

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

TESIS DOCTORAL



Desempeño policial democrático: El caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador

POR:

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS

**Tesis Doctoral presentada para optar al título de
Doctor en Estado de Derecho y Buen Gobierno**

DIRECTORA:

ELENA MARTÍNEZ BARAHONA

Salamanca

Junio de 2018

Dedicatoria

A los **ángeles** que en cada etapa del camino,
aliento, alivio y fuerza dieron a mis pasos.

Algunas veces se llamaron **Pedro**,
otras veces **Antonio**,
otras tantas **Carlos**
y unas cuantas **Andrés**.

Esos ángeles siempre olían a **Hortensias**,
los acompañaba la virgen del **Carmen**,
el amoroso **padre**,
la abnegada **madre**,
y el maravilloso **Jesús**.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco principalmente a mis raíces hacaritanas y boyacenses, a esa sangre muisca y motilona que mezclada configuró un caudal tan majestuoso como el del río Magdalena. Esa mescolanza maravillosamente única, llevó un día a una joven ocañera a emprender un viaje lejos de su terruño. La acompañaban sus sueños, la certeza de que nada la detendría y la determinación de luchar día a día por conseguir su sustento al precio que fuera, siempre y cuando su ética y su moral no estuvieran en deuda.

Agradezco a la Universidad de Salamanca por haberme abierto las puertas de su distinguido claustro, por ofrecerme toda su sapiencia y permitirme descubrir a Unamuno. Al Área de Ciencia Política cuyo aporte en mi formación doctoral ha sido invaluable, por brindarme las herramientas para pensar y repensar los problemas políticos que afectan a las sociedades latinoamericanas, por esforzarse en brindarnos una formación de altísima calidad, favorable al desarrollo intelectual y académico. A sus profesores, Manuel Alcántara en quien encontré apoyo y aliento constante, a Flavia Freidenberg quien me abrió las puertas del Instituto de Iberoamérica y me permitió hacer parte de su equipo de trabajo, a Araceli Mateo, Iván Llamazares, Fátima García, Miguel Carrera, Agustín Ferraro y Sebastián Linares por todo lo aprendido a lo largo de este tiempo. A mi tutora, Elena Martínez Barahona, extendiendo un agradecimiento especial por la dedicación y la orientación brindada a lo largo del proceso de elaboración de esta tesis. Sin ella no hubiera sido posible llegar hasta aquí. Agradezco también a mis compañeros de doctorado, con quienes conmemoramos la familia, visualizamos, padecemos y retroalimentamos el mismo sueño. ¡Muchas gracias amigos! Nadia Pérez, Lucía Selios, Lina Cabezas, Claire Wright, Michelle Fernández, Oswald Lara, Giselle de la Cruz, Juan Carlos Gutiérrez, María Laura Tagina, Diego Brenes.

Agradezco también la acogida y colaboración constante del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, en donde realicé una estancia de investigación en junio y julio de 2015. A su Directora Jannette Aguilar y a su equipo de trabajo, principalmente a Iris, Laura, Gina y Gaby. Gracias infinitas por compartir sus experiencias y conocimiento conmigo, por respaldarme en el proceso de

recolección de información y por haberse convertido en mi puerta de entrada hacia las instituciones de seguridad relevantes en el país.

En El Salvador también debo agradecer a la Policía Nacional Civil, a la Academia Nacional de Seguridad Pública y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, quienes dieron respuesta a mis solicitudes de información, me permitieron realizar el trabajo de campo y socializar los hallazgos encontrados con los miembros de su institución. Dentro de la Policía Nacional Civil hay un funcionario con carácter analítico que dedicó horas enteras a dialogar conmigo permitiéndome comprender mejor los procesos que al interior del cuerpo policial habían acontecido, por ello merece una mención especial: ¡gracias Wilfredo Prezzi!

Es imposible pensar en El Salvador sin recordar a quienes desde el calor de sus hogares se convirtieron en mi familia salvadoreña: Liliana Rincón, Alexis Henríquez y Rafael Molina. Gracias por tantas ideas, contactos y amor.

Agradezco al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga por la oportunidad que me ha dado de fortalecer mis conocimientos investigativos y reflexionar sobre la Seguridad Ciudadana y sobre las Instituciones de Seguridad en Colombia. A su Directora Lya Fernández de Mantilla y a sus investigadoras Doris Lamus y Esperanza Hernández, por su ayuda desinteresada y sus orientaciones metodológicas.

A varios amigos de la vida salmantina que apoyaron con su cariño y aliento este largo proceso. A Thomas Sarraggiotto, Malte Oehlmann, Claas Oehlmann, Eduardo Gómez, Lina Salamanca, Andrés Felipe Torres, Sonsoles de la Hoz y con especial énfasis a mi ángel y “abuelo” Don Pedro, quien fue una columna de apoyo incondicional e inquebrantable. Sin él jamás habría podido alcanzar mi meta. A mi leal amiga de la vida, Jenny Katherine Quintero, por ser mi pedazo de tierra colombiana en el viejo continente y ayudarme a sobrellevar mis nostalgias. A mi amigo Diego Rojas, quien pese a la distancia siempre estuvo presente y atento a mis pasos. Y a tantos más, que dispersos están por el mundo, pero aglutinados en mi corazón.

Además de Don Pedro, nada de esto hubiese sido posible sin el apoyo de mi grandiosa familia. A mi padre, Sidilfredo Bonilla, quien sembró en mí la semilla de la excelencia y el amor por la academia. Él con su amor, comprensión y fortaleza, fue el motor de este sueño. A mi madre, Ruth Amparo Ovallos, quien desde pequeña me enseñó que con sacrificio y humildad es posible alcanzar cualquier meta. A mis hermanos Carlos y Andrés por inspirarme y acompañarme. A mi tía Miriam Sarmiento, quien me incitó a probar mis alas y volar lejos, sin miedo. ¡Gracias tía por darme fuerzas! A Hortencia Díaz, por facilitarme las herramientas para construirlo. A mi tío Antonio, por su contribución invaluable en mi formación profesional. A mis primas que siempre estuvieron y siempre estarán: Ana Liliana y Karime. A mi esposo Jesús, por alivianarme las cargas y leerme fantasías. A mis tíos, tías, primos, primas y amigos de la Familia Bonilla y la Familia Sarmiento, por aquella entusiasta bienvenida y por la que estoy segura será, una entusiasta celebración. ¡Gracias infinitas!

Salamanca, junio de 2018

LISTADO DE SIGLAS

ACM- Acuerdo de Ciudad de México

AIFLD- Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre

ALS- Asamblea Legislativa de el Salvador

ANSESAL- Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña

ANSP Academia Nacional de Seguridad Pública

APC - Acuerdos de Paz de Chapultepec

ARENA - Alianza Republicana Nacionalista

CCP- Código de Conducta Policial

CDG- Consejo de Guerra

CDGR- Consejo de Gobierno Revolucionario

CEMOR- Centros de Monitoreo y Reacción

CEP- Consejo de Ética Policial

CIHD- Comisión de Investigación de Hechos Delictivos

CMPV- Concejos Municipales de Prevención de la Violencia

COPAZ- Comisión de Consolidación para la Paz

CP centros penales

CS- Cuerpos de Seguridad

CSFG- Cooperativa San Francisco Guajoyo

CV- Comisión de la Verdad

DC- Defensa Civil

DCM- Directorio Cívico Militar

DD.HH- Derechos Humanos

DIGESTYC- Dirección de Estadística de Censos

DMI- Dictadura Militar Institucional

DMP- Dictadura Militar Personalista

DSN- Doctrina de Seguridad Nacional

ENPV- Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia

EP- Efectividad policial

ERP- Ejército Revolucionario del Pueblo

FAPU- Frente de Acción Popular Unificada

FARN- Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional

FAS-Fuerzas Armadas Salvadoreñas

FDR- Frente Democrático Revolucionario

FEL- Frente Estudiantil de Liberación

FENASTRAS- Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños

FGR- Fiscalía General de la República

FMLN- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FPL- Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí

FRA- Frente de Revolucionarios Auténticos

FRELM- Frente de Estudiantes Revolucionarios “Luis Moreno”

FRT- Federación Regional de Trabajadores

FRUCA- Frente Revolucionario de la Universidad Centroamericana

FTC- Fuerzas de Tarea Conjunta

FTA- Fuerzas de Tarea Antipandillas

FUERSA- Frente Universitario de Estudiantes Revolucionarios Salvador Allende

FUNDAGO- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

GC- Guardia Civil

GN- Guardia Nacional

IDH- Índice de Desarrollo Humano

IDPD- Índice de Desempeño Policial Democrático

IG-PNC- Inspectoría General de la Policía Nacional Civil

IML- Instituto de Medicina Legal

ISNA- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia

IRPCS- Instructivo que Regula los Procesos de Convocatoria y Selección

ISDEMU- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

ISTA- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

IUDOP- Instituto Universitario de Opinión Pública

JDG- Junta de Gobierno

LAM- Ley Antimaras

LAPOP- The Latin American Public Opinion Project

LCP -Ley de la Carrera Policial

LCAGAIE Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales

LCCODRC- Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja

LECAT- Ley Especial Contra Actos de Terrorismo

LEIVLVM- Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres

LEP- Legitimidad policial

LMCCCA- Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas

LP- Legalidad policial

LPPMGE - Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio

MAL- Movimiento Autónomo de Liberación

MHM- Maximiliano Hernández Martínez

MJSP – Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

MNR- Movimiento Nacionalista Revolucionario

OIE- Organismo de Inteligencia del Estado

OMS- Organización Mundial de la Salud

ONU- Organización de las Naciones Unidas

ONUSAL- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador

ORDEN- Organización Democrática Nacionalista

PEI – Plan Estratégico Integral

PCN- Partido de Conciliación Nacional

PCS- Partido Comunista Salvadoreño

PDDH- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

PH- Policía de Hacienda

PMPV- Plan Municipal de Prevención de la Violencia

PMD- Plan Mano Dura

PNJSPC- Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia

PN- Policía Nacional

PNC- Policía Nacional Civil

PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRTC- Partido Revolucionario de los Trabajadores de Centroamérica

PSMD- Plan Súper Mano Dura

PU- Policía Universitaria

SEAP- Secciones Antipandillas

SIEP- Subíndice Efectividad Policial

SILP- Subíndice Legitimidad Policial

SILEGAP- Subíndice de Legalidad Policial

SNSP- Sistema Nacional de Seguridad Pública

UAI- Unidad de Asuntos Internos

UCAB- Universidad Católica Andrés Bello

UC- Unidad de Control

UCA-Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

UDH- Unidad de Derechos Humanos

UES-Universidad de El Salvador

UEA- Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico

UID- Unidad de Investigación Disciplinaria

UNO- Unidad Nacional Opositora

UNODC- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNT- Unidad Nacional de Trabajadores

UR-19-Universitarios Revolucionarios

UVEA - Unidad de Verificación de Antecedentes

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1. Tipologías de modelos policiales	36
Cuadro 2. Indicadores de efectividad policial	42
Cuadro 3. Indicadores de legalidad policial	45
Cuadro 4. Indicadores de legitimidad policial.....	49
Cuadro 5. Dimensiones e indicadores de la profesionalización de la policía	59
Cuadro 6. Dimensiones e indicadores de la capacidad institucionalidad de la policía	68
Cuadro 7. Dimensiones e indicadores del accountability policial.....	74
Cuadro 8. Indicadores efectividad, legalidad y legitimidad policial.	78
Cuadro 9. Documentos analizados para explicar el desempeño democrático de la PNC.	79
Cuadro 10. Acciones perpetradas por los Cuerpos de Seguridad. El Salvador, 1980-1991.....	92
Cuadro 11. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. El Salvador, 2005-2013	105
Cuadro 12. Delitos y Contravenciones. El Salvador, 2002-2013.....	106
Cuadro 13. Principal problema del país según los salvadoreños, 2002-2013	109
Cuadro 14. Principal Problema de El Salvador, 1991-2010.....	110
Cuadro 15. Miembros de la PNC sancionados a nivel nacional por tipo de falta, 2004-2013	116
Cuadro 16. Indicadores clasificados para el Subíndice de Efectividad Policial.....	118
Cuadro 17. Indicadores clasificados para el Subíndice de Legalidad Policial	121
Cuadro 18. Indicadores clasificados para el Subíndice de Legitimidad Policial	123
Cuadro 19. Personal policial graduado de la ANSP. El Salvador 1999-2015.....	128
Cuadro 20. Marco regulatorio de procesos de convocatoria y selección. ANSP 1992-2016.....	131
Cuadro 21. Cursos de Actualización Policial. ANSP 1999-2015	134
Cuadro 22. Pensum Nivel Básico y Ejecutivo. ANSP 1992-2015	136
Cuadro 23. Frecuencia de asignaturas en Pensum del Nivel Ejecutivo. ANSP 1992-2015	139
Cuadro 24. Número de graduados en cursos de Ascenso Policial. ANSP 2000-2015	146
Cuadro 25. Personal policial por Rangos. El Salvador, 1999-2015	170
Cuadro 26. Presupuesto en dólares de la PNC. El Salvador, 1999-2015	172
Cuadro 27. Personal por Unidades de la PNC. El Salvador, 2003-2013.....	173
Cuadro 28. Foros de rendición de cuentas de la PNC. El Salvador, 1999-2013	187
Cuadro 29. Personal por Unidades de Control Interno de la PNC. El Salvador, 2003-2013	192

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variables y dimensiones del desempeño policial democrático	75
Gráfico 2. Estructura Orgánica de la PNC establecida en los APC	98
Gráfico 3. Evolución tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2002-2013..	104
Gráfico 4. Tasa de robos por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2003-2013	107
Gráfico 5. Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2002-2013.....	108
Gráfico 6. Percepción sobre la evolución de la delincuencia. El Salvador, 2002-2013	110
Gráfico 7. Grado de confianza de los salvadoreños en la PNC, 2003-2013.....	111
Gráfico 8. Percepción sobre la efectividad de la PNC, 2003-2012	112
Gráfico 9. Denuncias ciudadanas contra miembros de la PNC por diversas faltas, 2002-2013.....	113
Gráfico 10. Denuncias internas contra miembros de la PNC por diversas faltas, 2001-2012.....	114
Gráfico 11. Miembros de la PNC destituidos a nivel nacional por faltas muy graves, 2004-2013	116
Gráfico 12. Indicadores utilizados para la construcción del IDPD en El Salvador, 2002-2013	117
Gráfico 13. Subíndice de Efectividad Policial. El Salvador, 2002-2013	120
Gráfico 14. Subíndice de Legalidad Policial. El Salvador, 2002-2013.....	122
Gráfico 15. Subíndice de Legitimidad Policial. El Salvador, 2002-2013	125
Gráfico 16. Índice de Desempeño Policial Democrático. El Salvador, 2002-2013.	125
Gráfico 17. Intervención del Ejército en asuntos de Seguridad Pública. El Salvador 1992-2015.	143
Gráfico 18. Factores determinantes para el ascenso policial en El Salvador.	149
Gráfico 19. Organigrama del sistema de control interno de la PNC. El Salvador, 2008.	192

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
Aspectos metodológicos del análisis.....	3
Estructura de la tesis.....	6
CAPITULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESEMPEÑO POLICIAL EN DEMOCRACIA.....	8
1.1. Policía y régimen político.....	9
1.2. Cuerpos policiales en democracia.....	14
1.3. Desempeño policial y consolidación democrática.....	19
1.4. Policía en América Latina.....	24
CAPÍTULO 2. MIDIENDO Y EXPLICANDO EL DESEMPEÑO POLICIAL DEMOCRÁTICO.....	31
2.1. Variable dependiente: Desempeño policial democrático.....	34
2.1.1. Dimensión 1: Efectividad policial.....	39
2.1.2. Dimensión 2. Legalidad policial.....	43
2.1.3. Dimensión 3. Legitimidad policial.....	46
2.1.4. Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD).....	50
2.2. Variables causales del desempeño policial democrático.....	51
2.2.1. Variable causal 1: Profesionalización de la policía.....	52
2.2.2. Variable causal 2: Capacidad institucional.....	60
2.2.3. Variable causal 3: Accountability policial.....	68
2.3. Estudio de caso: Desempeño policial democrático de la PNC.....	76
CAPÍTULO 3. EL ROL POLÍTICO DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR.....	81
3.1. Cuerpos de seguridad militarizados.....	81
3.2. La Fuerza Armada salvadoreña frente a la amenaza comunista.....	83
3.3. Los cuerpos policiales en los regímenes militares de El Salvador.....	85
3.4. Doce años de guerra civil. Entre la impunidad y la represión.....	89
3.5. Acuerdo de Paz y surgimiento de la PNC.....	93

CAPÍTULO 4. VARIABLE DEPENDIENTE: DESEMPEÑO POLICIAL DEMOCRÁTICO EN EL SALVADOR	102
4.1. Efectividad policial en El Salvador 2002-2013.....	102
4.2. Legitimidad policial en El Salvador 2002-2013.....	108
4.3. Legalidad policial en El Salvador 2002-2013	112
4.4. Índice de Desempeño Policial Democrático en El Salvador	117
4.4.1. Subíndice Efectividad Policial	117
4.4.2. Subíndice Legalidad Policial	120
4.4.3. Subíndice Legitimidad Policial	122
4.4.4. Índice de Desempeño Policial Democrático en El Salvador	125
CAPÍTULO 5. VARIABLE EXPLICATIVA 1. PROFESIONALIZACIÓN DE LA PNC	127
5.1. La Academia Nacional de Seguridad pública	127
5.2. Dimensión 1. Selección y formación del personal policial	128
5.3. Dimensión 2: Delimitación de las funciones policiales	139
5.4. Dimensión 3. La carrera policial	144
5.5. Apreciaciones finales.....	149
CAPÍTULO 6. VARIABLE EXPLICATIVA 2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA PNC	154
6.1. Dimensión 1. Voluntad Política	154
6.1.1. Gobierno de Francisco Flores Pérez- ARENA.....	155
6.1.2. Gobierno de Elías Antonio Saca- ARENA.....	158
6.1.3. Gobierno de Carlos Mauricio Funes Cartagena- FMLN.....	161
6.2. Dimensión 2: Recursos disponibles.....	169
6.3. Dimensión 3: Investigación y trabajo comunitario	176
6.4. Apreciaciones finales.....	178
CAPÍTULO 7. VARIABLE EXPLICATIVA 3. ACCOUNTABILITY EN LA PNC	185
7.1. Dimensión 1. Rendición de cuentas	185
7.2. Dimensión 2 y Dimensión 3: Control interno y control externo	187
7.3. Apreciaciones finales.....	196
CONCLUSIONES	198
Bibliografía	204
Anexos.....	236

INTRODUCCIÓN

La policía, desde sus orígenes y a lo largo de toda su historia, ha desempeñado un rol al interior del Estado de gran relevancia y funcionalidad para el régimen político, constituyéndose como una institución determinante en la obtención y el mantenimiento del poder. Pese a ello es evidente el número limitado de estudios que existen sobre el tema, en comparación con los que se han llevado a cabo en torno a otras instituciones del Estado.

Sin embargo, durante las últimas décadas el abordaje investigativo sobre los cuerpos policiales ha demandado una atención especial en diversos países, como consecuencia de la incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales existentes, puesto que en el escenario político actual la democracia convive con diversos grados de autoritarismo y abuso policial y, en muchos Estados es cuestionable el nivel de empoderamiento de los ideales democráticos en el desempeño de sus cuerpos de seguridad. No obstante, ello no ha llevado a desconocer la necesidad de que los países cuenten con una policía, pero sí ha enfatizado en la relevancia de que dicha policía sea democrática.

Hablar de una policía democrática implica subsanar los rezagos autoritarios y represivos que los regímenes no democráticos le transmitieron a los cuerpos de seguridad, para reconfigurarlos y adaptarlos a un contexto político que obliga a dispersar las alteraciones sociales a través del uso de estrategias distintas a la opresión, “pues las prácticas autoritarias y abusivas que habían caracterizado su accionar, aunque eficientes en algunos casos, dejaron de ser aplicables en un entorno en el cual los pilares democráticos se esgrimen con fuerza” (Bonilla, 2015c:27).

Conformar una policía democrática implica garantizar la prestación de un servicio policial integral que satisfaga las demandas ciudadanas y gubernamentales en materia de criminalidad y desorden público, mediante la implementación de un enfoque de trabajo preventivo y comunitario que trascienda al tradicional rol de control político desarrollado por los cuerpos policiales.

De allí que una policía democrática deba operar bajo esquemas de respeto a los derechos humanos y al orden constitucional, de manera que su accionar se libere de falencias como la opresión, la arbitrariedad, el abuso de autoridad, la desigualdad y la injusticia, tan característicos del desmesurado poder policial y el abrigo de impunidad conferido en otro tipo de regímenes. Para ello, la no militarización, la no sectarización y la no politización de la policía resultan tan claves como el hecho de que ésta soporte su función en acciones altamente especializadas y profesionales.

Además, es necesario que la policía en democracia esté supervisada por mecanismos de control variados e independientes que “garanticen la transparencia de sus funciones y disminuyan los incentivos para actuar fuera de los parámetros de la ley (accountability), al tiempo que reconozcan su responsabilidad sobre la calidad de la respuesta ofrecida a los individuos y del colectivo social (responsiveness), que son su prioridad operacional (Bonilla, 2015c: 28-29). Todo ello favorecerá su grado legitimidad ante la sociedad civil, factor elemental de una policía democrática, cuyo cliente final es capaz de valorar positivamente su desempeño en términos de efectividad y legalidad.

Tras reconocer el papel determinante que la institución policial juega en la protección del Estado de Derecho y del régimen democrático, han proliferado esfuerzos gubernamentales internos y externos en diversos países del mundo, con el fin de diseñar marcos normativos orientados a la consolidación de estructuras policiales democráticas. En este sentido, la consolidación del régimen está relacionada con la forma en que el cuerpo de seguridad es capaz de interiorizar y afirmar los valores y las normas democráticas en la resolución de los distintos conflictos que puedan generarse en la sociedad, manteniendo ante todo su compromiso democrático y garantizando, con las características de su desempeño, un conjunto más amplio de derechos que favorezca su legitimidad y la del régimen. De allí que resulte favorable diseñar mecanismos de medición que permitan evaluar y monitorear el desempeño policial democrático y proponer un modelo explicativo de los avances y retrocesos que al respecto presentan los cuerpos policiales que operan en el marco de sistemas democráticos.

Aspectos metodológicos del análisis

La presente investigación tiene dos objetivos generales, uno descriptivo y otro explicativo. El primero de ellos está orientado a proponer un modelo de medición del desempeño policial democrático que permita, a los países que operan dentro del marco de este tipo de régimen político, monitorear el reforzamiento, la afirmación y el robustecimiento de los principios elementales de la democracia dentro de sus cuerpos policiales. El segundo objetivo es identificar las variables causales que pueden explicar los avances o retrocesos que los cuerpos policiales presentan en la consolidación de un desempeño policial democrático, coherente y funcional para la democracia.

En este sentido, las preguntas generales que se plantean en la tesis son cómo puede medirse el desempeño democrático de una institución policial y cuáles serían los factores explicativos de los niveles de democratización que caracterizan el desempeño de un cuerpo policial en democracia.

Soportándose en la revisión teórica sobre cuerpos policiales en democracia, esta investigación sostiene que para que la policía se desempeñe de manera democrática y contribuya a la consolidación del régimen es necesario que cumpla con su misión institucional de satisfacer las demandas de los ciudadanos en materia de seguridad y orden público, mediante el respeto de la normatividad que regula su accionar y evitando a toda costa incurrir en malas prácticas policiales, de manera que sea acreedora del respeto y la confianza de los ciudadanos, quienes en calidad de clientes finales de su servicio, valoren positivamente su desempeño.

En consecuencia, esta tesis considera que para medir el desempeño policial democrático (variable dependiente), es necesario revisar tres dimensiones claves: 1) efectividad policial; 2) legitimidad policial y; 3) legalidad policial. Con base en ello, propone un método de clasificación y ponderación de los diversos indicadores que pueden ser utilizados para evaluar cada una de las dimensiones anteriormente señaladas y aplica un método matemático de agregación que permite calcular el Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD).

Por su parte, para explicar las características del desempeño policial democrático se proponen tres variables causales: 1) profesionalización policial; 2) capacidad institucional y; 3) accountability policial. La selección de estas variables se fundamenta en las hipótesis que se presentan a continuación y que sostienen la existencia de una relación causal entre ellas y las tres dimensiones claves del desempeño policial democrático que integran el IDPD (efectividad, legitimidad y legalidad).

De esta manera, la tesis sostiene que una policía profesional está capacitada para entender la complejidad del delito y ofrecer respuestas planeadas, estratégicas e integrales que garanticen que su misión institucional se cumpla de forma efectiva. Así mismo, un mayor grado de profesionalismo estimulará el respeto de los policías por el marco constitucional y los códigos éticos y disciplinarios que la regulan, promoviendo acciones policiales cada vez más alejadas de la ilegalidad. Finalmente, la prestación de un servicio profesional por parte de la policía la legitimará ante los ciudadanos, quienes la percibirán como una institución competente, preparada, idónea y confiable.

Además, una policía que cuente con capacidad institucional, es decir, con los recursos humanos, económicos, tecnológicos, investigativos y de equipamiento e infraestructura satisfactorios, amplía su posibilidad de desempeñar de manera más efectiva sus funciones, de sancionar las malas prácticas policiales y de mejorar sus niveles de legitimidad, en la medida en que los ciudadanos la percibirán como una institución capaz de mantener el orden y de actuar dentro de los parámetros de la legalidad.

Finalmente, una policía sometida a un proceso de *accountability* interno y externo óptimo, puede promover una mayor efectividad, legalidad y legitimidad del cuerpo de seguridad, al ser capaz de revisar el desempeño de los policías y de las unidades para, con base en ello, orientar estrategias de renovación y mejoramiento y sancionar a quienes promuevan, toleren y/o realicen malas prácticas policiales, todo lo cual contribuirá a que los ciudadanos perciban a la policía como una institución diligente, transparente y capaz de prescindir de aquellos que entorpezcan el ejercicio policial en democracia.

Esta tesis, tras definirse un modelo de medición y explicación del desempeño policial en democracia, desarrolla un estudio de caso sobre la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. La justificación para la selección de esta unidad de análisis se fundamenta en el

hecho de que en el país centroamericano históricamente las instituciones de seguridad estuvieron vinculadas con la protección de los intereses de la clase oligárquica, a través de la instrumentalización de la represión y la violencia política sobre los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta fuerte represión se soportó en el poder desmedido y la amplia impunidad de la que gozaron durante décadas los cuerpos de seguridad en el marco de los sucesivos regímenes militares que imperaron en el país durante gran parte del Siglo XX.

Este sistema de seguridad soportado en la existencia de tres cuerpos policiales militarizados y altamente represivos (la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional), predominó hasta 1991 cuando, tras doce años de conflicto armado entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas insurgentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se puso en marcha una ambiciosa reforma policial, la primera de América Latina que, entre otras cosas, desintegró los antiguos Cuerpos de Seguridad y creó un nuevo y único cuerpo, la PNC, como bastión fundamental de los asuntos de seguridad pública del país, independiente del Ejército y garante de los derechos civiles y humanos y, del orden constitucional y democrático. Además, la reforma buscó ofrecerle al país un cuerpo policial profesional, subordinado al control civil, capaz de establecer relaciones armónicas con la sociedad civil y despolarizada política e ideológicamente.

Sin embargo, a pesar de las transformaciones institucionales que acontecieron tras los Acuerdos de Paz, actualmente el desempeño de la institución policial enfrenta retos alarmantes para la obtención de los objetivos trazados en la reforma y su contribución para la consolidación democrática del país. De allí que esta tesis describa las características del desempeño democrático de la PNC de El Salvador entre 2003 y 2015 y analice las razones que explican la calidad del desempeño democrático que ésta ha presentado durante el periodo de transición política. Los resultados obtenidos permiten identificar los aspectos relevantes sobre los cuales el Estado debe enfatizar en el caso de que pretenda contar con una institución policial moderna y funcional para la consolidación del sistema democrático.

Para la medición del Índice de Desempeño Policial Democrático de El Salvador 2003-2015, se utilizaron datos de la Policía Nacional Civil, del Instituto de Medicina Legal, de la Fiscalía General de la República y del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Por su parte, para el análisis de las

variables explicativas del desempeño policial se utilizaron datos de la Policía Nacional Civil y de la Academia Nacional de Seguridad Pública; se revisaron documentos de la Asamblea Legislativa y de la Presidencia de la República; se realizaron cuatro grupos focales con policías nacionales civiles en distintas sedes y ciudades del país y quince entrevistas a profundidad a funcionarios públicos y académicos expertos en el tema policial en el país.

