avance.

Identifica como desaciertos de la misión policial aislar a los observadores policiales en una división exclusiva, así como la falta de claridad en torno a su misión, lo cual no les permitió convertirse en un instrumento eficaz de verificación y fortalecimiento institucional de la Academia Nacional de Seguri-

dad Pública ni de la Policía Nacional Civil. Ello a pesar de su éxito en las primeras fases de desarrollo de la nueva policía coordinando primero la labor de la Policía Auxiliar Transitoria y facilitando posteriormente el despliegue de las primeras delegaciones departamentales de la Policía Nacional Civil.

Otra limitación identificada de la división policial identificada fue el poco apoyo brindado por esta con instructores a la ANSP. Es importante señalar que el director de la academia rechazó la pretensión de ONUSAL de contar con un observador policial en la reuniones semanales del Consejo Académico.

Capítulo 8: “ONUSAL y la cooperación internacional”. Le correspondió a ONUSAL coordinar a todos los actores internacionales que participaron en la transformación de la seguridad pública. Naciones Unidas ante su poca experiencia en materia de verificación permitió que la asesoría técnica estuviera en manos de donantes potenciales y de manera eventual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A juicio de Costa un error del PNUD fue no entender que dada la particularidad del proceso de transición en El Salvador, tenía la obligación de no ignorar el marco en el que este se desarrollaba, el cual estaba dado por los acuerdos de los cuales el FMLN era parte, es decir un actor no gubernamental al que era preciso incorporar.

Se definió que el PNUD se haría cargo de administrar la cooperación internacional para la ANSP mientras que ONUSAL coordinaría el apoyo internacional y supervisaría los aspectos políticos del desarrollo institucional, velando para que el proceso se apegara a lo establecido en los acuerdos.

El equipo técnico internacional de la academia estuvo integrado por profesores de España, Noruega y Suecia, reclutados por el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. A este se sumaron instructores estadounidenses y oficiales de carabineros de Chile, contratados por ICITAP.

ONUSAL comenzó a colaborar con la PNC a partir del nombramiento de su primer director en julio de 1992. Ofreció los recursos humanos y materiales que necesitaría para organizar la nueva institución. Su asesoría fue clave para que el director de la PNC, definiera el régimen especial en las zonas en control del FMLN. Otro componente importante de la cooperación internacional fue el Programa de Evaluación y Asesoría de la Policía Nacional Civil, más conocido como el Asesoramiento Práctico en Servicio, el cual complementaba la ayuda logística que el gobierno pidió a ONUSAL al comenzar el despliegue de la PNC.

En cuanto al apoyo financiero y político señala Costa que la ayuda no alcanzó, para los volúmenes que imaginó el presidente Cristiani en el con-

texto de la negociación; pero que fue significativa en términos de observadores, asesores e instructores, ayuda que no fue siempre bien valorada ni aprovechada por el gobierno. Se puede leer en este capítulo un recuento de los montos y destinos de la cooperación internacional que posibilitaron una competente planta de docentes internacionales, adecuación de infraestructura, dotación de equipo y demás necesidades para la implantación y desarrollo de la institución de formación de la nueva policía y de la PNC misma.

Capítulo 9: “Las enseñanzas”. Las enseñanzas arrojadas por un proceso como el salvadoreño son fundamentalmente cuatro:

En primer lugar, la necesidad de cuestionar desde la democracia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana; los esquemas de seguridad pública vigentes ante procesos como el vivido.

En segundo lugar, que los obstáculos que enfrentan los procesos de reforma de las instituciones policiales, son los mismos que El Salvador enfrentó. Están relacionados con el tipo de policía que se quiere tener, la necesidad de crear nuevos cuerpos o reorganizar los existentes, mantener o prescindir del personal de los cuerpos antiguos y la forma de enfrentar la transición y sus problemas.

La tercera enseñanza es que la reforma de los cuerpos de seguridad es fundamentalmente un proceso político más que técnico-policial, dado que cuestiona intereses de grupos de poder y por tanto enfrenta serias resistencias que no podrían superarse sin un consenso entre las fuerzas políticas con amplio respaldo ciudadano.

La cuarta gran enseñanza es que la comunidad internacional puede tener una función importante en estos esfuerzos, ya sea con el aporte de asesores técnicos o instructores, proporcionando financiamiento o respaldo político y diplomático.

Señala que si bien es cierto el proceso de desmovilización de antiguos cuerpos de seguridad puede deteriorar la seguridad pública, no debe dejar de hacerse en forma urgente, no sin descuidar la preparación para combatir las nuevas formas de criminalidad que los desmovilizados podrían generar.

Indica además que la policía es un componente del sistema de justicia, en virtud de lo cual los demás elementos del sistema deben funcionar de manera apropiada; dado que cualesquiera sean los logros en materia policial, la lucha contra el crimen y la impunidad será limitada si no se cuenta con el respaldo de todos los actores del sistema.

Fuentes

A pesar de haber vivido buena parte de lo evaluado, el libro dista de ser una reflexión sobre la práctica profesional personal. Se ha nutrido de gran cantidad de fuentes clásicas sobre la estructura salvadoreña, diversidad de estudios sobre el mismo período realizados por académicos nacionales y extranjeros, investigaciones de centros de estudio de trayectoria nacional e internacional, e informes de Naciones Unidas referidos al proceso salvadoreño. La solidez de tales fuentes hace que sus valoraciones sobre los incidentes del proceso de transición constituyan en realidad un análisis más que una opinión.

Valoración

Aun cuando este libro es de la última década del siglo XX, su lectura y análisis se vuelve imprescindible para aquellos interesados en comprender la situación actual de la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública y el sistema de seguridad pública en general.

La lectura no dejará de sorprender a propios y extraños al advertir el carácter cíclico de las acciones que quienes detentan el poder del Estado pueden ejercer para desnaturalizar la seguridad pública en el país. Llama la atención también verificar como algunos de los temores escritos en 1997 se volvieron realidad, tal como la creciente y cada vez más naturalizada participación de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública, o la naturalización y universalización que ha tenido la afirmación (cuestionada por Costa) que los militares debían asumir la conducción de la PNC porque sólo ellos tenían las competencias para hacerlo.

Para la ANSP debe ser importante revisar la producción de la misión Rodes, que le confirió en su diseño autonomía con relación a la PNC, y valorar si el centro de formación ha estado a la altura de los supuestos legitimadores de su autonomía y retomarlos en la definición de la política institucional.

La lectura de este libro, fechado en 1999, resulta interesante, reveladora y constituye un reto para los funcionarios de la seguridad pública en El Salvador.

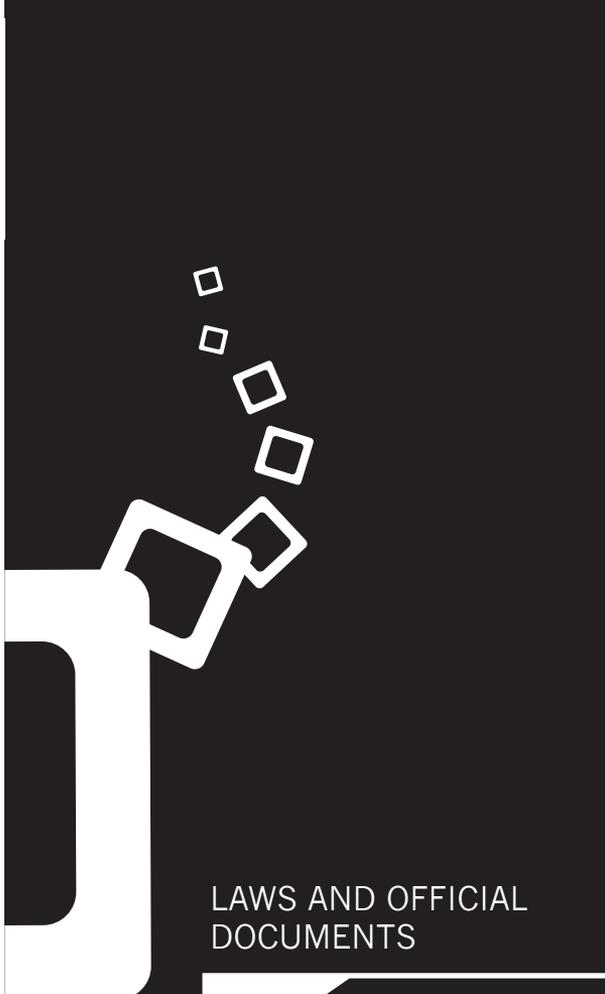
José Antonio Guzmán Cardona
Director de Investigaciones
Instituto Especializado de Nivel Superior
Academia Nacional de Seguridad Pública (IES-ANSP)



LEYES Y DOCUMENTOS
OFICIALES

- * Decreto N° 815 Ley Orgánica de la Inspectoría General de la Seguridad Pública.
- * Decreto N° 82 Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

- * Organic Law of the General Inspectorate of Public Safety.
- * Regulation of the Organic Law of the National Civil Police.



LAWS AND OFFICIAL
DOCUMENTS



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: *Edgard Antonio Mendoza Castro*

TOMO N° 405

SAN SALVADOR, JUEVES 30 DE OCTUBRE DE 2014

NUMERO 202

La Dirección de la Imprenta Nacional hace del conocimiento que toda publicación en el Diario Oficial se procesa por transcripción directa y fiel del original, por consiguiente la institución no se hace responsable por transcripciones cuyos originales lleguen en forma ilegible y/o defectuosa y son de exclusiva responsabilidad de la persona o institución que los presentó. (Arts. 21, 22 y 23 Reglamento de la Imprenta Nacional).

SUMARIO

	Pág.		Pág.	
ORGANO LEGISLATIVO		MINISTERIO DE GOBERNACIÓN		
RAMO DE GOBERNACIÓN				
Decreto No. 813.- Disposiciones transitorias para la reincorporación de los ex miembros de la Policía Nacional Civil, que entre los años 2000 al 2003 fueron removidos bajo los Decretos Legislativos Nos. 24, 101 y 242, de fechas 8 de junio, 23 de agosto y 21 de diciembre, respectivamente, todos del año 2000.....	4-6	Estatutos de la Asociación para la Salud un Nuevo Amanecer, El Pilón Conchagua, La Unión y Acuerdo Ejecutivo No. 127, aprobándolos y confiriéndole el carácter de persona jurídica....	29-37	
Decreto No. 814.- Ley de Impuestos a la Actividad Económica del Municipio de Santiago Texacuangos, departamento de San Salvador.....	7-18	MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL		
Decreto No. 815.- Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública.....	19-27	RAMO DE GOBERNACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL		
ORGANO EJECUTIVO		Estatutos de la "Iglesia Misión Cristiana y Profética Espíritu Santo de Dios Ven" y de la "Asociación América Central para el Desarrollo de la Educación Rural" y Acuerdos Ejecutivos Nos. 178 y 190, aprobándolos y confiriéndoles el carácter de persona jurídica.		38-54
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA				
RAMO DE ECONOMÍA		MINISTERIO DE ECONOMÍA		
Acuerdo No. 367.- Se modifica el Acuerdo Ejecutivo No. 318, de fecha 19 de septiembre de 2014, mediante el cual se encargó el Despacho de Relaciones Exteriores.	28	RAMO DE ECONOMÍA		
Acuerdo No. 369.- Se encarga el Despacho de Educación, al señor Viceministro de Educación, Licenciado Francisco Humberto Castaneda Monterrosa.....	28	Acuerdo No. 1188.- Se concede el goce de las exenciones del pago de los impuestos sobre la renta y municipales, a la sociedad Sanima, Sociedad Anónima de Capital Variable.....		55-80

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 2527-7800 • Página Web: www.imprentanacional.gob.sv • Correo: diariooficial@imprentanacional.gob.sv

DECRETO No. 815.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que de conformidad al Art. 159 de la Constitución, el que establece que la seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, la que tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.
- II. Que el ordinal 17) del Art. 168 de la Constitución, establece entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, "organizar, conducir y mantener 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, con estricto apego al respeto a los Derechos Humanos y bajo la dirección de autoridades civiles".
- III. Que en virtud del Art. 26 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, emitida mediante Decreto Legislativo No. 653, de fecha 06 de diciembre del 2001, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo 353, del 19 de ese mismo mes y año, se creó la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, órgano que desplegará sus competencias bajo la autoridad del Director General, con la función principal de "vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial".
- IV. Que mediante Decreto Ejecutivo No. 4, de fecha 27 de enero de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 19, Tomo 326, del 27 del mismo mes y año, el Presidente de la República, emitió el "Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil".

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados José Antonio Almendáriz Rivas, Carlos Mario Zambrano Campos, Ana Lucía Baires de Martínez y Ramón Aristides Valencia Arana.

DECRETA la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE LA INSPECTORÍA GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

OBJETO

Art. 1.- La Inspectoría General de Seguridad Pública, es un órgano contralor y de fiscalización de las instituciones de la seguridad pública y ejercerá sus funciones bajo la autoridad del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, la cual funcionará de conformidad a lo establecido en la presente Ley.

TÍTULO II

DE LA INSPECTORÍA GENERAL

CAPÍTULO I

CREACIÓN Y COMPETENCIA

Art. 2.- Créase la Inspectoría General de Seguridad Pública, que en adelante se denominará "La Inspectoría General", que estará adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Funcionará con su propio presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se regirá por lo dispuesto en la presente Ley, su reglamento y demás normativa que resulte aplicable.

Art. 3.- La Inspectoría General tendrá por competencia el control y fiscalización de las actuaciones de los servicios operativos y de gestión de la Policía Nacional Civil o PNC y de la Academia Nacional de Seguridad Pública o ANSP, con especial observancia al respeto de los Derechos Humanos.

Art. 4.- La Inspectoría General ejercerá sus funciones, dentro y fuera del territorio nacional, para ello deberá crear Oficinas Descentralizadas, siendo su sede en San Salvador.

Art. 5.- La Inspectoría General, para el cumplimiento de su mandato, tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Supervisará el estricto apego a la legalidad de las actuaciones de los miembros de la Corporación Policial y de cumplimiento de los objetivos de la ANSP, de acuerdo a las normas que la rijan.
- b) Vigilar y controlar el funcionamiento de todos los órganos, dependencias, unidades, y servicios operativos y de gestión de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- c) Supervisar el cumplimiento al respeto de los derechos humanos en las actuaciones de los miembros de la PNC y de la ANSP;
- d) Garantizar la observancia del Código de Conducta Policial y la Ética que exige el ejercicio de las funciones correspondientes a la Policía Nacional Civil;
- e) 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 como se estipula en su Ley Orgánica;
- f) Evaluar y supervisar los planes, programas, instrumentos y procedimientos policiales, a fin de promover que los mismos sean respetuosos y garantes de las leyes nacionales e internacionales;
- g) Verificar el cumplimiento de una adecuada gerencia del personal y de los recursos institucionales en la PNC y de la ANSP;
- h) Supervisar el cumplimiento del régimen disciplinario en la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, de acuerdo a lo establecido en las normas que rigen a ambas instituciones;
- i) Recibir e investigar y dar trámite respectivo a las denuncias de la ciudadanía acerca de la actuación de los miembros de la PNC y de la ANSP;
- j) Iniciar el procedimiento disciplinario por faltas graves y muy graves cometidas por miembros de la Institución Policial y de la Academia Nacional de Seguridad Pública;
- k) Ejercer la dirección funcional de la investigación disciplinaria interna de la PNC y de la ANSP;
- l) Requerir de los jefes de la PNC y de la ANSP, los informes de las investigaciones sobre los casos que competen a la presente Ley;
- m) Remitir a las autoridades competentes los casos que configuren delitos o faltas penales cometidos por el personal de la Institución Policial y de la Academia Nacional de Seguridad Pública; y,
- n) Las demás que le confiera el ordenamiento jurídico en general.

Art. 6.- El conocimiento de casos por parte de la Inspectoría General será de oficio o por medio de avisos, quejas y denuncias, las cuales podrán ser interpuestas por personas naturales o jurídicas que se sientan agraviadas por personal de ambas instituciones.

Art. 7.- El Director General de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, deberá proveer de oficio, al Inspector General los planes, programas e instructivos correspondientes o necesarios para establecer situaciones legales; así como, cualquier otro instrumento que regule el quehacer de los miembros de la Corporación Policial y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de cumplir con lo establecido en la presente Ley.

Art. 8.- Con respecto a la aplicación de la disciplina, es obligación de todas las Unidades de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, proporcionar a la Inspectoría General, la información y documentación que ésta requiera, para el cumplimiento de sus facultades.

Art. 9.- La Inspectoría General por medio del Inspector General, podrá realizar Convenios de Cooperación Técnica, Científica y Académica, con instituciones afines a las necesidades y desempeño de la misma.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN

DEL INSPECTOR GENERAL

Art. 10.- El Inspector General, será nombrado por el Presidente de la República, de una terna que le presentará el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, previa consulta del Fiscal General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, de acuerdo a su competencia.

Art. 11.- Para ser Inspector General se requiere ser salvadoreño por nacimiento, de moralidad y competencia notorias, mayor de treinta años de edad, con grado universitario y conocimientos en el Área de Seguridad Pública y Derechos Humanos, estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado cinco años antes de su nombramiento, y no poseer antecedentes penales.

Art. 12.- Constituye inhabilitación para el ejercicio del cargo de Inspector General las siguientes:

- a) Ser cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los siguientes funcionarios: Presidente o Vicepresidente de la República, Designados a la Presidencia de la República, Ministro o Viceministro del Ramo de Justicia y Seguridad Pública, Ministro de la Defensa Nacional, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Titulares del Ministerio Público, Director General de la Policía Nacional Civil, Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, de los miembros del Consejo Académico de la Academia Nacional de Seguridad Pública y Subdirectores Generales de la Policía Nacional Civil;
- b) Ser accionista o tener familiares propietarios hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en Empresas de Seguridad Privada o de Importación y Comercialización de Armas de Fuego y Municiones;
- c) No estar solvente con la Hacienda Pública, Corte de Cuentas de la República, Procuraduría General de la República y estar condenado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; y,
- d) Tener antecedentes policiales o penales.

Art. 13.- El cargo de Inspector General es incompatible con el desempeño de otro cargo público y con el ejercicio de actividades privadas remuneradas; excepto las de naturaleza docente, cultural o científica, siempre y cuando no dificulte el adecuado y oportuno desempeño de las responsabilidades de su cargo.

Art. 14.- El Inspector General, ejercerá el cargo por un período de tres años y cesará en el ejercicio del cargo antes de la expiración del período, por renuncia o por remoción que haga el Presidente de la República, en los siguientes casos:

- a) Cuando exista grave incumplimiento de sus obligaciones;
- b) Por incapacidad física o mental que imposibilite el ejercicio del cargo;
- c) Cuando exista condena firme por delito doloso;
- d) Suspensión o pérdida de sus derechos de ciudadano;
- e) Por conducta privada o profesional no ética, comprobada;
- f) Por prevalerse del cargo para ejercer influencias impropias e ilegales; y,
- g) Pérdida de confianza.

Art. 15.- Corresponde al Inspector General:

- a) Dirigir las actividades de la Inspectoría General y su correcta administración;
- b) Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Inspectoría General;
- c) Designar apoderados judiciales cuando sea necesario;
- d) Elaborar y enviar el proyecto de presupuesto y sistema de salarios de la Inspectoría General al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, para su respectiva consideración y aprobación;
- e) Nombrar, contratar y remover al personal de la Inspectoría General;
- f) Realizar o requerir las investigaciones que estime necesario;

- g) Promover la acción disciplinaria, constituyéndose parte en el respectivo proceso;
- h) Supervisar permanentemente el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos, en el servicio policial y en el ámbito laboral de la ANSP, además realizar investigaciones de violaciones a estos derechos;
- i) Asesorar al Ministro de Justicia y Seguridad Pública en las áreas de su competencia; y,
- j) Las demás que le sean conferidas por la presente Ley, la Ley Disciplinaria Policial, la Ley Orgánica de la ANSP y el ordenamiento jurídico en general.

Art. 16.- El Inspector General deberá investigar e instruir proceso disciplinario, cuando sea por faltas graves y muy graves, al tener conocimiento de ellas por cualquier medio, o cuando fuese procedente.

Se incluyen en estas faltas todas las conductas delictivas dolosas y aquellas que afecten gravemente la imagen institucional.

La Inspectoría General deberá conocer los casos en el ámbito administrativo disciplinario sin perjuicio de otra investigación en cualquier institución.

Art. 17.- El Inspector General podrá tener Delegados ante las diferentes Delegaciones y Unidades de la Policía Nacional Civil y en la Academia Nacional de Seguridad Pública, para lo cual deberá emitir el acuerdo correspondiente.

Los representantes del Inspector General en cada demarcación territorial, serán denominados Delegados de la Inspectoría General.

CAPITULO III

DEL INSPECTOR GENERAL ADJUNTO

Art. 18.- Para ser nombrado Inspector General Adjunto deben cumplirse los mismos requisitos que para ser Inspector General.

Será nombrado por el Inspector General, previa consulta al Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

Art. 19.- Las inhabilitaciones e incompatibilidades establecidas en los Arts. 12 y 13 de la presente Ley con relación al Inspector General, también le serán aplicables al Inspector General Adjunto.

El Inspector General Adjunto cesará en sus funciones cuando lo considere el Inspector General, bajo las causas establecidas en el Art. 14 de la presente Ley.

Art. 20.- El Inspector General Adjunto, durante el período para el cual fuere nombrado, sustituirá al Inspector General en caso de ausencia, vacaciones, enfermedad o razones de fuerza mayor y en tales condiciones tendrá todas las facultades conferidas al Inspector General.

También corresponde al Inspector General Adjunto, atender las atribuciones y obligaciones que le encomiende el Inspector General, encaminadas al cumplimiento de la presente Ley.

CAPITULO IV

DEL PERSONAL, LA ESTRUCTURA INTERNA Y LAS DEPENDENCIAS

DE CONTROL INTERNO

Art. 21.- El personal de la Inspectoría General gozará de estabilidad laboral, y solo podrán cesar en el ejercicio de sus cargos por causa legal y previo el debido procedimiento, salvo aquellos que se consideren de confianza.

Se consideran cargos de confianza, aquellos que además de la capacidad profesional y técnica, prive las consideraciones personales de seguridad, confidencia, lealtad y probidad en la persona designada.

Serán cargos de confianza para la Inspectoría General, los Asesores, Jefaturas, Direcciones, Consultores Externos, Inspector General Adjunto y los que desempeñen cargos de estricta confidencialidad.

Art. 22.- La Inspectoría General estará integrada por los siguientes Departamentos:

- a) Quejas y Denuncias,
- b) Responsabilidad Profesional;
- c) Investigación de las Faltas Disciplinarias;
- d) Procesos Disciplinarios;
- e) Supervisión del Servicio Policial;
- f) Supervisión de las Actuaciones Académicas y de Formación de la ANSP;
- g) Estadística y Análisis; y,
- h) Administración y Finanzas.

Sin perjuicio de lo anterior, el Inspector General podrá crear otros Departamentos, Oficinas de Delegación o Dependencias, ya sean de carácter administrativo, territoriales o técnicas, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones de la inspectoría General, previa consulta y aprobación del Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

Las funciones que corresponderán a las Dependencias que cree el Inspector General, serán establecidas mediante Reglamento Interno, que deberá presentar este funcionario ante el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, para su debida aprobación y publicación por el Órgano Ejecutivo.

Art. 23.- El Departamento de Quejas y Denuncias tendrá Oficinas en cada Cabecera Departamental del país, siendo sus atribuciones las siguientes:

- a) Recibir, analizar, tramitar, registrar e indagar sobre las quejas y denuncias ciudadanas relativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y la conducta profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública;
- b) Orientar a los usuarios sobre los servicios que corresponde prestar a la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública, cuando la situación planteada por los interesados no constituyan materia de su competencia, se referirá la institución competente;
- c) Proponer la apertura de las investigaciones previas, cuando corresponda al Inspector General o a sus Delegados, adoptar dichas decisiones;
- d) Efectuar y resguardar las indagaciones previas, garantizando la confidencialidad;
- e) Elaborar y presentar informes al Inspector General, sobre el resultado de las indagaciones iniciales;
- f) Llevar un registro completo de las quejas y denuncias recibidas en diferentes dependencias de la Inspectoría General; y,
- g) Las demás relacionadas con la materia y las que sean requeridas por medios oficiales por el Inspector General.

Art. 24.- Corresponde al Departamento de Responsabilidad Profesional, cumplir las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar, controlar y supervisar la conducta profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil y de la Inspectoría General, en el ejercicio de sus funciones;
- b) Conocer y disponer de los informes emitidos por los Jefes Policiales, sobre casos de incumplimiento de la disciplina policial referidas a la ética profesional, cometidas por el personal a su cargo;
- c) Promover acciones orientadas a garantizar el cumplimiento del Código de Conducta Policial y de la Ética que exige el ejercicio de las funciones que corresponden a la Policía Nacional Civil;
- d) Promover las acciones o procesos disciplinarios correspondientes, en caso de abuso en el ejercicio de la función policial, violaciones a los derechos humanos, la ética profesional y la violencia de género; y,
- e) Recomendar medidas de prevención que permitan disminuir o erradicar la reincidencia de conductas que constituyan infracciones al Régimen Disciplinario de la conducta ética y profesional.

Art. 25.- El Departamento de Investigación de las Faltas Disciplinarias, tendrá las siguientes funciones:

- a) Verificar el cumplimiento del Régimen Disciplinario Policial, con irrestricto respeto al principio de legalidad;
- b) Iniciar investigaciones sobre las resoluciones emitidas por el Departamento de Quejas y Denuncias, que han sido autorizadas por el Inspector General o sus Delegados;
- c) Supervisar y fiscalizar el desempeño de las Unidades de Control y de Investigación Disciplinaria, como de la ética profesional de la Policía Nacional Civil;
- d) Ejercer la dirección funcional de los procedimientos disciplinarios, en casos de faltas graves y muy graves, atribuidas a miembros de la Policía Nacional Civil;
- e) Investigar o instruir, en coordinación con otras unidades policiales, el procedimiento disciplinario, en los casos regulados en la presente Ley y la Ley Disciplinaria Policial;
- f) Revisar y analizar expedientes disciplinarios, tramitados para el conocimiento de faltas graves y muy graves;
- g) Presentar cargos ante los Tribunales Disciplinarios competentes, en casos de faltas graves y muy graves;
- h) Expresar o contestar agravios, en la tramitación de los Recursos de Apelación;
- i) Desarrollar auditorías específicas de casos y expedientes disciplinarios;
- j) Garantizar la confidencialidad de las investigaciones, conforme a lo establecido por la presente Ley y la Ley Disciplinaria Policial; y,
- k) Evaluar y emitir recomendaciones, sobre el funcionamiento del Régimen Disciplinario Policial.

Art. 26.- Al Departamento de Supervisión de Servicios de la PNC y de la ANSP, corresponde:

- a) Supervisar y controlar los servicios de las dependencias operativas y de gestión de la Policía Nacional Civil, a través de su personal y de las Unidades de Control e Investigación Disciplinaria y de Derechos Humanos;
- b) Evaluar periódicamente la ejecución y resultados de los planes operativos policiales, con respecto al cumplimiento de los principios básicos en derechos humanos y responsabilidad profesional;
- c) Coordinar con las Unidades de Control y de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil, actividades de inspección e investigación, a las Delegaciones Regionales y Departamentales de la PNC, con el fin de evaluar el cumplimiento de los derechos humanos y de la ética profesional;
- d) Hacer observaciones y recomendaciones, a los procesos de seguimiento y control del Régimen Disciplinario de la PNC, como del cumplimiento de la equidad y no violencia de género; y,
- e) Evaluar y emitir recomendaciones, con respecto al desempeño policial en la prestación rutinaria de los servicios, situaciones de emergencia nacional y de las unidades especializadas de la PNC.

Art. 27.- El Departamento de Estadística y Análisis, desempeñará las siguientes funciones:

- a) Llevar un registro estadístico, respecto a quejas, denuncias y procesos de oficio, tramitados en la Inspectoría General; así como, de las resoluciones emitidas por los Tribunales Disciplinarios;
- b) Realizar estudios periódicos e investigaciones estadísticas, basados en los indicadores de la ética profesional, deontología, aplicación del Régimen Disciplinario Policial y el cumplimiento de la equidad y no violencia de género;
- c) Establecer los medios de coordinación y apoyo logístico, para la retroalimentación de información estadística relacionada a las funciones de la Inspectoría General;
- d) Coordinar con las unidades que intervienen en la aplicación de la Ley Disciplinaria Policial, la entrega periódica de la información estadística necesaria para la elaboración de los informes pertinentes;
- e) Elaborar informes y recomendaciones, respecto de violaciones, abusos o faltas cometidas por los miembros de la Policía Nacional Civil, en el ejercicio de sus funciones; y,
- f) Elaborar informes y recomendaciones, del resultado de las acciones realizadas por la Inspectoría General.

Art. 28.- El Departamento de Administración y Finanzas, desarrollará las actividades relacionadas con las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, auditoría, adquisiciones y compras, recursos humanos, entre otras necesarias para la correcta administración de la Inspectoría General.

Este Departamento tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer a consideración del Inspector General los lineamientos y disposiciones normativas que sean establecidas para la administración y finanzas institucionales;
- b) Garantizar los mecanismos de planificación, organización, dirección, control y evaluación de los recursos institucionales;
- c) Asesorar a las demás unidades institucionales, en la aplicación de las normas y procedimientos respectivos de la administración pública;
- d) Constituir el enlace con las direcciones generales de los subsistemas del SAFI y las entidades y organismos de la administración pública, en cuanto a las actividades técnicas, flujos y registros de información y otros aspectos que se deriven en la ejecución de la gestión financiera; y,
- e) Cumplir con todas las demás responsabilidades que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley y en las Normas Técnicas que emita el Inspector General.

Art. 29.- La Inspectoría General deberá contar con un Centro de Documentación, para el archivo de expedientes de las actuaciones y procesos disciplinarios, libros y registros informáticos, así como de los Informes de Labores de la Institución.

TÍTULO III

DE LA POTESTAD DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

Art. 30.- El Inspector General estará facultado para emitir directrices que contribuyan al trabajo de las Unidades de Derechos Humanos, Control e Investigación Disciplinaria en el ejercicio de la supervisión, inspección y control de los miembros de la PNC y de la ANSP, las que serán sometidas a consideración del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, para que por su medio se hagan efectivas en la Institución Policial.

Art. 31.- En los casos que el Inspector General considere convenientes, podrá realizar directamente las inspecciones y verificaciones pertinentes.

El Inspector General, Adjunto o sus Delegados, requerirán de las Unidades de Derechos Humanos, Control, Investigación Disciplinaria de la PNC, Investigación Disciplinaria de la ANSP, informes sobre las investigaciones de hechos relacionados con el ejercicio de la función policial y de la ética profesional de los miembros de ambas instituciones, que atenten contra la disciplina, los derechos humanos, la equidad y no violencia de género.

Art. 32.- Los funcionarios o empleados públicos a cargo de las actuaciones o investigaciones remitirán al Inspector General el informe correspondiente, junto a la documentación que sirva de respaldo al mismo, todo ello con el respectivo aval del Jefe de la Unidad respectiva.

Los Delegados de la Inspectoría General podrán solicitar ampliaciones de los informes, que estime necesario, sobre las investigaciones disciplinarias o faltas a la ética profesional.

Art. 33.- El informe de inspección y control deberá contener al menos los siguientes elementos:

- a) División, Unidad, Delegación, Subdelegación, Puestos, Departamento o Servicios inspeccionados, agregando el nombre y la categoría del responsable;
- b) Relación circunstanciada de elementos verificados;
- c) Deficiencias, irregularidades o disfuncionalidades observadas;
- d) Alegatos del responsable del servicio;
- e) Presentación o proposición de prueba si la hubiere;
- f) Conclusiones;
- g) Propuestas, sugerencias y recomendaciones; y,
- h) Cualquier otra circunstancia de interés.

**TÍTULO IV
DE LOS INFORMES**

Art. 34.- La Inspectoría General deberá rendir informe anual, del cumplimiento de la ética profesional, respeto de los derechos humanos y del Régimen Disciplinario de la PNC y de la ANSP, al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, con copia al Director de la Policía Nacional Civil, de la Academia Nacional de Seguridad Pública y al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

Art. 35.- Basado en el informe estipulado en el artículo anterior, el Inspector General presentará al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, las recomendaciones necesarias para corregir y superar las deficiencias señaladas.

**TÍTULO V
DEL RÉGIMEN FINANCIERO Y PATRIMONIAL**

Art. 36.- El patrimonio de la Inspectoría General, estará constituido por:

- a) Los recursos que el Estado le confiera inicialmente y los recibidos desde el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública;
- b) Las asignaciones que anualmente se establezcan con cargo a su Presupuesto; y,
- c) Los recursos que reciba en virtud de programas de asistencia de gobiernos u organismos nacionales e internacionales;

El Presupuesto Anual como la Partida de Salarios, se realizará por medio del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Las demás atribuciones de ejercicio fiscal, se deberán cumplir de acuerdo con las leyes pertinentes de la materia.

Art. 37.- La Inspectoría General estará sujeta a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República.

**TÍTULO VI
DE LAS DISPOSICIONES FINALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y VIGENCIA**

Art. 38.- La Inspectoría General, creada mediante la presente Ley, iniciará operaciones con las asignaciones presupuestarias que le han sido establecidas a través de la Policía Nacional Civil, hasta que se le asigne el presupuesto y los recursos propios.

El personal de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, que se encuentra contratado antes de la vigencia de la presente Ley, pasará a formar parte de la nueva institución creada como Inspectoría General de Seguridad Pública mediante la presente Ley, sin la pérdida de los derechos laborales adquiridos.

Los bienes muebles de la actual Inspectoría General, se transfieren por ministerio de ley, como aporte del Estado al patrimonio de la Institución que es creada mediante la presente Ley.

Art. 39.- El Presidente de la República dentro del plazo de noventa días a partir de la vigencia de la presente Ley, deberá emitir el Reglamento correspondiente para la aplicación y funcionamiento de la misma.

Art. 40.- Mientras no sea emitido el Reglamento Interno de la Inspectoría General de Seguridad Pública, ésta funcionará a través de Directrices emitidas por el Inspector General.

Art. 41.- Derógase el Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, emitido por el Presidente de la República, mediante el Decreto Ejecutivo No. 4, de fecha 27 de enero de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 19, Tomo 326, de fecha 27 de ese mismo mes y año.

Art. 42.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los dos días del mes de octubre del año dos mil catorce.

OTHON SIGFRIDO REYES MORALES

PRESIDENTE

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDÉS SOTO
PRIMER VICEPRESIDENTE

GUILLERMO ANTONIO GALLEGOS NAVARRETE
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ
TERCER VICEPRESIDENTE

LORENA GUADALUPE PEÑA MENDOZA
CUARTA VICEPRESIDENTA

CARLOS ARMANDO REYES RAMOS
QUINTO VICEPRESIDENTE

GUILLERMO FRANCISCO MATA BENNETT
PRIMER SECRETARIO

MANUEL VICENTE MENJÍVAR ESQUIVEL
SEGUNDO SECRETARIO

SANDRA MARLENE SALGADO GARCIA
TERCERA SECRETARIA

JOSE RAFAEL MACHUCA ZELAYA
CUARTO SECRETARIO

IRMA LOURDES PALACIOS VÁSQUEZ
QUINTA SECRETARIA

ERNESTO ANTONIO ANGULO MILLA
SEXTO SECRETARIO

FRANCISCO JOSÉ ZABLAH SAFIE
SÉPTIMO SECRETARIO

JOSÉ SERAFÍN ORANTES RODRÍGUEZ
OCTAVO SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil catorce.

PUBLÍQUESE,

SALVADOR SÁNCHEZ CERÉN,
Presidente de la República.

BENITO ANTONIO LARA FERNÁNDEZ,

REPUBLICA DE EL SALVADOR EN LA AMERICA CENTRAL



DIARIO OFICIAL



DIRECTOR: Lic. René O. Santamaría C.

TOMO N° 357

SAN SALVADOR, MIÉRCOLES 9 DE OCTUBRE DE 2002

NUMERO 188

SUMARIO

ORGANO LEGISLATIVO	<i>Pág.</i>	MINISTERIO DE ECONOMÍA	<i>Pág.</i>
Decreto No. 973.- Ley de Impuestos Municipales de El Sauce, Departamento de La Unión.	3-6	Decreto No.79.- Se ordena Reposición de folios de la Inscripción No.7 del libro 300 del Departamento de Santa Ana.	34
Decreto No. 978.- Se autoriza donación de inmueble a favor del Fondo Nacional de la Vivienda Popular.	7		
Decreto No. 980.- Libre introducción al país de un vehículo a favor de la Asociación de Ex-Alumnos Maristas.	8	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	
Decreto No. 981.- Libre introducción al país de una motocicleta a favor de la Fundación Feed the Children.	9	RAMO DE EDUCACION	
Decreto No. 982.- Se reforma el Decreto Legislativo No. 855, de fecha 30 de mayo de 2002.	10	Acuerdo No.15-0841.- Se rectifica el Acuerdo No.15-0761, de fecha 4 de julio de 2002.	34
Decretos Nos. 985 y 986.- Se otorga el Título de Villa a los pueblos de Guaymango y San Francisco Menéndez, del departamento de Ahuachapán.	11-12	Acuerdo No.15-0969.- Se aprueba Plan de Estudios presentado por el Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas.	35
		Acuerdo No.15-0978.- Ampliación de Servicios Educativos en el Centro de Estudios Académico Vocacional "Coronel Francisco Linares", ubicado en el municipio de Apopa.	35
		Acuerdo No.15-3332.- Reposición de Título de Bachiller Académico a favor de Lorena Guadalupe Funes.	35
ORGANO EJECUTIVO		MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA		RAMO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE Y DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	
Decreto No. 82.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.	13-17	Decreto No.81.- Reformas al Reglamento de la Ley del Fondo de Conservación Vial.	36-37
Acuerdos Nos. 377, 385, 388, 389, 392, 393, 395, 397, 399, 408, 418, 420, 421 y 422.- Se conceden gastos por el desempeño de Misiones Oficiales.	18-24		
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN		ORGANO JUDICIAL	
RAMO DE GOBERNACION		CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	
Estatutos de la Iglesia Evangélica Apóstoles y Profetas Monte los Olivos Efesios 2:20, y acuerdo No.164, aprobándolos y confiriéndole el carácter de Persona Jurídica.	25-27	Acuerdos Nos.433-D, 456-D, 458-D y 495-D.- Autorizaciones para el ejercicio de la profesión de abogado en todas sus Ramas.	38
Estatutos de la Asociación Ministerio Administradores de Dios, y acuerdo No.169, aprobándolos y confiriéndole el carácter de Persona Jurídica.	28-33		

Dirección: 4a. C. Pte. y 15 Av. Sur # 829 S.S. Tel.: 221-3540 • Página Web: www.gobernacion.gov.sv/diario_oficial • Correo: diario.oficial@gobernacion.gov.sv

ORGANO EJECUTIVO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO No. 82

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que por Decreto Legislativo No.653, de fecha 6 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial No. 240, Torno No. 353, del 19 de ese mismo mes y año, se emitió la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador;
- II. Que la Constitución de la República en su Art. 168, ordinal 14°, establece como atribución del Presidente de la República decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde;
- III. Que la Ley a que se refiere el primer considerando estipula que es necesario emitir los reglamentos que fuere menester y que posibiliten el desarrollo y aplicación de aquélla.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales,

DECRETA el siguiente:

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA
POLICIA NACIONAL CIVIL DE EL SAL

TITULO PRELIMINAR
CAPITULO UNICO

DEL OBJETO, NATURALEZA, AMBITO DE APLICACION

Art. 1.- El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador y normar el funcionamiento, el accionar y la relación de la Policía Nacional Civil con la población, atendiendo la naturaleza civil y profesional que la Constitución le confiere.