Los principales riesgos de elaboración de un trabajo investigativo de esta índole radican en la necesidad de utilizar los datos cuantitativos suministrados por el propio cuerpo de seguridad, lo cual puede desembocar en problemas de sesgo e imprecisión. De igual forma, la complejidad, la multicausalidad y las diversas tipologías existentes de delitos y contravenciones, implica que los datos disponibles no sean suficientes para dimensionar la magnitud del problema de seguridad, el cual debe ser controlado y disminuido por el cuerpo policial. Además, pese a los esfuerzos institucionales que se han hecho en El Salvador en torno a la consolidación de una fuente de información precisa y oportuna, la calidad de los indicadores sigue representando una seria restricción para la realización de diagnósticos adecuados basados en el análisis de tendencias comparadas.

Estructura de la tesis

El presente trabajo investigativo se encuentra estructurado en ocho capítulos. El primero de ellos versa en torno al marco teórico que soporta la tesis. En él se desarrolla el concepto de policía y se vislumbra la relevancia que dicha institución tiene al interior de un régimen político. Así mismo, se reflexiona sobre las particularidades que deben primar en un cuerpo policial que opere en el marco de un sistema democrático, con el objetivo de que su desempeño sea coherente con los principios del régimen y, por ende, favorezca su consolidación. Finalmente, se evidencian los retos que en América Latina enfrenta la configuración de fuerzas policiales democráticas.

En el segundo capítulo se condensan los lineamientos metodológicos de la tesis y se propone un modelo de medición del desempeño policial en democracia, el Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD). Además, se identifican tres variables causales que puedan explicar las oscilaciones que al respecto se presentan al interior de los países y la

forma en que éstas inciden en la democratización del cuerpo policial. Posteriormente, se esgrimen las razones que justifican la realización de un estudio de caso sobre la PNC.

En tercer lugar, se encuentra un capítulo de contextualización en el que se realiza un recuento histórico del papel desempeñado por los cuerpos policiales en El Salvador durante el Siglo XX, enfatizando en el rol político que estos asumieron y resaltando el alto grado de militarización que los caracterizaba. También, se describen los por menores de la reforma policial impulsada en 1992, cuyo fundamento democratizador dio origen al surgimiento de la PNC, como institución central del nuevo esquema de seguridad pública del país.

En el cuarto capítulo se describen las características del desempeño democrático que presentó la PNC de El Salvador durante el periodo 2002-2013, a través de la revisión y el análisis de diversos indicadores relacionados con la efectividad policial, la legitimidad policial y la legalidad policial. Finalmente, se presentan los resultados del Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD) y, a partir de allí, se concluye sobre la coherencia y la funcionalidad que éste ha presentado para la consolidación democrática del país.

En el quinto capítulo se presenta la primera variable explicativa del desempeño democrático de la PNC durante el periodo de transición política. Para ello, se analiza su grado de profesionalización, enfatizando en tres dimensiones puntuales: 1) los procesos de selección y formación del personal; 2) la delimitación de las funciones policiales y; 3) el régimen laboral.

En el sexto capítulo se analiza la segunda variable explicativa del desempeño democrático de la PNC de El Salvador, entre 2003 y 2015, mediante la revisión de su capacidad institucional, enfatizando en tres dimensiones puntuales: 1) los recursos disponibles; 2) la voluntad política y; 3) la investigación y trabajo comunitario en la PNC.

En el séptimo capítulo se desarrolla la tercera variable explicativa del desempeño democrático de la PNC, entre 2003 y 2015. Para ello, se analiza el proceso de *accountability* al que ha estado sometida, revisando las siguientes tres dimensiones: 1) rendición de cuentas; 2) control interno y; 3) control externo.

Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del trabajo de investigación llevado a cabo con el objetivo de obtener el título de Doctor en Estado de Derecho y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca, España.

CAPITULO 1: ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESEMPEÑO POLICIAL EN DEMOCRACIA

El presente capítulo busca responder los siguientes interrogantes: ¿cuál es la relación existente entre policía y régimen político?, ¿qué modelo policial requiere la democracia?, ¿cuáles deben ser las características del desempeño de una institución policial coherente con los principios del sistema democrático y, por ende, favorable a su consolidación? Ante ello, el objetivo principal radica en identificar las particularidades que debe tener el desempeño de una institución policial favorable a la consolidación del sistema político democrático.

Para efectos de esta tesis se entenderá por consolidación democrática “el proceso de reforzamiento, afirmación y robustecimiento del sistema democrático” (Morlino, 1985:13). De esta manera, la consolidación es concebida como un “proceso mediante el cual las estructuras, las normas, los ideales y los principios democráticos, además de estar definidos, se afianzan, interiorizan, arraigan y se convierten en el común denominador de las relaciones existentes entre las diversas instituciones políticas y los miembros de la sociedad” (Bonilla, 2015b:109).

Con base en lo anterior, esta tesis sostiene que un cuerpo policial puede resultar contraproducente para la consolidación del sistema político, si su desempeño no se fundamenta en los principios fundamentales de la democracia, debido a que no contribuirá a derribar los rezagos autoritarios, arbitrarios e impunes promovidos en otro tipo de regímenes, sino que por el contrario, los mantendrá vigentes. De allí, la importancia de que los Estados democráticos cuenten con una policía democrática cuyo desempeño garantice el cumplimiento de sus funciones dentro de códigos de conducta policial, que no transgredan ni transen los derechos de las personas reconocidos constitucionalmente (libertad, igualdad y justicia), en aras de promover mayores niveles de seguridad.

Con miras a dar respuesta a las preguntas que orientan esta revisión teórica el capítulo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se establece la relación existente entre policía y régimen político. En segundo lugar, se profundiza en las características que debe poseer un cuerpo policial en democracia. En tercer lugar, se identifican los principios elementales que deben regir el desempeño de una institución policial coherente con los fundamentos del

sistema democrático y, por ende, favorable para su consolidación. Finalmente, se contextualiza el asunto de la policía en América Latina, enfatizando en los retos que ha presentado la conformación de una policía democrática en la región.

1.1. Policía y régimen político

Junto con los primeros núcleos de población organizada surgió el concepto de policía como representación evidente de la autoridad ejercida por quienes detentaban el poder (Couselo, 1999). Su importancia al interior de la sociedad se ha soportado desde su origen en tres aspectos: 1) garantizar condiciones de seguridad y buena convivencia a través de la prevención, la contención y el control de acciones delictivas que atenten contra bienes públicos y privados; 2) afianzar el acatamiento de las normas por parte de los ciudadanos y; 3) cumplir con los ordenamientos definidos por los gobernantes (Galeano & Kaminsky, 2011).

De esta manera y a lo largo de toda su historia, la policía ha desempeñado un rol al interior del Estado de gran relevancia y funcionalidad para el régimen político, constituyéndose como una institución determinante en la forma en que los diversos gobiernos han obtenido, ejercido y mantenido el poder “La policía no es un simple rasgo, más o menos importante del Estado, puesto que constituye el valor medular que vertebró todo su ser” (Nieto, 1976:36), debido a que la policía es la única institución con vocación generalista (Brodeur, 1994) y con carácter omnipresente (Nieto, 1976), cuyo accionar incide de diversas maneras en la vida de todos los integrantes de la sociedad.

Sin embargo, pese al papel protagónico que desempeña la policía dentro del sistema político como institución “dirigida a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público en sus diversas manifestaciones” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1983:1203), es evidente el número limitado de estudios que existen acerca del tema, en comparación con los que se han llevado a cabo en torno a otras instituciones del Estado como los partidos políticos, el Ejército, los parlamentos, el sistema electoral y otros asuntos relacionados con la administración pública.

La existencia limitada de estudios sobre la policía desarrollados hasta finales del siglo XX se explica según Bayley (1985) por tres razones. En primer lugar, los investigadores han considerado a la institución policial como actor secundario en el devenir histórico y político de los países en la medida en que su desempeño ha estado ligado en muchos casos a esquemas de trabajo definidos y diseñados por la estructura militar. En este sentido, el cuerpo policial ha sido visto como ejecutor de estrategias militares, cuyo desempeño se ha dedicado a realizar actividades rutinarias debido a que su personal ha carecido de niveles altos de profesionalización e independencia.

En segundo lugar, la dificultad para acceder a información dentro de la institución policial ha desestimado los esfuerzos de adelantar estudios al respecto, dada la larga tradición de confidencialidad de la que gozan gran parte de sus acciones, respaldada por disposiciones legales de los diversos gobiernos, lo cual ha contribuido al establecimiento de una cultura policial “orientada a la recolección de información sobre otros grupos y a la provisión de información limitada sobre ella misma” (Lapierre, 1973:80).

En tercer lugar, porque los juicios y reacciones que este tipo de investigaciones generan en la propia institución policial tienden a descalificar los resultados obtenidos, aduciendo estar cargados de prejuicios ideológicos o partidistas e incluso llegando a generar en los policías sospechas de intenciones perversas y subversivas por parte de quienes las adelantan. “Por ello, pronunciarse y, en mayor medida, dedicarse de manera específica a cuestiones relacionadas con la policía resulta no sólo incómodo, sino de dudosa rentabilidad dentro de los ámbitos institucionales públicos” (Couselo, 1999:200) y al mismo tiempo, dependiendo del tipo de régimen en que éstas operen, pueden representar serias amenazas para quienes se atreven a cuestionar o evidenciar sus deficiencias e irregularidades.

No obstante, es importante destacar que con la tercera ola de la democratización (Huntington, 1994), desde finales del siglo XX las investigaciones al respecto de la policía comenzaron a proliferar en diversos países del mundo como consecuencia del incentivo que se generó en torno a la reflexión sobre la “incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales existentes” (Frühling, 2003:5). Pese a ello, los estudios sobre policía siguen siendo escasos, lo cual hace pertinente y valioso enfocar esfuerzos en adelantar investigaciones sobre policía y régimen político,

sobre todo porque es evidente que en el escenario político actual la democracia convive con diversos grados de autoritarismo y abuso policial y, en términos generales, en muchos Estados es cuestionable el nivel de empoderamiento de los ideales democráticos en el desempeño de sus cuerpos de seguridad.

Si se reconoce que “la simbiosis entre la policía y el poder perdurará a lo largo de la historia” (Martín, 1991:15), en la medida en que dicha institución puede concebirse como “una correa de transmisión del orden constituido” (Couselo, 1999:201), es posible comprender las razones que explican las transformaciones experimentadas por el cuerpo policial en función de los cambios gubernamentales que han tenido lugar a lo largo del tiempo, pues los diversos tipos de regímenes políticos instrumentalizan el accionar de dicha institución en aras de la protección de sus intereses particulares y, a su vez, la policía se desempeña en función de la defensa del orden constituido. En efecto, “la policía es una institución sujeta de manera constante a una burda (...) instrumentalización ideológica en beneficio del poder” (Nieto, 1976:45).

De esta manera, la policía reconocida como institución clave en el establecimiento de la organización social y del régimen político, configura sus acciones en concordancia con los objetivos que éste determine, de tal forma que se encuentra constantemente sometida a los avatares de las pugnas políticas y a la instauración de un sistema político específico. De allí, la relevancia de analizar su evolución y desempeño a la luz de las transformaciones que ha experimentado el modelo sociopolítico en el que opera. En este sentido, “si bien las funciones policiales no se han transformado profundamente desde los orígenes de la policía hasta la actualidad, sí lo han hecho las características del marco político que definen la forma en que dichas funciones se desarrollan en pos de alcanzar los objetivos propuestos” (Bonilla, 2015c:26).

Uno de los modelos policiales más comunes del siglo XIX, “el modelo francés” (Galeano & Kaminsky, 2011), materializado en el caso de los estados absolutistas, se caracteriza por “la decisiva y permanente presencia de instituciones militares en el ordenamiento y en la praxis del orden público, de la organización policial y del régimen judicial” (Ballbé, 1983:28), de tal manera que el dominio absoluto ejercido por la autoridad militar sobre los asuntos policiales y de seguridad pública, genera como consecuencia

inevitable que la idea y la práctica de la eliminación física del enemigo, termine imponiéndose sobre la razón de ser de la policía moderna, centrada más en la prevención, la mediación, la disuasión y la captura de delincuentes.

En los regímenes autoritarios, la Policía tiende a adoptar organizaciones de tipo piramidal, central y jerarquizado, con procesos de formación y socialización inspirados en principios militares, pues para llevar a cabo el necesario control político y reprimir las disidencias debe estar lo más lejos posible de la población para evitar contagios. Este tipo de sistemas se caracterizan por una gran ambigüedad funcional, en la que predominan las tareas encaminadas al control de actividades político-sociales, aun cuando en las que se manifiesta con mayor rigor es en las de mantenimiento del orden público (Couselo, 1999:205).

En este tipo de regímenes, el desempeño de la policía se caracteriza por la prevalencia de acciones represoras de “desordenes públicos” y la labor investigativa de la delincuencia se encuentra rezagada, pues el Ejército, al ser el elemento básico del modelo de seguridad, es quien determinaba las directrices de su accionar. A estos cuerpos policiales centralizados, militarizados y alejados de la sociedad, les corresponde un menor nivel de apoyo y legitimidad y más empleo de la fuerza física, pues “a la hora de optar entre autoridad y libertad, se decantan indiscutiblemente por la primera” (Couselo, 1999:203), dado que cumplen sus funciones en aras de satisfacer los intereses de las élites económicas y políticas, transmitiendo una imagen negativa a los ciudadanos que anhelan y se movilizan a favor de reestructuraciones en el sistema y que son reprimidos con extrema dureza.

En consecuencia, en este modelo en el que predomina el rol político de los cuerpos policiales sobre la defensa de los intereses de la sociedad y en el que la policía se establece como el “brazo armado del poder político, ejecutora y realizadora de todas las opresiones y represiones” (Barletta, 1992:163), son indiscutibles las extraordinarias concesiones y privilegios que el sistema político debe ofrecerles para poder contar con un aparato de seguridad comprometido con la defensa del régimen, sin que el poder que se les otorga corra el riesgo de diluirse o incluso volverse contra él mismo.

En contraposición al modelo policial francés, denominado por Loubet (1994) como “policía del príncipe”, se presenta el modelo de policía anglosajón o de “policía del pueblo” (Loubet, 1994), caracterizado porque la participación del Ejército en asuntos de seguridad pública está determinada por disposición de autoridades civiles y se presenta sólo en casos

excepcionales. De allí su naturaleza civil, descentralizada y próxima al ciudadano, razón por la cual se le atribuye un mayor nivel de apoyo, legitimidad y un uso menor de los recursos de coacción (Couselo, 1999), en la medida en que el policía se establece como un funcionario público que persigue su misión dentro del marco de la defensa de lo justo y lo legal, y es responsable ante la sociedad de las consecuencias que se derivan de sus acciones.

Las primeras voces a favor de la transición de los Estados hacia la instauración del modelo de “policía del pueblo”, comenzaron a surgir cuando se puso fin al despotismo con la consagración de la ley como principio fundamental de la garantía de los derechos ciudadanos en la Revolución Francesa, de tal manera que el Artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, indicó que “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo” (ONU, 1789:112). Con ello se promovió, al menos en teoría, que la policía dejara de defender al poder del pueblo, para comenzar a defender al pueblo de sus enemigos, lo que implicaba replantear su función de proveer seguridad “¿para quién: para el pueblo o para el gobierno?” (Nieto, 1976:55).

Comprender los alcances de dicha transición dio lugar al surgimiento de un debate sobre la función policial en el régimen político, relacionado con dos conceptos esenciales: el orden público y la seguridad pública. En este sentido, la función policial orientada a garantizar el orden público que justificaba la represión de todas aquellas manifestaciones que podían conllevar a un cambio en las relaciones políticas y que amenazaban los intereses del orden constituido al evitar “que los pactos entre particulares atentasen contra los principios esenciales del orden político” (López, 1987:7), debía dar paso a la configuración de una función policial orientada más hacia el mantenimiento de la seguridad pública, relacionada directamente con la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos y con la promoción de su convivencia pacífica, mediante el uso limitado y mínimo de la fuerza.

De esta manera la actividad policial debía dejar de ser clasista y estar volcada a la defensa de conglomerados particulares, específicamente del poder político, para centrarse en la defensa de los bienes de todos los individuos de la sociedad, dejando de lado su prioridad de “mantener a ultranza el orden vigente a expensas de sacrificar las libertades

fundamentales, pues éstas debían ser siempre el primer valor a proteger” (Couselo, 1999:208). Propender por la instauración de un modelo policial con dichas características implicaba la necesaria y profunda evolución de los regímenes políticos hacia procesos de democratización y de pacificación de las relaciones sociales, en los que estuviesen involucradas las diversas instituciones que configuran el Estado y en los que la policía asumiese un nuevo rol en la organización sociopolítica, que le permitiera establecerse como un “aparato de indudable importancia no solo en cuanto instrumento de poder, sino también como mecanismo que coopera siempre a la difícil tarea de consolidar la democracia, dado que debe ser, ante todo, un servicio democrático tanto en su estructura como en su funcionamiento” (Couselo, 1999:212).

1.2. Cuerpos policiales en democracia

Hablar de policía en democracia exige inicialmente comprender el modelo anglosajón de finales del siglo XIX, que fundamenta el concepto de policía moderna y policía comunitaria, soportado en los preceptos de Robert Peel. Este modelo fue inicialmente implementado en Londres y luego se extendió en el continente europeo y el continente americano, “en un contexto que obligaba a diluir los desórdenes mediante estrategias alternativas a la represión, pues las prácticas autoritarias y abusivas que habían caracterizado su accionar, aunque eficientes en algunos casos, habían dejado de ser aplicables en un entorno en el cual los pilares democráticos se esgrimían con mayor fuerza” (Bonilla, 2015c:27).

Es así como el desempeño policial enfocado en la represión y el control de los desórdenes sociales para el establecimiento de la seguridad y el orden público, transitó hacia un modelo policial soportado en el trabajo articulado con la comunidad y el énfasis en la prevención, la no militarización y la no sectarización del servicio policial, en aras de mejorar la legitimidad del cuerpo policial (Chalom, Léonard, Vanderschueren & Vézina, 2001).

En consecuencia, la acción policial ejercida por el patrullero de a pie (elemento clave del modelo de Peel), controlaría los desórdenes públicos y consolidaría un vínculo de acercamiento y cooperación entre policía y colectividad, necesario para cumplir sus funciones e incrementar la percepción ciudadana favorable en torno al desempeño eficiente y legítimo del régimen político en materia de

seguridad. Lograr tal objetivo demandaba, entre otras cosas, la indiscutible necesidad de disminuir las acciones represivas y, por ende, controlar la medida, la intensidad y la regularidad con la que la policía hacía uso de la fuerza, empleándola como último recurso y en contadas excepciones cuando la persuasión, el consejo y las advertencias no dieran resultado (Bonilla, 2015c:27).

Además, legitimar la policía ante los ojos de la sociedad implicaba que ésta “antes que ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, permaneciera al servicio de la comunidad y tuviera como misión esencial garantizar la evolución normal de la misma” (Vignola, 1983:145), reconociendo que el policía es “en primer lugar y antes que todo, un miembro de la comunidad al cual se le paga para cautelar el bienestar de sus conciudadanos” (Chalom, Léonard, Vanderschueren & Vézina, 2001:21), de manera que debe configurarse como defensor de sus intereses y derechos y no como una fuente de violencia, agresión, intranquilidad y desestabilidad al interior de la sociedad.

En consecuencia, la policía en democracia se configura como una institución pública proveedora del servicio de protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, el cual debe suministrarse “respetando y adecuando la actuación policial a la legalidad que enmarca esos mismos derechos y de la que se derivan el conjunto de las normas regulatorias de su accionar, lo cual significa que, en un estado democrático de derecho esta actuación está regida, siempre y en todo momento, por el principio de legalidad” (Saín, 2003:3). De allí que la policía deba operar en aras de cumplir con sus funciones, bajo esquemas que contribuyan a la profundización de los principios democráticos y, por ende, su accionar debe liberarse de falencias como la opresión, la desigualdad y la injusticia, tan característicos del desmesurado poder policial y el abrigo de impunidad conferido en otro tipo de regímenes.

Tras definir el papel protagónico que debe desempeñar la policía en el marco de una democracia, se enfrenta el reto de diseñar, desde el punto de vista organizativo y funcional, un modelo de policía específico para este tipo de régimen, puesto que cada país presenta contextos políticos, culturales y sociales diversos, a los cuales la institución debe acoplarse. En consecuencia, solo es factible definir rasgos generales de las policías en democracia (Couselo, 1999). Para ello es indispensable preguntarse “¿cuál es su función en éste tipo de régimen?, ¿a quién pertenecen?, ¿quién debe dirigirlos?, ¿cuándo y en qué medida deben

emplearse?, ¿con qué procedimientos deben operar?, ¿a qué tipo de controles deben estar supeditados?” (Loubet, 2012; citado en Bonilla, 2015c:28).

Como hemos indicado la institución policial tiene como misión principal prevenir, contener y controlar el delito y las contravenciones, así como mantener el orden público, por lo cual los indicadores que ratifican el éxito se relacionan con la presencia nula o baja de este tipo de alteraciones. Adicionalmente, en democracia, la concreción de tal fin debe fundamentarse en el respeto y cumplimiento de la ley, poniendo “menos atención en qué hace y por qué lo hace, y enfatizando más en el cómo lo hace, o cómo se hace policía o policiamiento” (Tudela, 2007:14).

Esta idea ha sido también ratificada por Bayley (1985), un destacado analista de la institución policial, quien indica que “la democracia no solo requiere que la policía, la parte armada del brazo ejecutivo del estado, se restrinja a la ley sino, también que ellos hagan un esfuerzo especial para salvaguardar actividades que son esenciales al ejercicio de la misma” (Bayley, 2001:13). Queda claro de esta manera que el servicio policial debe centrarse en el ciudadano y combatir la criminalidad, restablecer el orden y usar el monopolio de la fuerza física del Estado, mediante un desempeño especializado y profesional.

Es en ese marco que la vinculación de la ciudadanía con el quehacer de la institución resulta importante para el servicio policial en democracia, puesto que la articulación policía-ciudadanía, puede resultar clave para obtener mejores condiciones de seguridad, en la medida en que los ciudadanos trabajen de manera cooperativa con la policía en planeación, ejecución y evaluación de los planes de acción. Además de incidir en la efectividad, esta relación puede resultar útil para la gobernabilidad y la legitimidad de la policía, pues “trabajar con y para la ciudadanía, promueve y garantiza el acatamiento voluntario de la ley, la probabilidad de disminuir el uso de la fuerza física y el respeto que la población profesa por el cuerpo policial” (Bonilla, 2015c:28).

La confianza y credibilidad de la policía se puede construir y determinar, en parte, desde la configuración de entes de control, fiscalización y seguimiento de la función policial, tanto internos como externos, capaces de prevenir y sancionar de manera efectiva las malas prácticas policiales, a través del desarrollo autónomo e independiente de sus funciones Bayley (1999). El buen desempeño de estas estructuras puede reducir los estímulos que

tienen los agentes policiales para transgredir el marco normativo (accountability) y concienciarlos sobre su responsabilidad frente a la calidad del servicio ofrecido a la sociedad (responsiveness).

Sin lugar a dudas los policías deben responsabilizarse de la forma en que llevan a cabo sus funciones, de allí que resulte muy importante la claridad frente a la doctrina policial y los códigos disciplinarios que regulan su actuar. Es indispensable que el código de deontología policial priorice la defensa de los derechos humanos y los principios democráticos y “promueva la vocación de servicio público, profesional y democrático, en el cual los policías sean responsables de las infracciones que comenten (...) y deban responder ante las instancias de control y la comunidad por las consecuencias derivadas de las estrategias que utilizan para cumplir con sus funciones” (Bonilla, 2015c:29).

En democracia no es pertinente que la policía conserve rasgos de militarización. La formación policial democrática debe promover una intencionalidad de mediación, negociación y resolución pacífica de conflictos, limitando al máximo el uso de la fuerza y subordinandola al control civil e institucional. Sin lugar a dudas, este modelo es incongruente con la doctrina militar, que prioriza en el enfrentamiento, la ejecución del enemigo y la formación para la guerra y que, salvo en contadas excepciones, goza del fuero militar.

En aras de constituir cuerpos policiales funcionales para las diversas democracias en el mundo, se han desarrollado propuestas normativas por parte de organismos internacionales que han destacado el rol determinante que las policías desempeñan en la defensa del Estado de Derecho y la democracia, las cuales se esgrimen como fundamento para la formulación de códigos de policía que propicien el “good policing” o “buen policiamiento”¹. Dicha normatividad, según Bonilla (2015c) establece:

El servicio a la comunidad; la protección de las personas; la responsabilidad; la integralidad, el profesionalismo; la asistencia a los ciudadanos por razones de cualquier índole; el respeto y la

¹ Algunos ejemplo al respecto son el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” y las “Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley”, diseñadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU); las “Diez Normas Básicas de Derechos Humanos para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley”, de Amnistía Internacional; la “Declaración sobre la Policía” y el “Código Europeo de Ética de la Policía” de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y lo establecido por el Community Relations Service (CRS) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos en relación con el Código de Policía Norteamericano.

protección de la dignidad humana; la defensa de los DD.HH.²; el uso limitado y excepcional de la fuerza³; el uso de armas de fuego como medida extrema⁴; el carácter confidencial de la información que manejan; la tolerancia cero frente a actos de tortura o penas crueles, inhumanas y degradantes; la garantía de la salud de las personas que están bajo su custodia; la lucha contra la corrupción institucional; la oposición total a la violación de la ley; la subordinación a la auditoría o el control externo por parte de la comunidad; la preservación de la vida humana; el acercamiento y el trabajo conjunto con la población civil (29-30).

Lo desarrollado hasta el momento permite concluir que una la policía en democracia tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad pública, el orden y el respeto de la ley, así como atender a los diversos integrantes de la sociedad en sus demandas particulares, a través de la preservación de sus derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, de manera que pueda mantener relaciones armónicas con la población y apoyarse en su cooperación para cumplir de forma eficiente su labor.

La policía en democracia debe estar dispuesta a proporcionar a los ciudadanos información objetiva sobre sus actividades, sin desvelar por ello información confidencial. A su vez, debe estar “sujeta a doble escrutinio, es decir, no sólo se enmarca en mandatos legales y/o reglamentarios, sino que también en las normas que rigen los derechos y obligaciones de las personas y que resguardan su seguridad” (Tudela, 2007:19). Es precisamente ese componente de responsabilidad, control institucional y rendición de cuentas lo que la ancla al “buen gobierno” y determina su necesario compromiso y vocación social y política.

La policía en democracia, al ser concebida como servicio público que debe promover el “buen gobierno”, garantizado por la aplicación de un código de deontología policial, asume y está convencida de que la legitimidad social es clave en la función policial y, como

² “Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares” (ONU, 1979:152).

³ “Si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias, para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites” (ONU, 1979:152).

⁴ “En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes” (ONU, 1979:153).

consecuencia de aquello, considera y facilita la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de sus estrategias de acción.

Desde luego, lograr que la policía esté plenamente inserta en el sistema democrático demanda la necesidad de promover una formación policial soportada en contenidos de democracia, Estado de Derecho y protección de los DD.HH, así como la promoción de una “doctrina civil (desmilitarización del servicio) que privilegie su rol junto a la ciudadanía, evitando actuaciones que la alejen de su misión fundamental, del respeto y la promoción de los derechos humanos y civiles” (Tudela. 2007:19).

1.3. Desempeño policial y consolidación democrática

La consolidación democrática entendida como “el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático” (Morlino, 1985:13), requiere para su concreción que las estructuras, las normas, los ideales y los principios fundamentales del régimen, además de estar definidos constitucionalmente, se encuentren arraigados, materializados y sean el común denominador de las relaciones existentes entre las diversas instituciones del Estado y los miembros de la sociedad. En consecuencia, la consolidación requiere instituciones policiales eficientes en la reducción de los conflictos, que se encuentren limitadas, subordinadas y controladas por el poder civil, que operen en defensa del respeto de los principios y los valores democráticos y que estén legitimadas ante la sociedad (Schedler, 1998; Dahl, 2002; Diamond, 1997).

Como se afirmó en el primer apartado de éste capítulo, la policía desempeña un papel fundamental dentro del amplio conjunto de instituciones del Estado, en la medida en que sobre ella reside una parte importante del monopolio de la fuerza y del ejercicio de la coacción legítima, cuya instrumentalización persigue el objetivo de garantizar la seguridad y el orden público. Es por ello, que cobra sentido determinar las características que debe poseer el desempeño de una institución policial coherente con la democracia y funcional para su consolidación.