Art. 2.- Quedarán sujetos a lo dispuesto en el presente Reglamento los miembros de la Policía Nacional Civil, en adelante la Policía o la PNC, entendiéndose por tales los funcionarios, personal de la profesión policial, profesional, técnico y de servicio que labora en las distintas dependencias que conforman la estructura organizativa de la institución policial.

TITULO II
DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, FUNCIONES Y ORGANOS DE
FISCALIZACION DE LA PNC

CAPITULO I
DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Art. 3.- La estructura organizativa de la Institución es de naturaleza jerárquica, su mando ordinario lo ejercerá el Director General, quien podrá recomendar al Presidente de la República la creación o supresión de las dependencias que considere necesarias.

Art. 4.- La estructura organizativa de la PNC estará conformada por: La Dirección General, de quien dependerán la Subdirección General, las Subdirecciones, la Inspectoría General, el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, la Unidad de Auditoría Interna y los Tribunales.

Art. 5.- La Subdirección General apoyará 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 éste así lo requiera.

La Subdirección General coordinará las Subdirecciones siguientes: Seguridad Pública, Investigaciones, Areas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre y de Administración y Finanzas.

Art. 6.- Será responsabilidad de la Subdirección de Seguridad Pública, coordinar y evaluar la ejecución de estrategias y planes policiales de prevención del delito.

De ésta dependerán las siguientes Divisiones: Seguridad Pública, Servicios Juveniles y Familia, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía Montada, Policía de Turismo, Marítima Policial, Medio Ambiente, de Emergencia 911, Comando Conjunto de Seguridad Pública y las Regionales de Seguridad Pública.

Art. 7.- Las Divisiones Regionales de Seguridad Pública tendrán como funciones principales las de planificar, coordinar, evaluar y analizar los resultados de los planes y programas operativos de las Delegaciones.

Art. 8.- Será responsabilidad de las Delegaciones, proporcionar seguridad pública a la jurisdicción territorial, a través de planes y programas operativos orientados a combatir la delincuencia y a prevenir la violencia social. De éstas dependerán Subdelegaciones y Puestos para la creación de Delegaciones, Subdelegaciones y Puestos, se deberán tomar en cuenta los criterios siguientes:

- a. Incidencia Delincuencial
- b. Nivel poblacional
- c. Ubicación geográfica
- d. Emergencias que deban atenderse

Art. 9.- La Subdirección de Investigaciones será la responsable de coordinar y evaluar el proceso de investigación del delito y del crimen organizado, bajo la dirección funcional de la Fiscalía General de la República.

De ésta dependerán las siguientes Divisiones: Elite Contra el Crimen Organizado, Antinarcóticos, Policía Técnica y Científica, INTERPOL, Finanzas, Fronteras, Investigación de Delitos Financieros, de Protección al Transporte, Puertos y Aeropuertos y Regionales de Investigaciones.

Las Divisiones Regionales de Investigación tendrán la función de incrementar la efectividad investigativa en las zonas geográficas de su competencia.

Art. 10.- Será responsabilidad de la Subdirección de Areas Especializadas Operativas, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades operativas de apoyo para el mantenimiento de la tranquilidad, el orden y la seguridad pública. De ésta dependerán las Divisiones, Grupos y Unidades siguientes: Protección de Personalidades y de Armas y Explosivos; Grupo Aéreo Policial, Unidad de Mantenimiento del Orden y Grupo de Reacción Policial, las cuales tendrán el mismo nivel jerárquico.

Art. 11.- Será responsabilidad de la Subdirección de Tránsito Terrestre coordinar las acciones policiales a nivel nacional orientadas a vigilar el tránsito terrestre con el propósito de garantizar la seguridad vial, además de los apoyos que sea necesario dar a la seguridad pública. De ésta dependerán las siguientes Divisiones: Investigación de Accidentes de Tránsito, Control Vehicular, Seguridad Vial y de Educación Vial.

Art. 12.- Será responsabilidad de la Subdirección de Administración y Finanzas apoyar el funcionamiento operativo de la institución a través de la implementación y mantenimiento de los sistemas administrativos, logísticos y técnicos. De ésta dependerán las siguientes Divisiones: Logística, de Personal, Bienestar Policial, Infraestructura, Informática y Telecomunicaciones; y las Unidades: Secundaria Ejecutora Financiera Institucional, la de Adquisiciones y Contrataciones Institucional.

Art. 13.- La función principal de la Inspectoría General será la de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos de la institución, así como lo referente al respecto de los derechos humanos, procurando la observancia de los mismos en todo procedimiento o servicio policial. De la Inspectoría General dependerán para el fortalecimiento de sus misiones de observación y control las unidades siguientes: Investigación Disciplinaria, de Asuntos Internos, de Control y de Derechos Humanos.

Art. 14.- Será responsabilidad del Consejo Técnico desarrollar un proceso de fortalecimiento institucional a través de la planificación estratégica, el desarrollo organizacional, la asesoría, tanto en materias jurídica, técnica y administrativa, la determinación de las necesidades de la formación policial y profesional del personal; así como de las relaciones institucionales con la comunidad.

El Consejo Técnico estará integrado por las siguientes Secretarías: General, Ejecutiva, de Relaciones con la Comunidad y de Comunicaciones.

Art. 15.- La Secretaría General administrará el archivo central de la institución y coordinará la formación profesional en conjunto con la Academia Nacional de Seguridad Pública. Estará conformada por las Unidades siguientes: Archivo Central, Formación Profesional y Enlace ANSP.

Art. 16.- La Secretaría Ejecutiva será responsable de la planificación institucional, las relaciones con las asesorías internacionales, la asesoría jurídica, y el control y flujo de correspondencia de la Dirección General. Estará conformada por las Unidades siguientes: Jurídica, Asesoría Ejecutiva, Planificación Institucional y Asesorías Internacionales.

DIARIO OFICIAL. - San Salvador, 9 de Octubre de 2002.

15

Art. 17.- La Secretaría de Relaciones con la Comunidad, deberá elaborar e implementar políticas, planes, estrategias y programas orientados a fortalecer e intensificar las relaciones policía-comunidad, la cual estará conformada por las Unidades siguientes: Policía Comunitaria y Enlace Policial.

Art. 18.- La Secretaría de Comunicaciones será responsable de proporcionar información confiable y oportuna a la población y al personal de la Institución, mediante el uso de medios de comunicación social. Con el propósito de fortalecer la imagen de la PNC, coordinará eventos con los medios, contará con unidades que cubran actividades relacionadas a: Información, Relaciones Públicas y Protocolo, Digital, Publicidad, Editorial y Comunicación Interna.

Art. 19.- Será responsabilidad del Centro de Inteligencia Policial, generar análisis de inteligencia a través de la recopilación, elaboración, procesamientos, control y difusión de la información para la toma de decisiones adecuadas de todos los niveles de mando en la institución. De éste dependerán: La Unidad de Inteligencia Policial y la Unidad de Operaciones y Estadísticas.

Art. 20.- Será responsabilidad de la Unidad de Auditoría Interna efectuar auditoría de las operaciones, actividades y programas de la entidad y sus dependencias, de acuerdo a lo establecido en el Art. 34 inciso 2° de la Ley de la Corte de Cuentas de la República. De ésta dependerán los Departamentos siguientes: Auditoría Financiera, Auditoría Administrativa y Auditoría de Sistemas.

Art. 21.- Será responsabilidad de los Tribunales, conocer, analizar y dar un fallo sobre los resultados que a su área de competencia les corresponda y serán: Disciplinarios, de Apelaciones, Especial, de Ingresos y Ascensos y de Becas.

Art. 22.- El funcionamiento de las diferentes dependencias institucionales será desarrollado en el respectivo manual. El Director General aprobará los documentos institucionales, o delegará esta facultad al funcionario que estime conveniente.

**CAPITULO II
DE LAS ATRIBUCIONES DE LA PNC**

Art. 23.- La PNC, para efectos del cumplimiento de las atribuciones establecidas en su Ley Orgánica, podrá:

- a. Llevar un registro de antecedentes de las personas que hayan sido detenidas por atribuírseles la comisión de delitos o faltas. Así mismo extender constancias o certificaciones de antecedentes policiales a las personas que lo soliciten.
- b. Recolectar y ordenar datos para la elaboración de una estadística criminológica nacional.
- c. Mantener una estrecha relación de coordinación entre policía-comunidad.

**CAPITULO III
ORGANOS DE FISCALIZACION**

Art. 24.- Los Organos de fiscalización serán responsables de verificar y emitir recomendaciones para el cumplimiento de todo el marco legal interno y externo aplicable al funcionamiento de la PNC. Los órganos de fiscalización son: La Inspectoría General de la PNC, la Unidad de Auditoría Interna y El Consejo de Ética Policial.

**SECCION I
ORGANOS DE FISCALIZACION INTERNOS**

Art. 25.- La Inspectoría General deberá regirse por la normativa interna y externa vigente y fiscalizará los procesos institucionales.

Art. 26.- Con el objeto de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos institucionales la Inspectoría General podrá:

- a. Investigar las faltas disciplinarias graves cometidas por miembros de la institución cuando se tenga conocimiento de las mismas por cualquier medio.
- b. Presentar requerimiento por faltas disciplinarias graves ante el Tribunal correspondiente.
- c. Ejercer la facultad contralora del proceso disciplinario.

- e. Recibir denuncias de particulares o de cualquier miembro de la PNC, relativas a faltas disciplinarias cometidas por elementos policiales.
- f. Investigar las disfuncionalidades de los servicios operativos.
- g. Supervisar los servicios ejecutados por los miembros de la institución, con el propósito de que se realicen las correcciones correspondientes.
- h. Asegurar el respeto a la dignidad humana a través de la protección y promoción de los Derechos Humanos en el ejercicio de la función policial.
- i. Otras que sean de su competencia y que estén desarrolladas en el Manual correspondiente.

Algunas de las funciones antes mencionadas serán desarrolladas por las Unidades descritas en el Art. 16 de este Reglamento, bajo la dirección del Inspector General y para tal efecto tendrá acceso irrestricto a toda documentación necesaria para realizar sus investigaciones.

Art. 27.- El Inspector General informará trimestralmente al Director General de las actividades realizadas, independientemente de las comunicaciones permanentes.

Art. 28.- La Inspectoría General, previa autorización del Director General, podrá descentralizar todas sus funciones en el ámbito nacional.

Art. 29.- La Unidad de Auditoría Interna será responsable de asegurar el cumplimiento de todo el marco legal interno y externo aplicable en su área de competencia. Adicionalmente, brindará asistencia técnica en materia de control interno posterior a todas las dependencias institucionales, a fin de facilitar la toma de decisiones y lograr la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos asignados, sin menoscabo a lo establecido en los artículos 26 y 34 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

Art. 30.- La Unidad de Auditoría Interna realizará auditorías administrativas, financieras y de sistemas.

La primera en mención evaluará la gestión administrativa dentro de la institución, determinando la adhesión a las políticas emanadas de la máxima autoridad, a efectos de garantizar que los recursos se encuentren utilizados racionalmente.

La segunda de ellas se encargará de evaluar la gestión financiera, con el fin de asegurar que los recursos asignados o reflejados en los Estados Financieros estén siendo utilizados y presentados de conformidad a la normativa dictada por el Sistema de Contabilidad Gubernamental y regulaciones legales establecidas.

La tercera tendrá la tarea de evaluar que los sistemas de procesamiento de datos de la institución cumplan con las normas legales, así como las políticas, procesos y procedimientos establecidos por la institución en materia de informática.

Art. 31.- Los informes que elabore la Unidad de Auditoría Interna, posterior a una auditoría y previa discusión con el auditado, serán enviados al Director General para su conocimiento, a la parte auditada para que subsane las deficiencias encontradas, a la Dirección de Responsabilidades y Dirección de Auditoría, ambas de la Corte de Cuentas de la República para el seguimiento de lo observado.

Art. 32.- La custodia de los documentos generados en la elaboración de auditorías a cualquier dependencia de la PNC, estará a cargo de la Unidad de Auditoría Interna, quien los resguardará en un archivo dentro de sus instalaciones.

Art. 33.- La Unidad de Auditoría Interna tendrá acceso irrestricto a la documentación que se genere en las dependencias de la Institución, para realizar una auditoría objetiva y eficiente.

SECCION II

ORGANO DE FISCALIZACION EXTERNO

Art. 34.- El Consejo de Ética Policial, como elemento fiscalizador externo, deberá presentar a la Presidencia de la República los documentos administrativos para su funcionamiento, así como informes periódicos de sus gestiones, de acuerdo a las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

TITULO III

DE LAS RELACIONES DE LA POLICIA Y SUS MIEMBROS

CAPITULO I

COMISION DE SERVICIO

Art. 35.- Los miembros del personal administrativo, técnico y de servicio de la PNC, por razón del servicio, podrán ser ubicados en otro lugar, mediante Comisión de Servicio.

Art. 36.- Se entiende por comisión de servicio aquel movimiento de personal que se hace de una dependencia a otra con la coordinación y anuencia del Jefe de la dependencia donde presta sus servicios, por necesidades urgentes de servicio y de carácter provisional. Ocurrirá en aquellos casos en los cuales el miembro es solicitado por otra dependencia policial, para desempeñar tareas en un puesto acorde a sus conocimientos.

CAPITULO II

EVALUACION Y CAPACITACION DE PERSONAL

Art. 37.- La evaluación del desempeño del personal se realizará según lo establecido en las Normas Técnicas de Control Interno emanadas de la Corte de Cuentas de la República y la normativa interna de la PNC, cuyo propósito será detectar fortalezas y debilidades de los miembros en el desempeño, a fin de proporcionar actualización, capacitación o especialización en las áreas deficitarias, o lograr su reubicación en el puesto adecuado.

Art. 38.- La Unidad de Formación Profesional en coordinación con la Academia Nacional de Seguridad Pública deberá mantener un Sistema de Investigación de necesidades de capacitación que diagnostique y proponga estrategias y metodologías para su ejecución en las distintas áreas del cuerpo policial.

CAPITULO III

RENUNCIA, DESTITUCION Y REMOCION

Art. 39.- Cuando por cualquier circunstancia el miembro renuncie, deberá comunicarlo por escrito al Director General. Antes de retirarse del cargo, se dejará constancia en el acta correspondiente de la entrega del material, equipo y otros que le fueron asignados por el Jefe Inmediato Superior.

La renuncia produce sus efectos sin necesidad de aceptación del Director General.

Art. 40.- La destitución y la remoción solamente procederá de conformidad a lo establecido en el Reglamento Disciplinario.

CAPITULO IV

DE LOS SUELDOS Y SALARIOS

Art. 41.- La PNC cancelará los sueldos y salarios de todos sus miembros en los centros de trabajo en cheque o hará el depósito respectivo en la institución financiera designada, en moneda de curso legal, la fecha que para tal efecto haya establecido el Ministerio de Hacienda.

CAPITULO V

DE LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES PROFESIONALES

Art. 42.- La PNC adoptará y pondrá en práctica medidas adecuadas de seguridad, salud mental e higiene ocupacional, protegerá en todo momento la vida, salud e integridad física de sus empleados.

Art. 43.- Los miembros de la PNC, deberán vestir durante el desarrollo de sus actividades de acuerdo a lo establecido en el Instructivo de Uniformes correspondiente. Se exceptúa del uso de uniformes al personal de las dependencias que se dedican a la investigación y a los que defina el Director General.

DISPOSICIONES FINALES

Art. 44.- El Director General de la Policía Nacional Civil, emitirá los Manuales, instructivos, órdenes y circulares necesarias para la eficaz aplicación de este Reglamento.

Art. 45.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veinticinco días del mes de septiembre del año dos mil dos.

FRANCISCO GUILLERMO FLORES PEREZ,
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

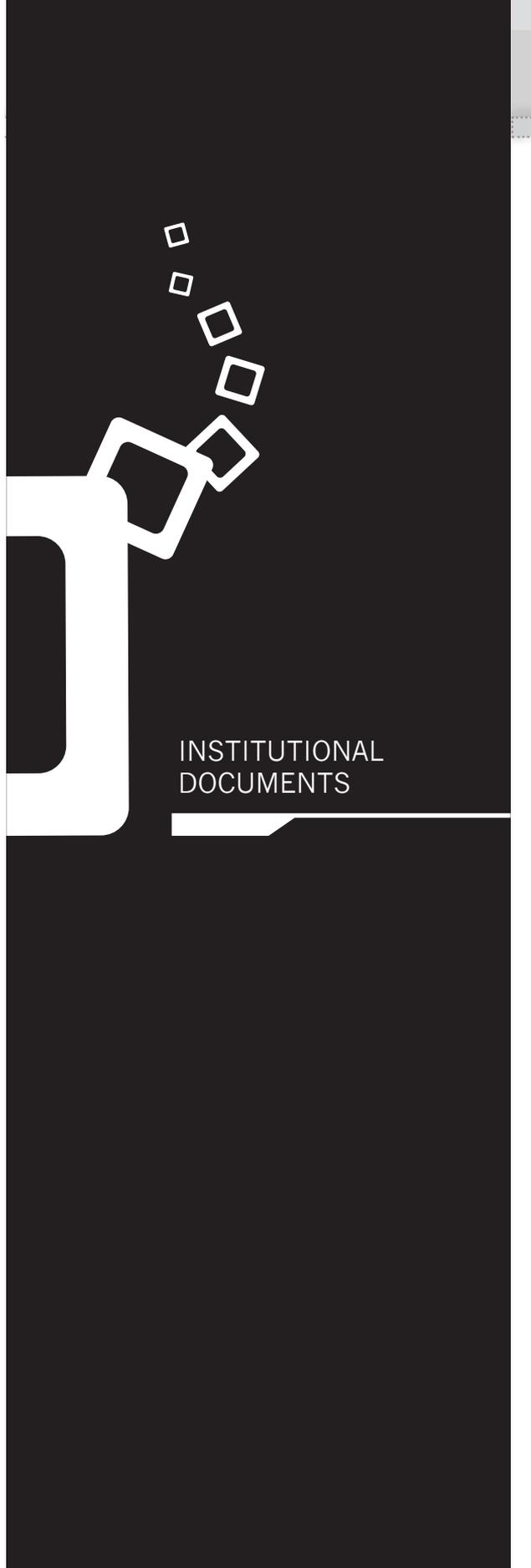
CONRADO LOPEZ ANDREU,



DOCUMENTOS
INSTITUCIONALES

- * Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP

* Project for the strategic transformation
of the Scientific Research Center.



INSTITUTIONAL
DOCUMENTS



MEMORANDO MCINC50 09-2013

Para: Director General ANSP

c.c.: Subdirector Ejecutivo ANSP

De: Coordinador Principal CINC- ANSP

Asunto: Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del CINC

Fecha: 30 de octubre de 2013

Por este medio hago entrega de documento estratégico intitulado: **“Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP”**; en el cual encontrará una descripción de los desafíos que enfrentará esta unidad en los años venideros. Esta elaborado en un espíritu de aporte hacia la gran estrategia de esta institución en materia de investigación científica.

La concepción estratégica instalada transversalmente en el documento contribuirá con insumos fundamentales al diseño de agendas institucionales e incluso planes quinquenales. Algunos de sus contenidos son para su consideración, otros para identificar los puntos de apoyo necesarios para crecer como experiencia exitosa de la actual administración, en cuanto uno de sus principales productos incluye una revista élite indizada internacionalmente; siendo la primera del sector público. Además de contar con todo un programa de investigación científica que supera con creces lo planteado por el Estado mismo en el rubro seguridad.

Para su conocimiento y reflexión.

Sin otro particular



Juan Carlos Morales P
Coordinador principal
CINC-ANSP



Apuesta estratégica para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica CINC-ANSP (Documento estratégico)

Elaborado por: Juan Carlos Morales Peña
Coordinador Principal CINC-ANSP

Octubre 30 de 2013





Por este medio me permito exponer asuntos relacionados entre sí a manera de apuestas estratégicas para el desarrollo futuro del Centro de Investigación Científica.

En mi calidad de Coordinador Principal expreso que ha sido mi filosofía de trabajo, la de aportar creatividad e innovación en todos nuestros empeños; haciéndolo no sólo para un fin administrativo que se refiere al cumplimiento de metas; sino más importante aún para dotar a la institución y el país de un producto vanguardista de mucha calidad y que es necesario como insumo vital para la atención de los problemas de seguridad.

En la visión del Centro de Investigación Científica y que reza así: *“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”*. De este se desprenden tres ejes estratégicos en los que estamos decididos a impactar.

Sobre fortalecimiento institucional

En cuanto a este factor, hemos logrado posicionar estratégicamente una revista académica, “Policía y Seguridad Pública” que tiene el formato de un journal científico, indizado en bases de datos internacionales (Latindex, Lamjol y Google Académico); que repercutirá positiva e inevitablemente en dos aspectos fundamentales:

1. En primer lugar, llenará un vacío en materia de investigación científica en el nicho del sector público, y en la materia específica de seguridad. Dotando en el proceso a decisores, planificadores, asesores y demás élites de la burocracia gubernamental de herramientas valiosas y planteamientos innovadores. Posibilitando sinergias interesantes tipo socios estratégicos, que han estado gestándose y desarrollándose con entidades tales como: Dirección General de Centros Penales (DGCP); Instituto Nacional de la Salud (INS); Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENISCH); Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE); la Unidad de Análisis y Monitoreo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, entre otras.
2. En segundo lugar, contribuirá substancialmente en la habilitación y permanencia de la función estratégica referida a investigación científica, sobre todo porque el Centro de Investigación Científica ha propiciado estudios e investigaciones de tipo político - estratégica, es decir aquella que sirve en los niveles decisores de la alta política; y porque las temáticas tratadas derivan de una agenda institucional autorizada que se relaciona



con los programas de investigación científica que se van activando progresivamente. Lo anterior indudablemente será de apoyo fundamental al proceso de potenciación de la ANSP como Instituto de Educación Superior (IES).

En cuanto a la generación de propuestas avanzadas, aspiramos a impactar decisivamente en el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas de seguridad; deseamos que la aún incipiente plataforma institucional del CINC se convierta en un embrión de ente especializado con una oferta de producción científica consistente y apoyada en una convocatoria amplia de especialistas y profesionales tanto nacionales como internacionales. Para ello una misión de rigor será la propiciación de la incidencia social y la implicación estratégica, para lo cual los productos, entendiéndose los estudios e investigaciones deberán tener las siguientes características:

1. Atender los programas de investigación vigentes o activos;
2. Los programas de investigación deben estar relacionados estratégicamente con los ejes referidos a:
 - a) prevención de violencia y convivencia ciudadana;
 - b) estudios sobre el futuro y gestión de entornos complejos de seguridad;
 - c) diseño inteligente de políticas públicas;
 - d) recursos humanos policiales e
 - e) innovación educativa policial;
3. Deben ser estudios y aportes académicos novedosos, innovadores, inéditos y sin publicaciones previas;
4. Las investigaciones deben adoptar la fisonomía de artículos académicos / científicos, estudios estratégicos o balances estratégicos que constituyen los formatos declarados en la publicación y
5. Deben contener componentes de uso potencial para quienes se dirija, implicando aspectos prácticos y vanguardistas.

Para todo lo anterior el equipo CINC en su rol de liderazgo de la gestión editorial fortalecerá los arbitrajes, potenciará los contactos para estudios adhoc, acompañará a los autores en el desarrollo de sus estudios y propondrá fichas de estudio para su designación entre los investigadores de la comunidad académica.



Sobre políticas públicas

En cuanto a estas necesitamos pensar distinto, reaprender de todo aquello que creímos entender, planteando la profesionalización del asesoramiento de alto nivel, habilitando intersecciones entre instituciones públicas a fin de garantizar confecciones valiosas de políticas. Uno de los primeros trabajos publicados en la revista “Policía y Seguridad Pública” específicamente uno referido al municipio de Santa Tecla; impactó de tal forma la estrategia de reforma urbana de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla; implicando un alto hasta lo que entonces se había hecho en la recuperación de espacios públicos, el concepto de Paseo El Carmen fue extendido más allá del circuito geográfico originalmente concebido para adentrarse a la zona norponiente, la más deprimida históricamente de este municipio. En el proceso revaluó propiedades, trajo consigo nuevos emprendedurismos y concedió a sus habitantes pobres la posibilidad de acceder a un mayor umbral de habitabilidad urbana. El estudio incidió en la remoción definitiva de promotorios ilegales de basura, redefinió la reubicación de talleres y otras infraestructuras que servían de cobertura al contrabando y generaban desorden territorial y aseguró una ruta peatonal y ciclovía que une a la ciudad de poniente a oriente (yendo hacia El Cafetalón). Lo anterior confirmará una nueva ecuación de convivencia y disipará los temores hacia zonas anteriormente periféricas.

Así también el estudio, siguió impactando al quehacer de otras instituciones, como por ejemplo el Ministerio de Obras Públicas (MOP); que comprendió que una vía de comunicación como el ex Boulevard Diego de Holguín no podía conectar con la carretera Panamericana que conduce hacia occidente, por ser esta última una vía de acceso muy deficiente e incapaz de descomplicar el flujo vehicular de la primera; el estudio lo planteaba y fue tomando en cuenta para la modernización de la ruta.

Estas líneas describen la lógica y nivel de incidencia de cómo los estudios e investigaciones deben impactar los esfuerzos estatales, por ello se escogen temáticas vitales y se validan con las necesidades sociales y de Estado.

Sobre innovación educativa

En un tercer aspecto referido a la innovación en la educación policial, la perspectiva y la visión es sobrepasar conceptos tradicionales, es decir aquellos estudios centrados en plantillas policiales cuya lógica cuantitativa guarda distancia de la necesidad de conocer los entornos laborales y de trabajo en los que se desenvuelven; reforzando como algo relevante el examen minucioso de la oferta educativa, haciendo el escrutinio debido de las herramientas adecuadas con las que se forman para la gestión de la realidad de seguridad. El valor agregado de estas investigaciones escudriña en aristas de análisis poco exploradas, en la propuesta de rutas vanguardistas, en definitiva en la



transformación genuina y real de la educación policial, apoyándose para ello en la introducción de disciplinas científicas diversas, que permitan la sólida lectura de los problemas desde la sociología de las relaciones internacionales para entender dinámicas transnacionales; la psicología para comprender incentivos morales y estados de ánimo; la ciencia política para el estudio de las relaciones de poder y la lógica administrativa; la medicina para expandirse a la epidemiología y los estados de salud de segmentos de población específica.

Para continuar con esta concepción estratégica de trabajo, el Centro de Investigación Científica deberá enfrentar desafíos importantes; de cuya inteligente gestión dependerá el aporte que la ANSP haga en materia de investigación científica para la seguridad y por lo tanto atendiendo uno de los problemas fundamentales del país.

Desafío estratégico # 1

La ANSP deberá avanzar hacia el diseño, formulación e implementación de una política de investigación científica institucional. Es una meta que puede ser asequible en un quinquenio y que debe contar con distintos componentes claves. Uno de ellos se refiere al concepto de producción científica que debe habilitar y desarrollar un tipo de investigación educativo-curricular e institucional y por otra parte la consolidación y potenciación de otra investigación de índole político – estratégica, de más envergadura y como punta de proyección extrainstitucional e internacional. Estos dos niveles no se excluyen entre sí, pero deben funcionar a través de sus ámbitos y competencias bien definidas y delimitadas. Esta política institucional debe construir agendas estratégicas, que tracen las rutas temáticas de interés hacia el quinquenio y normen la producción académica. Puesto que en el Estado y su agenda nacional de investigación, el rubro seguridad es deficiente o inexistente, la ANSP tendrá la oportunidad de dotar al sector público de programas de investigación científica coherentes con las necesidades de seguridad del país e incluso aportando la línea de investigación nacional en la materia apuntada.

Desafío estratégico # 2

La ANSP deberá avanzar hacia la organización de un sistema de investigación institucional. Un diseño que es probable que trascienda un quinquenio, pero que es impostergable. Mediante este se constituiría la base normativa para el ambiente institucional necesario para la producción científica. No sólo sistematizaría un régimen meritocrático que daría fuerza a la cultura de la investigación; sino que volvería la generación de nuevo conocimiento un esfuerzo sostenido, orientado a la resolución de problemas y como componente consubstancial de la vida académica en el marco del concepto de una universidad de policía.



El sistema de investigación institucional deberá atender el sustento filosófico del marco educativo, definir políticas estratégicas claves concernientes a ética; que constituye la base para recompensar todo esfuerzo genuino del investigador o docente. Asimismo un área de producción intelectual y conocimiento en la que deben mediar incentivos morales, económicos y materiales para el académico hacedor de investigaciones; de igual manera implicará la vigencia y aceptación de un baremo que tome en cuenta aspectos fundamentales como formación profesional, publicaciones académicas por año, factores de impacto de las investigaciones entre otros asuntos relevantes. Otras áreas vitales del sistema de investigación corresponden a desarrollo científico y sector productivo, es decir cómo se construye la relación estratégica entre Estado, sociedad y economía; también la difusión del conocimiento, que implica cómo desplazarse de lo local a lo global y viceversa, determinándose con claridad los públicos estratégicos que se pretenden impactar e incidir. Las áreas de investigación / docencia y la administración financiera deberán plantear desde cómo la comunidad docente se apropia de formatos científicos de trabajo y se incorpora a iniciativas académicas en desarrollo a otras que demandarán la inversión de determinados techos presupuestarios y porcentajes institucionales para el rubro investigación científica.

Desafío estratégico # 3

Las bases prioritarias para la institucionalización de la investigación científica en la ANSP, requieren la vigencia y autorización de algunos documentos estratégicos, principalmente cuatro. Uno que puede denominarse agenda de investigación en la que se describe un marco general para las temáticas estratégicas que atendiendo criterios de prioridad, oportunidad y factibilidad organicen los esfuerzos editoriales de las publicaciones científicas que se encuentren operativas. En segundo lugar otro que puede identificarse como Plan de Investigación y Análisis, que oriente, de vida y pensamiento estratégico a los programas de investigación científica en seguridad. Ambos existen pero sólo cubren el nivel de investigaciones político-estratégicas; la comunidad docente debe elaborar y diseñar documentos homólogos para la tarea de la investigación de tipo educativa-curricular.

El beneficio de los documentos en mención concierne a la posibilidad de convocatorias con antelación suficiente, proveen estabilidad y certidumbre para la escogitación de estudios periódicos y conceden una legitimidad de índole jerárquica pero funcional y práctica porque descomplica los tiempos prolongados de deliberación que dejan escasos resultados. Por ello la dependencia jerárquica de la unidad responsable de cada nivel y tipo de investigación es clave para un modelo exitoso. El Centro de Investigación Científica debe seguir dependiendo de la Subdirección Ejecutiva y la Dirección General; mientras la investigación educativa acumulada de la comunidad docente deberá ser liderada por la Unidad



de Planeación Educativa (UPE); mientras sus documentos estratégicos deberán elevarse a la autorización de la Dirección General vía División de Estudios.

Desafío estratégico # 4

Una revisión exhaustiva de documentos gubernamentales pertinentes, ha dejado como resultado el hecho que el Estado no cuenta con un programa de investigación científica en seguridad. Las alusiones al rubro son escasas, muy genéricas y de limitada visión estratégica. Esa realidad complica el reconocimiento hacia la producción científica en el sector de la seguridad pública. Los especialistas e investigadores en seguridad no se encuentran inventariados en las bases de datos de CONACYT y los documentos estratégicos que recogen las políticas nacionales de investigación, no cuentan a la seguridad ni como disciplina, ni como nicho en torno al cual puede y debe organizarse un programa de investigación científica; deshechando por ende en cuanto asunto estratégico y de prioridad de país.

Lo anterior concede al Centro de Investigación Científica y por ende a la ANSP, la oportunidad de posicionar estratégicamente insumos fundamentales elaborados institucionalmente para la agenda nacional de seguridad y su componente investigación científica. Es lógico que puede adoptar una vía de esa naturaleza, dado que los diseñadores y formuladores de políticas públicas, no siempre conocen las especificidades de los rubros y materias; a las que usualmente moldean para activarlos en instrumentos funcionales y operativos. El interlocutor más calificado para generar lo antes expuesto es la misma comunidad de seguridad pública, un producto desde la estatalidad porque se pertenece a ella.

Desafío estratégico # 5

El Centro de Investigación Científica deberá construir y organizar un relacionamiento estratégico para los socios internacionales; así como también los basados en el concepto de índole público-público.

Esto fortalecerá en primera instancia a nuestras publicaciones científicas, incorporará a otras entidades públicas cuyas especialidades sistémicas aportarán fundamentalmente al carácter transdisciplinario con la que debe dotarse a la investigación científica en seguridad y garantizará que nuestros esfuerzos locales trasciendan a un plano global. Asimismo propiciará sinergias sistemáticas entre los grupos estratégicos que conforman la comunidad de seguridad pública.

Lo anterior sólo puede operativizarse con instrumentos de convenios, cartas de entendimiento, formalización de diálogos extra institucionales e iniciativas y proyectos ad hoc para la investigación conjunta. Lo clave acá es prevenir la burocratización y la tentación jerárquica al sobredimensionamiento del proceso, sin que este no haya pasado por una etapa práctica previa y contribuido a la



consolidación de resultados y gestión de posibilidades colaborativas pioneras y factibles.

Desafío estratégico # 6

Al término de la presente administración gubernamental se habrá consolidado la revista "Policía y Seguridad Pública" una publicación élite que deberá potencializarse. Ello requerirá de su acceso progresivo a bases de datos académicas internacionales, las indizaciones serán vitales tanto en cantidad como calidad; mientras el propósito fundamental se refiera entre otros a los siguientes aspectos: Primero, una mejor visibilización de nuestro journal científico, asequible para autores y pares evaluadores; como condición indispensable para dar fuerza a los apoyos académicos diversos. En segundo lugar como plataformas globales de exposición de contenidos de nuestra producción nacional e institucional a la lectura y consulta de otras comunidades académicas. Y finalmente referenciar nuestro journal para los efectos de citas y estímulo a líneas de investigación pertinente en otras latitudes. De momento las indizaciones logradas incluyen Google Académico, el Sistema Regional en Línea de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) y el LatinAmericaJournal Online (Lamjol) del Reino Unido. Se encuentra en proceso Dialnet, de la Universidad de la Rioja (España) y se llevará a cabo una política agresiva de inserción en otras bases como CLASE, HAPI, EBSCO, SCOPUS, DIGITALIA, REDALYC. El desafío de concretar estos ingresos y continuar completando parámetros de gestión editorial y de calidad científica; podrá contribuir para el largo camino de incorporar a nuestra publicación para la próxima década al ScienceCitationIndex, conocida como corriente principal de la ciencia que aglutina en su haber y clasificación solamente 8,000 revistas académicas élites muy rigurosas a nivel mundial de las cuales tienen presencia 16 revistas de América Latina, incluida una centroamericana del área de la biología y que en su naturaleza constituirá nuestra meta más ambiciosa. Esto último no será fácil porque deberá descansar en la expansión ordenada de la unidad, la idoneidad del personal y su debido financiamiento. Estas serán condiciones para desarrollar tareas complejas que plantearán desafíos como el sostenimiento de la periodicidad, la inclusión de estudios con un significativo factor de impacto, la participación de académicos nacionales e internacionales reconocidos que endosen legitimidad a la publicación, una expansión en los arbitrajes tanto en plazos para resolver como en número de participantes; diseño y observancia de formatos científicos que regulen procesos editoriales y de evaluación; excelentes revisores de contenido y correctores de estilo, rigurosa profesionalización de los menesteres de traducción de artículos y más aún incorporación de investigaciones y estudios traducidos en su totalidad al inglés, o surgidos de un arbitraje totalmente bilingüe.



Desafío estratégico # 7

Muchos de los asuntos descritos en este documento, no podrán realizarse, sí en el mediano y largo plazo, el Centro de Investigación Científica sigue contando con un equipo de trabajo basado en tres personas. Lógicamente será necesaria la contratación de nuevas plazas permanentes e incluso dar pensamiento a otras modalidades que incluyan los medios tiempos (MT) o cuarto de tiempo (CT). El sostenimiento de la publicación "Policía y Seguridad Pública" tal y como está actualmente, es sencillamente insostenible para el largo plazo. Las razones que median en esa apreciación conciernen en otros asuntos con la saturación de procesos administrativos que elevan la carga burocrática y generan riesgos para el control de la calidad científica y editorial; así también las revistas arbitradas e indizadas llevan en forma inherente procesos internos de calidad y de obligatoria observancia, entre estas las fases de dictamen, etapas de cumplimiento de rutas de mejora, fases de verificación de rutas, correcciones de estilo, traducciones al inglés, revisión de al menos tres "domies" (prototipos) de imprenta; ello convive con la producción intelectual y esfuerzo propio de unidad para generar conocimiento nuevo, sin el cual las evaluaciones internacionales que se hacen sobre esos parámetros se verán deterioradas. Como coordinador principal del CINC, he aprendido y evaluado el desarrollo de esta experiencia y puedo dar fe que se ha hecho mucho con poco. De ausencia de presupuesto para la investigación, se ha evolucionado a la disponibilidad de determinados porcentajes. Los márgenes de no ejecución, en nuestro caso corresponden a los desajustes entre ciclos administrativos y ciclos científico-editoriales; es decir productos listos o de potencial preparación que se enfrentan a fechas críticas de recepción de requerimientos o incluso otras fechas límites para recepción de bienes y servicios. Así estipula sus tiempos de gestión la administración pública, pero no significa que una institución educativa de nivel superior como la ANSP, no tenga claridad de los alcances de sus necesidades de investigación, con todo y la lógica, plazos y dinámicas con los que se devuelve; en todo caso, remover obstáculos institucionales conlleva a todo un desafío de modernización de lo público.

A la fecha he identificado al menos entre cuatro y cinco nuevas plazas necesarias para el desarrollo del Centro de Investigación Científica y su expansión de actividades inherentes al quehacer científico.