El establecimiento de un modelo de policía coherente con el sistema democrático plantea la necesidad de que el cuerpo policial se interrelacione con los diversos agentes del Estado, institucionales y civiles, dentro de esquemas de respeto a los derechos constitucionales y democráticos, de manera que sus procedimientos contribuyan a reafirmar y reforzar constantemente los principios intrínsecos del régimen, como la libertad, la igualdad y la justicia. En este sentido, la consolidación democrática está directamente relacionada con la forma en que el cuerpo de seguridad es capaz de interiorizar y afirmar los valores y las normas democráticas en la resolución de los distintos conflictos que puedan generarse en la sociedad, manteniendo ante todo su compromiso democrático y garantizando, con las características de su desempeño, un conjunto más amplio de derechos que favorezca su legitimidad y la del régimen.

Como bien se ha sostenido, “en un Estado democrático es necesaria la policía, una policía democrática” (Rico, 1983:10), que progrese constantemente hacia su modernización y que sea garante de los derechos ciudadanos “que forman parte integral del proceso democrático o son esenciales para él” (Dahl, 2002:219). No obstante, en algunos casos es posible que la policía, en miras de maximizar el bienestar colectivo, transgreda ciertos intereses particulares debido a que generalmente “las decisiones vinculadas a los asuntos públicos son, en gran parte, decisiones sobre la distribución de los beneficios y los costos y las ganancias y los prejuicios” (Dahl, 2002:220).

Al ser “el uso de la fuerza física el rasgo más destacado de la actividad policial” (González, 2006:17), la cual puede ser usada en nombre de la colectividad para prevenir y reprimir la violación de las reglas que rigen al grupo, es posible que sus efectivos enfrenten con bastante regularidad la dicotomía entre garantizar o vulnerar de manera transitoria los derechos reconocidos constitucionalmente, pues su contacto directo y constante con los ciudadanos, las víctimas, los victimarios y el crimen los hace propensos a incurrir en malas prácticas policiales durante el ejercicio de sus funciones.

De allí, que el uso de la fuerza policial sea “un problema preciso de gobernar” (Aimar, González, Monteri & Sozzo 2005:16), dado que un desempeño policial caracterizado por el excesivo uso de la fuerza, el abuso de autoridad, la negligencia, la arbitrariedad y la corrupción, terminaría afectando la relación de cercanía y cooperación con la ciudadanía, el

nivel de confianza en la institución y la percepción sobre su grado de eficiencia en el establecimiento de condiciones idóneas de seguridad, así como la vulneración y afectación de la consolidación de los principios fundamentales de la democracia.

En este tipo de régimen tienen lugar unos “derechos o intereses considerados inviolables y por ende superiores al proceso democrático mismo” (Dahl, 2002:220), los cuales deben ser custodiados por la policía y resulta controvertible que sus funcionarios los transgredan, pues la consolidación de la democracia exige cuerpos policiales que “no utilicen su principal potestad, el uso de la fuerza, de manera arbitraria, desigual, injusta y sesgada, ni se presten para la defensa de intereses políticos, ni sea instrumento para la violación de los DD.HH y de la dignidad humana” (Bonilla, 2015b:116).

En este sentido, resulta inconsistente con la consolidación democrática que funcionarios policiales inflijan, instiguen y/o toleren actos de tortura, penas crueles, trato inhumano o degradante, invocando como justificación para la comisión de los mismos la orden de un superior o circunstancias especiales como estado de guerra, amenaza a la seguridad, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública (ONU, 1979). Por el contrario, “solamente deben utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana” (Tudela, 2007:17).

No obstante, además de contar con buenas prácticas policiales también resulta determinante que la policía satisfaga los requerimientos de los miembros de la sociedad, puesto que su efectividad en el cumplimiento de su misión institucional podría repercutir en la manera como los ciudadanos resuelven sus conflictos. Si la policía, en un Estado democrático, se instrumentaliza en pos de reconocer, aumentar y garantizar los derechos y las obligaciones ciudadanas que se derivan del orden político, así como para proveer mayores niveles de seguridad, los diversos miembros de la sociedad reconocerán en el cuerpo de seguridad “the only game in town” (Linz & Stepan, 1996), es decir, la mejor opción para llevar a cabo sus acuerdos y resolver sus diferencias, considerando que la violación de las normas y las leyes vigentes desembocará en salidas costosas e ineficientes, ante lo cual, se sujetarán y habituarán a la resolución de los conflictos dentro de los límites que ésta les

impone. Lo anterior implica que para los agentes del Estado no es concebible resolver sus conflictos al margen del cuerpo policial, ni mucho menos remplazarlo en la provisión de seguridad y tranquilidad.

Las exigencias actuales del Estado de Derecho y de la consolidación democrática obligan a pensar en que el enfoque de la seguridad y las prácticas que se implementan para alcanzar los niveles requeridos por la sociedad, están relacionados directamente con los conceptos de democracia y gobernabilidad. Lo anterior implica que en un sistema democrático importa la seguridad y debe garantizarse, así como la justicia, la igualdad y la libertad, y ninguno de estos derechos debe transarse por la consecución del otro. Así pues, “la búsqueda de seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y de la democracia y éste desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia” (López & Tudela, 2005: 22).

Resulta entonces fundamental para la consolidación democrática que las acciones de la institución policial se efectúen dentro de los parámetros del sistema democrático, lo cual, “implica la supervisión del uso de los poderes policiales, no para que no se usen, sino para que se usen legítimamente” (López & Frühling, 2008:7). Las policías generalmente tienen establecidos códigos de ética y de conducta para regular sus acciones y enmarcarlas dentro del respeto de los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional, con el objetivo de ser funcionales para el fortalecimiento del régimen y, en caso de que estos códigos sean vulnerados, los controles institucionales independientes y permanentes deben ser capaces de investigar y proponer la adopción de las medidas correctivas necesarias.

La garantía de un buen desempeño policial en democracia tiene mucho que ver con los mecanismos de control, supervisión y fiscalización, tanto internos como externos, que operan sobre el cuerpo de seguridad, pues estos pueden evitar “las extralimitaciones, los abusos y las arbitrariedades que no solamente impiden prevenir o conjurar aquellas conductas violatorias de derechos sino que, peor aún, se constituyen en una fuente de violaciones de derechos y por ende de cercenamientos y vulneraciones a la situación de seguridad pública” (Saín, 2003:2-3).

“El avance hacia una policía sujeta a las reglas de la ley y respetuosa de los derechos de las personas, implica garantizar la responsabilidad de las conductas de la institución y de cada uno de sus representantes. Para ello, se requiere construir sistemas de responsabilización policial que impliquen la existencia de controles coherentes y complementarios y que requieren de la participación de distintas instituciones” (López & Frühling, 2008:8). Sin embargo, es indispensable que aquellos quienes están a cargo de ejercer el control sobre el cuerpo policial también estén sometidos al proceso democrático.

Es evidente que para que un Estado pueda ser gobernado democráticamente, se deben cumplir dos condiciones: 1) si existen organizaciones policiales y militares, como sin duda ha de ocurrir, éstas deben someterse al control civil. Pero dicho control, si bien indispensable, puede no ser suficiente, ya que muchos regímenes no democráticos los mantienen. Por consiguiente, 2) los civiles que controlan a los militares y a la policía deben ellos mismo someterse al proceso democrático (Dahl, 1989:293).

En consecuencia, es posible afirmar que el desempeño de una institución policial coherente con los principios democráticos y favorables para la consolidación del régimen político debe estar caracterizado por aspectos claves como la efectividad, la legalidad y la legitimidad.

En el caso de la efectividad, es importante reconocer que los cuerpos de seguridad deben ser capaces de cumplir a cabalidad con sus funciones de control y prevención del delito y las contravenciones, garantizándole a la sociedad su derecho a vivir en “paz ciudadana” y satisfaciendo sus demandas en materia de seguridad. De igual forma, deben auxiliar y proteger de manera oportuna a los ciudadanos, siempre que sean requeridos por los agentes del Estado para tal fin. El cumplimiento de su misión, permitirá el reconocimiento por parte de la sociedad de la pertinencia de su existencia.

Por su parte, la legalidad resulta fundamental para la consolidación del régimen, dado que en democracia la policía en su afán de proveer seguridad, no puede vulnerar los derechos ciudadanos reconocidos constitucionalmente y, en el desempeño de sus funciones, no puede promover o tolerar el incumplimiento de los códigos, normas y leyes de deontología policial que regulan sus prácticas. Por ningún motivo, sus efectivos deben extralimitarse en sus funciones, incurrir en actos o escándalos de corrupción, hacer uso indebido de la fuerza o promover actos discriminatorios sino que, por el contrario, sus integrantes deben reflejar en

sus prácticas la interiorización de la tolerancia, el respeto por el pluralismo religioso, racial, sexual, político, étnico, económico y la defensa de los principios de la democracia, actuando con absoluta neutralidad política, imparcialidad e integridad.

Finalmente, la legitimidad resulta indispensable para la consolidación de la institución policial y del régimen democrático, pues es determinante que la policía cuente con el respeto y el reconocimiento de la ciudadanía y sea acreedora de su confianza, exaltada en su trato respetuoso, atento, diligente y eficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que es precisamente el ciudadano “el cliente” de la gestión policial.

1.4. Policía en América Latina

En América Latina el Estado ha sido un actor fundamental en la generación de violencia (Cruz, 2010). A lo largo del siglo XX las fuerzas de seguridad participaron en la vida política de los países operando al servicio de la defensa de los intereses de la burguesía, convirtiéndose en garantes del mantenimiento del *statu quo* mediante la represión de movimientos sociales y ataques constantes a la población civil, la cual desde los años 20 comenzó a organizarse de manera insipiente para generar presión en torno a exigencias económicas, políticas, sociales y laborales que transformaran sus paupérrimas condiciones de vida y que posteriormente, encubó los ideales comunistas e hizo de la lucha armada un mecanismo de presión para lograr dichas reestructuraciones (Cruz, 2010; Dahl, 2002).

La amenaza que los grupos insurgentes comunistas representaban para los gobiernos latinoamericanos, dio lugar a la instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) norteamericana. Esta política le concedió a las instituciones de seguridad “el rol principal de defender un modelo político y económico incompatible con el comunismo, mediante la opresión y la represión no solo de los insurgentes o rebeldes armados, sino también de todas aquellas personas que simpatizaban o propagaban ideas en contra del gobierno, o podrían llegar a hacerlo” (Bonilla, 2015c:31). Lo anterior, justifica el hecho de que en América Latina, a lo largo del siglo pasado haya prevalecido un tipo de policía de corte represivo, militarizado, centralizado y altamente politizado.

El hecho de que los cuerpos policiales pudieran operar en total impunidad tuvo como consecuencia que “las policías latinoamericanas no se instituyeron ante la sociedad como garantes y defensoras de sus derechos, sino como fuente de vulneración de los mismos, debido a que su desempeño se caracterizó por el uso desbordado de la fuerza, el abuso de autoridad, la corrupción y la arbitrariedad” (Bonilla, 2015c:31)

No obstante, en la década de los 90 esta región del mundo comenzó a experimentar un desafío mayúsculo, la transición hacia un modelo de policía en democracia⁵. “Reformar o reestructurar un cuerpo policial no es, ni ha sido nunca tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis” (Casas, 2005:3).

La transición policial en América Latina, que implicaba superar la aguda crisis institucional caracterizada por el fuerte desprestigio y la poca legitimidad de las policías, estuvo auspiciada, según Frühling (2003), por la convergencia de tres factores claves: la tercera ola de democratización, las transformaciones experimentadas por el Estado y el deterioro de los índices de seguridad.

Con la tercera ola democratizadora los militares fueron despojados del poder que tradicionalmente habían tenido en la estructura del Estado y se impulsó una transformación en el concepto de seguridad pública que la supeditó a “los objetivos del Estado de Derecho y no solo con las necesidades de la seguridad nacional, la contención de la amenaza comunista o la protección arbitraria de los intereses de las elites” (Bonilla, 2015c:32).

La transición a la democracia facilitó los cuestionamientos sobre las prácticas policiales propias de los sistemas autoritarios que habían estado previamente en vigencia. Las demandas que comenzaron a surgir sobre gravísimos abusos de autoridad e infracciones policiales cometidas evidenciaron la poca efectividad del control administrativo de la

⁵Con las reformas a los cuerpos de seguridad que se desarrollaron en Centroamérica en la década de los noventa, resultantes de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala, se dio inicio a los procesos de reforma a la Policía en Latinoamérica. En términos generales éstas se han caracterizado por la desintegración de las antiguas instituciones y el surgimiento de nuevos organismos de seguridad en Centroamérica, las reformas parciales a las instituciones existentes en Colombia y Argentina y las iniciativas de Policía Comunitaria en Chile, Guatemala y Brasil.

conducta policial (Lemos, 2001; Mesquita & Stella, 1998; Correa & Barros, 1993; Fuentes, 2000). Este contexto promovió la reestructuración de los sistemas de seguridad pública y las reformas policiales en diversos países.

Las reformas en términos de estructura y operatividad del Estado impulsadas a través de la descentralización, la privatización de servicios públicos y la definición de procesos de rendición de cuentas, terminaron moldeando la filosofía y los principios administrativos de la gestión policial. “Las organizaciones públicas, enfatizaron cada vez más en la prestación de servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado y la integración y participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización” (Mesquita & Stella, 2001:17).

De esta forma, la descentralización influyó positivamente en la institución policial, incentivando la puesta en marcha de planes y programas locales que tenían el objetivo de resolver situaciones problemáticas, partiendo de la base de establecer y conocer las especificidades del delito en cada unidad territorial. También se buscaba fortalecer las capacidades y competencias de las autoridades locales y regionales, en materia de seguridad ciudadana (Frühling, 2001, 2003, 2009).

Finalmente, el incremento de la inseguridad y la violencia delincriminal, sumado al deterioro de la convivencia gestaron en la sociedad una exigencia de atención pública al asunto, que magnificaba la relevancia de la institución policial, lo que llevó a redefinir el rol que la policía debía desempeñar para responder a dichas demandas y la incorporación de planes de prevención y trabajo comunitario en la búsqueda de soluciones a este flagelo.

Según Bonilla (2015c), quien se soportó en estudios desarrollados por Mesquita & Stella, 2001; Casas, 2005, 2007; Frühling, 2001, 2003, 2009; Dammert & Bailey, 2005; Sain & Knoop, 2010; Rico & Chinchilla, 2002; Dammert, 2005, las reformas policiales en América Latina buscaron:

Establecer relaciones armónicas entre la sociedad civil y la policía, modificando sus criterios de formación de personal, incentivando una mayor profesionalización, estimulando su despolarización política e ideológica, mejorando los niveles de eficiencia y eficacia de su accionar, subordinándolas al control civil e impulsándolas a proceder bajo esquemas de respeto a los derechos civiles y humanos, a los principios democráticos y al orden constitucional. Así mismo, reconocieron al ciudadano como

actor clave en la consolidación democrática de la institución y en la consecución de mejores niveles de seguridad (33).

En procura de la reconfiguración de la imagen desprestigiada de la que la institución policial gozaba, se establecieron modelos alternativos para la prestación del servicio policial en América Latina, buscando desmontar el concepto despectivo que predominaba en el imaginario colectivo, al centrar sus críticas en la ineficiencia del manejo del delito y las prácticas policiales que en ciertas oportunidades incurrían en asuntos de corrupción o en violaciones y atropellos a los ciudadanos.

No obstante, con el transcurrir de los años aconteció una marcada frustración en torno a la utilidad de las reformas, puesto que “de poco o nada sirvieron las garantías constitucionales de la libertad individual frente a la acción policial, pues el abuso de estas libertades y las reticencias de la reacción política hicieron pedazos el sueño de quienes creían que con un trozo de papel, especialmente si era constitucional, podían armarse barreras útiles frente a los intereses políticos de quienes ostentaban el poder y disponían de la policía” (Nieto, 1976: 59).

A pesar de las buenas intenciones y acciones impulsadas en América Latina en procura de establecer instituciones policiales coherentes con los principios democráticos, persisten los registros y pronunciamientos por parte de diversos ciudadanos, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos sobre prácticas policiales indebidas (Cruz, 2010; Dammert & Bailey, 2005; Sain & Knoop, 2010; Rico & Chinchilla, 2002; Dammert, 2005). En consecuencia, “el Estado ha continuado jugando un papel primordial en la reproducción de la violencia criminal. No solo porque la ineficiencia y negligencia de sus instituciones contribuye a reproducir y mantener sistemas de impunidad sino también, y sobre todo, porque en muchos casos es el Estado mismo, a través de sus instituciones y agentes, el responsable directo de los crímenes y actos de violencia que sufre la población” (Cruz, 2010:70).

Según Cruz (2010), son tres las modalidades a través de las cuales los cuerpos policiales se instituyen como generadores de desestabilización de la seguridad en Latinoamérica: la violencia legal, la violencia ilegal y la violencia criminal que ejerce. “La evidencia en la región es tan amplia que resulta ingenuo argumentar que el problema se

restringe a casos de corrupción aislados, por el contrario, pueden catalogarse como un problema estructural, pese a que el nivel de incidencia sobre la violencia y la criminalidad no sea homogéneo en los diversos países” (Bonilla, 2015c:34)

La “violencia legal” ha sido auspiciada por los gobiernos, responsables directos de la formulación e implementación de políticas de seguridad de orden “manoduristas” o de “tolerancia cero”, en la medida en que han establecido lineamientos que facultan y amplían las competencias discrecionales con las que operan los agentes de policía, promoviendo y tolerando la vulneración de la integridad de los ciudadanos y los reclusos.

Las manifestaciones de “violencia ilegal” son auspiciadas por las organizaciones de seguridad que transgreden los lineamientos legales establecidos para enfrentar la criminalidad, en las ejecuciones extrajudiciales direccionadas por agentes de policía, en las torturas realizadas en el marco de las investigaciones de delito, en la conformación de grupos ilegales encargados de realizar “limpiezas sociales” y en los famosos escuadrones de la muerte integrados por agentes del Ejército y de la policía con el fin de exterminar delincuentes o adversarios políticos y personales⁶.

Estas acciones “en algunos países son tan generalizadas que su persistencia sugiere un patrón de tolerancia y permisividad dentro de las instituciones estatales que muchas veces puede alcanzar los niveles gubernamentales más altos⁷” (Cruz, 2010: 77). En este sentido, las policías en América Latina actualmente suelen asociarse con acciones y estructuras criminales, puesto que algunos funcionarios en aras de intereses económicos particulares y abusando de su posición y autoridad, por acción u omisión, facilitan la comisión de determinados delitos. Dentro de esta “violencia criminal” pueden señalarse como ejemplo “las estructuras legales e ilegales que fueron creadas originalmente para combatir de manera extraordinaria el crimen o eliminar a opositores políticos y amenazas insurgentes, que luego degeneraron en mafias de crimen organizado tan violentas como los grupos criminales que

⁶ “Estos grupos pese a no ser creados legalmente por instituciones estatales, son integrados –y, algunas veces, promovidos– por policías, militares y políticos, como una forma de llevar a cabo el trabajo sucio que las instituciones de seguridad pública no pueden hacer legalmente”. (Cruz, 2010:78). A lo largo del siglo XXI hay gran evidencia sobre este tipo de transgresiones. Donde más se ha reportado es en Centroamérica, donde esta práctica se ha utilizado como instrumento de la lucha pandilleril. También en países como Colombia, Brasil y México se ha documentado la contribución de ciertas estructuras del Estado en la formación y desarrollo este tipo de grupos. Para profundizar al respecto revisar Cruz (2010), Cruz & Carranza (2006).

⁷ Según Cruz (2010) en Brasil, es donde más se han documentado estas prácticas, pero también hay evidencia de éstas en Colombia, México, Guatemala, Honduras y Argentina.

combatían⁸” (Cruz, 2010: 80). No obstante, la violencia policial criminal incorpora un espectro de acciones mucho más amplio que va desde cualquier actividad de corrupción policial callejera hasta la dirigencia de redes de narcotráfico y sicariato⁹.

La responsabilidad de los Estados en la reproducción de violencia sistémica ha influido considerablemente en el desempeño de estos regímenes y en la “pobre capacidad que han tenido de generar las condiciones necesarias para ofrecer una vida digna a la mayoría de los ciudadanos” (Martí, 2009:59). De allí que el desempeño policial democrático aún sea una tarea inconclusa en Latinoamérica.

Estimular la consolidación de un cuerpo de seguridad funcional para la democracia en esta región del mundo implica, entre otras cosas, que estos sean capaces de garantizar el respeto por los derechos humanos y el orden constitucional, el bienestar de la sociedad y la ratificación de los fundamentos de la democracia, como base de sus acciones. “Avanzar en este sentido es un reto de todos los países en diversa medida. Para ello, es esencial el desarrollo de políticas, modelos e instrumentos de gestión especializados que rompan con el rezago de arbitrariedad que a lo largo de la historia ha caracterizado el desempeño de estos cuerpos de seguridad” (Bonilla, 2015c:35)

De esta manera queda claro que en América Latina los rezagos del legado autoritario, las dificultades que han enfrentado las reformas policiales con tinte democratizador impulsadas durante las últimas décadas y la formulación de políticas que facultan la actuación policial basada en la represión, hacen del tema policial un problema crucial en esta región del mundo. Hay quienes censuran la desvinculación del servicio policial de la defensa de intereses políticos, al afirmar que “la policía vive bajo el engaño de aparentar la defensa del pueblo contra sus enemigos cuando de veras su objetivo fundamental es sujetar al pueblo para que no se alce contra el poder (...), el pueblo es perfectamente consciente de ello y nunca ha considerado a la Policía a su servicio, sino como a su enemigo (Nieto, 1976:55).

⁸ Tal es el caso de los paramilitares en Colombia y de los Zetas en México.

⁹ “Diversos estudios nacionales han señalado sobre las actividades criminales de algunas policías de la región. En Guatemala, al igual que en México, Honduras y El Salvador, altos oficiales de la policía aparecen repetidamente involucrados en los carteles de narcotráfico y en bandas de crimen organizado. En Venezuela, miembros de la Policía Metropolitana de Caracas han sido vinculados a bandas de secuestradores, impulsando la creación de una Comisión Nacional para la Reforma Policial. En Bolivia, entre 1982, año de la transición a la democracia, y 2007, 18 comandantes policiales han sido removidos de sus cargos por su vinculación con crímenes y encubrimientos. En Argentina, 20% de la población teme más a la policía que a los criminales” (Cruz, 2010:81).

Es por ello que potencializar la democracia en América Latina, implica entre otras cosas, la existencia de una serie de características cuya presencia o ausencia permiten clasificar el desempeño policial como democrático, puesto que resulta indispensable promover “la interiorización y el arraigo de las normas, los ideales y los principios democráticos, como garantía de protección de la sociedad frente a la violencia arbitraria y las injusticias que del accionar policial se puedan derivar” (Bonilla, 2015c: 36).

Si se tiene en cuenta que las acciones de la policía están vinculadas con el desempeño del régimen, dado que ellas son “el mostrador de cómo el Estado responde a los problemas cotidianos, pues son los policías y no los diputados ni los alcaldes, los primeros oficiales públicos a quienes la gente busca cuando los problemas de seguridad aparecen (Marenin, 1996:150), es posible comprender que las percepciones de los ciudadanos sobre el trabajo policial son un componente importante en la legitimidad del régimen (Cruz, 2010).

Es principalmente en las democracias emergentes donde más se precisa un desempeño policial coherente con los principios democráticos, puesto que la legitimidad del régimen está en proceso de robustecimiento (Bayley, 2006). De allí que en los países latinoamericanos, donde existe una transición incompleta hacia el establecimiento de cuerpos policiales democráticos, sea vital que los gobiernos se comprometan con la superación de los rezagos represivos y autoritarios propios de periodos dictatoriales.

CAPÍTULO 2. MIDIENDO Y EXPLICANDO EL DESEMPEÑO POLICIAL DEMOCRÁTICO

Tras abordar la relación existente entre policía y régimen político y describir las características fundamentales del modelo de policía que requiere la democracia, este capítulo pretende, a la luz de los avances teóricos desarrollados hasta el momento y soportándose en el paradigma cuantitativo de investigación sociopolítica, plantear un modelo de medición del desempeño policial que permita monitorear los avances y/o retrocesos del desempeño democrático de la institución de seguridad y establecer su grado de coherencia y funcionalidad para la consolidación del régimen, identificando y analizando los factores que puedan explicar las oscilaciones que al respecto se presentan y la forma en que éstos inciden en la democratización del cuerpo policial.

El propósito planteado en la investigación, si bien es pertinente en la medida en que abre caminos para la observación de una de las instituciones del Estado menos estudiada (Bayley, 1985; Badiola, 2011; Tudela, 2011), no es para nada sencillo, puesto que pretende contribuir con elementos que de facto apuntan a un asunto de elevada complejidad, la construcción de fuerzas policiales democráticas, incorporando dimensiones y proponiendo indicadores de medición tanto de los resultados de la labor policial, como de las características propias que esta posee.

Medir y evaluar el desempeño de la policía implica enfrentar una multiplicidad de obstáculos dentro de los que se destacan: 1) la ausencia de enfoques comunes en torno a lo que se entiende por buen desempeño policial, lo cual ha imposibilitado el desarrollo de herramientas de monitoreo y medición, puesto que existen “diversas miradas, aproximaciones, expectativas, niveles de análisis, modelos de policía y escasos datos” (Tudela, 2001:5); 2) la “resistencia al escrutinio de cualquier mirada externa que es un rasgo común en policías de diferentes tradiciones y contextos culturales, que subsiste” (Badiola, 2011:189), debido a la débil tradición de análisis respecto al rol social de la policía, a sus elevados niveles de secretismo y al sesgo ideológico que usualmente caracteriza a los estudios sobre esta institución (Jar, 1999; Martín, 1992; Bayley, 1985); 3) las limitaciones propias que enfrenta cualquier indicador cuantitativo en función de la metodología usada

para la recolección y la sistematización de los datos, que en el caso de los indicadores de desempeño policial pueden resultar aún más imprecisos, debido al sesgo de estimación originado por la “cifra negra” o el sub-registro¹⁰ que se deriva, entre otras cosas, de la relación costo-beneficio de interponer denuncias, de los acuerdos y procesos informales que se dan entre las partes para reivindicar, reparar y resolver conflictos y, por el hecho de que algunos delitos carecen de víctimas directas, como por el ejemplo el tráfico de drogas, de armas y el contrabando (Cano, 2003); 4) la limitada posibilidad de contraste de fuentes de información, como consecuencia de que la generación de indicadores de desempeño policial usualmente está bajo la responsabilidad del mismo cuerpo de seguridad y responde a las pretensiones de recolección, sistematización y divulgación de datos que esta se trace.

No obstante, y pese a que la policía es en las democracias modernas “un objeto opaco cuyos esfuerzos por estudiarla y comprenderla solo pueden ser calificados como parcialmente satisfactorios” (Sozzo, 2005:7), vale la pena adelantar esfuerzos al respecto, dada su funcionalidad para la policía, los organismos de gobierno, la sociedad y el mismo régimen, pues, como lo sostienen diversos autores, aquellos cuerpos policiales que se han sometido a procesos serios, rigurosos y externos de evaluación, han presentado mayores avances en términos de profesionalización y democratización (Frühling, 2012).

El esfuerzo por realizar una investigación de esta índole resulta novedoso puesto que son pocos los investigadores y las instituciones que en el mundo, y particularmente en América Latina, se han encargado de trabajar el tema, pese a que la reforma policial fue una de las tantas transformaciones institucionales llevadas a cabo en diversos países a finales del siglo pasado. Si bien, el estudio sobre la implementación y los efectos de las reformas se ha abordado, existe un claro déficit investigativo sobre la relación de estas con los niveles de calidad y consolidación de la democracia.

Los estudios existentes sobre desempeño policial y los marcos de referencia para su análisis, si bien han marcado una pauta importante para orientar los esfuerzos de medición y han sido instrumentalizados en la evaluación del desempeño de unidades de policía específicas, no han sido utilizados, hasta el momento, abordando el desempeño policial en

¹⁰ Número de denuncias que no se realizan sobre el total de crímenes o abusos reales.

un país como unidad de análisis, ni revisando su funcionalidad para la consolidación del régimen democrático.

Es por ello, que la investigación propone como modelo de medición del desempeño policial en democracia, el Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), para que se instituya como una herramienta funcional para los países que operan dentro de este tipo de régimen político, permitiéndoles monitorear el reforzamiento, la afirmación y el robustecimiento de los principios elementales de la democracia dentro de sus cuerpos policiales.

La pertinencia del IDPD radica en que facilita, mediante la realización de estudios comparados, la identificación de cuerpos policiales que presentan un grado mayor o menor de democratización en su desempeño, así como monitorear su evolución en un período de tiempo, de allí que se establezca como un mecanismo de medición y control que permite cuantificar los avances del desempeño policial en términos de democratización y determinar si éste es funcional o no para la consolidación del régimen.