Dos plazas, definidas con perfiles de investigadores asistentes, vitales para apoyar los procesos editoriales claves; aumentar la producción de conocimiento elaborado en la institución e incursionar en la activación de otros formatos-producto de divulgación científica (anuarios, cuadernos, libros, ediciones especiales, etc.) Lo anterior incluye también el monitoreo a las etapas de filtro, revisión y depuración en fases previas y posteriores al arbitraje. Una plaza más que incluya una persona con responsabilidad de gestión de proyectos de la



unidad para el ámbito de la cooperación internacional, pero la habilitación de un puesto así tiene su tiempo, no pueden iniciarse iniciativas de esta índole en forma masiva y luego carecer de planta de personal para procesar inteligentemente todos los compromisos. Tan solo la cooperación internacional para la investigación científica necesita su nicho y su cartera de proyectos. Los miembros restantes, uno deberá contar con especialidad informática y talentos para la administración de revistas virtuales que será la base de sostenimiento para las indizaciones. Manejar ambientes gráficos y trabajar con software de vanguardia, en cuanto herramientas avanzadas propiciadoras de plus y valor agregado en el sistema de consulta y oferta informativa en línea; naturalmente ya no circunscrito únicamente a la revista "Policía y Seguridad Pública" sino también cubriendo otras publicaciones o ediciones paralelas de las existentes y posiblemente en otras plataformas idiomáticas. Así también habilidades para trabajar con lenguajes de imprenta y simplificar los tiempos de las correcciones y diagramados.

Finalmente una persona para la gestión administrativa, un recurso humano clave para descomplicar la gestión diaria, con responsabilidades de sistematización de insumos de la unidad para cumplir requerimientos institucionales y tramitológicos ante el Departamento de Almacenes, monitoreo de solicitudes a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales (UACI) ; diseño y elaboración de presupuestos anuales que se presentan a la Unidad Financiera Institucional (UFI); elaboración de informes mensuales y trimestrales requeridos por la Unidad de Planificación Institucional (UPI), evaluaciones periódicas entre otras actividades, si bien de rigor pero que generan interrupciones a los procesos fundamentales de la unidad; pero más grave aún impide que se desarrollen los ejercicios concretos de diseño, de ingeniería decisional, de elaboración de pensamiento estratégico; espacios y momentos necesarios para perseguir un futuro en materia de investigación científica. En la etapa para pensar la gran estrategia con la que se desean avanzar en los siguientes años.

La modalidad de reclutamiento que propongo por experiencia, resultados y por el imperativo de aseguranza de consistentes equipos de trabajo; se basa en el reclutamiento de jóvenes investigadores que puedan incorporarse a un empleo que funcione también bajo el concepto de escuela y fogueo; que estimule el talento para la investigación, que permita el aprendizaje sobre indizaciones, arbitrajes y demás procesos de la gestión científica editorial.

No es realista pensar en junior o sénior, que traen consigo formaciones superiores del extranjero, con expectativas salariales muy elevadas que no puede solventarlas el sector público por los desequilibrios de la estructura de incentivos económicos de la misma estatalidad.



Además el riesgo de transmitir una cultura de prerrogativas anticipadas, sin tiempos especiales de demostración para generar resultados positivos y productos científicos, es un factor crucial de consideración a tener en cuenta. Dentro de un espacio de trabajo, son importantes desde aspectos como la inteligencia emocional, pasando por la gestión de la diversidad de talentos en una lógica convergente hacia la complementariedad y el clima laboral y de trabajo que se ofrece para que se materialice el desarrollo profesional; son muy importantes para observarse.

Los enfoques gerenciales modernos plantean al menos cuatro habilidades o talentos que deben estar distribuidos en todo equipo de trabajo porque es muy raro que estén todos presentes en una sola persona; y que de acuerdo a esta teoría somos una combinación de dos de los cuatro, pero que deben descubrirse. El grupo de los productivos, excelentes para resolver muchas tareas, ser efectivos en las mismas y perseguir la cuota de producción estipuladas según las plazas y asignaciones laborales. Los administradores que contribuyen al orden, a la sistematización de los documentos internos, su minucioso registro y periodización (estos son escasos); los emprendedores que sobre la base de la iniciativa, la creatividad y la innovación, diseñan las grandes cosas, visionan los impactos relevantes de sus ideas y los integradores, son las que procuran la cohesión interna del equipo de trabajo, el buen ánimo y garantizan una relación colaborativa permanente. Por ello es importante el proceso de selección, de buena gestión de entrevistas, esos atributos se advierten y se clasifican para organizar a equipos comprometidos con las metas. Finalmente dos cosas más en investigación y por la dinámica observada y aprendida en el seno del CINC, es importante el aspecto generacional, un equipo joven no está atado a esquemas preconcebidos; posee mayor margen para crear e innovar y abre brechas nuevas que impacten con cambios positivos en la estructura de la organización. El segundo aspecto, concierne a que influye mucho el origen del personal; mejor condición es el nuevo, el que viene de fuera. Tomar del interno (aunque en una primera etapa se haga por procedimiento); incrementa los riesgos de la contaminación, la predisposición, la transferencia de anticuerpos, el bloqueo interno y la imposición gradual de estilos obsoletos e ineficaces para hacer las cosas.

Desafío estratégico # 8

Factor fundamental será para el corto y mediano plazo, la mejora salarial substancial para el actual equipo de trabajo del Centro de Investigación Científica. Esto responde a distintos aspectos que deben ser considerados. En primer lugar esta solicitud fue desestimada desde la etapa temprana de la vida de la unidad; la exigencia de estas condiciones no tiene cabida en un contexto en el cual el proyecto no ha generado resultados. Como conductor de la unidad hice conciencia desde el principio sobre la necesidad de trabajar duro, pero sobre todo



desarrollando una mística conducente no solo al cumplimiento de metas, sino al logro de productos científicos de “excelente marca”, implicando la calidad y diseño de mecanismos para dar vida a las políticas declaradas. Trabajando para la sobreproducción, cumpliendo algunas metas anuales en forma anticipada, generando jornadas especiales de trabajo más allá del horario normal; materializando apoyos amplios de colaboradores internos y pertenecientes a otras unidades de la ANSP, así también externos.

Lo anterior es la mejor carta de presentación para sustentar la solicitud referida al asunto salarial; este ritmo de trabajo que incluyó entre otros la organización del Centro de Información y Documentación (CEDIN); las indizaciones internacionales, los socios estratégicos extra institucionales, el diseño web de un sitio CINC con URL propia y un concepto de revista virtual que aspiramos a desarrollar, lo anterior inevitablemente tiene un impacto y desgaste en los miembros del equipo, contrario a las ideas imperantes, no hay mejor inversión que hacerla en personal comprometido y que ha dado más de sí. La mejora salarial substancial concierne al mantenimiento de la moral del equipo, su estímulo inteligente y el reconocimiento a sus esfuerzos. Nuestro estilo ha sido trabajar duro por metas ambiciosas y al palpar resultados, comunicarlos; haciendo uso de la paciencia para esperar que la gestiones hechas fructificasen y perseverancia para no desistir de aquello que era posible, sin dejar de mencionar la disciplina como una constante para conquistar logros significativos y superiores.

Será de su conocimiento que los investigadores no son pagados como docentes, porque su misión es crear para resolver problemas, ayudar a pensar a dirigentes y comunidad y ser pioneros en la exploración de todo aquel mundo que creemos descubierto. El concepto original de equipo materializador de apoyos, ha sido superado con creces; pues no resignándonos a fungir como gerentes administrativos, armadores y diseñadores; descubrimos en el proceso la misión imperativa de posicionar la marca de casa, sobre todo en un contexto de ausencia de cultura de investigación o elaboración de pininos de producción científica, básicamente incipiente que encontramos entre la comunidad docente.

Mi colaborador [REDACTED] pronto debió abandonar la lógica de la cultura burocrática, y tomar la responsabilidad de incursionar en la producción escrita, en el sentido de hacer valer su formación universitaria. Pero más allá de eso, invirtió económicamente en formarse en gestión científica, también especializándose en el rubro, conociendo la gestión editorial y las tareas inherentes a la conducción de una unidad como el CINC; porque como personas no debe tenerse la competencia de los subalternos, sino ser sabios en hacerles crecer y tener incluso valentía y humildad para dar espacio. En todo este marco creamos de todo, hasta grupos de estudio adhoc con jornadas de trabajo semanal,



circuitos académicos en línea; pero más aún entusiasmado a otros en el Estado, tocando puertas, exhortándoles e invitándoles; validando sus aportes.

En cuanto a [REDACTED] ha cumplido más allá de su área de especialización en el rubro de la bibliotecología; ha tenido la habilidad de procesar inteligentemente las proyecciones que se plantean, cumplir creativamente las misiones y hacer más de lo necesario. Desde 2011 su apoyo para contactos académicos internacionales, búsqueda de árbitros, nichos potenciales para la cooperación entre otras han sido fundamentales. El acompañamiento al levantado de distintas secciones de la revista muy relevante, su papel en la coordinación con los colaboradores; pero el más importante su disponibilidad permanente y su capacidad de entusiasmar a otros sumando para los esfuerzos del CINC, sin dejar de mencionar además su invaluable apoyo a la investigación de los miembros del CINC, buscando información, sistematizando fuentes, apoyando en la digitación de manuscritos, corrigiendo versiones preliminares y de prueba.

Este servidor ha estado en todo lo anterior muy próximo, incluido y ha sido parte de todas estas iniciativas, haciendo el esfuerzo para que la melodía musical no fuese tocada a prisa, ni desafinada, ni lenta; sino generada en su tiempo y sabiamente.

Desafío estratégico # 9

El Centro de Investigación Científica no puede resumirse en una publicación única, aunque sea pionera y vanguardista. Será imperativo avanzar a otros instrumentos divulgativos de conocimiento científico en seguridad, lo proyectado es mucho más amplio y progresivamente tomarán forma pero ello estará en función del crecimiento de planta de investigadores y otros apoyos, pues el concepto que buscará instalarse adoptará los sistemas de arbitraje, tendrá como objetivos la indización internacional y edificará fundamentos en los socios estratégicos.

Entre estos productos, de los cuales se tienen diseños reticulares preliminares, encontrándose los siguientes:

1. Anuario de la Academia Nacional de Seguridad Pública, una edición especial que recogerá todos los estudios e investigaciones con temáticas misceláneas, que se ajusten a los formatos definidos en la revistas "Policía y Seguridad Pública"; que aprueben arbitrajes, cumplan rutas de mejora; pero que no correspondan al concepto monotemático de las convocatorias semestrales.



2. Cuadernos de la ANSP, el instrumento ideal para recoger y sistematizar la investigación educativa, curricular e institucional. Una publicación apoyada en un sistema de arbitraje en donde participe y conduzca activamente la comunidad docente. Esta deberá atender el diseño de un programa de investigación y una agenda estratégica aprobados por el Director General. Esta colección que deberá tener una periodicidad semestral, apoyándose en la producción académica docente y en el marco de que se habría avanzado en la implementación de una política de investigación y un sistema de investigación institucional. Sistematizará los mejores estudios elaborados por los policías, preferentemente de niveles intermedios en adelante y se abrirá a otros aportes nacionales e internacionales de instituciones homólogas, al menos de la región centroamericana.
3. Cuadernos de investigación en seguridad, que observará los parámetros internacionales de la gestión científica y editorial, atenderá temáticas estratégicas emergentes o acordados en el marco de la activación de programas de investigación científica del Centro de Investigación Científica. Podrá iniciarse con un volumen por año y luego evolucionar a dos. Y podrá tratar temas prioritarios coyunturales que se moldeen con mayor flexibilidad que el régimen monotemático semestral.

Pero el desarrollo de publicaciones científicas, relevantes e indizadas no pueden convertirse en un fin en sí mismo. Más importante será la evolución a mayores propuestas de inversión para la investigación científica, incluso llegándolo a fijar por ley en un porcentaje substancial respecto a los totales asignados por año. Esta inversión debe plantear en forma creciente y decisiva la investigación más desarrollo (I+D); que sea capaz de propiciar incluso patentes, métodos, proyectos avanzados, productos vanguardistas de implicación práctica, diseños transdisciplinarios.

A manera de ejemplo me permito ilustrar con tres esbozos de proyectos estratégicos que en algún momento el Estado deberá impulsar y diseñar inteligentemente:

1. Desarrollo de software de simulación para entrenamiento y planificación avanzada para cuadros policiales en la gestión y manejo de situaciones críticas tales como: toma de rehenes, sabotaje, actos terroristas, desbordamientos de protestas públicas, ataque a infraestructuras estratégicas, entre otras. Para ello deberá migrarse decenas de planes interiores de edificios públicos a formatos virtuales, ello puede contribuir a la disponibilidad de herramientas claves para el planeo de operaciones, la organización de dispositivos de seguridad, entre otros asuntos



fundamentales porque se proporcionarían de dimensiones espaciales, diagnósticos de infraestructura, vulnerabilidades potencialidades para su protección.

2. Los servicios esenciales que la ANSP recibe anualmente y que se traducen en montos específicos significativos en facturas de electricidad, que es vital para la vida y funcionamiento de una institución pública, por todos los procesos inherentes en su gestión, desarrollo y cumplimientos de metas. Puede ser progresivamente sustituido por una transición ordenada y planificada a las energías renovables. Con una inversión estratégica anual para la investigación más desarrollo (I+D), de la ANSP podría iniciar desde los estudios de factibilidad, pasando por planes con sus respectivas etapas, hasta la instalación decisiva de dispositivos tecnológicos tipo paneles solares; o reciclamiento de basura o generación de biogás procesando las excretas humanas para los efectos de extracción de metano. Una ruta para la independencia energética de una institución pública podría significar, perseverar por al menos 8 años y podría generar un efecto imitativo en el resto del Estado. Recuérdese que las energías limpias renovables son un programa prioritario en la agenda de investigación nacional actual.
3. El mapeo o levantamiento estratégico biopsico social y clínico de todos los miembros de la corporación policial. Este inventario especializado permitiría conocer cuántos policías tienen lesiones incapacitantes producto del cumplimiento del deber, que impacto tiene eso en la reubicación de los mismos en otros puestos y en el rendimiento general de la organización y sus dinámicas salariales. Permitiría la cuantificación de eventos de estrés post traumático a los que se encuentran expuestos en la cotidianidad de su labor y en contextos de violencia elevada, inseguridad compleja y deficientes condiciones de clima de trabajo y régimen laboral.

Los propósitos de este documento estratégico ha sido el de pensar el futuro, para una unidad prototipo cuya visión puede llegar tan lejos como se fijen sus umbrales y por ello todo su quehacer intelectual deberá sujetarse a las siguientes premisas:

- a) Pensamiento estratégico, para saber qué hacer y cómo hacer. Se trata del sustento vital que da forma a las grandes iniciativas, asume responsabilidades y visiona estados de salida asequibles, en concreto imagina los largos plazos.
- b) Pensamiento creativo, para generar propuestas nuevas, ingeniosas y realmente movilizadora de capacidades para imaginar soluciones, implementar formas prácticas y lidiar flexiblemente con lo complejo.



- c) Pensamiento innovador, para generar procedimientos, políticas y estrategias; relevante para conducir hacia la administración inteligente de valores agregados de estados sucesivos de plusvalía para los grandes conceptos e ideas fuerza.
- d) Pensamiento avanzado, para impactar con esfuerzos pioneros que abren brechas nuevas, que vuelven vanguardistas a las iniciativas y que hacen que instituciones, personas y liderazgos se adelanten a sus tiempos.
- e) Pensamiento prospectivo, para imaginar los futuros deseables y adversos; propiciar sinergias y tratamientos en tiempo presente, asumiéndolos en sentido de alta probabilidad pero para adecuarse a la gestión de los retos.
- f) Gestión del talento humano, para identificar apoyos, personas claves, reubicar sus talentos y habilidades y generar una capacidad significativa de rendimiento y compromiso.

Todo lo anterior con el conocimiento (saber acumulado, oportuno y apropiado); la inteligencia (para advertir consecuencias); el discernimiento (para diferenciar rutas fáciles, equivocadas, inoportunas o ruinosas); la prudencia (para saber cuándo hacer un alto, plantearse alternativas o aceptar variantes de las rutas originalmente concebidas y finalmente con sabiduría (para aprender de todos, extraer lo mejor de los otros incluyendo a nuestros críticos, amigos y enemigos). Con la disposición de aprender, y extraer y procesar lecciones de la escuela de la vida misma. Esta es una base para una filosofía de trabajo muy superior a la cultura de escasez y miseria intelectual que actualmente invade a la civilización contemporánea en todos los frentes.





CONOZCA MÁS

* Libros



* Web



* Cine



* Publications



* Web



* Film

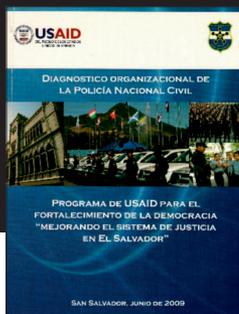


FURTHER READING





LIBROS



Checchi and Company Consulting, Inc. **“Diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil. Programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia Mejorando el Sistema de Justicia en El Salvador.”**

Primera Edición. Año 2009. 275 páginas

Diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil

El diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil fue desarrollado en junio del año 2009, por la firma consultora Checchi and Company Consulting, Inc., en el marco del Programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia “Mejorando el sistema de justicia en El Salvador”; en este esfuerzo se formularon los objetivos siguientes: a) Identificar y analizar las variables que inciden en la eficacia y eficiencia institucional; b) Evaluar el entorno de la Policía Nacional Civil; c) Evaluar la situación interna de la institución; d) Determinar la situación reciente identificando áreas de mejora, riesgos y oportunidades y e) Recomendar líneas estratégicas que se conviertan en insumos para la planeación estratégica de la PNC.

Para evaluar el entorno de la Policía Nacional Civil se utilizó como fuentes a la ciudadanía, los usuarios directos, instituciones relacionadas, estudios sobre la institución y publicaciones de la prensa. La evaluación de la situación interna se desarrolló a través del análisis de las áreas organizacionales, leyes y reglamentos, percepciones del personal policial y documentación que respalda su accionar. La metodología empleada permitió la sinergia intelectual de todos los participantes, a través de las mesas de trabajo, focus groups, intercambio de opiniones y percepciones, observación de la realidad.

La metodología de trabajo comprendió las siguientes actividades: diseño de métodos e instrumentos para recolectar información, recolección de información y datos externos e internos, representación gráfica de la información, talleres de trabajo, análisis de la información, estructuración de un marco de recomendaciones a corto, mediano y largo plazo.

Como resultado de la evaluación realizada se formularon siete líneas estratégicas sobre las cuales se diseñó el Modelo del Sistema Policial:

Línea 1: Enfoque a los grupos de interés; se desarrolló con base al estudio de 7 variables críticas (despliegue territorial, actuación policial, patrullaje, investigación criminal, credibilidad, atención ciudadana y prevención y



disuasión), a través de las cuales se establece la relación entre la percepción ciudadana y el funcionamiento esperado por la sociedad.

Línea 2: Sistematización de las interrelaciones de la PNC con otras instituciones; se desarrolló mediante la elaboración de una matriz de relaciones entre la PNC y los demás entes estatales vinculados a la seguridad pública.

Línea 3: Gestión de los procesos de la institución policial; del análisis realizado para esta línea se concluyó que es necesario como prioridad la gestión de tres procesos fundamentales: prevención del delito; combate a la delincuencia y carrera policial.