De esta manera, el desempeño policial democrático es abordado en esta tesis como variable dependiente, soportada en la medición del IDPD, compuesto por tres dimensiones: efectividad policial, legitimidad policial y legalidad policial. Así mismo, para explicar los avances o retrocesos que en términos de democratización presenta el desempeño de los cuerpos policiales, se seleccionaron como variables explicativas la profesionalización policial, la capacidad institucional y el accountability policial.

La investigación se soporta en las hipótesis general de que los principios de la reforma policial puestos en marcha con el fin de democratizar el cuerpo de seguridad y consolidar un desempeño policial democrático, se ven fuertemente desvirtuados como consecuencia de la ausencia de voluntad política para tomar decisiones coherentes con el esquema de seguridad pública democratizador diseñado en las reformas policiales.

El capítulo se estructura en tres partes. En primer lugar, aborda aspectos conceptuales en torno a la variable dependiente, desempeño policial democrático, con el fin de identificar las dimensiones elementales que deben tenerse en cuenta para evaluarlo y proponiendo un procedimiento de agregación matemática para la construcción del Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD). En segundo lugar, se presenta el soporte teórico para la

selección de tres variables explicativas del desempeño policial en democracia, planteando dimensiones e indicadores para su operacionalización. Finalmente se justifica la selección del estudio de caso que será objeto de observación a lo largo de la tesis: la Policía Nacional Civil de El Salvador.

2.1. Variable dependiente: Desempeño policial democrático

El desempeño policial en un sistema democrático debe contribuir a la consolidación del régimen y si bien éste es relevante en democracias avanzadas, lo es mucho más en escenarios deficitarios de calidad de la democracia, así como en democracias emergentes (Bayley, 2006), en las cuales los cuerpos policiales cargan con rezagos de arbitrariedad, brutalidad e impunidad, producto de su instrumentalización como mecanismos de control que en determinados momentos contribuyeron a dar origen y/o mantener regímenes totalitarios y dictatoriales de izquierda o de derecha, o que han operado de la misma forma dentro de marcos democráticos débiles.

Pero, ¿qué se entiende por buen desempeño policial? Responder dicho interrogante implica revisar tres enfoques de abordaje investigativo que plantean concepciones distintas sobre “buen desempeño policial” o “buen policiamiento (good policing), lo que complejiza los esfuerzos de conceptualización y medición, en la medida en que no todos coinciden en lo que éste requiere (Tudela, 2012).

El primer enfoque de análisis “enfatisa en los aspectos jurídicos y permite situar a la policía en su marco legal y constitucional” (Rico, 1983:13), analizando las normas y reglamentos de disciplina que los rigen, de manera que la mala conducta, las prácticas y los comportamientos corruptos terminan perjudicando el buen desempeño de la institución policial, incluyendo “la calidad de la atención o servicios prestados a las personas, las prácticas delictuales comunes, el abuso de la fuerza o de autoridad y las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías” (Cano, 2003:74). Para quienes se acogen a este enfoque, las malas prácticas policiales “que se ejecutan por la vía de hecho u omisión, distorsionan o perjudican el buen desempeño policial” (Tudela, 2011:8).

El segundo enfoque establece que el buen desempeño policial está determinado por el rendimiento, incorporando los conceptos de eficacia y eficiencia en la medida en que involucra la evaluación del resultado operativo, institucional y organizativo. De esta manera es importante tener claro cuál es el rol que desempeña la policía en un régimen político específico y en el contexto nacional particular en el que opera. “La posibilidad de hablar y examinar la actuación policial, su suficiencia y su efectividad, supone un conjunto de premisas que conviene explicitar, porque es a partir de estos referentes que se construyen expectativas, demandas y desafíos” (Gallardo, 2006:11). Generalmente, esta perspectiva de buen desempeño policial es una de las más utilizadas desde la década de los ochenta hasta la actualidad (Tudela, 2011).

El tercer enfoque teórico es mucho más amplio, dado que hace referencia a una serie de “prácticas que afectan y/o favorecen la legitimidad de la acción policial y se vinculan a la observancia o no de principios, tales como la discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios prestados” (Neyroud, 2008:589), involucrando elementos del contexto sociopolítico y conceptos modernos a las políticas de seguridad, como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la vocación comunitaria y componentes del buen gobierno como transparencia y accesibilidad.

Resulta importante resaltar que hasta el momento las evaluaciones de desempeño de los cuerpos policiales se han fundamentado en la selección de un enfoque de medición específico en función del modelo de policía existente en cada país. Una de las tipologías de modelos de policía bastante utilizada es la de Wilson (1968) (Cit. en Rico, 1983), que tipifica tres modelos de policía, el legalista, el de prestación de servicios y el de vigilancia, cada uno de los cuales se caracteriza por rasgos de acción concretos y compatibles con cada uno de los enfoques de evaluación descritos anteriormente (Cuadro 1).

Cuadro 1. Tipologías de modelos policiales

Modelo Legalista	Modelo de Servicios	Modelo de Vigilancia
*Aplicación estricta de las Leyes.	*Descentralización moderada de autoridad y responsabilidades.	*Importancia acordada al mantenimiento del orden público.
*Escasa importancia acordada al mantenimiento del orden público, el cual es tratado como un problema de aplicación de la Ley.	*El acordar mayor importancia al mantenimiento del orden que a la aplicación de la ley.	*Escaso recurso a los arrestos por delitos menores.
*Uso limitadísimo del poder discrecional de que disponen las fuerzas del orden público (lo cual reduce las oportunidades de corrupción).	*Considerar que el principal objetivo del cuerpo es el de ser un servidos público.	*En caso de arresto indebido los ciudadanos pueden invocar la conducta ilegal del agente de policía.
*Elevado número de arrestos, sobre todo por delitos menores.	*La importancia que se le da a las relaciones con la comunidad y a proyectar en la opinión pública una imagen positiva de la policía.	*Amplia discreción a todos los niveles y utilización de técnicas persuasivas.
*Importante control ejercido por los superiores y, por consiguiente, escasas oportunidades para la iniciativa y la creatividad.	*Los elevados valores inculcados a los agentes, con vistas a alejarlos de cualquier tentación de soborno o corrupción.	*Pocas oportunidades para iniciativas e innovaciones.
*Los incidentes de poca importancia son encaminados frecuentemente a los superiores del cuerpo, para que estos decidan.	*Lo conciencia que cada miembro del cuerpo tiene de su responsabilidad y la consiguiente potenciación de su espíritu de iniciativa.	*Escaso control del personal por los superiores.
*División de funciones altamente especializada.		*Grandes oportunidades para la corrupción.
*Los agentes son evaluados por el número de arrestos efectuados y contravenciones emitidas.		

Fuente: elaboración propia con base en Rico, 1983:15-16.

En este sentido, el modelo legalista aboga por la aplicación estricta de la ley por encima del mantenimiento del orden, lo que reduce las probabilidades de corrupción e instauración de malas prácticas; sin embargo el arresto es un componente importante de su evaluación, puesto que cualquier transgresión a las norma debe ser objeto de sanción. Por su parte, el modelo de servicios prioriza en el orden y la seguridad en la medida en que se instituye como el principal servicio público a proveer por parte del cuerpo policial, por lo que la valoración que el ciudadano haga de éste resulta clave para la evaluación de su desempeño. Finalmente el modelo de vigilancia apuesta por el mantenimiento del orden público, pero limitando la utilización de los arrestos como principal herramienta de control e incorporando a los ciudadanos en la construcción de mayores y mejores niveles de seguridad.

No obstante, cabe destacar que dadas las transformaciones experimentadas por las instituciones policiales que acontecieron generalmente en medio de procesos de democratización, en la actualidad existen cuerpos policiales mixtos que presentan características propias de los distintos modelos planteados por Wilson (1968), lo que demanda un abordaje más integral de evaluación del desempeño policial que contemple variables y dimensiones de los diversos enfoques, puesto que desde las implicaciones de la consolidación democrática no basta con que la policía sea legalista para determinar que tiene un buen desempeño, se requiere además que sea eficiente en la prestación de su servicio y que sus prácticas de vigilancia y acción se enmarquen en el respeto de la constitución, la ley y el orden democrático.

De allí que este apartado metodológico haga hincapié en la necesidad de evaluar el desempeño democrático de la institución policial desde una perspectiva integral, que por un lado indague sobre los resultados derivados de la función policial, es decir, que tenga en cuenta los principios del modelo policial de servicios y, por otro lado, evalúe la forma en que ésta actúa y cumple su misión fundamental, o sea, que incorpore los lineamientos del modelo legalista. De igual forma, el modelo de vigilancia también debe estar presente a la hora de evaluar el desempeño, en la medida en que éste aboga por limitar el uso de la fuerza, abrir espacios para que aquellos ciudadanos que se consideran víctimas de acciones arbitrarias puedan expresar sus inconformidades y ser reparados, así como vincular a la ciudadanía en la construcción de mejores niveles de seguridad.

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con las ideas principales desarrolladas en el marco teórico de esta tesis, que indican que el monopolio de la coacción violenta del Estado, que en gran medida recae sobre los cuerpos policiales, resulta indispensable para mantener en niveles aceptables el orden y la seguridad (Rico, 1983; Cosuelo, 1999; Bayley, 2001), de manera que el buen desempeño policial en democracia debe garantizar a los agentes de la sociedad estas condiciones en las que se fundamenta su existencia, puesto que su misión radica en el establecimiento del orden y la seguridad, satisfaciendo las demandas ciudadanas de reducir los conflictos a su mínima expresión (*responsiveness*), pues su grado de efectividad en el mantenimiento de la paz ciudadana tendrá repercusiones importantes sobre la forma en que los ciudadanos resuelvan sus diferencias (Bayley, 2001; Rico, 1983; Rico & Salas, 1988; Tudela, 2007; Frühling, 2001).

No obstante, resulta importante aclarar que una policía democrática debe contribuir en la mediación y disolución de los conflictos sociales que alteran el orden y la seguridad, priorizando ante todo en el bienestar de los ciudadanos y no en las pretensiones particulares de un partido o movimiento, o superponiendo el bienestar colectivo a los intereses políticos y económicos de las elites. En consecuencia, la policía no debe enmarcar su accionar en la defensa de intereses políticos, por lo que resulta inaceptable que utilice la coacción violenta para que determinados grupos lleguen o se mantengan en el poder, desempeñando un rol político, pues su principal compromiso es ante la ley y los ciudadanos y no ante un gobierno (Nieto, 1976; Barletta, 1992; Loubet, 1994). De esta manera, el buen desempeño policial en democracia es aquel que se esfuerza por promover la idea de que es el ciudadano el objeto último de la razón de ser de su servicio y su satisfacción y protección resultan claves en la evaluación del mismo.

Sin embargo, no podemos olvidar que en determinados casos en aras de la seguridad y el orden, los funcionarios de la institución policial están facultados para hacer uso sistemático de la violencia y transgredir temporalmente los derechos de los ciudadanos, sobre todo cuando se encuentran ante situaciones de crimen y desordenes públicos en los que deben enfrentarse directamente con los victimarios. De allí, que un alto grado de democratización policial opere como garantía para evitar que los efectivos policiales incurran en malas prácticas policiales, es decir, en excesos, arbitrariedades, abuso de autoridad o promuevan acciones injustas, desiguales, sesgadas y corruptas.

Si estas últimas acciones caracterizan el desempeño del cuerpo policial, es evidente que los derechos o intereses superiores del proceso democrático mismo están siendo vulnerados (Tudela, 2007, 2011). Por ello, la policía democrática debe prestar atención especial a la forma en que ejecuta sus acciones. Si bien, es fundamental revisar qué hace y para qué lo hace, el cómo realiza su labor marcará la diferencia a la hora de clasificar su desempeño como democrático o no. “Una policía plenamente inserta en el sistema democrático responde a una doctrina civil (desmilitarización del servicio), que privilegia su rol junto a la ciudadanía, evitando actuaciones que la alejan de su misión fundamental y del respeto y promoción de los derechos humanos y civiles, y que es capaz de dar evidencias de esto y demostrarlo” (Tudela, 2007:16).

Un cuerpo policial que cuente con integrantes que interioricen y reflejen en sus actos la tolerancia, el respeto por el pluralismo y por los principios fundamentales de la democracia, y que además sea eficientes en el ofrecimiento de un servicio de calidad, tendrá una repercusión importante en sus niveles de legitimación ante la sociedad. Lo anterior implica incorporar como dimensión clave en la valoración del desempeño policial en democracia la percepción de la ciudadanía en torno al cuerpo de seguridad y, por ende, su grado de legitimación, de manera tal que la sociedad reconozca en el accionar policial no solo los buenos resultados de su labor, sino también el hecho de que sus acciones son el reflejo de los principios de deontología policial fundamentados en un alto grado de profesionalismo y respeto por los derechos que le han sido reconocidos.

De esta forma, hay un doble imperativo. Se podría decir que una policía tiene buen desempeño cuando cumple un mandato legal, pero –en particular- cuando alcanza los objetivos de la función policial de una manera tal que el desempeño y la calidad de las actuaciones se vuelven valores en sí mismos, es decir, cuando la actuación refleja verdaderamente los principios de la deontología policial y el profesionalismo, y eso es reconocido por la sociedad (Tudela, 2012:384).

Teniendo en cuenta los fundamentos de las tres líneas de investigación que en la actualidad sirven de espectro para evaluar el desempeño policial, las diversas tipologías de modelos de policía existentes y las demandas que el régimen democrático presenta a los cuerpos policiales, es posible diseñar un modelo de medición del desempeño policial en democracia soportado en tres dimensiones: efectividad policial; legalidad policial y; legitimidad policial. A continuación se procederá al análisis de cada una de las dimensiones proponiendo indicadores para su operacionalización.

2.1.1. Dimensión 1: Efectividad policial

Esta dimensión se centra en la calidad de la respuesta que el cuerpo policial ofrece a las demandas ciudadanas en torno a la seguridad y la convivencia, lo cual está estrechamente relacionado con su misión institucional. Como ya se ha indicado en el marco teórico la misión principal de la policía en un régimen democrático radica en garantizar a la sociedad donde opera condiciones de paz ciudadana previniendo, conteniendo y combatiendo la criminalidad y la violencia en sus diversas manifestaciones.

Si bien, las variables que inciden en la seguridad y la convivencia son complejas y multicausales y, en consecuencia, demandan acciones de coordinación y responsabilidad interinstitucional, lo cierto es que ninguna otra institución del estado tiene esta facultad tan claramente definida dentro de su misión, ni se establece como la cara visible de la seguridad pública ante la comunidad, como lo es la policía. En este sentido, pese a que los esquemas de seguridad pública de los países están integrados por diversas instituciones que prestan sus servicios en función de proveer más y mejor seguridad a la población, “la policía es uno de estos componentes y la calidad de su desempeño es muy relevante, pues constituye la cara visible e inmediata del Estado y de los esfuerzos gubernamentales en el marco de las políticas criminales” (Tudela, 2011: 5).

Evaluar y medir la **efectividad policial** resulta complejo por varias razones:

1) Las problemáticas de inseguridad y violencia responden a variables de tipo multicausal en las que convergen dimensiones que se encuentran fuera de la competencia directa del cuerpo policial o que en su defecto, demandan acciones de coordinación y responsabilidad interinstitucional.

2) Los resultados positivos de la labor policial (*outputs*) son a menudo invisibles, en la medida en que “una buena policía es, en parte, una policía que logra que ciertos hechos no ocurran” (Cano, 2003:3).

3) Pese a tener clara la misión última de la institución en un contexto democrático, resulta inicuo diseñar un modelo que establezca las mismas exigencias en términos de eficiencia a los diversos cuerpos policiales que operan en contextos de seguridad y violencia disímiles y que cuentan con medios y capacidad institucional dispar, lo que puede justificar por sí mismo el establecimiento de metas distintas a atender e incluso incorporar concepciones valóricas contrapuestas (Cano, 2003).

4) La calidad, confiabilidad y consistencia de los indicadores, pues además de verse afectados por el sesgo de estimación originado por la “cifra negra”, pueden ser objeto de manipulación por parte de la propia institución, en la medida en que la policía es evaluada en función de lo que estos reflejan y cuanto más apreciable sea para ella la evaluación, mayor probabilidad de caer en “el juego de los números” y registrar datos poco fiables (Reiner, 1998).

5) Las oscilaciones presentadas en los indicadores utilizados internacionalmente para medir la efectividad policial, como por ejemplo los homicidios, los robos y los hurtos, responden a un mayor número de condiciones causales ajenas a la policía, lo cual puede sesgar los resultados arrojados por el modelo de medición.

No obstante, pese a las dificultades mencionadas anteriormente, los indicadores utilizados para medir la dimensión de **efectividad policial** están determinados por la evolución de los delitos y las contravenciones, los cuales pueden monitorearse mediante los registros estadísticos generados por las entidades competentes como como la policía, medicina legal y los observatorios de violencia. También, las encuestas de percepción ciudadana se establecen como una fuente importante de información para tal fin, específicamente las preguntas que indagan sobre el grado de victimización de la población. Sin embargo, dada la distribución geo referencial asimétrica del delito y las contravenciones presente entre los países y al interior de estos, es necesario seleccionar una canasta de indicadores a utilizar que refleje la realidad de la criminalidad de los países objeto de estudio.

A continuación se presenta una lista de indicadores que pueden ser utilizados para medir la eficiencia del desempeño policial en el control de la criminalidad y la violencia en contextos democráticos. De igual forma, se propone un criterio de clasificación para cada uno de ellos, que oscila entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una situación ideal para el delito y las contravenciones y 1 representa el “peor escenario posible” (Cuadro 2).

Para definir los criterios de clasificación propuestos para cada indicador se acudió, en el caso de los homicidios, a la clasificación definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, para el resto de indicadores, se revisaron las tasas más altas de delitos registrados a nivel mundial en contextos democráticos, para establecer cuatro rangos de efectividad.

Cuadro 2. Indicadores de efectividad policial

Indicadores	Fuentes	Criterio de clasificación y valor del indicador
Tasa anual de homicidios por cada 100 mil habitantes	Institución Policial	= 0 Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 1 \leq 10$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 10 \leq 20$ Efectividad policial media = 0,66 > 20 Efectividad policial baja = 1
Tasa anual de hurtos y robos por cada 100 mil habitantes	Institución Policial	= 0 Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 1 \leq 88$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 88 \leq 214$ Efectividad policial media = 0,66 > 214 Efectividad policial baja = 1
Tasa anual de lesiones personales por cada 100 mil habitantes	Institución Policial	= 0 Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 1 \leq 88$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 88 \leq 214$ Efectividad policial media = 0,66 > 214 Efectividad policial baja = 1
Tasa anual de extorsiones por cada 100 mil habitantes	Institución Policial	= 0 Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 1 \leq 44$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 44 \leq 107$ Efectividad policial media = 0,66 > 107 Efectividad policial baja = 1
Tasa anual de secuestros por cada 100 mil habitantes	Institución Policial	= 0 Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 0,001 \leq 0,20$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 0,20 \leq 0,50$ Efectividad policial media = 0,66 $> 0,50$ Efectividad policial baja = 1
Porcentaje de población que ha sido víctima de un delito	Encuestas de victimización	= 0 % Efectividad policial ideal = 0
		$\geq 1\% \leq 10\%$ Efectividad policial alta = 0,33
		$> 10\% \leq 35\%$ Efectividad policial media = 0,66 $> 35\%$ Efectividad policial baja = 1
Porcentaje de personas encontradas versus total de personas desaparecidas	Institución Policial	= 100% Efectividad policial ideal = 0
	Medicina Legal	$\geq 70\% \leq 99\%$ Efectividad policial alta = 0,33
	Observatorios del delito	$> 30\% < 70\%$ Efectividad policial media = 0,66 $< 30\%$ Efectividad policial baja = 1

Para la medición de la **efectividad policial (EP)** se propone agregar, mediante el método del promedio simple, cada uno de los valores obtenidos por los indicadores de acuerdo al criterio de clasificación propuesto, de manera que se obtenga un valor agregado que oscile entre 0 y 1, el cual puede clasificarse en las siguientes cuatro categorías: 1) **efectividad policial ideal**, cuando la $EP=0$, lo que implica que la paz ciudadana no se ve perturbada por ninguna acción delictiva; 2) **efectividad policial alta**, cuando $0 > EP \leq 0,33$, lo que representa una tasa aceptable de delitos y contravenciones por cada 100.000 habitantes; 3) **efectividad policial media**, cuando $0,33 > EP \leq 0,66$; lo cual corresponde a una tasa de delitos y contravenciones que no puede considerarse aceptable en democracia pero tampoco muy mala y; 4) **efectividad policial baja**, cuando $0,66 > EP \leq 1$, lo que indica condiciones de seguridad extremadamente deterioradas que afectan de manera significativa

y alarmante el desarrollo de la vida en sociedad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

2.1.2. Dimensión 2. Legalidad policial

Esta dimensión del desempeño policial evalúa la forma en que las prácticas policiales se ajustan o no a los lineamientos de deontología¹¹ policial y si las acciones de los miembros de la institución se desarrollan en función del respeto o la trasgresión de los códigos de conducta y disciplina internos y externos, el cumplimiento de la constitución y la ley, el respeto por la dignidad de las personas y la protección de los derechos humanos. Los indicadores utilizados para medir esta dimensión están relacionados con los procesos de corrupción y vinculación de policías con el delito y las contravenciones, así como las faltas disciplinarias simples o agravadas en los que estos puedan incurrir.

Como ya hemos indicado previamente, una policía democrática debe proveer mayores niveles de seguridad y convivencia ciudadana dentro del marco de los principios fundamentales del sistema político (Saín, 2003; Tudela, 2007; Bayley, 2001). Lo anterior implica que debe garantizar la seguridad pero también la libertad, la igualdad y la justicia y ninguno de estos valores deben transarse por la consecución del otro. Por tanto, es vital que en el afán de proveer seguridad los efectivos policiales no transgredan los derechos de las personas reconocidos constitucionalmente (Bonilla, 2015b:109).

En democracia es necesario fortalecer la visión del tipo de seguridad que la policía debe proveer, puesto que su consecución “debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y del sistema político y éste desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia” (López & Tudela, 2005:22). Es decir, el desempeño policial no debe evaluarse “sólo desde la perspectiva del resultado final, sino de la forma cómo actúa y

¹¹ “El término “deontología” proviene del vocablo griego deon, que significa deber y logos, razonamiento o ciencia. Es una palabra que por primera vez utilizó el economista, jurista, literario y filósofo inglés Jeremías Bentham (1748-1832), en una corriente doctrinaria llamada utilitarismo, que versa sobre los deberes del ser humano, determinados de alguna manera por la ética y la moral, aplicada a diversas situaciones sociales, es decir, el bien y el mal que cada persona tiene consigo mismo y con los que le rodean en la profesión que desempeña” (Herrera, 2006: 1).

cumple su misión” (Tudela, 2012). De esta manera, la misión policial debe garantizarse soportando sus prácticas y estrategias ante todo en el respeto y la reivindicación de los lineamientos constitucionales y democráticos.

De allí que prácticas como la corrupción, el uso excesivo e injustificado de la fuerza, la arbitrariedad, el abuso de autoridad y/o la violación de los derechos de los ciudadanos, entre otras, intenten ser reguladas, prohibidas, controladas y condenadas desde el establecimiento de códigos de ética y de conducta fundados en el respeto de los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional, que pretenden, en últimas, desligar las malas prácticas del trabajo policial (Garriga, 2016).

Evaluar y medir la **legalidad policial** impone retos relacionados principalmente con la obtención de información completa y fiable. En escenarios de corrupción y cuando los mecanismos de control especializados están al interior de la propia policía, la situación es aún más compleja, pues al igual que en el caso de la efectividad policial, los indicadores pueden ser manipulados y alterados por los intereses propios de la institución, así como por la cifra negra, es decir, por el porcentaje de malas prácticas que no se denuncian, bien sea por desconfianza y temor de la ciudadanía frente a los nexos de los efectivos con el delito, o por el temor a las represalias de las que puedan ser objeto algunos efectivos, cuando su testimonio relaciona a un mando superior con trasgresiones graves al código de conducta. Es allí, donde “las encuestas de percepción son nuevamente un buen instrumento, así como los datos y registros que pueden ser aportados por organismos de derechos humanos que realizan supervisión sobre las policías” (Mohor, 2007: 6).

Sin embargo, a pesar a las deficiencias señaladas anteriormente, los indicadores utilizados para medir la dimensión de **legalidad policial** están determinados por la cuantía en que los efectivos de la institución incurren en trasgresiones a los códigos de conducta y en general permean los derechos ciudadanos reconocidos constitucionalmente. Dichas prácticas pueden monitorearse mediante los registros estadísticos generados por las entidades competentes como las oficinas de control interno y externo de la Policía, inspectorías, procuradurías, fiscalías, personerías y organizaciones no gubernamentales (ONG). Así mismo, las encuestas de percepción ciudadana se pueden establecer como fuente

útil, específicamente cuando indagan sobre actos de corrupción propiciados por el cuerpo de seguridad.

A continuación se presenta una lista de indicadores que pueden ser utilizados para medir la **legalidad policial** en el ejercicio de sus funciones. Se propone un criterio de clasificación para cada uno de ellos, que oscila entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una situación ideal de apego a la ley en las prácticas policiales y 1 representa el peor escenario posible de ilegalidad policial (Cuadro 3).

Para definir los criterios de clasificación propuestos para cada indicador, se acudió a la socialización y debate sobre estos con funcionarios de la institución policial de tres países latinoamericanos: El Salvador, Colombia y Venezuela. Es importante señalar que ante el sesgo que puede generar la utilización exclusiva de las fuentes oficiales y la necesidad de contrastar la información con otras organizaciones, se recomienda utilizar todos los datos disponibles que al respecto se hayan generado en cada país, como los que se derivan de las encuestas de percepción, las ONG defensoras de derechos humanos y las denuncias periódicas sobre abuso policial.

Cuadro 3. Indicadores de legalidad policial

Indicadores	Fuentes	Criterio de clasificación y valor del indicador
Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por cada 10 mil policías	Institución Policial Inspectorías Procuradurías ONG	$\geq 0 \leq 0,99$ prácticas policiales ideales = 0 >1 ≤ 10 buenas prácticas policiales=0,33 >10 ≤ 20 regulares prácticas policiales= 0,66 >20 malas prácticas policiales= 1
Porcentaje de manifestantes heridos por policías respecto del total de manifestantes detenidos	Institución Policial, Medicina Legal, Inspectorías Procuradurías ONG	=0% prácticas policiales ideales = 0 >1% $\leq 2\%$ buenas prácticas policiales=0,33 > 2 ≤ 5 regulares prácticas policiales = 0,66 >5 malas prácticas policiales = 1
Porcentaje de población a la que se le ha solicitado un soborno	Encuestas de percepción ciudadana	=0% prácticas policiales ideales = 0 >1% $\leq 2\%$ buenas prácticas policiales =0,33 > 2 ≤ 5 regulares prácticas policiales = 0,66 >5 malas prácticas policiales= 1
Tasa anual de efectivos involucrados en situaciones en las que se generó muerte por cada 10 mil policías	Institución Policial, Medicina Legal, Inspectorías Procuradurías ONG	$\geq 0 \leq 0,99$ prácticas policiales ideales = 0 >1 ≤ 10 buenas prácticas policiales=0,33 >10 ≤ 20 regulares prácticas policiales= 0,66 >20 malas prácticas policiales= 1
Tasa anual de efectivos sancionados, destituidos, suspendidos o judicializados por faltas al servicio, negligencia y por pertenecer a organizaciones al margen de la ley por cada 10 mil policías. (Discriminado por rango jerárquico, tipo de falta y género)	Institución Policial, Medicina Legal, Inspectorías Procuradurías ONG	$\geq 0 \leq 0,99$ prácticas policiales ideales = 0 >1 ≤ 10 buenas prácticas policiales=0,33 >10 ≤ 20 regulares prácticas policiales= 0,66 >20 malas prácticas policiales= 1
Porcentaje de presos que fueron miembros de la Policía	Sistemas penitenciarios	=0% prácticas policiales ideales = 0 >1% $\leq 10\%$ buenas prácticas policiales =0,33 > 10% $\leq 40\%$ regulares prácticas policiales = 0,66 >40% malas prácticas policiales= 1

Para la medición de la **legalidad policial (LP)** se propone agregar, mediante el método del promedio simple, cada uno de los valores obtenidos por los indicadores de acuerdo al criterio de clasificación propuesto, de manera que se obtenga un valor agregado que oscile entre 0 y 1, el cual puede clasificarse en las siguientes cuatro categorías: 1) **legalidad policial ideal**, cuando $LP=0$, lo que corresponde a la ausencia total de malas prácticas policiales, es decir, a una institución completamente transparente, integral y respetuosa del marco normativo en el que opera; 2) **legalidad policial alta**, cuando $0 > LP \leq 0,33$, lo que representa una tasa moderada de corrupción, vinculación con el delito y faltas disciplinarias al interior de la policía; 3) **legalidad policial media**, cuando $0,33 > LP \leq 0,66$, lo que implica una tasa de transgresión de códigos de conducta y disciplinarios que no puede considerarse aceptables en democracia pero tampoco muy malos y; 4) **legalidad policial baja**, cuando $0,66 > LP \leq 1$, lo que indica una tasa de malas prácticas policiales extremadamente elevada, que hace del cuerpo de seguridad un nicho de corrupción y fuente de violencia y vulneración de derechos, que en lugar de proteger a los ciudadanos garantizándoles mayores y mejores niveles de bienestar, se instituye como un victimario más.

2.1.3. Dimensión 3. Legitimidad policial

Esta dimensión evalúa los niveles de confianza, credibilidad y respeto que los ciudadanos declaran tener en la policía. Los indicadores planteados para medir esta dimensión están relacionados con la percepción de los miembros de la sociedad en la que el cuerpo de seguridad opera, de allí que las encuestas de percepción ciudadana sean la fuente principal de información para conocer tal fin, principalmente aquellas preguntas que indagan sobre la calidad del servicio que el cuerpo de seguridad presta, la confianza que los ciudadanos depositan en la policía, el trato que reciben de su parte y la sensación de seguridad o (inseguridad) que le genera la institución.

En el capítulo anterior se concluyó que en democracia al ser el ciudadano el cliente de la gestión policial (Peel, 1829) (Cit. en Rico, 1983), la percepción que éste tenga de ella es determinante a la hora de evaluar su función, puesto que es indispensable que la institución

de seguridad cuente con el respeto y el reconocimiento de la ciudadanía, sea acreedora de su confianza y se encuentre exaltada por su trato respetuoso, atento y diligente. Lo anterior resulta fundamental para que “las organizaciones policiales puedan llevar a cabo su actividad cotidiana y perdurar en el tiempo” (Requena, 2016:3). Así mismo, es la comunidad la que puede dar fe del grado de acercamiento que esta institución ha establecido con la sociedad y, a manera de percepción, evaluar los modelos de prestación del servicio policial fundados en la vocación de trabajo comunitario y de proximidad (Easton, 1965).

De igual forma, la legitimidad social de la acción policial es clave porque ella se asocia a la gobernabilidad, es decir, al derecho a gobernar y al reconocimiento de ese derecho por parte de los gobernados (Beetham, 1991). En este sentido, haber sido víctima del crimen erosiona el compromiso de los ciudadanos con el respeto de la ley por parte de la policía. Así, en la medida en que las personas se sienten más inseguras, están más dispuestas a aprobar que la policía actúe al margen de la ley con tal de atrapar delincuentes, y con ello se erosiona el Estado de Derecho y se elevan las demandas ciudadanas en torno a un desempeño policial más efectivo en la lucha contra el delito y las contravenciones (Seligson & Smith, 2010).

En consecuencia, “a mayor legitimidad de la policía, mayor disposición por parte de la ciudadanía a aceptar y a cumplir sus órdenes, a colaborar activamente con ella y a cumplir con las leyes en general. Por el contrario, a menor legitimidad policial, genera menor deferencia hacia la policía y sus agentes, menor colaboración y predisposición al cumplimiento voluntario de las normas, lo que conduce a escenarios de gobernabilidad en los que predominan las intervenciones policiales coactivas (Requena, 2016:5).

De allí que la obtención del objetivo de promover la legitimidad del cuerpo de seguridad resulte clave a la hora de evaluar el desempeño policial dentro del marco democrático, no solo porque las reformas policiales puesta en marcha a finales del siglo XX en países gobernados por éste régimen así lo declararán, sino porque ésta resulta clave para estrechar la conexión entre los individuos y las estructuras sociales y políticas, favoreciendo la consolidación del sistema político (Habermas, 1979; Barker, 2003).

De esta manera la **legitimidad policial** podría catalogarse como el producto de un proceso “sometido a la experiencia y a las valoraciones que las personas hacen del funcionamiento cotidiano de la policía (...), lo que supone afirmar que la ciudadanía se siente

obligada a obedecerla, a seguir las indicaciones de sus agentes, de quienes piensan que actúan de acuerdo con lo que establecen las leyes y las normas que regulan la función policial, y con quienes comparten buena parte de los valores morales dominantes en la sociedad de referencia” (Requena, 2016:11). De allí que esta dimensión haga referencia a la capacidad de la policía para obtener obediencia, respeto y reconocimiento por parte de la población, sin necesidad de recurrir al uso extremo y arbitrario de la fuerza, de tal forma que los ciudadanos sean capaces de aceptar y reconocer su autoridad porque la ética del ejercicio policial y la ejemplaridad de su accionar legitiman políticamente su poder (Jackson, Brandford, Hough & Murray, 2012).

Al igual que en el caso de la efectividad policial y las prácticas policiales, los indicadores propuestos para la medición de esta dimensión presenta limitaciones, debido a que las fuentes principales son las encuestas de percepción, las cuales están afectadas por sesgos de orden social, cultural, psicológico e histórico que influyen en la percepción de los ciudadanos, así como los sesgos propios del diseño metodológico como son las características del muestreo, el orden de las preguntas, las particularidades del trabajo de campo, los criterios de codificación y los márgenes de error (PNUD, 2013).

Pese a las complejidades señaladas, a continuación se presenta una lista de indicadores que pueden ser utilizados para medir la **legitimidad policial en democracia**. Se propone un criterio de clasificación para cada uno de ellos que oscila entre 0 y 1, donde 0 corresponde a los mejores niveles de legitimidad de los que pueda gozar el cuerpo de seguridad, es decir, que todos los ciudadanos de la circunscripción específica donde opera declaran confiar, creer y respetar a la policía y 1 representa el peor escenario posible de deslegitimidad policial (Cuadro 4). Para definir los criterios de clasificación propuestos para cada indicador de esta dimensión del desempeño policial democrático, se acudió a la socialización y debate con funcionarios de la institución policial de tres países latinoamericanos: El Salvador, Colombia y Venezuela.

Cuadro 4. Indicadores de legitimidad policial

Indicador	Fuentes	Criterio de clasificación y valor del indicador
Porcentaje de ciudadanos que confía en la Policía respecto a la población total	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial ideal = 1
Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien o muy bien la actuación policial en prevención de delitos respecto a la población total	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial baja = 1
Porcentaje de ciudadanos que considera que la policía es nada o muy poco corrupta respecto a la población total	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial baja= 1
Porcentaje de ciudadanos que considera que la policía no está involucrada en actividades delictivas respecto a la población total	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial baja= 1
Porcentaje de ciudadanos que considera que la problemática de inseguridad ha mejorado con respecto al año anterior	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial baja= 1
Porcentaje de ciudadanos que considera que comparado con el año pasado la policía ha sido más efectiva	Encuestas generales de percepción ciudadana	=100% legitimidad policial ideal = 0 >80% ≤99% legitimidad policial alta =0,33 > 50%≤ 80% legitimidad policial media = 0,66 ≤ 50% legitimidad policial baja= 1

Para la medición de la **legitimidad policial (LEP)** se propone agregar, mediante el método del promedio simple, cada uno de los valores obtenidos por los indicadores de acuerdo al criterio de clasificación propuesto anteriormente, de manera que se obtenga un valor agregado que oscile entre 0 y 1, el cual puede clasificarse en las siguientes cuatro categorías: 1) **legitimidad policial ideal**, cuando la $LEP=0$, lo que corresponde a una institución que cuenta con la confianza, el respeto y la credibilidad de todos los usuarios de su servicio: los ciudadanos; 2) **legitimidad policial alta**, cuando $0 > LEP \leq 0,33$, lo que hace referencia a un porcentaje elevado de ciudadanos que confía en la policía y tiene una percepción positiva sobre su desempeño; 3) **legitimidad policial media**, cuando $0,33 > LEP \leq 0,66$, lo que corresponde un porcentaje de ciudadanos que desconfía, no cree, ni respeta a la policía, que no puede considerarse aceptable en democracia pero tampoco muy malo y; 4) **legitimidad policial baja**, cuando $0,66 > LEP \leq 1$, lo que indica un porcentaje muy elevado de ciudadanos frente a los cuales la institución policial se encuentra deslegitimada.

2.1.4. Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD)

Después de establecer lo que se entiende por desempeño policial democrático este apartado presenta un modelo para su medición, el Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), el cual se diseña como una propuesta de medición que agrega las diversas dimensiones del desempeño policial y la multiplicidad de indicadores que pueden ser útiles para su operacionalización. En este sentido, la amplia información que implica analizar el desempeño policial hace necesario buscar una metodología integradora que pueda ser utilizada por los entes de control para realizar un adecuado seguimiento y evaluación del desempeño de su cuerpo de seguridad y determinar su grado de funcionalidad para la consolidación del régimen, estableciéndose como un indicador compuesto que recoge información de tres dimensiones concretas: **efectividad policial, legalidad policial y legitimidad policial**.

Este índice se calcula con base en el promedio ponderado obtenido por cada una de las tres dimensiones a evaluar, el cual podrá oscilar entre una escala de 0 a 1. Los valores obtenidos permitirán clasificar el desempeño policial democrático en cuatro categorías: 1) ideal ($IDPD=0$); 2) alto ($0 > IDPD \leq 0,33$); 3) medio ($0,33 > IDPD \leq 0,66$); 4) bajo ($0,66 > IDPD \leq 1$). Donde, el IDPD ideal representa un desempeño absolutamente democrático; el IDDP alto representa un desempeño policial más coherente con los principios y fundamentos democráticos y, por ende, favorable para la consolidación del régimen. Por el contrario, el IDPD bajo indica un desempeño policial menos funcional para la consolidación democrática.

Para el cálculo de IDPD se utiliza la siguiente ecuación que agrega los subíndices contruidos para cada dimensión, teniendo en cuenta el siguiente peso porcentual, 35% efectividad policial, 35% legalidad policial y 30% legitimidad policial:

$$IDPD = \sum_{i=1}^4 \beta_i(D_i)$$

Donde β es la importancia relativa de cada subíndice (D) con respecto a las 3 dimensiones.

Por su parte, para el cálculo de los subíndices de cada una de las tres dimensiones se utiliza la siguiente ecuación:

$$D = \sum_{i=1}^N \beta_i(I_i)$$

Donde:

- I es el indicador.
- N es el número de indicadores a usar para la estimación.
- β es la importancia relativa de cada indicador con respecto al total de indicadores.

Es importante aclarar que para ambos ejercicios estimativos, de cálculo del IDPD y de los subíndices de cada dimensión, debe tenerse en cuenta que la suma de los β_i sea igual a la unidad, es decir, debe ponderarse la importancia de cada dimensión (D) o de cada indicador (I), respecto del conjunto que los engloba, esto en función del contexto particular en el que opera cada cuerpo policial y las metas institucionales enmarcadas en la formulación de políticas públicas.

2.2. Variables causales del desempeño policial democrático

Diversos estudios realizados sobre los cuerpos policiales apuntan a que los procesos reformistas democratizadores “orientados a reforzar su carácter civil, profesional y apolítico” (Tudela, 2011:11), han fracasado en varios países como consecuencia de que ciertas características continúan presentes en estas instituciones de seguridad, dentro de las que se destacan la fuerte dependencia de la política; el retorno de la militarización; la débil cultura democrática; las deficiencias en los mecanismos de compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación; la persistencia de la centralización y la jerarquización de

la estructura; los problemas en el reclutamiento, la selección y la formación del personal; la ausencia de una carrera policial; las limitaciones en la capacidad institucional; las deficiencias del régimen disciplinario; la ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas acertados; la baja coordinación y articulación con otras instituciones del sistema de seguridad pública y; la ausencia de políticas integrales en materia policial y de seguridad ciudadana que apuntan a acciones reactivas con uso acentuado de la fuerza (Cruz & Chinchilla, 2002; Bayley 2003; Frühling, 2001; Malarino, 2003; Saín & Knoop, 2010).

Esta tesis propone la revisión de tres variables independientes tendientes a explicar los avances que los cuerpos policiales presentan en la consolidación de un desempeño policial democrático: **profesionalización policial, capacidad institucional y accountability policial**. A continuación se presenta la justificación teórica que soporta dicha relación y se proponen dimensiones e indicadores para el estudio de cada una de estas variables.

2.2.1. Variable causal 1: Profesionalización de la policía

El concepto de profesionalización de la policía se encuentra poco desarrollado teóricamente y resulta, a la luz de los estudios actuales, muy ambiguo, puesto que aún no hay “un acuerdo previo sobre si la policía es realmente una profesión, una ocupación o una institución del Estado más o menos funcionalizada” (Martín, 1992:206). Lo que sí está claro es que las reformas policiales desarrolladas en el marco de procesos democratizadores han venido instituyendo el concepto como elemento clave para garantizar un desempeño policial coherente y funcional para la democracia y, al revisar los componentes de la profesionalización impulsados en dichas reformas, así como los desarrollos teóricos adelantados al respecto, es posible identificar características elementales ligadas al concepto, que para efectos de esta tesis serán catalogadas como dimensiones.

Tras dicha revisión se propone para la definición de la profesionalización de la policía la posibilidad de constituir el ejercicio policial dentro del marco de una carrera profesional, que demandan criterios estrictos de selección y formación orientados a garantizar la vinculación de perfiles idóneos para el ejercicio policial en democracia y que favorece la movilidad salarial en función de mayores grados de formación, especialización y buen

desempeño. Lo anterior garantiza condiciones dignas de trabajo que retribuyen económica, motivacional y emocionalmente, la exposición al peligro y el elevado riesgo para la vida y la integridad que supone para los policías la prestación de su servicio, en aras de cumplir eficientemente con la misión que sobre ellos recae.

Esta tesis plantea que la profesionalización de la policía afecta cada una de las dimensiones del desempeño policial democrático (variable dependiente), de acuerdo a los siguientes criterios:

1) Una policía más profesionalizada se encuentra mejor capacitada para entender la complejidad del delito y ofrecer respuestas que trasciendan al simple concepto del “positivo”. En la medida en que la policía desarrolle competencias será capaz de ofrecer un servicio caracterizado por la planeación estratégica e impactar de forma positiva los niveles de **efectividad policial** en la prestación de su servicio.

2) La profesionalización de la policía implica que sus efectivos cuenten con una formación en democracia y derechos humanos fuerte, que les permita comprender el marco que los regula y la pertinencia de sus códigos éticos y disciplinarios. Es de esperarse que los policías que cuenten con dicho perfil, al tener una formación con énfasis en los controles sobre la conducta y la responsabilidad frente al cumplimiento de sus funciones, disminuyan su probabilidad de incurrir en malas prácticas policiales y, por ende, sus acciones se sustenten en un trato cercano y ante todo respetuoso de los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional, lo cual implicaría una mayor **legalidad policial**.

3) En la medida en que los policías sean capaces de prestar un servicio profesional, los ciudadanos reconocerán que cuentan con una institución competente, preparada, idónea y mejoraran la percepción que tienen sobre ellos, estimulando un mayor grado de **legitimidad policial**.

Para el análisis de los niveles de profesionalización de la policía se propone la revisión de las siguientes dimensiones: 1) selección y formación del personal policial; 2) delimitación de funciones y; 3) régimen laboral.

2.2.1.1. Dimensión 1: Selección y formación del personal policial

Un requerimiento para la profesionalización de la policía es que sus integrantes cuenten con un nivel óptimo de formación, es decir, que hayan sido “capacitados teórica y académicamente mediante un sistema pedagógico de máxima calidad y capacitados física y tácticamente mediante un sistema de entrenamiento del más alto nivel” (PDUH-UNAM, 2013: 4). En este sentido, la formación policial se encuentra vinculada con la adquisición de habilidades, capacidades y conocimiento que se instituyen como herramientas claves para el ejercicio de sus funciones (Osse, 2009).

Esta formación policial debe diseñarse y ofrecerse en función del modelo de policía con la que deseé contarse, teniendo en cuenta los requerimiento que a mediano y largo plazo tendrá la institución en materia de enfrentamiento de fenómenos criminales y las deficiencias en su estructura orgánica, bien sea para enfatizar en “el nivel táctico de entrenamiento básico, que formaría a los agentes con educación media ubicados en los niveles de subordinación de la escala; o en el nivel operacional de entrenamiento avanzado, para oficiales de carrera, cuya preparación les permitiría asumir los mandos operativos, estratégicos y tácticos de la institución; o en el nivel estratégico de gestión policial especializada” (Arias, Rosado y Saín, 2012:33).

Independientemente del nivel de formación que se requiera (táctico, operacional o estratégico), la carrera policial debe estar diseñada, gestionada y administrada pedagógica y curricularmente por un instituto superior de seguridad pública capaz de suscribir convenios con universidades y academias policiales nacionales o internacionales que diseñen, ejecuten y evalúen conjuntamente el pensum, el proceso y la duración de la formación, garantizando que éste sea pertinente y coherente con la doctrina policial, la estructura orgánica de la institución y el marco político, social, económico y criminal en el que opera (Arias, Rosado & Saín, 2012).

Para ello, es indispensable que dentro de los núcleos curriculares teóricos y prácticos de formación básica de los efectivos policiales en democracia, se incluyan, entre otros, aquellos que los capaciten en bases legales e institucionales de la labor policial, uso de la fuerza, sistema político, democracia, buen gobierno, derechos humanos, ética policial,

libertad y protección ciudadana, políticas públicas, esquemas públicos de seguridad, investigación y uso de herramientas tecnológicas. Lo anterior no implica que la formación deba dejar de lado los núcleos relacionados con la función y la gestión policial, la criminalística y los componentes de especialización en seguridad preventiva, operaciones policiales, inteligencia criminal, logística policial, dirección operacional y actualización y entrenamiento (Arias, Rosado & Saín, 2012: 63-67).

Además, la formación policial debe ser permanente y progresiva, permitiendo que los miembros de la institución logren avanzar en sus niveles formativos de pregrado (diplomados técnicos y licenciaturas) y posgrado (maestrías y doctorados), lo cual será determinante para ascender a los efectivos a cargos orgánicos de mayor relevancia. Dicha formación debe encausarse hacia la formación de los perfiles y especialidades policiales requeridos por la institución. En este sentido, la consolidación de una carrera policial adquiere gran relevancia y demanda recursos públicos capaces de garantizarla y estimularla, entre otras cosas, mediante la contratación de un equipo docente especializado, nacional y extranjero; la suscripción de convenios con instituciones de educación técnica y superior que refuerce el componente cívico de la institución y; la ampliación de la oferta de becas, financiación y descuentos para la formación, “a los que se pueda acceder por mérito, en igualdad de oportunidades y por medio de procesos transparentes y equitativos” (Arias, Rosado & Saín, 2012: 62).

La elección del personal que accede a la formación policial debe ser idónea, estricta y rigurosa, supeditándose principalmente a la selección por méritos basada en un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos y antecedentes académicos y profesionales, definido y diferenciado para cada uno de los niveles, jerarquías y especializaciones. Para ello, resulta necesario que la academia cuente con criterios e instrumentos para la evaluación de los postulantes, los cuales permitan identificar sus potencialidades y habilidades para cada una de las áreas de formación, de manera tal que “los procesos de selección deben profesionalizarse mediante entrevistas, desarrollo de perfiles psicológicos, etcétera, para elegir únicamente a quienes estén en capacidad de cumplir con las funciones policiales” (Arias, Rosado & Saín, 2012: 64).

De allí que se requiera que los perfiles convocados se encuentren definidos en función de los conocimientos mínimos requeridos, las habilidades cognitivas, físicas, psicomotrices y psicosociales, así como las actitudes, las competencias y la disposición de los atributos personales para enfrentar las características intrínsecas de la función policial, como es el caso de las exigencias laborales, el estrés, los dilemas éticos y las situaciones de tensión (Arias, Rosado & Saín, 2012).

Así mismo, la profesionalización de la selección del personal requiere la existencia de protocolos claros y públicos sobre el procesos de selección en los que cada una de las etapas estén definidas y estandarizadas, así como criterios de evaluación y en los que se contemple la posibilidad de que puedan postularse diversos representantes de las clases sociales, independientemente de su raza, género, estrato económico y preferencia sexual.

2.2.1.2. Dimensión 2: Delimitación de las funciones policiales

Un segundo elemento clave de la profesionalización radica en la necesidad de que los perfiles de formación sean consecuentes con las funciones desempeñadas por los efectivos, es decir, que estos sean ubicados en los cargos o las áreas para las que se capacitaron, lo cual promoverá la especialización de la función policial soportada en la delimitación de las funciones propias de cada uno de los eslabones de la estructura orgánica de la institución (Arias, Rosado & Saín, 2012).

De esta manera, la profesionalización de la policía demanda una estructura en la cual las funciones, las labores y los perfiles policiales estén claramente distinguidos y diferenciados institucionalmente y, por ende, cada uno pueda dedicarse especialmente a las actividades en las que cuenta con las mayores competencias y aptitudes, bien sea de orden reactivo, preventivo o investigativo. (Sábate, 1984; Arias, Rosado & Saín, 2012; PDUH-UNAM, 2013). No obstante, la delimitación funcional no implica la desarticulación entre las unidades, por el contrario, demanda para el buen funcionamiento de la institución la comunicación permanente, la integración y la complementariedad entre ellas.

Dichas demandas de especialización y delimitación de las funciones propias del perfil policial, adscritas constitucionalmente en democracia al establecimiento de la seguridad pública, hacen necesaria la desvinculación de los militares de esta competencia, incluso en condiciones comprometedoras de desorden público, donde las unidades especiales de policía deben ser desplegadas para restituir los problemas internos que amenacen la paz ciudadana y la convivencia, antes que optar por la implementación de operaciones conjuntas con el Ejército. “De presentarse una amenaza a la seguridad interna que objetivamente supere las capacidades de reacción de las fuerzas de seguridad civiles, el Estado podría acudir al recurso de ordenar la movilización de fuerzas policiales especializadas para contenerla, asegurando que su actuación esté bajo el control y la conducción de las autoridades responsables de la seguridad civil” (Arias, Rosado & Saín, 2012: 32).

En este sentido, la profesionalización de la policía implica su desmilitarización organizativa y funcional. Las razones para enfatizar en este asunto son las diferencias en la formación y la naturaleza de estas instituciones, que para el caso de los militares se fundamenta en una vocación castrense que pone énfasis en la jerarquía, la disciplina, las estructuras de mando y un sentido desligado de la sociedad, promoviendo técnicas de entrenamiento militar que enfatizan en el uso de las armas y las tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. Por el contrario, la función policial es más preventiva y controladora de los flagelos de la inseguridad y la violencia, soportándose en la mediación, el uso restringido de la fuerza y el trabajo cercano con la ciudadanía (Dammert & Bailey, 2007).

No basta con que las funciones estén claramente delimitadas dentro de la estructura orgánica de la policía y que éstas se desliguen y distancien de las militares, sino que también se hace indispensable para estimular el buen desempeño policial que éstas sean limitadas. Debe evitarse en lo posible que los cuerpos policiales asuman funciones ajenas a las indicadas constitucionalmente¹².

¹² Por ejemplo, “es indispensable acordar modalidades de protección física de las delegaciones diplomáticas ajenas a la protección policial; asegurar que la prestación de seguridad a funcionarios públicos y extranjeros que visitan el país no incida en el debilitamiento del cuerpo policial, acudiendo también a otras modalidades de protección; y diseñar programas de capacitación en seguridad penitenciaria específicos para los recursos humanos destinados a funciones de seguridad en los centros carcelarios” (Arias, Rosado & Saín, 2012: 30).

2.2.1.3. Dimensión 3: Régimen laboral policial

Finalmente, la profesionalización demanda un esquema claro de reconocimiento, ascenso y régimen laboral que haga de la carrera de policía un proyecto de vida atractivo, dignificando el oficio y ofreciendo una recompensa justa, junto con los beneficios que todo trabajador que desempeña una labor de especial peligro debe poseer. Lo anterior se instituye como un incentivo determinante para motivar a los policías a sentir vocación, comprometerlos con su función y disminuir el riesgo de que la precaria situación laboral los lleve a inmiscuirse en complicidades con el delito, las contravenciones y la corrupción (Arias, Rosado & Saín, 2012; PDUH-UNAM, 2013).

Una carrera profesional atractiva para profundizar la profesionalización y coherente con los riesgos a los que se expone quien cumple idóneamente con su función, debe contemplar unos elementos mínimos como son: un salario justo correspondiente al cargo jerárquico; un sistema de jubilación equivalente al 100% por retiro o por alguna incapacidad; compensaciones complementarias por llegar a la edad límite que fija la ley; ayuda suficiente para gastos de sepelio; fondo de ahorro; crédito que permita la adquisición o mejoramiento de vivienda; seguro de educación o becas de estudios para los hijos; seguro de gastos médicos mayores; seguro de vida complementario de monto justo; casa hogar para retirados; centros vacacionales; centros de recuperación física y psíquica; establecimiento de guarderías infantiles y tiendas económicas y; servicios psicológicos permanentes (PDUH-UNAB, 2013: 32-33).

Las condiciones laborales de los policías deben contemplar una buena remuneración, que evite que el policía no se dedique de manera exclusiva al desempeño de sus funciones o que se vincule con redes criminales y delictivas. Desde luego, dicha remuneración deberá ser acorde con el grado jerárquico y el nivel de formación de los efectivos, los cuales estarán siempre interesados en acceder a una formación progresiva, dado el incremento salarial que esto supone.

Además, deben existir bonificaciones o retribuciones que compensen las responsabilidades inherentes al grado jerárquico, el cumplimiento de las tareas asignadas y el buen desempeño, estableciéndose claramente las condiciones para su otorgamiento por

antigüedad, tiempo mínimo cumplido, capacitación superior, actividad riesgosa, mayor responsabilidad, jefatura, función indeterminada, tarea extraordinaria o excepcional, desempeño destacado, (Arias, Rosado & Saín, 2012: 67). Es importante compensar con bonificaciones o retribuciones los gastos en los que los efectivos incurran como consecuencia del cumplimiento de servicios que realicen bajo órdenes de superiores como por ejemplo los que se generen por movilidad, viáticos, vestimenta, interrupción de licencia y gastos eventuales.

Todo lo que complemente la retribución salarial y que se traduzca en bienestar para el personal policial, como por ejemplo el acceso a regímenes especiales de salud, educación y vivienda, dignificarán la carrera policial, comprometerán a sus efectivos con su permanencia en la institución y el cumplimiento correcto de su labor y, lo desestimularán a cometer acciones que puedan restringir temporal o definitivamente su vinculación con la misma. Teniendo en cuenta las implicaciones hasta ahora expuestas con respecto a la profesionalización de la policía, se propone para la operacionalización de cada una de sus dimensiones los siguientes indicadores (Cuadro 5):

Cuadro 5. Dimensiones e indicadores de la profesionalización de la policía

Dimensión	Indicadores	Fuente
Selección y formación del personal policial	Rigurosidad y claridad en las convocatorias y procesos de selección para curso básico o de especialización Rigurosidad en la formación y evaluación de los cursos policiales Énfasis de la formación en derechos humanos, democracia, trabajo comunitario, técnicas policiales y TIC Incentivos económicos orientados a estimular mayores niveles de formación en el personal policial Condiciones operativas de la Academia de Policía (perfil docente, convenios existentes, etc.)	Institución Policial Academia de Policía Ministerio de Seguridad
Delimitación de las funciones policiales	Delimitación y diferenciación funcional de las unidades que conforman la estructura orgánica de la policía Coherencia entre el perfil de capacitación de los efectivos de la policía y las unidades en la que operan Características de la jerarquía policial Separación orgánica y operativa de la policía y el Ejército	Institución Policial Ministerio de Seguridad
Régimen laboral policial	Remuneración salarial y beneficios monetarios y no monetarios ofrecidos a efectivos según rango Claridad en los reglamentos sobre ascenso policial relacionados con mayores niveles de formación Facilidad para ascender en la jerarquía policial con respecto al total de efectivos que cumplen con los requisitos Características y condiciones para acceder a jubilación	Institución Policial Ministerio de Seguridad

2.2.2. Variable causal 2: Capacidad institucional

El concepto de capacidad institucional ha sido objeto de diversas interpretaciones a lo largo del tiempo, no obstante, se encuentra estrechamente relacionado con la habilidad que poseen las instituciones para alcanzar sus objetivos misionales, enfrentando las dificultades que puedan entorpecer dicho fin (Fukuda & Hill, 2002). De esta manera, desde mediados de la década de los ochenta, los esfuerzos para mejorar el desempeño de las instituciones se relaciona principalmente con la necesidad de fortalecer sus habilidades mediante técnicas de reingeniería organizacional y “la construcción, el mejoramiento y el fortalecimiento de la estructura interna (...), buscando solucionar problemas concretos de la organización” (Rosas, 2008:121).