Línea 4: Gestión Humana; basada en el desarrollo organizacional de la institución policial, pretende superar la desmotivación generalizada que existe en el personal de todos los niveles.

Línea 5: Gestión de los recursos; esta línea estratégica busca facilitar la consecución de los presupuestos, a través de la correcta asignación, distribución y utilización de los mismos, en congruencia a la estrategia institucional.

Línea 6: Gestión de la calidad; un proceso de modernización del Estado vinculada a la mejora de la gestión y de la prestación de servicios.

Línea 7: Direccionamiento estratégico; insumo fundamental para el desarrollo y evolución de la planeación estratégica y operativa de la institución; este análisis permite establecer si el desempeño y funcionamiento de la PNC está alineado con su pensamiento estratégico.

Luego de desarrollar a profundidad cada línea estratégica propuesta, se presentó el modelo de implementación de las referidas líneas. Este modelo es un esquema que representa la interrelación dinámica que existe entre cada línea, para generar como resultado una institución policial más eficaz y eficiente. Las recomendaciones derivadas de los análisis del modelo de implementación, pueden convertirse en potenciales áreas de mejora organizacionales.

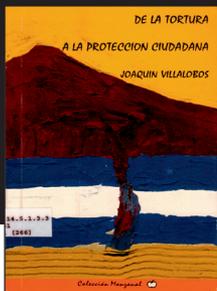
De las conclusiones y recomendaciones generales derivadas del diagnóstico, se destacan las siguientes: a) El organigrama de la PNC posee altos niveles de fragmentación y esto no le permite responder a la velocidad de la demanda ciudadana; se recomienda hacer una descentralización organizativa; b) Falta de una estrecha interrelación entre el Centro de Inteligencia Policial

con Investigaciones y Seguridad Pública; c) La no compatibilidad de las estrategias, lineamientos, estructura orgánica, normativas de investigación criminal, integridad y oportunidad de la información, con la realidad de la violencia delictiva y la situación del país para brindar una respuesta eficaz.

En el diagnóstico se destaca el potencial humano y profesional con el que cuenta la institución, lo que le permite proyectar su reforma, desarrollo y mejora, pero presenta obstáculos y dificultades relacionadas a las tasas de violencia actuales y a la presión social y política que ello genera.

El diagnóstico realizado resulta relevante en tanto que permite a la institución policial retomar las recomendaciones derivadas de los análisis de la información recolectada. Es conveniente evaluar la posibilidad de desarrollar un nuevo diagnóstico de este tipo, aplicable para el período actual y de acuerdo a las nuevas realidades de la sociedad salvadoreña y a las medidas extraordinarias tomadas en los años recientes en materia de seguridad.

Sinopsis elaborada por Alejandra Patricia Gutiérrez Portillo
Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública



Joaquín Villalobos Huevo. “**De la tortura a la protección ciudadana**”. Instituto para un Nuevo El Salvador INELSA. Primera Edición. Año 2000. 175 páginas.

De la tortura a la protección ciudadana

El libro en cuestión constituye una referencia importante para comprender el proceso de reforma policial en El Salvador, el cual se aborda desde una posición privilegiada por uno de los protagonistas del mismo, se trata de un ex comandante de la insurgencia que participó en la negociación para poner fin al conflicto armado interno (1980-1992), marco en el que se generó una nueva institucionalidad, tal fue el caso del nacimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador.

Sin embargo, no debe pensar el lector que se trata de un libro testimonial o desprovisto de contrapuntos, pues el documento resulta de una tesis de maestría que el autor desarrolló en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Está elaborado con un formato académico y cuenta con información privilegiada en cuanto a datos clave del período de negociación y posterior a la firma de la paz.

Lo que ocurrió en El Salvador ciertamente fue una reforma policial, porque se transitó de un modelo de seguridad pública anclado en la lógica de la guerra fría a uno surgido de la influencia internacional, sobre todo de ciertos países desarrollados con lógicas de desarrollo menos polarizantes o que habían ganado cierta estabilidad política interna. Es decir, se trató del surgimiento de una nueva policía profesionalizada, con finalidad estratégica diferente y adecuaciones organizativas *ad hoc*.

La temática de reforma policial no puede reducirse al asunto de los procesos de democratización, ya que encierra en su seno una complejidad inherente a la gestión de organizaciones en cuanto a talento humano, programas, recursos, doctrina y estructura organizativa. Incluso, la academia debe analizar la pertinencia del término reforma policial, en tanto que su uso pareciera impreciso en ciertos momentos ya que suele llamársele reforma a cualquier proceso de cambio organizativo normal que implementa una fuerza pública como parte de sus ajustes ordinarios. Es decir, debe precisarse con claridad cuál es el objeto de acción de una reforma policial, cómo se diferencia de otros temas conexos y qué limitantes posee, de lo contrario, podría convertirse en una palabra cómoda pero inadecuada para comprender toda la complejidad inherente a la gestión de los cuerpos policiales.

La pregunta central en el caso salvadoreño es ¿Por qué ocurrió la reforma policial? Y su respuesta no puede entenderse sino mediante el título del libro que se reseña: “*De la tortura a la protección ciudadana*”, es decir, que la reforma surge como condicionamiento político de las fuerzas insurgentes en dos sentidos: a) Para garantizar su reincorporación a la vida civil y obtener garantías sociales y de seguridad; y b) Como una reivindicación anclada en las causas políticas del conflicto armado interno relacionadas con abusos de poder y uso discrecional de la fuerza pública como garante del orden político.

Otra pregunta central sería: ¿Para qué realizar la reforma policial? Respuesta que está profundamente relacionada con la del párrafo anterior, pero que debe recibir retroalimentación de los nuevos contextos. Es decir, si bien la reforma ocurrió como resultado de la negociación entre grupos insurgentes y el Gobierno de El Salvador, su objetivo estratégico no debe situarse de manera automática en resolver demandas y causas del conflicto interno, sino en cuanto a su aporte al país y al proceso de construcción de la paz; esto es, cómo ayudó la reforma a enfrentar los retos de la criminalidad postconflicto y cómo ha sido su rendimiento para proveer paz y seguridad a los habitantes. En el contexto actual, vale hacerse la misma pregunta si se planteara de nuevo una reforma policial en El Salvador, para lo cual es fundamental tener claro cuál es el rumbo estratégico que se le quiere dar al ramo de la seguridad pública frente a su misión de país.

Adicionalmente, vale la pena cuestionarse la influencia de la comunidad internacional para generar cierto tipo de cuerpos policiales con sistemas doctrinarios homologados; pero sin precisar el aspecto operativo que resulta clave para lograr efectividad. No está de más reafirmar que los cuerpos policiales deben responder a las complejidades de su entorno para cumplir su misión estratégica, de lo contrario pareciera que se imponen agendas externas acerca de la organización de la seguridad pública.

El libro desarrolla algunos aspectos interesantes sobre el surgimiento de la Policía Nacional Civil en El Salvador y resaltan de manera especial ciertos problemas detectados en su funcionamiento; estos problemas son importantes porque contrastan con otras versiones sobre el tema donde se abordan los aspectos doctrinales de la reforma, pero no su efectividad con su misión institucional relacionada con la seguridad pública. Vale decir que pocos textos abordan las estrategias de control social y territorial implementadas por la nueva policía y si estas fueron funcionales. Este documento permite adentrarse en la cuestión de cómo aportó la reforma para garantizar seguridad a los habitantes más allá de los modelos teóricos

abstractos. En dicho sentido, se analiza la influencia de ex militares y ex guerrilleros en la nueva fuerza pública, la idoneidad de las zonas para el despliegue policial, los vacíos de autoridad en el territorio, entre otros aspectos.

La conclusión del autor es que se evidencian importantes avances en la Policía respecto de los cuerpos antecesores, sin embargo advierte que dicha situación no es irreversible pues existen impedimentos estructurales para hacer avanzar a la PNC en su profesionalismo y efectividad; tales como la polarización política en el país, la ineficiencia del sistema judicial, la impunidad ante la corrupción, así como la grave situación socioeconómica en general. La hipótesis que subyace es que los cuerpos policiales no pueden construir la seguridad y la paz por sí solos si no es con el apoyo del resto de instituciones.

Vale decir, que junto a este libro hacen falta otros textos que provengan de las fuerzas gubernamentales presentes en la negociación del conflicto interno en El Salvador, quienes también aportaron al diseño de la nueva policía. Con ellos se complementaría el panorama a fin de obtener mejores análisis.

Este libro constituye una referencia necesaria para comprender la reforma policial en El Salvador y su desarrollo temprano, el cual debe ser analizado desde la perspectiva académica pero también desde el ámbito policial, pues su lectura podría aportar elementos para comprender problemas del presente y desmitificar, en cierta medida, procesos históricos que deben analizarse contrastando fuentes.

Sinopsis elaborada por Augusto Rigoberto López Ramírez

Centro de Investigación Científica
Academia Nacional de Seguridad Pública



Patricia Arias / Héctor Rosada Granados / Marcelo Fabián Saín. **“Reformas policiales en América Latina principios y lineamientos progresistas”**.

Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>

Reformas policiales en América Latina principios y lineamientos progresistas

El libro hace parte de las publicaciones del Programa de Cooperación en Seguridad Regional del Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe de la FES, encargado de apoyar las actividades que realizan grupos de trabajo, nacionales o regionales, que analizan y debaten asuntos de geopolítica, defensa y seguridad regional y pública.

Los autores plantean que en América Latina desde la década de los noventa, se han venido generando procesos de reforma en las fuerzas policiales, atendiendo a las nuevas condiciones de democracia de los diferentes países, la generación y mutación del delito, así como la responsabilidad de las instituciones policiales frente a las nuevas demandas de seguridad ciudadana. Reformas que en su gran mayoría fueron parciales, careciendo del apoyo político y enfrentando resistencia interna en cada institución policial, por lo tanto no se pudieron desarrollar con la amplitud y profundidad requerida.

El libro presenta principios y propuestas de cómo debería ser la policía y sus modelos organizacionales, los cuales se estructuran con base a las funciones que por misionalidad deben cumplir, teniendo en cuenta los componentes de la nueva policía y sus relaciones con la comunidad y autoridades civiles.

Se presenta un análisis del contexto de la reforma policial, visto desde los antecedentes históricos, es así como a mediados de las década de los ochenta y principios de los noventa América Latina vivió una serie de procesos que determinaron la dinámica de los intentos de reforma y fortalecimiento de los sectores de seguridad en la región. En este período se terminaron algunos conflictos armados internos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, al mismo tiempo en algunos países de Suramérica se retornaba a la democracia. Paralelo a ello en la gran mayoría de los países se generaron cambios profundos en sus economías, cambios que se evidenciaron en la desigualdad tanto económica y social, trayendo como resultado el desempleo y la informalidad. Esto hizo aumentar la percepción



de inseguridad de la ciudadanía, lo que sumado a su vulnerabilidad frente a la corrupción generó gran desconfianza hacia las instituciones policiales.

Desde la seguridad en América Latina, los autores presentan algunos datos contundentes; y que se recogen en la siguiente cita textual:

“Cifras de homicidios en 2010, la tasa por cada 100.000 habitantes de (15,6), superada solo por África (17,4) y muy por encima del promedio mundial (6,9). La victimización, indicador que muestra el número de personas que reportan, aunque no necesariamente denuncian, haber sido asaltadas, agredidas o víctimas de algún delito, ha sido medida por el Latinobarómetro desde 1995. Entre ese año y 2001 creció significativamente, al pasar de 29% a 43%, para caer a 32% en 2006. Desde ese momento ha fluctuado ligeramente, y en 2010 era de 31% (Costa, 2012). (P. 10)”

Ante este panorama de inseguridad y la poca efectividad de las autoridades, el ciudadano buscó nuevas formas de auto protección, entre las cuales se optó por separarse de los espacios políticos, como lo mencionan los autores “renunciando a su derecho de participar en un nuevo ordenamiento democrático, evadiendo también la actividad pública, el confinamiento en su hogar, la compra de protección privada, con más riesgo que seguridad, y el incremento en la adquisición de armamento” (P. 14).

Las instituciones policiales y su funcionamiento pasaron a ser en la agenda pública de suma importancia en razón del impacto público que genera la inseguridad en cada país. Las policías latinoamericanas son muy diversas en su estructura y funcionamiento, no es posible identificar un modelo único, en países como Argentina y México hay diversos cuerpos de policía entre los cuales no existe coordinación, de igual forma existen países como Colombia, Guatemala y El Salvador que tienen un único cuerpo policial, sin embargo, históricamente la estructura funcional de todos estos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, esto ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, dificultando la comunicación entre los niveles jerárquicos.

En Brasil, Honduras, México y otros países, la investigación de delitos es tarea de las policías judiciales, y las labores de prevención son asumidas por una policía distinta, en Perú y en buena parte de las provincias de Argentina, la investigación y la prevención están a cargo de un solo cuerpo policial. En conclusión el elemento común que se presenta en la mayoría de los países de la región, es que no existe claridad en cuanto a las funciones de seguridad pública, hay carencia en diferenciar lo que deben cumplir

las fuerzas policiales y las militares, ya que tradicionalmente han venido realizando tareas de seguridad pública. Esta falta de claridad ha generado que las funciones se superpongan y actualmente muchas policías operan con base a doctrinas militares lo cual ha impactado su comportamiento frente a la ciudadanía, llevado a numerosas violaciones de derechos humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no los prepara para la interacción con la comunidad.

Es importante entender que la formación, el entrenamiento y la capacitación deben ir orientados a atender las modalidades de policía y su impacto sobre el delito, actualmente se da más importancia a la estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones, funciones, equipamiento e infraestructura. Actualmente se privilegian carreras profesionales de diferentes disciplinas, dejando a un lado la esencia policial, existe la necesidad de desarrollar temáticas que permitan formar a un profesional en policía, que tenga los conocimientos necesarios para dar respuesta a las necesidades de seguridad que la comunidad requiere.

Se plantea, entre los obstáculos que no permiten una reforma adecuada de las policías de Latinoamérica, los siguientes: a) La ausencia de un diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías, se desconoce casi por completo su cultura institucional, sus bases doctrinales y sus formas de concebir e interpretar su trabajo; b) Falta de dispositivos políticos e institucionales especializados en la dirección y administración de las policías, porque esas funciones han sido ejercidas por sus cúpulas, sin injerencia político institucional externa; c) El desconocimiento gubernamental y político de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía, los gobiernos, y la dirigencia política en general; d) Finalmente, el último obstáculo es una visión política de la reforma policial que la considera un proceso institucional complejo cuyo desarrollo no reportará réditos políticos tangibles e inmediatos.

Existe desconfianza en las instituciones policiales de Latinoamérica, la presión política, ciudadana y mediática ha llevado a que se den los espacios para la participación de los militares en asuntos de seguridad pública, incluso por fuera de los estados de excepción, como lo plantean los autores.

Se requiere de decisiones estratégicas de política criminal que no pueden quedar al azar ni ser coyunturales, por las consecuencias de incorporar en tareas de seguridad pública a estamentos cuya formación responde a lógicas y fines muy distintos de aquellos para los cuales existen los cuerpos policiales. Además, el cuidado y fortalecimiento de las instituciones supone el resguardo de sus funciones, por lo que deben hacerse todos los



esfuerzos para que el rol policial y el de las fuerzas armadas se establezcan con la mayor claridad. (p. 23).

Hay dos conclusiones que plantean los autores del porqué es necesaria la diferenciación de roles:

“Las fuerzas armadas están entrenadas y organizadas bajo la lógica de destruir al enemigo, para lo cual se enfatiza la jerarquía, la disciplina, la obediencia y lealtad, y la reserva y el secreto de sus acciones. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos los ejércitos han tendido a resistirse a la supervisión y el control civil”.

“las policías son entrenadas y organizadas para resolver problemas, prevenir y controlar el delito, así como para mantener el orden público, operando en cercana colaboración con la sociedad y haciendo un uso proporcional de la fuerza al cumplir con sus tareas. La policía debe ser receptiva a los controles del gobierno y de la sociedad civil, sus acciones son visibles y están sujetas al escrutinio público”. (p. 24).

Se plantea un modelo de policía ideal con algunas características esenciales:

La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo, las instituciones policiales hacen parte de un sistema político, siendo éste uno de los bienes o servicios que este produce y entrega al entorno social, como institución depositaria de un poder excepcional que le permite hacer uso de la fuerza para cumplir con su fin. Los autores plantean “como instrumento del poder que le asigna su misión y funciones, es un servicio público visible que debería ser accesible al requerimiento de todos, y, también, un cuerpo profesional con intereses y problemas propios” (p.25). Siendo parte de los controles sociales organizados e institucionalizados del Estado, la policía tiene como tarea hacer uso de la fuerza para contrarrestar las presiones sociales externas que conducen a las personas a actuar en contra de las normas establecidas.

Una institución desmilitarizada. Se plantea que la desmilitarización de la policía implica reformular sus bases simbólicas y su estructura orgánica y funcional, concibiéndola como institución civil armada.

Pública, civilista y no política. Las policías en Latinoamérica tienen un carácter público lo cual demanda autonomía frente a presiones, intereses y agendas de cualquier naturaleza, para garantizar su vocación como cuerpo profesional que presta un servicio público y evitar su conversión en instrumento de intereses ajenos a su misión fundamental. Su carácter civil

determina que las funciones policiales estén claramente definidas dentro del ámbito de la seguridad pública, de acuerdo con lo establecido por la ley. La institución debe ser por tanto un organismo público políticamente neutro.

Con claridad en sus funciones. Las funciones de las instituciones policiales deben orientarse a la prevención policial y la investigación criminal, la estructura institucional ha de ser clara en cuanto al cumplimiento de cada función y los perfiles adecuados para desempeñarlas, e incluir instancias de coordinación entre ellas.

Con un modelo y estructura orgánica apropiados. Actualmente la gran mayoría de estructuras de las instituciones policiales son rígidas y jerárquicas. El modelo de estructura debe corresponder a sus funciones básicas, con elementos de gestión que definan sus funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, procesos y procedimientos e indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial.

Formada y capacitada adecuadamente. Es necesario realizar nuevos modelos policiales los cuales deben estar ajustados a una carrera policial definida, esto va de la mano con la formación que requiere el funcionario de policía para un desempeño adecuado en el campo institucional. Como lo plantean los autores “el diseño y la enseñanza de los programas de formación, profesionalización y especialización del recurso humano destinado a las diversas labores policiales” (p.32).

Bien equipada. Para que un cuerpo de policía pueda cumplir sus funciones adecuadamente es necesario garantizar el presupuesto requerido, como el gasto en equipamiento, estableciendo la necesidad y conveniencia de su adquisición. Esto se debe hacer con indicadores coherentes con los objetivos y metas en materia de seguridad.

Cercana a los gobiernos locales y con proximidad a la comunidad. Es recomendable por razones de tipo operativo que los nuevos modelos de policía sean descentralizados en materia de potestades y recursos, todo mediante un proceso paulatino de coordinación con sus autoridades, con el fin de alimentar los procesos locales de decisión. De igual forma es necesario establecer y consolidar las relaciones entre la institución y las comunidades, mediante una labor respetuosa y eficiente de los cuerpos policiales. Todo mediante la legitimidad y confianza hacia su policía, mediante la construcción de confianza por parte de la ciudadanía habrá mayor información o ayuda, se presentarán las denuncias sobre asuntos que lo ameriten.



Por otro lado, cuando se habla de reforma policial se debe tener en cuenta que es un proceso complejo que implica reestructuración desde lo doctrinal, orgánica y funcional, se plantean ocho dimensiones fundamentales para los cambios institucionales: a) Las funciones de la institución policial y del trabajo policial; b) La organización; c) La profesión policial; d) La educación; e) La formación; f) La profesionalización del reclutamiento; g) La infraestructura y el equipamiento; h) El control y la evaluación.