Esta postura restringida enfocada en el interior de las instituciones, es decir, en los aspectos técnicos, administrativos, organizativos y procedimentales, fue complementada con una visión más compleja que involucra elementos contextuales, sociales y culturales como condicionantes de la capacidad de las instituciones para alcanzar los objetivos y las metas trazadas. Así, en la década de los noventa se dio paso hacia un “enfoque que ubica los problemas organizaciones dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos” (Ospina, 2002:3).

Ambos enfoques de capacidad institucional no se encuentran en conflicto, por el contrario, se complementan, puesto que reconocen que la capacidad técnica, administrativa, organizativa y procedimental de las instituciones está determinada, en parte, por las disposiciones gubernamentales que se asumen con respecto a ellas, así como por la posibilidad de adelantar acciones coordinadas basadas en criterios de corresponsabilidad interinstitucional de orden público y privado (Nelissen, 2002; Ospina, 2002).

Así, “la capacidad de las instituciones está relacionada con la gobernanza, donde los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema” (Rosas, 2008:123).

Para evaluar la capacidad institucional de una entidad pública es necesario primero definir qué se entiende por dicha capacidad evitando limitar la definición “al aparato organizacional, es decir, al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional”, incluyendo además aspectos claves del contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual opera la policía” (Rosas, 2008:126).

De esta manera, teniendo en cuenta las conceptualizaciones sobre capacidad institucional de autores como Fukuda-Parr (2002); Rosas (2008); UNICEF (1999); Nelissen (2002); Ospina (2002); Migdal (1988); Oslak (2004) y Reppeto (2004); esta tesis define la capacidad institucional de la policía como el potencial con el que cuenta el cuerpo de seguridad para consolidar un desempeño cuyas características sean funcionales y coherente con los principios democráticos, es decir, que garantice efectividad, legitimidad y legalidad. Para ello es indispensable que logre:

1) Superar las dificultades y amenazas interpuestas por el contexto en el que opera mediante la ampliación de su capacidad investigativa y de trabajo comunitario.

2) Fortalecer la utilización efectiva de sus recursos humanos, materiales y tecnológicos, que deben ser suficientes en cantidad y calidad.

3) Relacionarse asertivamente con las demás instituciones responsables y competentes de la gestión de los asuntos de seguridad pública.

4) Desempeñarse en el marco de políticas públicas diseñadas por gobiernos que prioricen el valor social y la coherencia con las reglas democráticas, asignando recursos suficientes para garantizar su implementación.

Lo anterior, sumado a las teorías desarrolladas por Grindle (1997, cit. en: Ospina, 2002) y por Forss & Venson (2002), que relacionan los niveles de capacidad institucional con los entornos del individuo (micro), la organización (meso), la red de organizaciones y el sector público (macro), así como con los condicionantes propios del contexto económico, político y social en el que operan las instituciones, permite plantear dimensiones para valorar la capacidad institucional de los cuerpos policiales.

Es importante señalar que el diseño metodológico propuesto analizará la capacidad institucional de la policía teniendo en cuenta principalmente el entorno de la organización (meso) y la red de organizaciones del sector de seguridad pública en el que opera (macro) (Forss & Venson, 2002). Por su parte, el entorno micro, que referencia las condiciones propias de los policías, se abordará en esta variable explicativa de manera restringida, haciendo alusión exclusivamente a los asuntos de disponibilidad y número de efectivos distribuidos por unidad y territorio, puesto que lo respectivo a las características y habilidades propias del recurso humano es analizado en la variable explicativa profesionalización de la policía.

Esta tesis sostiene que la variable causal **capacidad institucional**, afecta el **desempeño policial democrático** de acuerdo con los siguientes criterios:

1) Una policía con mayor capacidad institucional que cuente con los recursos económicos suficientes para hacer frente a sus gastos operativos de manera puntual; que tenga la posibilidad de realizar inversiones en capital que modernicen sus instalaciones y garanticen un nivel de equipamiento satisfactorio para el desarrollo de su labor; que cuente con una capacidad investigativa y de trabajo comunitario optima; que se rija por políticas públicas enfocada en atender de manera integral las diversas modalidades de delitos y contravenciones y; que sea capaz de articular su trabajo de diseño, implementación y evaluación de planes y programas con la comunidad y las demás instituciones del Estado con injerencia en los asuntos de seguridad, amplía sus posibilidades de impactar de forma positiva los niveles de **efectividad policial**.

2) Una mayor capacidad de la institución policial en un sistema democrático implica que esta sea capaz de contar con los recursos suficientes para investigar y sancionar las conductas policiales que atenta contra los códigos de deontología policial, la constitución y la ley, disminuyendo la posibilidad de que sus efectivos incurran en malas prácticas policiales y reflejando **legalidad policial**, todo lo cual debe estar respaldado por un discurso político que limite la discrecionalidad del accionar policial y enfatice en la necesaria acogida a la ley que debe caracterizar su desempeño, mediante la profundización a mediano y largo plazo de los criterios democratizadores que impulsaron su reforma.

3) En la medida en que los policías cuenten con mayor capacidad institucional y respaldo político para ampliar sus posibilidades de acción en el marco del respeto por los derechos humanos y la ley, los ciudadanos reconocerán que cuentan con una institución competente, fuerte y capaz de responder a sus demandas, mejorando los niveles de **legitimidad policial**.

Para el análisis de los niveles de capacidad institucional de la policía se propone la revisión de las siguientes dimensiones: 1) recursos disponibles; 2) voluntad política; 3) investigación y trabajo comunitario.

2.2.2.1. Dimensión 1: Recursos disponibles

La policía demanda recursos que permitan la ampliación de su capacidad institucional, dado que muchos de los retos que enfrentan las policías radican en la limitación de recursos económicos, materiales y humanos con los que cuentan en el ejercicio de sus funciones, lo cual desde luego, tiene un efecto importante en las características de su desempeño (Ospina, 2002).

No existe un monto de recursos específico que resulte idóneo para todas las policías, puesto que éste depende de la magnitud de su estructura orgánica, de las características de su infraestructura, de su nivel de equipamiento y de las condiciones contextuales de seguridad en las que opere, de allí que una policía que enfrenta niveles elevados de criminalidad en países extremadamente violentos, requiere mayores esfuerzos económicos por parte del gobierno, que una policía que se desempeña en países que registran indicadores muy bajos de inseguridad y violencia. Lo mismo sucede en el caso de las policías que cuentan con niveles elevados de modernización, equipamiento y uso de tecnologías, con respecto a aquellas cuyos aspectos logísticos se basan en procedimientos obsoletos (UNODC, 2010).

Independientemente del monto económico que demanda la institución policial, es posible afirmar la importancia de que los recursos económicos girados a la institución permitan cubrir sus gastos operativos o de funcionamiento de manera completa y puntual. Además, es importante que pueda disponer de dinero extra para realizar gastos de capital, es

decir, invertir en modernización, actualización o ampliación de su recurso físico y humano. Así mismo, el monto girado no puede disminuir en contextos elevados de criminalidad y violencia, ni en aquellos en los que la policía cuente con niveles muy deficientes en términos de infraestructura, equipamiento y recursos humanos.

Un requerimiento ineludible de la capacidad institucional es que la policía cuente con niveles de equipamiento e infraestructura satisfactorios para el desarrollo de la labor policial (Arias, Rosado & Saín, 2012), lo cual es clave para ampliar las posibilidades de que sus efectivos puedan realizar las tareas previstas, cumplir con sus responsabilidades de atención y reacción, así como alcanzar los propósitos institucionales trazados (Forss & Venson, 2002).

El tipo de equipamiento (uniformes, armamento, vehículos, artículos tecnológicos, software, etc.), requeridos por la institución de seguridad depende de la especialidad de cada una de sus unidades, puesto que aquellas orientadas al trabajo comunitario no demandan los mismos equipos ni uniformes que las unidades de reacción inmediata o de lucha antinarcótico. Sin embargo, deben garantizarse a todos los efectivos unos mínimos requeridos, como es el caso de la dotación de uniformes, un lugar de trabajo con acceso a internet, la posibilidad de realizar llamadas a números fijos o celulares y recursos que permitan mantener en óptimo estado y gozar del buen funcionamiento de sus elementos de trabajo, desde la disponibilidad de tintas para impresoras, hasta el efectivo para *tanquear* o *despinchar* motos, bicicletas y automotores con los que realizan los patrullajes.

Las características de la infraestructura con la que cuenta la policía tienen mucho que ver con la prioridad con que los gobiernos atienden las necesidades y amplían las posibilidades de la institución. La policía requiere estaciones dotadas con equipos básicos y especializados de acuerdo a sus funciones, así como una distribución de unidades y personal adecuada al espacio con el que se cuenta y las características criminales y habitacionales de los sectores en los que operan (Arias, Rosado & Saín, 2012).

Es también importante conocer el número de efectivos con los que cuenta la institución y los criterios que sustentan la distribución que de ellos se hace en cada una de las unidades policiales a lo largo del territorio. De esta manera el análisis de datos relativos a la cantidad total de policías asignados por unidad, su distribución geográfica a nivel nacional

para atender los requerimientos de la sociedad, la evolución del número de sus efectivos a lo largo del tiempo y los niveles de rotación de personal, deben proporcionar una visión completa de la capacidad institucional con la que cuenta para satisfacer adecuadamente las necesidades de los usuarios de su servicio (Rosas, 2008).

Finalmente, el acceso a la tecnología debe estar presente en el ejercicio policial, en los métodos y las técnicas que implementa, dado que esta “puede ser la piedra angular de la transformación de la policía” (Arias, Rosado & Saín, 2012: 70). Además, resulta indispensable que cuente con un buen andamiaje comunicacional que permita mantener a todos los efectivos informados tanto de los lineamientos institucionales, como de los sucesos cotidianos que afectan su actividad.

2.2.2.2. Dimensión 2: Voluntad política

La capacidad institucional necesaria para impulsar un desempeño policial democrático está supeditada a la voluntad política para contribuir con la consolidación de una policía que opere bajo criterios de efectividad, legitimidad y legalidad, lo cual se refleja en las decisiones y acciones que en materia de política pública, régimen jurídico y reformas constitucionales relacionadas con el esquema de seguridad pública, se ponen en marcha en los países (Grindle, 1997, cit. en: Ospina, 2002; Forss & Venson, 2002).

Resulta innegable que tras la instrumentalización de la policía como elemento clave del mantenimiento de los privilegios del poder político y económico en los regímenes autoritarios, en periodos de transición la inercia al cambio sea aguda y esté auspiciada por la presión de grupos desinteresados en una verdadera democratización del cuerpo de seguridad. De allí, que sea indispensable la voluntad política, no solo retórica y coyuntural, sino consolidada en acciones que profundicen y enfatizan en los propósitos elementales de las reformas y no que los reviertan. De esta manera, la voluntad política de mantener la delimitación de funciones entre seguridad pública y seguridad nacional, promover jefaturas civiles en los puestos de mando de la policía y diseñar políticas públicas y códigos de policía que restrinjan la discrecionalidad del accionar policial y lo estimulen a operar dentro de

esquemas de respeto al marco normativo, resulta elemental para garantizar su buen desempeño en democracia.

Partir del reconocimiento de que “los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio” (Rosas, 2008:126), implica revisar también la forma en que la policía es capaz de trabajar conjunta y coordinadamente en el diseño, la ejecución y la evaluación de las estrategias de acción con otras instituciones del Estado cuya competencia tiene que ver con la seguridad pública. De manera que la voluntad de los encargados de direccionar dichas instituciones hacia la promoción de la corresponsabilidad y el trabajo conjunto, coordinado e integral, son elementos claves para la ampliación de la capacidad institucional de la policía.

2.2.2.3. Dimensión 3: Investigación y trabajo comunitario

Mejorar el desempeño policial implica fortalecer su capacidad de investigación criminal, la cual es recomendable que recaiga sobre unidades específicas y especializadas (Arias, Rosado & Saín, 2012) y que se encuentre separada de la inteligencia militar, puesto “que lo policial, sobre todo en cuanto a investigación criminal, no debe depender de la inteligencia militar así sus acciones demanden cierto tipo de comunicación, articulada y supervisada por las autoridades civiles” (Rosas, 2008: 23).

La investigación criminal debe garantizar su eficiencia mediante “la articulación de instituciones y procesos, a fin de fortalecer la búsqueda de pruebas científicas y colaborar con la administración de justicia y el sistema carcelario, además de apoyar el combate al crimen organizado, la narcoactividad y la delincuencia común, lo que exigirá la existencia de unidades específicas de investigación y de servicios de inteligencia criminal” (Rosas, 2008:30). En este sentido, las unidades especializadas deben mantenerse en constante comunicación con las operativas, principalmente con aquellas que hacen patrullaje y se encuentran en campo, con el fin de que provean insumos para la investigación, orientando su trabajo hacia criterios de mayor conocimiento y entendimiento de las complejidades y modalidades del delito en la jurisdicción en la que operan.

De la capacidad de investigación criminal dependen las probabilidades de “descubrir e investigar los delitos y perseguir a los delincuentes y criminales para encausarlos y asegurar su procesamiento penal”, de manera que la información que generen aporte “elementos probatorios capaces de sustentar una acusación criminal” (Rosas, 2008:38), evitando que muchas de las capturas realizadas por las unidades operativas desemboquen en libertad por falta de sustento probatorio en los partes policiales y deficiencias en la generación de pruebas científicas o testimoniales.

Para ello, es indispensable contar con unidades especializadas en investigación criminal e inteligencia policial capaces de: “1) penetrar los sistemas de poder criminal; 2) estudiar sus lógicas operativas y territoriales; 3) identificar sus modalidades de funcionamiento y a sus colaboradores; 4) conocer sus soportes dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas; 5) medir sus alcances y; 6) diseñar un modelo de control interno y externo sobre la investigación y la inteligencia” (Rosas, 2008:39).

El trabajo comunitario que debe ser característica de una policía en democracia (Peel, 1829; Chalom, Léonard, Vanderschueren & Vézina, 2001; Bayley, 1999), también resulta un insumo elemental para la investigación y la inteligencia policial, puesto que una relación armónica y cercana con la sociedad civil puede fortalecer los lazos de trabajo conjunto y la recolección de pruebas testimoniales que ayuden a sustentar la acusación, evitando que las deficiencias en el procedimiento policial afectan en los primeros niveles la función del ministerio público (Frühling, 2003; Rosas, 2008; Arias, Rosado & Saín, 2012). Además, el trabajo comunitario también es importante como apoyo para el diseño, la implementación y la evaluación de los planes de acción policial, dado el papel activo que la ciudadanía puede desempeñar en la investigación criminal, mediante el suministro de información sobre aspectos sociales y situacionales que permitan entender mejor las complejidades del delito en las localidades (Bonilla, 2015a).

Cuadro 6. Dimensiones e indicadores de la capacidad institucional de la policía

Dimensión	Indicadores	Fuentes
Recursos disponibles	Características de las finanzas de la policía Activos tangibles e intangibles de la policía Nivel tecnológico de la institución policial Personal policial disponible por habitantes y unidades Afinidad entre los perfiles policiales y las unidades en las que operan Distribución de efectivos por rangos del escalafón jerárquico	Institución Policial Ministerio de Seguridad Pública
Voluntad política	Integralidad de la oferta de política pública de seguridad Coherencia entre discurso y decisiones políticas con lineamientos democratizadores Apoyo político para la modernización policial Diseño, implementación y evaluación interinstitucional de políticas de seguridad	Institución Policial Ministerio de Seguridad Pública Congresos/asambleas/parlamentos Presidencias
Investigación y trabajo comunitario	Perfil de los efectivos de las unidades de investigación criminal e inteligencia policial Nivel tecnológico de las unidades de investigación criminal e inteligencia policial Capacidad de investigación con relación al total de detenciones y denuncias realizadas Perfil de capacitación de los efectivos de la policía en trabajo comunitario Diseño e implementación de planes y programas de trabajo comunitario	Institución Policial

2.2.3. Variable causal 3: Accountability policial

El concepto de *accountability*, al ser un término que no tiene traducción específica al español, suele asociarse con conceptos como supervisión, transparencia, desempeño o responsabilización. A grandes rasgos, *accountability* hace referencia a tener que explicar las acciones o conductas propias, implica una colección de prescripciones normativas sobre los responsables que deben ser requeridos para dar cuenta de a quién, cuándo, cómo y sobre qué.

En democracia resulta inaceptable evaluar positivamente el desempeño institucional sin revisar la calidad del “*accountability*”, puesto que éste abarca de forma genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos de poder: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo sujeta a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004:11). De esta manera, el buen desempeño policial en democracia debe estar caracterizado por un proceso de apertura institucional hacia la rendición de cuentas, a la facilidad de acceso a la información policial y a los mecanismos de control policial internos y externos que existan para evaluar y ajustar su accionar.

El concepto de responsabilización policial o *police accountability* parte de la premisa de que el Estado de derecho demanda que las instituciones públicas investidas de poder, lo ejerzan con base en la legalidad vigente y la transparencia. Para las policías, dicha premisa

reviste mayor importancia porque en el ejercicio de sus funciones cuentan con la exclusividad del uso de la fuerza, lo cual las convierte en instituciones vulnerables y/o propensas a incurrir en excesos y arbitrariedades, por lo que resulta indispensable supervisarla a fin de premiar y castigar sus acciones. “La responsabilización policial no implica la existencia de unos cuantos mecanismos especializados de supervisión, que dispensan recompensas o disciplinan a los policías, sino que constituyen una manera de gerenciar la información sobre actividades policiales, revisar las operaciones y dirigir las funciones diarias de la policía” (López & Frühling, 2008: 79).

Este concepto también hace referencia al conjunto de mecanismos especializados de supervisión cuyo fin radica en regular el ejercicio discrecional, el mal desempeño, la ilegalidad, la corrupción así como la falta de eficiencia de las instituciones, de manera tal que lleva inmerso una serie de características que propician un mayor grado de control policial (Varenik, 2005), lo que desde luego apunta a mejorar el desempeño de la institución dentro del marco de un sistema democrático, pues como lo indica el Instituto para la Seguridad y la Democracia AC-Insyde (2013:8) “el police accountability se establece como una herramienta útil para mejorar el desempeño, en la medida en que detecta, investiga, fiscaliza, mide y juzga una conducta, buena o mala, e impone las consecuencias pertinentes para que cada elemento y la institución como tal, asimile en la práctica la lección de su experiencia”.

El accountability policial puede definirse como el conjunto de lineamientos que supeditan a la institución policial a rendir cuentas de manera regular y pública sobre los planes, las estrategias y las acciones que pone en marcha para cumplir con su misión institucional, las consecuencias que de éstas se derivan y la forma en que administra sus recursos económicos, humanos y materiales para tal fin. También se relaciona con los mecanismos de control internos y externos que regulan la conducta policial y que se orientan a evaluar, premiar, sancionar y garantizar que sus efectivos operen en el marco del respeto a la ley y el orden constitucional, cumpliendo con sus compromisos de deontología policial.

Esta tesis sostiene que la variable causal **accountability policial**, afecta el **desempeño policial democrático** de acuerdo con los siguientes criterios:

1) Una policía que rinda cuentas de manera pública y regular y que esté supeditada a mecanismos de control internos y externos que funcionen de manera óptima amplía sus

posibilidades de impactar de forma positiva los niveles de **efectividad policial**; puesto que es capaz de revisar de manera detallada la forma en que se desempeñan de los individuos y las unidades, a fin de orientar procesos de renovación y mejoramiento continuo en la lucha contra el delito y las contravenciones, identificando sus áreas problemáticas y reforzando sus fortalezas.

2) El accountability policial promueve un cambio en la cultura organizacional que aboga por buenas prácticas policiales y mejores niveles de **legalidad policial**, mediante procesos de revisión, evaluación y depuración del desempeño de sus efectivos, a fin de encausarlos hacia mayores niveles de legalidad y coherencia con su fundamento deontológico, enfatizando en la necesaria acogida de su accionar a la ley.

3) En la medida en que los policías estén obligados a rendir cuentas de sus acciones a los directos beneficiarios de su servicio y los mecanismos de control policial soportados en denuncias internas y externas se orienten a investigar seriamente y sancionar a aquellos efectivos que transgredan los códigos de conducta y la ley, los ciudadanos reconocerán que cuentan con una institución diligente, transparente y capaz de prescindir de aquellos que entorpezcan el ejercicio policial en democracia, mejorando su percepción sobre ellos y los niveles de **legitimidad policial**.

Para el análisis de los niveles de accountability policial se propone la revisión de las siguientes dimensiones: 1) rendición de cuentas; 2) control interno y; 3) control externo.

2.2.3.1. Dimensión 1: Rendición de cuentas

El desempeño policial democrático implica que la policía sea capaz de realizar su función con una orientación de servicio público soportada en la rendición de cuentas y un elevado grado de accesibilidad a la información sobre su gestión, puesto que en democracia el ciudadano se establece como el beneficiario prioritario de su servicio, aumentando la pertinencia de que la institución explique qué hizo, cómo lo hizo, cuáles objetivos y/o metas persiguió y alcanzó y cuáles no, así como sus compromisos futuros (Tudela, 2007; Bayley, 2001).

La rendición de cuentas hace alusión a un elemento clave para estimular la transparencia y aumentar el grado de accesibilidad de los ciudadanos y las instituciones a la información pública para realizar ejercicios de control social, lo cual se enmarca dentro de los lineamientos teóricos de lo que es conocido actualmente como gobierno abierto, puesto que la actividad de la policía debe estar abierta a la observación y escrutinio público y, regularmente, debe informar a los ciudadanos sobre cada una de sus acciones (Peruzzotti & Smulovitz, 2000; 2002; 2003). Este concepto también se conecta con el gobierno representativo, debido a que hace referencia a la forma en que el poder político se relaciona con la ciudadanía, escuchando sus demandas y asumiendo la responsabilidad sobre las decisiones gubernamentales implementadas para darles respuesta (O'donnell, 1996; 2002; 2007).

Esta dimensión del *accountability* asegura que los policías respondan a los intereses de los ciudadanos en la medida en que abre la “posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones” (Peruzzotti & Smulovitz, 2007:4), estimulando una rendición de cuentas vertical y no solo horizontal O'donnell (1997; 2000; 2001), auspiciando que el ciudadano trascienda su ejercicio de control, a través de premiar o castigar la gestión pública mediante su participación en jornadas no electorales, como presupuestos participativos, audiencias públicas, diseños de programas de acción y consejos de seguridad, entre otros.

Además de ello, el buen desempeño policial en democracia requiere que la policía sea transparente no solo en su gestión, sino también en cuanto al manejo de la información con la que cuenta, de manera que permita que el ciudadano realice ejercicios de control social y exija explicaciones sobre determinados asuntos que le competan, lo cual a su vez estimula la autoevaluación y rediseño de los procesos institucionales puesto en marcha. “Analistas organizacionales coinciden en que aquellas instituciones que evalúan y analizan cuidadosamente sus prácticas y comunican sus resultados, incluyendo consecuencias racionales de sus indagaciones, hacen un mejor trabajo erradicando malas políticas y prácticas, así como refinando y promoviendo las buenas” (López & Frühling, 2008:72).

2.2.3.2. Dimensión 2: Control policial interno

Las investigaciones internas orientadas a verificar y responder a las denuncias que los ciudadanos o los mismos efectivos de la policía interpusieron en contra de funcionarios de la institución que incurrieron, a su parecer, en acciones ilegales o irregulares, violando los códigos de conducta ética y disciplinaria o los lineamientos constitucionales, generará mayores costos de oportunidad para quienes practiquen dichas acciones, mediante la aplicación de sanciones económicas y laborales parciales o permanentes, como la suspensión o destitución del cargo, así como con el impedimento de acceder a beneficios que promuevan el ascenso jerárquico dentro de la institución (Tudela, 2011). “Si las infracciones son perseguidas y sancionadas rápida y severamente, los policías tendrán la certeza de lo que arriesgan al transgredir la norma, y la ley tendrá el efecto pedagógico de inhibir conductas” (Arias, Rosado & Saín, 2012:74).

Si las oficinas de la policía encargadas del control interno (unidad de asuntos internos, inspectorías o tribunales disciplinarios) operan como un mecanismo fuerte que vigila, regula y controla de forma eficiente el accionar policial, resultan determinantes para promover la eficiencia, la legalidad y la legitimidad de su estructura frente a la sociedad civil. “La eficiencia está vinculada al diseño de procedimientos que establezcan con realismo los parámetros para que la policía pueda desempeñar su labor dentro de los múltiples estándares que se le exigen” (Stone, 2005:8).

De esta manera, un sistema de responsabilización policial bien diseñado y en funcionamiento eficiente puede incidir en la forma en que se desarrolla la actividad policial y mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la institución en la medida en que propicia que ésta considere que las arbitrariedades cometidas por los policías no necesariamente quedan en la impunidad, lo cual incluso puede incrementar su disposición a denunciar, generando incentivos para que los policías mejoren sus prácticas, puesto que “la vigilancia y el control son capaces de mantener el valor simbólico de la norma, concretado en las sanciones impuestas a su incumplimiento” (Arias, Rosado & Saín, 2012:37).

Además, es importante destacar la labor no solo investigativa y sancionatoria que deben desempeñar las oficinas de control interno sino también de supervisión de actuaciones operativas y de gestión (Tudela, 2011), así como preventivas, es decir, que deben existir

controles internos punitivos y preventivos (Vanerik, 2005). Para ello es importante que dentro de la estructura orgánica ésta función competa directamente a estas unidades y se promuevan desde ellas acciones tendientes a contener malas prácticas y a fortalecer valores de legalidad fundamentados, entre otras cosas, en el régimen disciplinario que los regula.

Finalmente, es necesario destacar que para que el ejercicio de control interno sea eficiente demanda, entre otras cosas, “normas adecuadas, explícitas y bien informadas al personal policial y que todas las etapas de los procesos sean transparentes, se cumplan y sean públicos” (Arias, Rosado y Saín, 2012:74). Para ello, es indispensable contar con códigos disciplinarios claros, concisos y precisos que minimicen las posibilidades de confusiones y ambigüedades y enfatizan en los valores y principios que sustentan la acción policial (Arias, Rosado & Saín, 2012).

2.2.3.3. Dimensión 3: Control policial externo

El desempeño policial en democracia demanda la existencia de múltiples mecanismos de control civil que complementen los que internamente realizan los propios cuerpos de seguridad. El control externo, puede ser llevado a cabo por varias instituciones del Estado con potestad para supervisar el quehacer policial, dentro de las que se encuentren “las cortes civiles, penales y administrativas; las defensorías y procuradurías del pueblo; los medios de comunicación y las juntas civiles de control” (Bayley, 1997:5).

La relevancia de este tipo de control radica no solo en la pretensión de desincentivar las malas prácticas policiales, sino también en su capacidad de tomar decisiones políticas que afecten a la institución y al esquema en el que ésta opera (Chevigny, 1995), en aras de promover su mejor desempeño y satisfacer las demandas y descontentos ciudadanos existentes frente a la institución y su manera de operar (Neild & Palmeri, 1998).

Dentro de los mecanismos de control policial promovidos por el poder legislativo se encuentran la promulgación de leyes orgánicas de la policía, los códigos penales y procesales y, leyes que facultan al poder judicial a controlar operaciones encubiertas que: “1) delimitan claramente las responsabilidades y poderes policiales; 2) marcan una separación entre la policía y otras instituciones como la militar; 3) establecen órganos firmes de control; y, 4) proveen acceso a la información, entre las que se encuentran las leyes” (Neild, sf: 3).

Así mismo, el poder legislativo con comisiones encargadas de autorizar y dar seguimiento al presupuesto de la policía, puede citar a funcionarios y testigos y solicitar documentación para adelantar ejercicios de control, tratando en la medida de lo posible que las audiencias sean públicas. También puede crear comisiones ad hoc para investigar casos de gran envergadura u otros hechos policiales que lo ameriten, que sirvan para ratificar o destituir a los altos funcionarios del ministerio al que está adscrita la policía, así como de la misma institución.

En el poder judicial también se adelantan ejercicios de control externo, cuando los movimientos defensores de derechos humanos y la ciudadanía que no encuentra respuestas adecuadas a las situaciones de abuso policial, presenta los casos para evitar la impunidad. Este control se encuentra articulado y complementado con el que realizan los medios de comunicación que divulgan ante la opinión pública malas prácticas policiales y la presión y movilización ciudadana frente al agravio, la corrupción y el bajo rendimiento policiales que puede surgir de manera espontánea ante un suceso específico o puede ser resultado de la creación de juntas civiles de supervisión del trabajo policial (Bayley, 1997; Neild, sf).

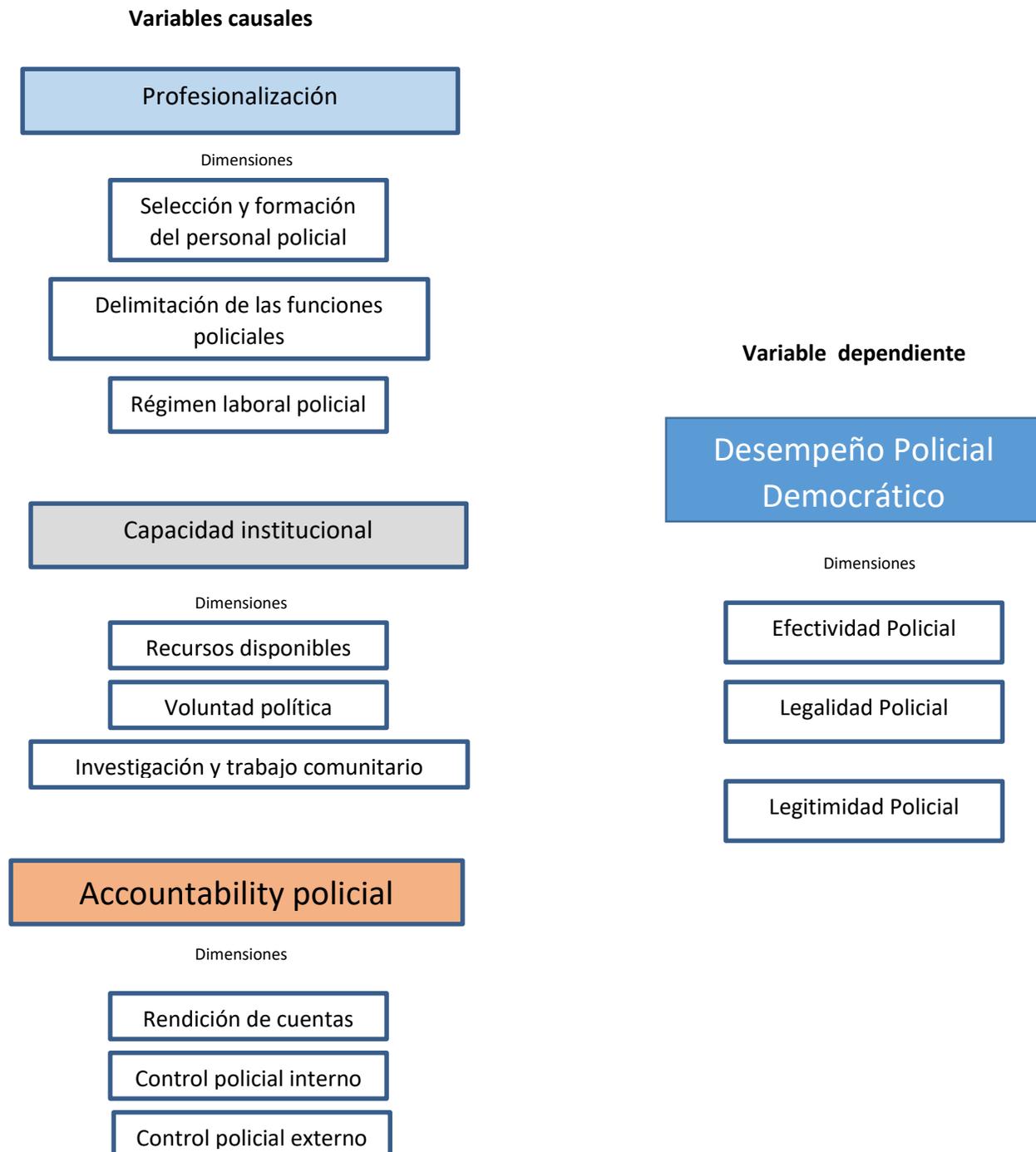
Para la operacionalización de la variable explicativa **accountability policial** se proponen los siguientes indicadores para cada una de las tres dimensiones desarrolladas (Cuadro 7):

Cuadro 7. Dimensiones e indicadores del accountability policial

Dimensión	Indicadores	Fuente
Rendición de cuentas	Realización de jornadas nacionales, regionales, locales y comunales de rendición de cuentas Facilidad para acceder a documentos de rendición de cuentas e información de la institución policial Participación ciudadana e interinstitucional en procesos de rendición de cuentas de la policía	Institución Policial Ministerio de Seguridad
Control policial interno	Perfil de los efectivos de las unidades de control interno Investigaciones realizadas en relación al total de denuncias recibidas Dificultad para interponer denuncias contra efectivos de la policía ante la institución policial Realización de supervisiones y auditorías administrativas y operativas Presentación de informes de riesgo de malas prácticas policiales	Institución Policial Oficinas de control interno Inspectoría de Policía
Control policial externo	Citaciones a policías o mandos civiles a sesiones de control político en el poder legislativo Creación de Comisiones Ad Hoc para investigar escándalos policiales Realización de supervisiones y auditorías externas, administrativas y operativas, realizadas a la policía Investigaciones adelantadas en el poder judicial contra la institución policial o a algunos de sus efectivos Demandas ciudadanas contra la institución policial o sus efectivos ante órganos de control externo Denuncias periodísticas sobre irregularidades en el accionar policial	Ministerio de Seguridad Congresos/asambleas/ Procuradurías Contraloría Personerías

A continuación se presenta un esquema que resume el planteamiento metodológico desarrollado hasta el momento como propuesta de medición y explicación del desempeño policial democrático. El gráfico 1 sintetiza la información en función de las dimensiones propuestas para el estudio tanto de la variable dependiente como de las variables explicativas:

Gráfico 1. Variables y dimensiones del desempeño policial democrático



2.3. Estudio de caso: Desempeño policial democrático de la PNC

La presente investigación, soportada en el paradigma cuantitativo de investigación sociopolítica y enmarcada en la metodología del estudio de caso, pretende observar a profundidad el fenómeno del desempeño policial democrático en El Salvador, con miras a encontrar explicaciones a sus características.

De allí que persiga dos objetivos concretos: El primero es evaluar el desempeño democrático de la Policía Nacional Civil de El Salvador durante el período 2003-2013. El segundo es identificar las razones que explican la calidad del desempeño democrático de la institución policial y su funcionalidad para la consolidación del sistema político.

En consecuencia, las preguntas de investigación que orientan el desarrollo del estudio de caso son las siguientes: ¿cómo ha sido el desempeño democrático de Policía Nacional Civil de El Salvador durante el período 2003-2013? Y ¿cuáles son las razones que explican las características del desempeño de la institución policial en El Salvador entre 2003-2013 y su funcionalidad para la consolidación de la democracia?

Con miras a responder las preguntas planteadas, la investigación tomó como unidad de análisis a la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador y como unidades de observación tres períodos de gobierno: el de Francisco Flores del partido ARENA (1999-2004); el de Elías Antonio Saca del partido ARENA (2004-2009) y; el de Mauricio Funes del partido FMLN (2009-2014).

La relevancia de estudiar la unidad de análisis en mención radica en que en El Salvador se impulsó en 1992 la primera reforma policial con tinte democratizador de América Latina, tras la finalización de un conflicto armado que durante doce años enfrentó a las fuerzas gubernamentales del país con el grupo insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Los Acuerdos de Paz de Chapultepec centraron los esfuerzos en reformar el esquema de seguridad pública de El Salvador, con el objetivo de subordinar a las fuerzas de seguridad al control civil y promover su accionar en el marco del respeto por los derechos humanos, el orden constitucional y la democracia, desmontando el esquema opresor e impune que había orientado su desempeño durante extensos periodos de gobiernos militares y oligárquicos.

La terminación del conflicto estuvo subordinada a la separación de las competencias militares adscritas a la seguridad nacional de las funciones policiales de la seguridad pública, con el fin de dismantelar los antiguos cuerpos policiales caracterizados por un alto grado de militarización y deslegitimidad (la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional), para dar lugar a la creación de una nueva institución policial de carácter profesional, democrático y civil: La Policía Nacional Civil de El Salvador.

Una reforma policial tan ambiciosamente funcional para la consolidación democrática del país durante el periodo de transición merece ser estudiada, más aún cuando contó en las primeras etapas de su diseño e implementación con el apoyo internacional de comisiones expertas en asuntos policiales, que enfrentaron y resistieron fuertes presiones por parte de los actores políticos y militares para obstaculizar y/o desvirtuar lo acordado. De esta manera resulta relevante analizar lo acontecido una vez comenzó el despliegue de la PNC y fue el gobierno, con su rezago autoritario, quién se encargó de concretar los objetivos democratizadores de la reforma.

Finalmente, vale la pena destacar la existencia limitada de estudios sobre la PNC en el país y la necesidad de establecer instrumentos de monitoreo que permitan identificar el impacto que sobre el desempeño policial han generado las decisiones políticas que se han tomado durante el periodo de transición, con miras a profesionalizar la prestación de su servicio, ampliar su capacidad institucional y someterla a procesos eficientes de *accountability* policial. Ahondar esfuerzos en develar los vacíos existentes en el desempeño democrático de la PNC de El Salvador, resulta clave para comprender los factores que han obstaculizado o promovido la concreción del objetivo final de la reforma, dando luces a los gobiernos nacionales y a la propia institución sobre las estrategias que deben ser reconsideradas con miras a consolidar una institución de seguridad moderna y funcional para la democracia.

Para evaluar el desempeño democrático de la PNC de El Salvador durante el período 2003-2013, se construyeron series de datos para quince indicadores, de los cuales siete están relacionados con la efectividad policial; cuatro con la legalidad policial y; cuatro con la legitimidad policial. Dentro de las fuentes de información se destacan la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal

(IML), la Inspectoría General de la Policía (IG-PNC), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), el Instituto de Opinión Pública (Iudop), el Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP) y el Instituto Nacional de Estadística (INE). A continuación se presenta la relación de indicadores y fuentes utilizadas (Cuadro 8).

Cuadro 8. Indicadores efectividad, legalidad y legitimidad policial.

Indicadores efectividad policial	Fuentes	Inf. demográfica	Indicador construido
Número anual de homicidios	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual de homicidios
Número anual de robos	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual de robos
Número anual de hurtos	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual de hurtos
Número anual de lesiones	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual de lesiones
Número anual de extorciones	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual extorciones
Número anual de secuestros	PNC, FGR, IML	INE	Tasa anual de secuestros
% anual de ciudadanos víctimas de un hecho delincencial	IUDOP		
Indicadores legalidad policial	Fuentes	Población policial	Indicador construido
Número anual de denuncias interpuestas contra miembros de la PNC por distintas faltas	IG-PNC, PDDH	PNC	Tasa anual de denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la PNC por diversas faltas por cada 1000 policías
Número anual de denuncias ciudadanas internas contra funcionarios	IG-PNC, PDDH	PNC	Tasa anual de denuncias ciudadanas internas contra funcionarios por cada 1000 policías
Número anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves	IG-PNC, PDDH	PNC	Tasa anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves por cada mil policías
Número anual de e miembros de la PNC sancionados	IG-PNC, PDDH	PNC	Tasa anual de miembros de la PNC sancionados por cada mil policías
Indicadores legitimidad policial	Fuentes	Fuentes	Indicador construido
% anual de ciudadanos que considera que ha aumentado la delincuencia	IUDOP, LAPOP	IUDOP, LAPOP	% anual de ciudadanos que considera que el principal problema del país es la seguridad
% anual de ciudadanos que comparando con el año anterior considera que la PNC ha sido más efectiva	IUDOP, LAPOP	IUDOP, LAPOP	% anual de ciudadanos que confía poco o nada en la PNC

La selección de este grupo de indicadores se fundamentó en la posibilidad de encontrar disponibles, para el periodo de observación, una tendencia de datos homogéneos y comparables. Otros indicadores propuestos en el apartado metodológico para la medición de las dimensiones claves del desempeño policial fueron descartados, pues las restricciones existentes en la generación de indicadores en El Salvador, que en algunos casos ofrecen datos para años puntuales, impiden analizar la evolución temporal de los fenómenos. En otros casos, las inconsistencias evidenciadas en los datos ofrecidos por las diversas instituciones de seguridad del país, terminan desvirtuando cualquier esfuerzo de análisis cuantitativo que deseé realizarse.

Una vez construidas las series de datos, los indicadores fueron clasificados según los criterios establecidos en el apartado anterior de este capítulo, asumiendo valores de 0; 0,33;

0,66 o 1. A partir de allí, mediante el método de agregación matemática se calcularon tres sub-índices anuales: uno de efectividad policial; otro de legitimidad policial y; otro de legalidad policial. Finalmente, mediante el análisis agregado de los sub-índices se construyó el Índice de Desempeño Policial Democrático de la PNC de El Salvador, durante el periodo 2003-2013.

Para el análisis de las variables causales definidas en el modelo explicativo del desempeño policial democrático (profesionalización, capacidad institucional y *accountability* policial), se revisaron diversos documentos de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), de la Asamblea Legislativa (ALS), de la Presidencia de la República, de la Policía Nacional Civil (PNC), de la Inspectoría General de la PNC (IG-PNC) (Cuadro 9). Dentro de los documentos revisados se encontraron los siguientes:

Cuadro 9. Documentos analizados para explicar el desempeño democrático de la PNC.

Documento	Fuente
Reglamentos general del Instituto Especializado de Nivel superior "Academia Nacional de Seguridad Pública"	ANSP
Reglamentos de convocatoria, selección e ingreso	ANSP
Leyes orgánicas de la ANSP	ANSP
Pensum de los cursos de nivel básico, medio y altos establecidos anualmente desde 1999 hasta 2013	ANSP
Informes anuales de Consejo de la ANSP desde 1999 hasta 2013	ANSP
Leyes orgánicas de la PNC	PNC
Informes de plantilla policial de la PNC desde 1999 hasta 2013	PNC
Informes de Estados Financieros de la PNC desde 1999 hasta 2013	PNC
Ley de la carrera policial	PNC
Ley disciplinaria de la PNC	PNC
Reglamento disciplinario de la PNC	PNC
Reglamento de la ley orgánica de la PNC	PNC
Código de conducta de la PNC	PNC
Plan Mano Dura de 2003	ALS
Plan Súper Mano Dura de 2004	ALS
Ley Antimaras de 2003	ALS
Ley de Defensa Nacional de 2002	ALS
Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales de 2004	ALS
Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja de 2007	ALS
Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio de 2010	ALS
Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia de 2010	ALS
Planes Estratégicos Institucionales	PEI

Así mismo, se realizaron en junio de 2015 tres grupos focales con 45 policías nacionales civiles de El Salvador, dentro de los que se encontraban agentes, cabos, sargentos e inspectores vinculados al Departamento de Operaciones, al Centro de Operaciones y Servicios, a la Unidad de Emergencias, a la Sección de Análisis, al Departamento de Administración, al Departamento de Prevención y a la Coordinación de Trabajo Comunitario, pertenecientes a diversas delegaciones de policía de San Salvador, Santana y

Sonsonate. También participaron miembros de la Inspectoría General de la PNC, adscritos a las Unidades de Asuntos Internos, Unidad de Control y Unidad de Investigación Disciplinaria.

Dos de los grupos focales se desarrollaron en San Salvador y uno en Santana. En cada uno de ellos se indagó sobre aspectos relacionados con la carrera policial; los recursos profesionales económicos, técnicos, tecnológicos y de equipamiento e infraestructura con los que cumplían con su labor policial; los retos y las oportunidades del control policial y del trabajo comunitario que impulsaban; la implementación de la reforma policial y las complejidades de las condiciones de seguridad que han enfrentado durante la transición política del país, entre otros asuntos.

Sobre estos aspectos también se indagó a profundidad mediante dieciocho entrevistas semiestructuradas que fueron realizadas entre junio y julio de 2015 a diversos políticos, académicos, investigadores y policías del país conocedores del tema. Dentro de los entrevistados se encuentran cinco académicos, tres de ellos vinculados a la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, uno a la Universidad de El Salvador y uno a la Universidad de Florida. También fueron entrevistados un Subdirector de la PNC; un Ministro de Seguridad Pública; un Director de la Academia de Seguridad Pública; cinco Policías Nacionales Civiles dentro de los que se encontraban un agente, un cabo y dos sargentos; tres funcionarios de la Academia de Seguridad Pública, uno vinculado al Departamento de Selección e Ingreso y dos adscritos a la División de Estudios, específicamente al Departamento de Desarrollo Académico y; dos jefes regionales de la Inspectoría General de la PNC.

Finalmente, se realizaron visitas de observación a seis delegaciones de la PNC, tres de ellas ubicadas en San Salvador, una en Santana, una en la Libertad y una en Sonsonate. En estos mismos departamentos se visitaron cuatro bartolinas de la PNC, entre junio y julio de 2015.

CAPÍTULO 3. EL ROL POLÍTICO DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR

El presente capítulo tiene como objetivo describir el papel desempeñado por los cuerpos de seguridad dentro de la vida política de El Salvador durante el siglo XX, identificando las características principales de la relación policía-gobierno-sociedad civil predominantes y comprendiendo los objetivos y fundamentos básicos de la reforma policial que tuvo lugar en el país a comienzos de la década de los noventa. Lo anterior permitirá comprender los retos que el legado histórico de los cuerpos policiales impuso a la instauración de un cuerpo de seguridad coherente con los principios del régimen político y favorable para el proceso de democratización.

El capítulo se encuentra estructurado en cinco partes. En primer lugar, resalta el alto grado de militarización que caracterizó a los cuerpos policiales en El Salvador y el esquema de seguridad pública en el que estos operaron durante el siglo XX. En segundo lugar, indica la forma en que desde comienzos de siglo los cuerpos policiales operaron a favor de la defensa de los intereses políticos y económicos de la oligarquía, a través del uso de la violencia institucional como mecanismo de represión de movimientos sociales y de la amenaza comunista. En tercer lugar, describe el accionar de los cuerpos de seguridad durante el régimen dictatorial que imperó en el país entre 1931 y 1979. Posteriormente, hace alusión al rol de la policía en el marco del conflicto armado salvadoreño (1980-1992). Finalmente, presenta los fundamentos de la reforma policial que tuvo lugar con la firma de los Acuerdos de Chapultepec en 1992.

3.1. Cuerpos de seguridad militarizados

El servicio de seguridad pública que ofreció el Estado salvadoreño durante gran parte del siglo XX estuvo caracterizado por la existencia de instituciones policiales militarizadas y altamente represivas que se encontraban bajo el mando de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas (FAS), adscritas al Ministerio de Defensa y dirigidas por militares (Costa, 1999). Dicho sistema de seguridad predominó hasta 1991 y estuvo compuesto por los

llamados “Cuerpos de Seguridad” que incluían a la Guardia Nacional (GN), la Policía de Hacienda (PH) y la Policía Nacional (PN).

El alto grado de militarización de los cuerpos policiales fue resultado del monopolio político militar que predominó en el país durante gran parte del siglo XX. En este sentido resulta evidente que la formación y la vocación de la GN, PH y la PN no se sustentaba en la lógica policial de mediación, sino que por el contrario, se enfocaba en el exterminio del enemigo, entendiendo por éste todo aquel que atentara contra el Estado y retara el mantenimiento del *statu quo*. En consecuencia, los Cuerpos de Seguridad fueron altamente autoritarios y carecieron de una doctrina policiaca durante la mayor parte del siglo XX. “La militarización explícita de estos cuerpos de seguridad se constataba no sólo en su dependencia directa del Ministerio de Defensa, sino especialmente al encontrarse dirigidos por militares formados ideológicamente bajo la doctrina de seguridad nacional y el combate del comunismo y, además, preparados casi exclusivamente en tácticas y acciones de seguridad y represión contrainsurgentes. Su capacitación para el desarrollo de funciones policiales era casi nula” (Palmieri, 1998:65).

Sumado a ello, cuando no existían problemáticas externas que comprometieran las labores militares, el Ejército servía como apoyo en el mantenimiento del orden público y del control del activismo social, debido a que también hacía parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). De esta manera, las acciones policiales y militares no se encontraban delimitadas ni separadas, lo cual implicaba que dichas instituciones persiguieran objetivos conjuntos, bien fuese encaminados a favorecer la seguridad interna o la seguridad nacional.

Las FAS tuvieron a lo largo del siglo XX pocas problemáticas externas que demandaran su vinculación en guerras regulares¹³. “Por el contrario, sus labores se desarrollaron casi exclusivamente en el terreno de guerras internas o conflictos irregulares en contra de adversarios subversivos o terroristas, como contingentes guerrilleros o campesinos insurgentes” (Kruijt & Koonings, 2007:7). Además, desarrollaron un papel político muy activo e hicieron de la carrera militar el camino más sencillo para obtener la

¹³ En El Salvador, las Fuerzas Armadas sólo enfrentaron, en el siglo XX, un conflicto bilateral con Honduras, durante la Guerra de las Cien Horas, también conocida como la Guerra del Fútbol, que duró 4 días, del 14 al 18 de julio de 1969.

jefatura de la nación, mantener el control social e intervenir “en asuntos políticos con total inmunidad e impunidad (...), lo que generó que a menudo los generales hayan sido más bien políticos con uniforme, que líderes de soldados” (Kruijt & Koonings, 2007:8).

De allí que plantear cuestionamientos sobre el rol político de los cuerpos policiales en El Salvador conlleve a revisar las acciones desarrolladas por la FAS, debido a que trabajaron de manera conjunta durante gran parte del siglo XX y porque dentro de la jerarquía de poder eran precisamente los militares quienes determinaban el curso del accionar policial.

3.2. La Fuerza Armada salvadoreña frente a la amenaza comunista

En El Salvador la concentración de la riqueza y de los factores de producción ha caracterizado la estructura productiva del país. Las alianzas inter e intra-oligárquicas hicieron posible que catorce familias mantuvieran la hegemonía del sistema político y económico durante gran parte del siglo XX. El resultado fue “el establecimiento de un Estado oligárquico, con escasa participación de sectores medios y ausencia de las clases populares” (Casaus y Castillo, 1989:13).

En los escenarios de producción rural los jornaleros estuvieron constantemente vigilados por miembros de los Cuerpos de Seguridad, quienes buscaron resolver y controlar el surgimiento de rebeliones asociadas a inconformidades laborales. Según la Comisión de la Verdad (CDV) desde 1910, cuando se creó la GN, varios de sus miembros “cooperaron activamente con los grandes terratenientes, a veces hasta reprimir brutalmente a las ligas campesinas y otros grupos del campo que amenazaban sus intereses” (ONU, 1993:140).

Las condiciones de vida deplorables en las que se encontraban inmersos los campesinos se establecieron como terreno fértil para el desarrollo incipiente de la acción colectiva. Ante ello, la clase oligárquica le asignó a las FAS el mantenimiento del *statuo quo*, mediante el ejercicio de la violencia y la represión, para resolver las tensiones asociadas a demandas laborales, económicas y sociales que surgieron por parte de los colectivos populares. La CDV indica que “los comandantes locales de la GN prestaban servicio o alquilaban soldados para proteger los intereses materiales de los terratenientes” (ONU, 1993:140)

En 1931, el Presidente Arturo Araujo intentó favorecer y dar respuesta a las demandas de las clases populares encausadas a través de la Federación Regional de Trabajadores (FRT). Dichas acciones intimidaron a la oligarquía quien terminó presionando al gobierno para iniciar una fuerte represión contra la FRT y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS). Como consecuencia, en septiembre de ese año, la GN atacó una congregación de 200 trabajadores en Asuchillo, dejando como saldo 14 muertos y 24 heridos (Consalvi, 2011).

Ante los sucesos, diversos miembros de la sociedad comenzaron a plantear la necesidad de una insurrección armada. La clase oligárquica propicio un golpe de estado en diciembre de 1931, dirigido por el General Maximiliano Hernández Martínez (MHM). El golpe puso en marcha una fuerte campaña represiva contra los miembros de la FRT y del PCS. El objetivo era debilitar al partido frente a la próxima contienda electoral, debido a que tenía amplias posibilidades de triunfar en los comicios.

Finalmente, los candidatos comunistas no pudieron llegar al poder como consecuencia del fraude electoral que aconteció (Consalvi & Gould, 2002). La intensificación de las huelgas dejó centenares de víctimas, entre muertos, desaparecidos y torturados que habían sido apresados por los Cuerpos de Seguridad. La GN atacó a los manifestantes en diversos municipios del país, como es el caso de Santa Rita, departamento de Ahuachapán, donde murieron alrededor de 30 huelguistas y más de 50 resultaron heridos (Consalvi & Gould, 2002).

Ante la frustración, miembros del PCS planearon una insurrección armada encabezada por Farabundo Martí, Alfonso Luna y Mario Zapata. Esta se concretó la noche del 22 de enero, a pesar de que los dirigentes habían sido capturados por los cuerpos policiales. La fuerte represión que se desencadenó por parte de las FAS y que desembocó en la “masacre del 32”, se justificó en la excusa de librar al pueblo de la amenaza comunista y del vandalismo.

Para contrarrestar la amenaza “las unidades militares y policiales se desplegaron por el campo matando a campesinos indiscriminadamente” (Ching, 2011:69). En tres días las habían restablecido el orden público. Lo hicieron “a través de la persecución policial de los dirigentes y militantes del PCS, como también de los votantes (...), para ser todos fusilados” (Anderson, 2001:223). La orden dada por el General MHM de realizar fusilamientos en masa

se hizo efectiva y dejó como saldo “más de 30.000 personas muertas entre enero y marzo de 1932” (Causas y Castillo, 1989:16).

La represalia fue brutal y se hizo de manera indiscriminada (Fuentes, 2010). Los fusilamientos, las torturas y los ahorcamientos se realizaron en completa impunidad, bajo el auspicio del Estado de Sitio que perduró durante 13 años e implicó la suspensión de las garantías individuales y el control irrestricto del territorio nacional por parte del Ejército, de los Cuerpos de Seguridad (PN, PH, GN) y la estructura paramilitar de la Guardia Civil (GC). “Miles de indígenas fueron llevados por la fuerza hacia las tumbas colectivas donde fueron enfilados y muertos frente a los cañones del fusil de los militares, guardias nacionales y guardias civiles” (Martínez, 2011:77).

Desde entonces, el objetivo de las FAS dejó de ser la defensa del país frente a las amenazas externas y desvió su atención hacia la defensa de las élites económicas contra sus enemigos internos. Los grandes terratenientes y sus socios comerciales comprendieron la lógica de la transacción política que habría de prevalecer por medio siglo. “Después de la masacre de 1932, ellos cedieron al Ejército y a los Cuerpos Policiales el control directo del aparato del Estado y recibieron a cambio garantías de protección” (Lindo, 2004:297).

Dicha masacre consolidó a los militares en el gobierno, lo cual resultó en 50 años de dictadura militar (Ching, 2011). “A partir de esa fecha la oligarquía en su conjunto, renunció al juego político para dejarlo a la tiranía militar y policial, permitiendo que ésta hiciera, en la medida que deseara, sus manejos impositivos y fraudulentos. En pocas palabras, a partir de 1931 el poder político pasó a manos de la Guardia Nacional y principalmente del Ejército” (Arias, 1976:61).

3.3. Los cuerpos policiales en los regímenes militares de El Salvador

Entre 1931 y 1979 se presentaron en El Salvador sucesivos regímenes militares caracterizados por el mantenimiento del poder a través del uso abusivo de las estructuras armadas, militares y policiales, logrando que éstas se instituyeran como líderes del juego político en el país (Quezada & Martínez, 2008; Artiaga, 2000).

Es posible dividir en dos etapas este período. La primera de ellas obedece a una “dictadura militar personalista”, referenciada varias veces como el “Martinato”, instaurada entre 1931 y 1944, a través de la figura del dictador MHM quien se encargó de fortalecer el poder militar hasta el punto de convertirlo en el aparato más fuerte del Estado. La segunda, “la dictadura militar institucional”, se extendió desde 1948 hasta 1979 y se caracterizó por la existencia de partidos políticos y la realización periódica de elecciones. No obstante, durante estos años “los militares permitieron cierto juego democrático, siempre y cuando ellos poseyeran la hegemonía del poder político” (Causas y Castillo, 1989:18).