En conclusión para las democracias latinoamericanas la reforma policial es una tarea pendiente, aunque ya algunas han sido reformadas es necesario entender que implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo, no solo desde lo doctrinal, organizativo y funcional, sino que debe darse desde el modo tradicional de relacionamiento con las autoridades gubernamentales y el trabajo con la ciudadanía.

Es pertinente afirmar que muchos cuerpos de policía de Latinoamérica están diseñados para atender los casos una vez ocurren, las policías deben orientar su formación a la prevención del delito, un trabajo más comunitario, la formación debe ser más integral, además de la investigación criminal, es necesario formar líderes que mediante un trabajo conjunto con la ciudadanía, puedan prevenir y evitar la comisión de delitos.

Asumir que una política de seguridad pública democrática implica que los responsables en los gobiernos, junto con las instancias competentes de la sociedad civil, “generen estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos”, abordando la problemática criminal desde un ordenamiento jurídico acorde, con instituciones policiales altamente efectivas.

En conclusión para las democracias latinoamericanas las reformas policiales es una tarea pendiente, aunque ya algunas han sido reformadas es necesario entender que implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo, no solo desde lo doctrinal, organizativo y funcional, sino que debe darse desde el modo tradicional de relacionamiento con las autoridades gubernamentales y el trabajo con la ciudadanía. Lo cual requiere el compromiso no solo de la institución, es necesario contar con la participación del estamento político de cada país, teniendo en cuenta la importancia que implica para una sociedad, contar con un cuerpo de policía que dé respuesta oportuna y acorde a las necesidades de convivencia y seguridad pública.

Sinopsis elaborada por Mayor Germán Rafael Sierra Chaparro
Vicerrector Académico - DINA
Policía Nacional de Colombia.



Shai André Divon, “Police Reform and Power in Post Conflict Societies – A Conceptual Map for Analysis”. *European Journal of Policing Studies (EJPS)*. July, 2016.

Recuperado de: <http://www.maklu-online.eu/en/tijdschrift/ejps/online-first/online-first/police-reform-and-power-post-conflict-societies/>

Police Reform and Power in Post Conflict Societies – A Conceptual Map for Analysis

(Poder y reforma policial en sociedades posconflicto. Un mapa conceptual)

Marco de referencia

El artículo presenta un marco conceptual para llenar el vacío entre conceptos y contextos. Se aproxima a experiencias de cooperación internacional e identifica mecanismos que debilitan reformas de seguridad pública en sociedades posconflicto. Sostiene que aun cuando los contextos varían, existen características generales que sujetan las interacciones y resultados a relaciones de poder de diferente índole. Se parte de la necesidad de una perspectiva holística sobre las reformas de seguridad pública que abarcan varios niveles: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Para conseguirlo propone un marco teórico que reúne diferentes concepciones para entender mejor los conductos que forman el poder así como sus efectos intencionales y no intencionales.

En cuanto a las reformas de seguridad, el autor analiza cómo el poder influye en las reformas que provienen desde afuera, es decir, por parte de la cooperación internacional. También examina cómo el poder configura la brecha entre el contexto y los conceptos. El autor sostiene que las teorías de poder desarrollados por Michel Foucault y Steven Lukes revelan pautas entre donantes y receptores de asistencia en las reformas de seguridad pública, y que esas pautas ayudan a explicar el vacío identificado entre conceptos y contextos.

La policía se encuentra posicionada entre el Estado y la población. Vela tanto por los intereses del Estado como por el bienestar de la población. Actúa para que las leyes se cumplan y asiste la población en cuanto a orden y seguridad. Basándose en el significado popular, el autor demuestra que la palabra policía no solo denota una organización comunitaria que vela por el orden; sino que conlleva también la idea que la ausencia o presencia de organizaciones policiales y demarca la frontera entre un Estado civilizado y un Estado bárbaro.



Reformas de seguridad pública, cooperación internacional y poder: observando el problema

El autor ahora se acerca a la pregunta principal: ¿Cómo es que buenas intenciones (por ejemplo las expresadas en los conceptos de la ONU y otras organizaciones internacionales sobre seguridad pública y sus reformas) no siempre surten los efectos deseados en las sociedades posconflicto? Esto hace referencia al vacío entre contextos y conceptos ante mencionado, el cual se ha podido observar en varios intentos de reformar el sector de la policía en países como Liberia, Kosovo, Timor del Este, Irak, Afganistán, Nepal, Sierra Leona, Haití entre otras. El marco conceptual desarrollado explica ese vacío, partiendo de los efectos no intencionados de estas reformas y usando una gama de teorías para dirigirse hacia los conductos del poder, sus proyecciones y transformaciones.

El autor pone el ejemplo de apropiación o responsabilización (“Ownership”) para ilustrar el vacío entre contextos y conceptos o efectos no intencionados. Intervenciones que se basan en este concepto siguen ciertas pautas que definen medios y objetivos, y por ende, contienen un elemento distributivo de poder en cuanto a que empoderan a instituciones nacionales para que persigan sus propias agendas.

Teorías de poder

Michel Foucault

Este autor entiende el poder como una fuerza histórica que forma identidades y conocimientos en un continuo intercambio que, con el tiempo, llega a constituir las “verdades” en las cuales se basan las sociedades. Poder está estrechamente ligado a nociones de identidad, instituciones y conocimientos que se consideran como válidos y aceptables. Según el autor, esto se presta particularmente para analizar las dinámicas entre donantes y receptores, ya que esta relación traspasa identidades, contextos institucionales y conocimientos.

Foucault no entendía el poder solo como la imposición de voluntades entre actores, sino también como algo que se manifiesta en un “régimen de verdad” que afecta el modo de pensar y la percepción de la realidad.

En relación con la reforma de la seguridad pública es relevante la noción gobernabilidad. Denota cómo los modos de pensar sobre gobierno y Estado afectan la institucionalidad y la organización de la seguridad pública. Resulta en algo que Foucault llamó poder orgánico, capaz de ejercer control

mediante datos que describen la población en términos fisiológicos, tales como mortalidad, natalidad, nutrición, etcétera; que se basan en procesos vitales para la supervivencia del individuo.

Lukes

Este autor se enfoca en estrategias de dominación, es decir en modos que aseguran que el poder resulte eficaz o, bajando al plano personal, que quienes reciben la proyección de poder actúen de manera consistente con la voluntad de quien lo proyectó sobre ellos. Este concepto indica un potencial bastante grande para que se produzcan vacíos entre “cómo la persona A entiende la obediencia de B” y “como B obedece de hecho las órdenes de A”.

Lukes identifica tres modos de ejercer poder: coerción, manipulación e ideología. El primero usa la fuerza, el segundo influye en las posibilidades de actuar en cuanto limita las opciones en ciertas circunstancias, y el tercero usa medios e instituciones para influir en el modo de pensar de los sujetos.

En base a esto se deduce que intervenciones encaminadas a reformas de seguridad pública en sociedades posconflicto, pueden tener efectos no intencionados o intencionados en cuanto cambian las existentes relaciones de poder, empoderando actores que utilizan los recursos provenientes de organizaciones internacionales para reforzar su influencia y control.

Poder como punto de vista sobre las reformas de seguridad pública

El marco conceptual tiene tres niveles de análisis.

- El primer nivel, inspirado por Foucault, analiza las motivaciones tras las intervenciones por reformas de seguridad pública, tomando en cuenta diferentes identidades y conocimientos derivados del “régimen de verdad”.
- El segundo nivel consiste en analizar las estrategias (inspirado en Lukes) que se usan para lograr los objetivos planteados.
- El tercer nivel se enfoca en los actores que reciben la proyección de poder del donante y en sus reacciones, sus posibilidades de resistir o cambiar los modelos conceptuales del donante.

El autor sostiene, basado en su análisis teórico, que cuando el poder es usado para lograr ciertos objetivos, siempre conlleva el empoderamiento intencionado o no intencionado de quien recibe la proyección de poder.



Consecuencias no intencionadas se producen siempre, cuando en el afán de lograr un objetivo mediante ciertos comportamientos se dan otros comportamientos no intencionados que afectan ese objetivo negativamente.

El autor cita el ejemplo de la reforma de seguridad pública en Bosnia y Herzegovina (ByH) por parte de la Unión Europea (UE). La UE utiliza diferentes dimensiones de poder encontrados anteriormente en los conceptos de Luke, tales como limitar las opciones, condicionando acceso a la UE por los esfuerzos de ByH de cambiar su institucionalidad a modo de un Estado liberal. También utiliza poder a través del “régimen de verdad” que se expresa en las denominadas “mejores prácticas”. Pero también se observan los efectos no intencionados del empoderamiento en ByH donde los actores se servían de los recursos recibidos para desarrollar sus propias agendas que estaban más arraigadas en los contextos culturales, étnicos y sociales.

Liberia es otro caso mencionado por el autor. En este país la ONU comisionó la reforma del sector de la seguridad pública después de la segunda guerra civil que terminó en 2003. En esta experiencia las ideas sobre el adecuado funcionamiento de instituciones chocaron con el sistema segmentado de justicia que existe en ese país, donde la justicia formal se limita a la capital Monrovia mientras que en el resto del territorio la gente recurre a prácticas consuetudinarias. A eso se añadía la desconfianza generalizada hacia instituciones estatales y episodios de abuso de poder por parte de los agentes de la policía al lado de esfuerzos de actores no gubernamentales para fortalecer las prácticas consuetudinarias.

Conclusión

El autor reseña cuatro diferentes conceptos de seguridad pública.

- Primero, la seguridad pública como parte del orden constitucional del Estado y sus raíces históricas. Hay una conexión importante entre los roles de la policía y la construcción de identidades en el tiempo.
- Segundo, seguridad pública como una institución impuesta por un actor hegemónico sobre otro actor hegemónico (en el caso de sociedades posconflicto que reciben asistencia de la cooperación internacional). Esta noción a menudo asocia policía con un instrumento de poder que se usa tanto por la cooperación internacional como por el Estado que recibe la asistencia.

- Tercero, seguridad pública como institución establecida para que un grupo de personas se encargue para velar por el orden y el respeto de la ley. En este caso, la policía es un proyector directo de poder que se ejerce a través de sus agentes en colaboración con muchos otros actores y dentro de un contexto socio-cultural e histórico dado.
- Cuarto, seguridad pública como un ente que empodera a sus miembros con medios, entrenamiento y legitimidad. Como tal, conlleva al empoderamiento del Estado, de la élite u otros grupos, dependiendo del contexto.

Discusión

El artículo toca un importante punto: ¿Cómo lograr los objetivos de las reformas de seguridad pública en Estados posconflicto? Esto se aproxima a las complejas relaciones que existen entre donantes, las instituciones y actores nacionales; así como a las dinámicas que se derivan de ahí en cuanto al empoderamiento doméstico de ciertos actores y las consecuencias intencionadas y no intencionadas que se producen a raíz de eso.

El marco teórico o mapa conceptual que se desarrolla es bastante comprensivo porque abarca el problema de manera integral usando las teorías de Lukes y Foucault. De ahí se desprende que reformas de seguridad pública impulsadas por donantes siempre conllevan al empoderamiento de actores domésticos y pueden derivar en consecuencias no intencionadas, que afectan de manera negativa los objetivos que se intentan lograr. Esto se ilustra en forma compacta por dos ejemplos de reformas de la policía en Bosnia y Herzegovina y en Liberia.

Desde una perspectiva sistémica se podría quizá complementar el mapa conceptual, por la idea que el poder es un medio de comunicación; que permite encadenar acciones porque es el único medio de comunicación en que la acción de alguien resulta en la acción de alguien más. Por cierto no contempla intenciones como algo que existe fuera de un discurso, sino solamente dentro de él. Los conceptos de intencionalidad y no-intencionalidad de ciertas intervenciones tendrían que reexaminarse tomando en cuenta qué intenciones cumplen ciertas funciones dentro de la comunicación, sobre todo para atribuir resultados a actores.

Sinopsis elaborada por Dr. Benjamín Badura

Universität Potsdam, Alemania

CINE 

TÍTULO ORIGINAL: The Whistleblower;
AÑO: 2010; **DURACIÓN:** 112 minutos;
PAÍS: Canadá; **DIRECCIÓN:** Larysa Kondracki;
GUIÓN: Larysa Kondracki y Eilis Kirwan;

MÚSICA: Mychael Danna; **FOTOGRAFÍA:**
 Kieran McGuigan; **REPARTO:** Rachel
 Weisz, Monica Bellucci, Benedict
 Cumberbatch, Vanessa Redgrave, David
 Strathairn, David Hewlett, **PRODUCTORA:**
 Coproducción Alemania-Canadá; First
 Generation Films / Barry Films / Mandalay
 Vision / Primary Productions / Voltage
 Pictures; **GÉNERO:** Drama, basado en
 hechos reales

The Whistleblower (La verdad oculta)

Katheryn Bolkovac, oficial de la Policía de Nebraska, Estados Unidos, atravesaba una crisis emocional y económica. En la búsqueda por superar esta situación, decide unirse al contingente de policías integrantes de Naciones Unidas en Bosnia, lugar en el que se da cuenta de conductas inapropiadas que ponen en entredicho los códigos de moral de los funcionarios de esa organización internacional al evidenciar los altos niveles de corrupción e involucramiento en el delito transnacional de trata de personas.

Desde sus primeras intervenciones en la ONU, Katheryn se decepcionó al enfrentar la despreocupada actitud de los funcionarios de la organización, para contribuir a la construcción de la paz y la superación de los problemas que se derivaron del conflicto armado en Bosnia. Advirtió que las autoridades locales del país y funcionarios de las fuerzas de paz en Bosnia, actuaban en alianza entre ellas, permitían y participaban en el tráfico de niñas y adolescentes obligadas a prostituirse. Viéndose directamente involucrados en delitos como violación, raptó y tortura en las víctimas.

En el tiempo que permaneció en Bosnia logró obtener evidencias suficientes de la participación de diplomáticos, militares y policías de la fuerza de paz, involucrados en los delitos. Esta situación generó que fuera despedida de la Misión de las Naciones Unidas, sin causa justificada.

Pese a ello, encontró aliados externos en la lucha contra la impunidad y el crimen organizado, permitiéndole espacios para compartir las evidencias en un medio de comunicación de Inglaterra.

Al hacer público los hechos, los funcionarios involucrados fueron llamados de inmediato a sus países de origen, pero no se les imputó ningún cargo en contra por tener inmunidad diplomática; incluso, el principal encubridor de los hechos y encargado de despedir a Katheryn, trabajaba para el gobierno de los Estados Unidos de América.

El tipo de delito expuesto en la película es considerado como la forma de esclavitud del siglo veintiuno, no quedando exentos, el resto de delitos que son menos perceptibles.

A partir de esta experiencia y otras que han puesto en duda la credibilidad de Naciones Unidas, es importante que los oficiales que asistan a este tipo de misiones se sometan a evaluaciones más rigurosas, previa y durante la participación en el lugar de intervención.

Pero, ¿Cuáles pueden ser las causas que provocan el problema? Algunos claves relevantes serían:

- Las intenciones no altruistas de los oficiales que participan en las misiones. Si bien ello conduce a oportunidades de ingreso económico adicional para ellos, no debe perderse el fin último de las misiones: ayudar a los países a superar los problemas provocados por conflictos sociales; ni mucho menos, abrir brechas para actividades ilícitas aprovechando el desorden interno.
- El encubrimiento de ilícitos *so pretexto* de proteger la imagen de la organización, ante la posibilidad de perder credibilidad y la intención de mantener el *status quo* por el financiamiento recibido de los Estados. Con ello, se impide que la justicia produzca castigos ejemplarizantes.
- Y, lo más importante, es la falta de intervención de los países miembros para poder exigir transparencia y combate a la impunidad en este tipo de organización internacional.

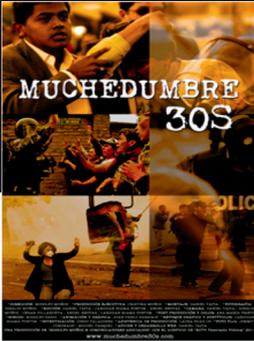
Esta apreciación debe obligar a la realización de evaluaciones permanentes de cuerpos policiales, militares y organizaciones involucradas en la participación en las misiones de paz, considerando los resultados de credibilidad interna de los países y la inversión en evaluaciones de carácter estratégico dirigidas por Naciones Unidas. Además de diseñar un programa que prepare a los funcionarios destinados a realizar esta función, en los que se socialice la cultura de los lugares a intervenir con el fin de conocer sus formas de vida y los problemas que les afectan.



Este tipo de evaluación de las instituciones involucradas obligará a que los gobiernos inicien o continúen el proceso conducente a una nueva forma de trabajo policial, orientada a la vivencia auténtica de los valores y las buenas prácticas entre los funcionarios de estas burocracias internacionales.

Sinopsis elaborada por William Riquelmi Padilla Mirón

Subcomisionado de la Policía Nacional Civil de El Salvador
Jefe de la Unidad de Planificación Institucional,
Academia Nacional de Seguridad Pública



TÍTULO ORIGINAL: Muchedumbre 30s;
AÑO: 2011; **DURACIÓN:** 90 minutos;
PAÍS: Ecuador; **DIRECCIÓN:** Rodolfo Muñoz; **GUIÓN:** Rodolfo Muñoz; **SONIDO:**

Rodolfo Sasig; **PRODUCCIÓN EJECUTIVA:** Cristina Muñoz; **FOTOGRAFÍA:** Ignacio Muñoz; **INVESTIGACIÓN:** Diego Paladines;
GÉNERO: Documental.

Muchedumbre 30s

Antes de pasar a la síntesis de éste material audiovisual, es necesario realizar ciertas precisiones. El objetivo de éstas es lograr la debida comprensión del público académico sobre el documental a ser sintetizado. Es importante dejar en claro que este documental, toma en cuenta únicamente la versión oficial de los hechos, del Gobierno de la República del Ecuador. El documental “Muchedumbre 30-S” llega a pantalla en marzo del año 2011, fecha para la cual aún no se contaba con determinaciones judiciales sobre los hechos. Los testimonios e imágenes presentados con una alta carga emotiva a lo largo del documental, no constituyen la última palabra. De hecho, existen diversas réplicas a la versión oficial presentada; entre éstas destacan “Testimonio de un Comandante”¹ (González, 2014), y, “Mi visión del 30-S”² (Vásconez, 2016), versiones de miembros en servicio pasivo de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que narran los hechos de manera distinta; sin embargo el documental representa un importante material que puede servir de guía para otros Estados y servicios de policía regionales, que necesiten analizar cuáles serían las consecuencias que se podrían originar, al interior de un país, en caso de presentarse una revuelta policial. Aquí la realización de un estudio prospectivo tomaría un rol protagónico, al tratar de imaginar la siguiente situación hipotética: “Un día en la vida de un país de la región, sin servicios policiales”

Los sucesos del 30 de septiembre del año 2010, se encuentran dentro del ámbito de aquellos donde difícilmente la verdad saldrá a la luz; seguramente habrá que esperar mucho tiempo para ello. Se han cumplido ya seis años desde esta fecha, y los ecuatorianos nos enfrentamos a las mismas interrogantes que surgieron ese día: ¿Cuál era el objetivo real de las protestas de los miembros de Fuerzas Armadas y Policía Nacional ecuatorianas?, ¿Qué actores fueron claves en el desenlace violento de la jornada?, y sobretodo ¿Corresponde a los hechos reales la teoría del golpe

- 1 Que el 30 de septiembre de 2010, fue el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, hoy General en servicio pasivo,
- 2 Ex Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador, su libro es una réplica directa que asocia la versión oficial con el objetivo de atacar directamente a la institución policial.



de Estado, o la versión posicionada fue un montaje conveniente que distrajo la atención pública de otros temas cruciales que asediaban la imagen del gobierno de Rafael Correa Delgado?. Es complejo que la verdad salga a la luz, porque las evidencias físicas de los eventos desaparecieron. Empleados de la empresa municipal de aseo lavaron, barrieron las calles, y borraron toda evidencia (Redacción, 2015). De hecho el 30 de noviembre de 2015, se encontró culpables de ocultar evidencia a los funcionarios policiales que entonces cumplían funciones de Jefe de la Policía Judicial, Sub director técnico de la Policía Judicial, Jefe del Departamento de criminalística y Jefe de la Sección de Inspección Ocular técnica de Criminalística (La Hora, 2015a).

Por los motivos antes expuestos, la versión que expone el documental no puede considerarse la única, mucho menos la verdadera. El escenario del 30-S, sintetizado en el documental, se caracteriza por su abundancia de versiones, pero que corresponden a un solo punto de vista, sin evidenciarse contraste alguno.

Síntesis

En el contexto de la inestabilidad política que Ecuador vivió desde 1996, el documental narra la historia de los hechos ocurridos el 30 de septiembre del año 2010. En esta fecha, lo que en primera instancia parecía una revuelta de la Policía Nacional, y de las Fuerzas Armadas del Ecuador; terminó en el secuestro del vulnerable primer mandatario³ y en un intento de golpe de Estado (Muñoz, 2011). El responsable intelectual de todos estos eventos se ubica en la oposición política ecuatoriana, personalizada específicamente en la figura del Ex Presidente ecuatoriano, Coronel de Fuerzas Armadas en Servicio Pasivo, Lucio Gutiérrez Borbúa, y de su partido político Sociedad Patriótica (Muñoz, 2011).

Los protagonistas de los hechos son Rafael Correa Delgado, personal de la Policía Nacional del Ecuador, personal de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, ministros de Estado, medios de comunicación, actores políticos y ciudadanos ecuatorianos. Exceptuando al Presidente de la República, todos los otros actores se movilizaron en dos grupos. El primero reivindicando la restitución del derecho a recibir condecoraciones (personal policial y militar), mientras que el segundo se posicionaba, en defensa de la vida del presidente y de sus actuaciones. El conflicto entre ambos grupos, tuvo como origen la aprobación en la Asamblea Nacional, de una nueva ley de Servicio Público, donde se habían eliminado ciertos beneficios percibidos por servidores policiales y militares.

3 En la fecha, Rafael Correa se encontraba en periodo de rehabilitación de una operación en su rodilla.

El conflicto principal de la historia se encuentra en las demostraciones de desaprobación del personal de Fuerzas Armadas, pero sobretodo de la Policía Nacional, en contra de funcionarios (Ministros de Defensa y del Interior), y del propio Presidente de la República. Reclamos que no son nuevos, puesto que desde hace un año atrás, Inteligencia Militar venía detectando focos de insatisfacción entre dicho personal militar y policial (González, 2014). Los reclamos fueron subiendo poco a poco de tono. En primera instancia se ve cómo a las 8H00 el acceso a la Asamblea Nacional del Ecuador se restringe, las operaciones del Aeropuerto Mariscal Sucre se suspenden, y cómo funcionarios policiales se resisten a salir a cumplir con su trabajo, en el Regimiento Quito Número 1, al norte de la ciudad. A continuación se muestran los intentos de diálogo fallidos con la Policía Nacional, motivo por el cual el Ministro del Interior Gustavo Jalkh y el Presidente Rafael Correa Delgado ingresan al regimiento a dialogar; esto a pesar de que el Contralmirante Jefe de la Casa presidencial le había recomendado, al Presidente, no ir dado el alto riesgo que existía (González, 2014). Posteriormente, el diálogo se imposibilita, los gritos de autoridades y personal policial, así como las palabras ofensivas caracterizan al momento; se lanzan bombas lacrimógenas, por lo que el presidente junto a su caravana, deciden salir del lugar; sin embargo, al poco tiempo, el Presidente decide regresar, lo que cambiará por completo el curso normal de los eventos que están por ocurrir. A su regreso, el presidente hace uso de la palabra mostrando su asombro frente a la actitud hostil de los servidores policiales y evidencia su indignación, al punto de pedir que lo maten, si así lo consideran necesario. Una vez probada la imposibilidad de dialogar, el Presidente intenta regresar a su vehículo y salir del recinto, sin éxito. Los funcionarios policiales impiden, asimismo, que el helicóptero presidencial aterrice en el lugar para evacuarlo; por lo que la seguridad presidencial traslada al Presidente Rafael Correa hasta el hospital de la Policía Nacional, ubicado junto al Regimiento Quito número 1. Todo este recorrido se desenvuelve en un ambiente trágico, ya que el Presidente se encuentra disminuido en sus capacidades físicas (lleva muletas), e intenta abrirse paso entre un grupo numeroso de policías que lanzan bombas lacrimógenas; se suceden largos momentos de angustia ya que no se sabe cuál será el desenlace: Si el presidente podrá salir o si la turba terminará con él. Durante todo el camino se suceden las agresiones y se ve al Presidente rodeado de policías, que no se sabe si están a favor o en contra, y que podrían atentar contra su vida en cualquier momento. Hasta el momento el presidente sufrió empujones, respiró gas pimienta y evitó golpes. Una vez en el hospital, donde ingresó con dificultad, el Presidente es atendido en emergencias debido a su condición; mientras es atendido, policías insurrectos intentan ingresar a emergencias, por lo que



la seguridad del presidente se prepara para lo que consideran el asalto final; preparan sus armas y el propio presidente pide una. Al poco rato, el Presidente ordena se declare el Estado de Excepción⁴, y a través de uno de sus ministros, solicita a la ciudadanía que lo rescaten pues se encuentra secuestrado; esto no hace sino subir la tensión, con lo que se presagian enfrentamientos entre policías y civiles, con las consecuencias del caso; adicionalmente, ante la falta de resultados, se hace cada vez más imperioso el empleo de FFAA (que podrían actuar amparados en la declaración del Estado de Excepción). Al no haber policía, muchedumbres en diferentes ciudades, empiezan con los saqueos.

Pasadas las 14h00, el Comandante General de Fuerzas Armadas, desde las oficinas del Comando Conjunto, se dirige a la ciudadanía, en cadena nacional, pronunciando su respaldo al orden establecido; sin embargo, dada la relativa demora en su pronunciamiento, se generan dudas de su apoyo al presidente o a la insurrección. González (2014) sostendrá años más tarde, que había organizado una rueda de prensa desde la ciudad de Cuenca (al sur del país), a las 10h00, reiterando su respeto a la democracia, pero que la misma no había contado con la suficiente cobertura mediática. En la rueda de prensa de la tarde, el Jefe del Comando Conjunto, sugiere que sería oportuno revisar la nueva ley con la finalidad de apaciguar los ánimos de los insurrectos. En ese sentido, el Ministro de Defensa de la época, evidencia su molestia, ya que nuevamente los militares se volvían en garantes de la democracia, aspecto que había sido suprimido en la Constitución promulgada en 2008 (González, 2014). Paralelamente, los partidos de oposición convocan a una rueda de prensa, donde declaran inconstitucional la ley votada en la Asamblea, el día anterior (29 de septiembre) y proponen la amnistía de todos los que están participando en la revuelta; sin embargo, el gobierno los culpa de lo que consideran es un golpe de Estado en curso. Es necesario señalar que, durante los eventos, los medios de comunicación privados debieron enlazarse a las transmisiones del canal público, único medio autorizado a dar información a lo largo del día; las instalaciones de dicho canal serán más tarde violentadas por un grupo de ciudadanos y miembros de partidos políticos.

Mientras los hechos suscitados tienen lugar, la población ya se encontraba al tanto. Las versiones de la planificación de un posible golpe de Estado por parte de la oposición, eran parte de las ideas posicionadas en el discurso de muchos ciudadanos. Grupos de simpatizantes de Alianza País se movilizan hasta el hospital de la Policía Nacional, para rescatar al Presidente. Se genera un clima de guerra (ráfagas, bombas, muertos,

4 Tipificado en la Ley de Seguridad Pública del Estado, promulgada en 2009

heridos), lo que justifica el uso de principios doctrinarios propios a una situación de confrontación con un enemigo externo (González, 2014). Por espacio de dos horas, asistimos a un teatro de guerra que sobrepasa cualquier ficción propia a una película de terror: Confrontación directa entre policías, militares y civiles con armamento letal y episodios de violencia posteriores a la rebelión, con saldo de varios heridos en el lado militar y civil.

Finalmente a las 21h00, como consecuencia de un operativo militar, Rafael Correa Delgado abandona el hospital de la Policía. Esto sucede en medio de disparos provenientes de distintas direcciones, por lo que el nivel de angustia llega a su clímax. Las escenas del rescate se alternan con testimonios de testigos, parte del equipo de inteligencia militar y familiares de civiles que fallecieron o sufrieron heridas durante la rebelión.

El documental termina con el discurso que el presidente Rafael Correa Delgado brinda a sus coidearios en la Plaza Grande, completamente llena. Al final se presenta un recuento de la totalidad de muertos y heridos de la jornada.

Bibliografía

González, E. (2014). *Testimonio de un Comandante*. (H. Rodríguez C., Ed.). Quito: MIRHO.

Muñoz, R. (2011). *Muchedumbre 30s*. Rodolfo Muñoz Comunicadores Asociados. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=0Qksq39uEw8>

Redacción. (2015, noviembre 30). Inicia juicio por pérdida de evidencia en caso 30S. *El Telégrafo*. Recuperado a partir de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/inicia-juicio-por-perdida-de-evidencia-en-caso-30s>

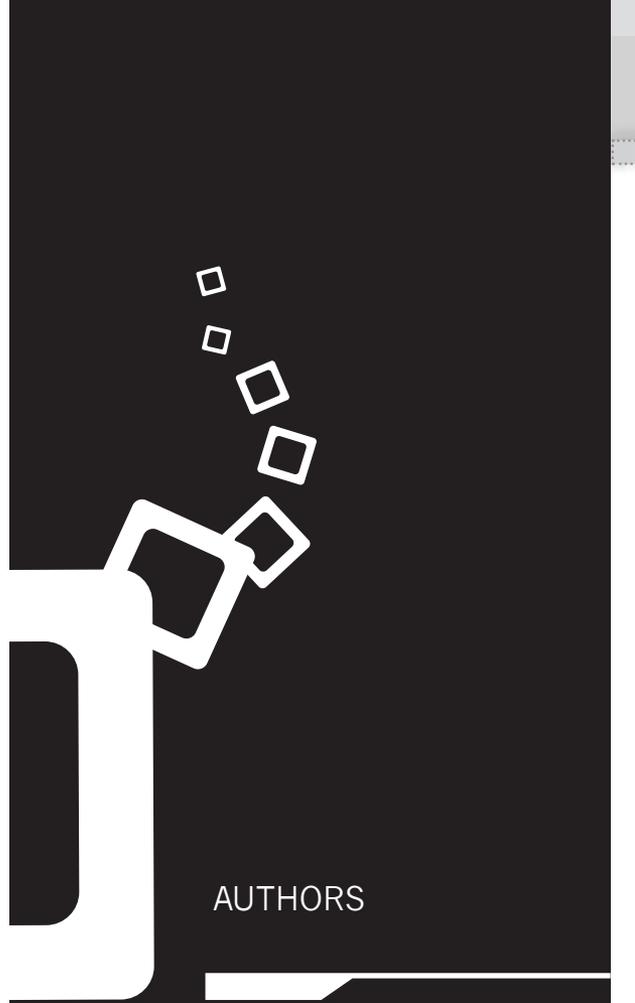
Vásconez, F. (2016). *Mi visión del 30-S* (Primera). Quito: Imprenta gráfica Israel.

Sinopsis elaborada por Lorena Yael Piedra Cobo
Docente Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Jean Paul Pinto Morales
Instituto de Prospectiva Univalle
Profesor USC



AUTORES



AUTHORS

■ **Carlos Barrachina Lisón**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Profesor Investigador Titular de la Universidad de Quintana Roo (México). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de México (CONACYT) desde el año 2006. Profesor de la Universidad de Quintana Roo (2004-2016); también fue profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, en el período (2000-2004) perteneciente a la National Defense University de los Estados Unidos de América. Su especialidad comprende las relaciones entre civiles y militares, la reforma del sector seguridad en México y Centroamérica; así como el estudio de transiciones políticas y democracia.

■ **Edgar Baltazar Landeros**

Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador Académico de Diplomados Virtuales en Centroamérica del Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia. Colaborador para organizaciones de la sociedad civil en proyectos de reforma policial y prevención del delito y la violencia en México.

■ **Sergio Padilla Oñate**

Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Investigador del programa de acompañamiento al Desarrollo Policial en Ciudadanos por una Causa en Común A.C. Consultor independiente.

■ **Luis Villalobos García**

Economista con maestría y doctorado en Administración Pública. Coordinador del Centro de Estudios Municipales y de Gobierno de la Universidad Anáhuac, investigador – académico en temas de seguridad pública y ciudadana, prevención del delito, así como al análisis de políticas públicas. Ganador del primer lugar del Premio Nacional de Administración Pública, México.

■ Margriet Antoinette Zoethout

Universidad de Ámsterdam, Holanda. Licenciada en Estudios Latinoamericanos y Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Ámsterdam, Holanda. Cuenta con más de veinte años de experiencia en la cooperación internacional al desarrollo en relación con América Latina. Ha participado en diversos estudios de sistematización y monitoreo de libertad de prensa, seguridad pública, violencia y crimen organizado; en países de la región centroamericana y Colombia.

■ Francesc Guillén Lasierra

Doctor en Derecho Público y Filosofía Jurídico Política (tesis doctoral “Modelos de policía y seguridad”), Máster en Derecho Comparado. Sobre su filiación laboral, ha sido responsable de investigación científica en la Escuela de Policía de Cataluña entre los años 1992 a 2004. Desde el año 2005 es responsable de proyectos y organización en el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña. Su experiencia docente incluye la de profesor asociado de Derecho Constitucional desde 1990 a 2011 y de la asignatura “Policía y seguridad”, en el grado de criminología desde el año 2010 hasta la actualidad; en ambos casos en la Universidad Autónoma de Barcelona. También ha sido consultor de Derecho Constitucional desde el año 1999 hasta el 2013 y de “sistema policial” desde el año 2015 en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Ha fungido como coordinador del máster de “Políticas públicas de Seguridad” en esta universidad. Entre sus publicaciones destacan diversos trabajos en el ámbito del Derecho Constitucional y en el de policía y seguridad. Algunas de las más recientes son: “Dalle “finestre rotte” alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti” (2009) “Incivismo, seguridad y delincuencia” (2010), “Las políticas de seguridad ciudadana” (2011), “Policia y seguridad” (2012), “Tendances actuelles dans les systèmes de Police”(2014) “Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural” (2016).

■ María Stella Baracaldo Méndez

Comunicadora social-periodista, especialista en pedagogía e investigación social, estudios de maestría en Comunicación para la Ciencia y la Cultura en México y Estudios Políticos en Colombia. Ha realizado consultorías e investigaciones sociales, ha participado en el intercambio de

experiencias exitosas, como ponente y profesora visitante en países latinoamericanos y del Caribe. Autora y coautora de publicaciones en temas de seguridad pública, convivencia ciudadana, aplicación de la justicia, mujeres y seguridad, reformas, educación policial y derechos humanos; productora de materiales didácticos para instituciones públicas y privadas en sus campos de dominio. Profesora de educación continua universitaria. Actualmente es asesora de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, Colombia, en políticas de convivencia, cultura y seguridad ciudadana y la Fundación Colombia Líder.

■ Luis Enrique Amaya

Licenciado en Psicología por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), con estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica de México y diplomado en Prevención Comunitaria del Delito por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), con sede en Argentina; del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con sede en México, y del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI) de la Universidad Francisco Gavidia (UFG), con sede en El Salvador.

■ Juan José Martínez

Licenciado en Antropología Sociocultural por la Universidad de El Salvador (UES). Investigador asociado de la American University, de la plataforma de investigación InSight Crime y del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI) de la Universidad Francisco Gavidia (UFG), con sede en El Salvador.



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 I 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 onceavo número que será publicado en el primer semestre de 2017. Este número desarrollará la temática "Educación Policial", en el que se recojan aportes fundamentales para funcionarios policiales y comunidad educativa policial. Por ello son requeridos artículos científicos y estudios estratégicos originales e inéditos; sin publicaciones previas y portadores de nuevo conocimiento y propuesta que impacten en el quehacer de los decisores públicos de este sector.

Las propuestas deberán atender la línea estratégica de investigación referida a *Innovación educativa policial*. Contribuyendo al debate en torno al tipo de formación que las actuales generaciones de policías requieren para enfrentar el entorno dinámico de seguridad y los retos de mejora de la educación que se imparte. Todo lo anterior para los efectos de generación de políticas educativas para el sector, así como para situar profesionales de alta cualificación para los menesteres y retos del servicio público.

Los estudios deberán establecer aproximaciones a las siguientes temáticas estratégicas:

1. Análisis de experiencias educativas y formativas en academias policiales.
2. Experiencias de formación policial en niveles de postgrado.
3. Formación en inteligencia policial.
4. Corrientes y experiencias educativas en el ámbito policial.
5. Análisis de programas de alta especialización y programas de educación continua.
6. Políticas y sistemas de investigación institucionales.
7. Procesos educativos y nuevas tecnologías.

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 miércoles 15 de marzo 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 SUBMISSIONS
I 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 eleventh issue to be published in the first half of 2017. This issue will develop the theme of "Police Education", which will collect key contributions for police officers and community Police education. 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.

The proposals should address the strategic line of research related to *educational police innovation*. Contributing to the debate around the type of training that the current generations of policemen need to be able to face the dynamic security environment and the challenges of improving education provided. All of the above for the effects of generating educational policies for the sector, as well as to place highly qualified professionals to respond to the needs and challenges of the public service.

Studies should discuss the following strategic subject matters:

1. Analysis of educational and formative experiences in police academies.
2. Police training experiences at postgraduate levels.
3. Training in police intelligence.
4. Current and educational experiences in the police field.
5. Analysis of high specialization programs and continuing education programs.
6. Institutional research policies and systems.
7. Educational processes and new technologies.

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 wednesday, march 15, 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



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 reseñas 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.



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 CreativeCommons (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, entrecorriado y tamaño (9).
15. Pueden incluirse notas y comentarios al pie 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).
 - 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.

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



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 opposing 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.
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 principal 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:
 - a. Title of the article.
 - b. Name of the author.
 - c. Institution to which they belong.
 - d. Summary not to exceed 150 words (single space, Arial font, size 10).
 - e. Key words (3 to 6).
 - f. 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.
 - g. E-mail as pertinent, and to facilitate contact.
 - h. 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.

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 de 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 indispensable 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 Security 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.



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.seguridad@ansp.edu.sv

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_seguridad@ansp.edu.sv
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

TG

Este libro se imprimió
en Talleres Gráficos UCA
en diciembre de 2016.
La edición consta de 700 ejemplares.



Academia Nacional de Seguridad Pública

Ave. Melvin Jones, frente a Parque San Martín
Santa Tecla, La Libertad, República de El Salvador.