Tras la barbarie de 1932 las acciones colectivas y las protestas se silenciaron pero el descontento persistió y la insatisfacción de ciertos sectores que habían sido claves para el soporte de la dictadura de MHM¹⁴, alimentaron los deseos de cambio y contribuyeron a la planeación de una nueva insurrección armada, que en 1944 intentó derrocar al dictador (Parkman, 2006; Cáceres, 2010). Después de dos días de enfrentamientos la insurrección fue desarticulada y varios de sus incitadores terminaron capturados o “literalmente masacrados” por las fuerzas del Estado que habían permanecido fieles al régimen (Castro, 2000).

La GN y la PN fueron indispensables para contrarrestar el intento de golpe, pues fueron fieles y disciplinados ante al escalafón jerárquico establecido por MHM y “aseguraron la eficaz ejecución de sus políticas represivas en el campo y en las ciudades (...), jugando un papel decisivo en el desenlace final de la insurrección” (Cáceres, 2010:80). Es importante destacar que tan solo un oficial de la GN hizo parte de los complotados (Teniente Julio Adalberto Rivera).

Las manifestaciones no se hicieron esperar y en mayo de 1944 se dio inicio a “La Huelga de los Brazos Caídos”, en la que participaron amplios sectores de la sociedad. La represión persistió, pero el apoyo masivo obtenido por el movimiento popular limitó el impacto de su accionar. Uno de los crímenes perpetrados por los miembros de los Cuerpos de Seguridad fue el que aconteció “el 7 de mayo cuando un policía nacional asesinó al joven estudiante, José Wright Alcaine, hijo de un inmigrante estadounidense” (Quezada &

¹⁴ El autoritarismo que caracterizó el período del “Martinato” se fundamentó en que el dictador concentraba el poder y establecía tanto prebendas como sanciones a los miembros de la FAS, generando un grupo de militares resentidos que discrepaban de sus decisiones y de la aplicación de la legislación que penalizaba con la muerte cualquier caso de insubordinación. Para profundizar al respecto consultar el capítulo 3 del libro de Parkman (2006).

Martínez, 2008:32), lo que desencadenó en la pérdida del apoyo diplomático que EE UU había ofrecido al gobierno salvadoreño y en la posterior renuncia de MHM.

La Junta de Gobierno conformada tras las renuncia de MHM convocó a elecciones y el movimiento popular esperaba la elección de Arturo Romero como presidente. Sin embargo, se llevó a cabo un nuevo golpe militar en cabeza del Director General de la PN, Coronel Osmín Aguirre y Salinas. Desde entonces inició en El Salvador una nueva etapa, caracterizada por la inestabilidad política, la sistemática movilización social, los constantes golpes de estado y la realización de elecciones que declararon siempre como ganadores a candidatos militares (González, 1999:45). Además, se instauró un gobierno de mano dura basado en campañas represivas por parte de los cuerpos militares y policiales en contra de los grupos opositores y de los sindicatos, principalmente de los que hacían parte de la Unidad Nacional de Trabajadores (UNT).

Después de varios gobiernos militares, entre 1962 y 1967 fuera elegido Presidente el Coronel Julio Adalberto Rivera, quien había sido oficial de la GN en 1944. Bajo su gobierno, el General José Adalberto Medrano quien se desempeñó primero como jefe de inteligencia y luego como director de la GN, creó la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) y la Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL), estructuras paramilitares orientadas a la represión de los movimientos sociales. ORDEN se encargaba de observar, vigilar, capturar y asesinar, junto a los efectivos de la GN, a los campesinos salvadoreños” (Armstrong, 1982:29).

Las esperanzas del movimiento social de llegar al poder a través de la vía democrática se vieron frustradas por sucesivos fraudes electorales que estuvieron acompañados de mayores dosis de represión hacia opositores, sindicalistas y estudiantes. Los cuerpos de seguridad llegaron a encarcelar y a torturar al candidato de la oposición José Napoleón Duarte del partido Unidad Nacional Opositora (UNO). Así mismo, “el 19 de julio de 1972, la Universidad de El Salvador fue atacada por tanques, aviones y artillería; ochocientas personas fueron arrestadas por miembros de los cuerpos de seguridad; quince personas incluyendo al Rector y al Decano de Ciencias y Humanidades fueron encarceladas y enviadas a un exilio forzado” (Lungo, 1987:66).

En 1974, la Universidad fue reabierta bajo un fuerte esquema de custodia policial al mando de un cuerpo de vigilantes policíacos denominado por los estudiantes “los grises”, conformado por miembros de la PN y de la GN, quienes vigilaban y reprimían a los estudiantes (Quezada & Martínez, 2008). Los enfrentamientos armados entre los policías y grupos estudiantiles organizados fueron constantes y dejaron como saldo un número indeterminado de capturados, desaparecidos y asesinados. Además, dicho movimiento fue atacado por el Ejército y la GN en julio de 1975, cuando realizaban una manifestación estudiantil pacífica en San Salvador, dejando como “resultado unos doce estudiantes muertos y decenas de heridos y desaparecidos” (Quezada & Martínez, 2008:47).

En 1977, mediante un nuevo fraude electoral, la dictadura militar impuso como presidente al General Carlos Humberto Romero, acusado de haber ordenado la masacre de los estudiantes en julio de 1975. La oposición convocó a una protesta nacional que fue acatada por cientos de salvadoreños que se concentraron en la Plaza la Libertad de San Salvador. La manifestación se tradujo en una nueva masacre perpetrada por el Ejército, la GN, la PN y la PH, quienes “habían montado un cerco a los manifestantes para evitar que alguien se escapara. Las víctimas se contaron por cientos” (Quezada & Martínez, 2008:57).

Las protestas y los asesinatos masivos y selectivos continuaron. En 1978 la Policía Universitaria asesinó al decano de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador, Carlos Alberto Rodríguez, y reprimió constantemente las diversas manifestaciones que se continuaron realizando, dejando como saldo víctimas dentro de las que se encontraban estudiantes, profesores, obreros y campesinos. En 1979, el Ejército y la GN asesinaron a cuatro dirigentes campesinos de la Federación de Trabajadores del Campo (FTC). El descontento dio paso a una ola de protestas que llevó, en octubre de 1979, a un golpe de estado propinado por civiles y militares progresistas que puso fin al período de gobierno militar y representó el inicio de una nueva época de luchas y confrontaciones.

Durante el prelude de la guerra, la izquierda salvadoreña demostró que había alcanzado niveles increíbles de organización a través de una manifestación multitudinaria llevada a cabo en San Salvador. Ello desembocó en una nueva masacre donde Guardias Nacionales dispararon indiscriminadamente contra la población, dejando un número elevado de muertos y heridos. Al día siguiente, varios manifestantes se refugiaron en la Universidad

de El Salvador, donde fueron acordonados por un cerco de la FAS. Los enfrentamientos se extendieron durante varias horas, elevando el número de víctimas y capturas realizadas por los cuerpos policiales. Muchos de los capturados fueron asesinados o desaparecidos. Durante el sepelio de Monseñor Oscar Romero, reconocido defensor de los derechos humanos y crítico incansable de la violencia, la injusticia y la represión gubernamental, el Ejército y los CS ametrallaron indiscriminadamente a cerca de 50.000 personas (ONU, 1993).

La represión fue terrorífica. En la antesala del conflicto se estima que se presentaron alrededor de 9.000 muertes políticas. El incremento de las masacres, las capturas, los desaparecidos y las muertes selectivas estuvieron a cargo del “Ejército, los cuerpos de seguridad y los escuadrones de la muerte, apoyados y financiados por el estado mayor del Ejército y por influyentes familias burguesas” (Quezada & Martínez, 2008:57).

La represión del movimiento estudiantil desembocó en una nueva toma militar del claustro académico que duró casi 11 meses y estuvo liderada por la GN con apoyo de estructuras paramilitares. “La Guardia Nacional fue la responsable de la ocupación, convirtió las instalaciones universitarias en un cuartel de operaciones y torturas de los escuadrones de la muerte” (Quezada & Martínez, 2008:82). Paralelo a ello, los cuerpos policiales acompañaron las acciones represivas en diversas regiones del país.

En este sentido la GH, la PH y la PN jugaron un papel fundamental en la captura de los presos políticos. El número de capturas de activistas de movimientos sindicales y estudiantiles se incrementaron de manera significativa durante los primeros años de la década de los 80. Los presos políticos fueron constantemente torturados por los cuerpos de seguridad del Estado y un número considerable de ellos desaparecieron.

3.4. Doce años de guerra civil. Entre la impunidad y la represión

El Salvador enfrentó durante 12 años (1980-1992), un conflicto armado interno en el que el gobierno salvadoreño luchaba contra el grupo guerrillero conocido como Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Durante este tiempo “el terror, la desconfianza, las masacres, las desapariciones selectivas e indiscriminadas, las detenciones

arbitrarias, los asesinatos de dirigentes políticos y los ataques contra entidades protectoras de Derechos Humanos, se convirtieron en prácticas comunes por parte del Ejército y los cuerpos policiales” (Bonilla, 2012: 218).

Durante el conflicto las operaciones contra-insurgentes afectaron fuertemente a la población civil de las zonas con presencia de insurgencia, pues eran vistos como objetivos legítimos de ataque. Entre 1980 y 1991, la CV registró más de 22.000 hechos graves de violencia ocurridos en El Salvador. El 60% de las denuncias recibidas correspondieron a ejecuciones extrajudiciales; 25% a desapariciones forzadas y; 20% a torturas¹⁵.

Según los testigos, los responsables de estas acciones fueron principalmente los agentes del estado, los paramilitares y los escuadrones de la muerte. “Los efectivos de la Fuerza Armada fueron acusados en casi el 60% de las denuncias; los miembros de los cuerpos de seguridad en aproximadamente el 25%; los miembros de escoltas militares y la Defensa Civil en aproximadamente el 20%; los escuadrones de la muerte en más de 10% y; el FMLN en el 5% de los casos” (ONU, 1993:45). Tras realizar una revisión minuciosa del informe de la CV se evidenció que los cuerpos de seguridad arremetieron violentamente contra la población civil en 16 casos detalladamente descritos (Cuadro 10).

Lo anterior permite extraer varias conclusiones respecto al accionar policial durante éste período: 1) la GN, la PN y la PH fueron responsables de detenciones, torturas y desapariciones forzadas; 2) los CS atacaron indiscriminadamente diversas manifestaciones populares dejando como saldo cientos de muertos y heridos; 3) los CS algunas veces realizaron sus operaciones violentas de manera individual y otras veces lo hicieron de manera conjunta con miembros del Ejército o con miembros de los Escuadrones de la Muerte; 4) la GN, la PH, y la PN fueron partícipes de masacres que se desarrollaron dentro del marco de las operaciones contra-insurgentes; 5) los altos mandos de los CS encubrieron a los responsables de dichas acciones violentas y obstruyeron las investigaciones que se pusieron

¹⁵ Dentro de las acciones violentas cometidas por las FAS durante este período se encuentra la masacre del Río Sumpul; las ejecuciones extrajudiciales de empleados del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y de miembros de la Cooperativa San Francisco Guajoyo; el asesinato de Félix Antonio Ulloa (Rector de la Universidad de El Salvador); el asesinato de los seis miembros del Comité Ejecutivo del Frente Democrático Revolucionario (FDR); la muerte de dos norteamericanos del Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre; la violación y posterior masacre de cuatro monjas norteamericanas a manos de miembros de la GN; la masacre de Junquillo; la masacre del Mozote; la masacre de El Calabozo; la Masacre de las Hojas; la masacre de San Sebastián; el asesinato de los Sacerdotes Jesuitas; entre otras (ONU, 1993).

en marcha; 6) miembros de la PN, la GN y la PH fueron procesados y condenados posteriormente por sus crímenes pero fueron dejados en libertad en la amnistía de 1987.

Ante semejante legado histórico no es de extrañar que la legitimidad de las instituciones de seguridad fuera altamente cuestionada y que los ciudadanos no reconocieran en sus cuerpos de seguridad, organizaciones respetuosas y defensoras de sus derechos. Ello explica, en parte, que una guerrilla de corte marxista como el FMLN, en medio de un contexto socioeconómico adverso, tuviera como objetivo fundamental de la negociación de paz con el gobierno, poner en marcha reformas estructurales que limitaran el poder y controlaran el accionar violento de las instituciones de seguridad.

Cuadro 10. Acciones perpetradas por los Cuerpos de Seguridad. El Salvador, 1980-1991

FECHA	VÍCTIMAS	INSTITUCIÓN/LUGAR	ACCIÓN	RESPONSABLE	PÁG
22/01/1980	Francisco Arnulfo Ventura José Humberto Mejía	Universidad de El Salvador	Captura y desaparición	GN	105
22/01/1980	Entre 20 y 50 muertos Centenares de heridos Sindicalistas, activistas y población civil.	Multitudinaria de la Coordinadora Revolucionaria de Masas	Ataque manifestación	GN	20
23/02/1980	Mario Zamora Ríos	Procuraduría General de la República	Asesinato	Cuerpos de seguridad y Escuadrones de la Muerte	147
14/05/1980	300 personas muertas y cientos de heridos	Rio Sumpul	Masacre	GN, ORDEN y Destacamento Militar N°1	125
29/05/1980	12 muertos	2 del ISTA. 10 de la CSFG	Captura y asesinato	PN, GN, PH y Segunda Brigada de Infantería del Ejército	51
16/06/1980	Jorge Eduardo Chan Chan Jiménez	Sindicato ANDA	Asesinato	GN	112
26/06/1980	Entre 22 y 40 estudiantes muertos y casi una centena de heridos	Ataque a la Universidad Nacional	Masacre	GN y Ejército	21
03/10/1980	María Magdalena Enríquez	CDHES-NG	Secuestro y Asesinato	PN	
27/11/1980	Enrique Álvarez Córdova, Juan Chacón, Enrique Escobar Barrera, Manuel de Jesús Franco Ramírez, Humberto Mendoza y Doroteo Hernández	Comité Ejecutivo del Frente Democrático Revolucionario	Secuestros, torturas y asesinatos	La PH, la PN, la GN. Se presume la participación de algunos militares y de los escuadrones de la muerte	58
02/12/1980	Ita Ford, Maura Clarke, Dorothy Kazel y Jean Donovan	Religiosas norteamericanas	Violación y asesinato	GN	29 y 60
03/01/1981	José Rodolfo Viera Vizama Michelle Hammer Mark David Pearlman	ISTA IADSL IADSL	Asesinatos	GN	151
08/1982	América Perdomo	CDHES-NG	Desaparición	PH	
29/11/1986	Miguel ángel Rivas Hernández		Captura y desaparición	Fuerza Aérea y GN	107
18/09/1989	64 Sindicalistas	FENASTRAS	Captura y tortura	PN	97
19/09/1989	Julia Tania Mendoza Aguirre	FENASTRAS	Captura, tortura y violación	PN	97
10/09/1990	Begoña García Arandigoyen	Médico española	Asesinato	La PN contribuyó a encubrir los hechos	93

Elaboración propia con base en Informe de la Comisión de la Verdad, 1992

3.5. Acuerdo de Paz y surgimiento de la PNC

Tras doce años de guerra civil y varios intentos fallidos de negociación, finalmente el gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), en cabeza de Alfredo Cristiani firmó en Chapultepec, México, un Acuerdo de Paz con el FMLN en enero de 1992. La principal apuesta de este pacto de paz fue impulsar un proceso de democratización en el país, que tuviera como eje la defensa de los derechos humanos y reconciliación del pueblo salvadoreño.

Los acercamientos iniciados en 1989 sostuvieron que la instauración de la democracia en El Salvador solo era posible mediante la depuración y la reducción de las FAS, la desaparición de los CS y la reestructuración del esquema de seguridad pública. El objetivo era subordinar las instituciones al control civil y romper con el fuerte legado de militarización que los caracterizó a lo largo del siglo XX. Para alcanzar la paz era “indispensable disolver los CS comprometidos y curtidos hasta el tuétano con la violación de los derechos humanos y el genocidio y crear un solo cuerpo profesional de la policía civil apartándola totalmente de la autoridad militar” (FMLN, 1989:8).

En abril de 1991, dentro del marco del Acuerdo de Ciudad de México, se comenzó a contemplar la reforma policial y, en medio de las pugnas de poder, se realizó el diseño de la nueva institución central de la seguridad pública del país: la Policía Nacional Civil (PNC), encargada de “proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego a los derechos humanos” (Ley Orgánica de la PNC, Art. 1).

Los APC establecieron los fundamentos básicos para su creación; instauraron los principios elementales de su doctrina; indicaron cómo sería su estructura funcional y territorial; señalaron las características de su personal y; determinaron el régimen jurídico y transitorio que facilitaría su consolidación (Ver Anexos). De igual forma, definieron las competencias y objetivos perseguidos por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), en cuanto al perfil policial que debía formar para promover la democratización de la institución.

Para la conformación de la PNC se contó con la vigilancia y la cooperación internacional de la ONU y de la Comisión para la Paz (COPAZ), quienes se establecieron como mecanismos de control y establecieron los criterios y procedimientos de admisión del personal que integraría al nuevo cuerpo policial, así como su régimen transitorio.

En cuanto a los principios doctrinarios de la PNC, definidos en coherencia con el sistema democrático, se determinó que sus miembros estarían obligados a actuar dentro de parámetros de estricto respeto por la ley y los derechos humanos, defendiendo la dignidad humana y el ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas que se encontraran en territorio salvadoreño. Para ello, era indispensable que las acciones policiales se alejaran y rechazaran rotundamente cualquier acto de tortura como mecanismo de presión para alcanzar determinado fin.

La imposibilidad de utilizar estos recursos, inhumanos y degradantes, no podría ser objetada en ningún caso, ni por la declaración por parte del gobierno de medidas excepcionales, ni mucho menos por órdenes de mandos superiores. En este último caso, los policías estarían en la obligación de rehusarse y denunciar procedimientos direccionados por la estructura jerárquica, que estuvieran en contravía con los principios doctrinarios de la institución y de la Constitución salvadoreña, al promover la comisión de hechos punibles.

La nueva doctrina buscó evitar al máximo la proliferación de acciones policiales arbitrarias y represivas contra determinados colectivos sociales que ejercieran pacíficamente, a través de la acción colectiva, sus derechos políticos. Para ello, se establecieron límites y controles a la utilización de medios violentos en la resolución de conflictos, condenando el uso de la fuerza para disolver manifestaciones sociales u obstruir los derechos a la libre asociación y expresión, dado que éstos resultan elementales para el ejercicio de la ciudadanía en democracia y debían, ante todo, ser protegidos y garantizados por la PNC.

Al respecto se indicó que cuando fuese estrictamente indispensable intervenir en la disolución de dichas manifestaciones, las medidas policiales debían agotar previamente todas las posibilidades de mantener el orden a través de mecanismos pacíficos de intervención, utilizando los medios menos peligrosos posibles y absteniéndose al máximo de emplear las armas de fuego, las cuales solo podrían usarse cuando los manifestantes incurrieran en acciones violentas y los mecanismos alternativos hubiesen sido infructuosos.

La doctrina de la PNC comprometió a los nuevos policías con el combate de la corrupción; perfiló sus acciones hacia la prestación de un servicio público alejado de cualquier consideración política, ideológica, posición social u otro factor promotor de discriminación y; estableció obligaciones para que sus efectivos pudiesen informar a sus superiores o a cualquier organismo de control, sobre hechos que presuntamente promovieran la violación de los principios doctrinarios de la institución. Finalmente, se indicó que la PNC sería un cuerpo profesional independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista.

Para lograr que “la PNC no fuera solo un nuevo cuerpo policial en términos doctrinarios, sino también en organización, personal y formación” (Costa, 1999:118), los APC indicaron que se crearía la ANSP como institución autónoma, adscrita Ministerio del Interior y Seguridad Pública, bajo la dirección del Viceministerio de Seguridad Pública. La Academia estaría encargada de seleccionar el personal, evaluarlo e impartir los cursos de formación básica, intermedia, superior y especializada para los nuevos policías, focalizando sus esfuerzos en la instrucción en técnicas policiales modernas y en el desarrollo de un perfil cívico, respetuoso de los derechos humanos y con vocación de servicio público.

Para ello, el Consejo Académico de la ANSP debería realizar una rigurosa selección del plantel docente que apoyaría sus funciones, promoviendo que éste estuviera integrado por profesionales con posiciones políticas pluralistas y evitando que existiese predominio ideológico de una tendencia que desembocara en comportamientos discriminatorios. Así mismo, se indicó que la colaboración internacional sería clave a lo largo de dicho proceso.

En cuanto a los requerimientos de ingreso a la PNC, los APC hicieron hincapié en que no era necesario que los aspirantes contaran con trayectoria policial y experiencia en el manejo de armas. Por el contrario, virtudes como la vocación de servicio y trabajo comunitario; las habilidades para desarrollar relaciones humanas respetuosas; la madurez emocional; la aprobación de los exámenes físicos, médicos, culturales y psicotécnicos; así como no tener antecedentes penales, debían ser evaluados de manera rigurosa en las pruebas de ingreso y selección de personal.

Los APC establecieron que el personal que integraría la PNC podría ser de nivel básico (agente, cabo y sargento); ejecutivo (subinspector, inspector e inspector jefe); superior

(subcomisionado, comisionado y comisionado general). Para cada nivel se determinaron requisitos de admisión distintos por parte de la ANSP. En el caso del nivel básico era necesario contar, mínimo, con nueve años de escolaridad; para el ejecutivo, con tres años de formación universitaria y; para el superior debía poseerse un título universitario. Dichas exigencias pretendían garantizar mayores niveles culturales y académicos en el nuevo cuerpo policial.

En materia de promoción y ascenso los APC indicaron que los candidatos debían: 1) aprobar los cursos establecidos por la ANSP; 2) esperar a que se abrieran los concursos y; 3) cumplir con las exigencias específicas de cada categoría. La antigüedad se instituyó como criterio clave, puesto que para el nivel básico se requerían dos años y para los niveles ejecutivo y superior tres años. Del total de cupos disponibles para ingresar a los niveles ejecutivo y superior solo la mitad podían ser destinados a personal de la PNC y los restantes a personal externo, lo cual implicaba que "los mandos policiales competirían por los ascensos con personal ajeno al cuerpo, lo que los obligaría a mantener un espíritu de superación permanente y a no descuidar su preparación intelectual y académica. Además, permitiría fortalecer la PNC con elementos nuevos, provenientes del mundo civil, y asegurar que sólo los mejores llegarán a desempeñar las funciones de mayor responsabilidad" (Costa, 1999:123).

Con el objetivo de hacer atractiva la vinculación a la PNC, se determinó que la carrera policial sería profesional y sus efectivos no estarían sometidos a condiciones de acuartelamiento, gozarían de estabilidad en el empleo y contarían con un salario digno de acuerdo a su rango y antigüedad. En este sentido, se hacía evidente la intención de promover la incorporación de personal que no hubiese participado directamente en el conflicto armado, teniendo cuidado de no incurrir en discriminación de los excombatientes del FMLN ni de los miembros de la PN que quisieran vincularse.

La vinculación de miembros de los antiguos cuerpos policiales, específicamente de la PN, se daría en la medida en que éstos cumplieran con los requisitos de admisión y aprobaran las respectivas evaluaciones que serían aplicadas por el Director General, bajo la supervisión del COPAZ y de la ONU. Por su parte, los ex combatientes del FMLN debían cumplir con los requisitos establecidos por el COPAZ, y la ONU verificaría que hubiesen realmente

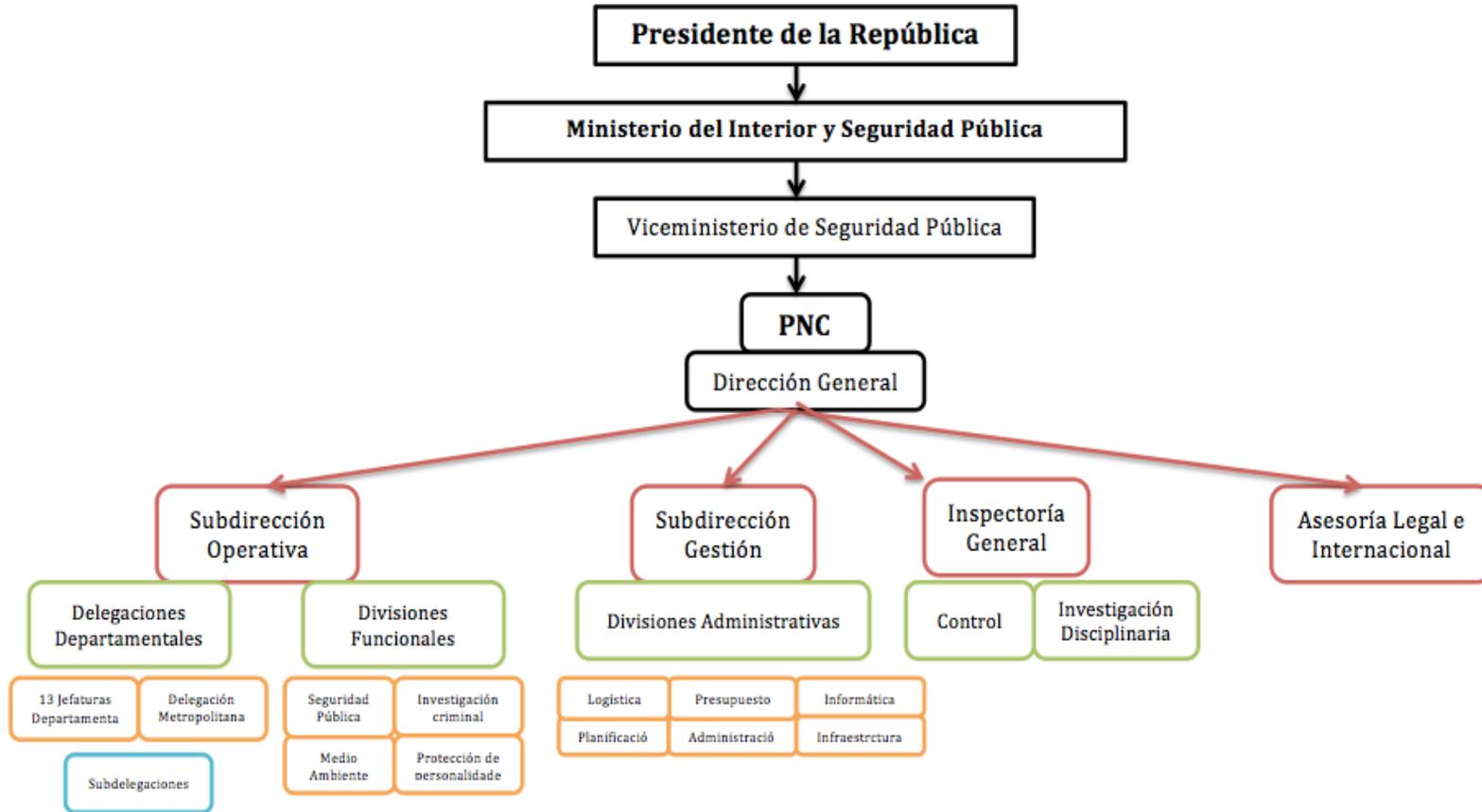
abandonado la lucha armada para poder incorporarse al nuevo cuerpo. La ventaja fundamental de la que gozarían todos los miembros de la PNC radicaba en que serían reconocidos como civiles, evitando los sesgos discriminatorios al interior de la Academia.

En cuanto a la estructura funcional y territorial se ratificó la subordinación de la PNC a autoridades civiles que gozarían de facultades en materia de organización, conducción, mantenimiento y control del cuerpo policial. En este sentido, se estableció como máxima autoridad al Presidente de la República encargado, entre otras cosas, de definir el número de efectivos y designar al Director General. Por su parte, la Asamblea Legislativa quedó facultada para destituir al Director en caso de que éste promoviera o tolerara acciones policiales que vulneraran los DD.HH.

Se estableció que la PNC estaría adscrita al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual surgiría de la reestructuración del Ministerio del Interior que daría lugar a la creación del Viceministerio de Seguridad Pública encargado de conducir a la Policía y a la ANSP, así como de velar por la coordinación operativa y doctrinaria de ambas instituciones. El Ministro del Interior y Seguridad Pública, el Viceministro de Seguridad Pública, el Inspector General, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, los Jefes de División y los Jefes de las Delegaciones Departamentales, fueron también reconocidos como autoridades civiles de la PNC.

La estructura orgánica de la PNC estaría compuesta por una Dirección General y dos Subdirecciones, una Operativa y una de Gestión. A la Subdirección Operativa estarían adscritas las Delegaciones Departamentales así como las Divisiones Funcionales y, a la Subdirección de Gestión, estarían adscritas las divisiones encargadas de asuntos administrativos. Dicha estructura evidencia la gran centralización funcional con la que nació la PNC, pues la unidad Operativa tenía bajo su responsabilidad 14 jefaturas departamentales y una metropolitana, así como siete Divisiones Funcionales, que posteriormente con las recomendaciones del COPAZ terminaron convirtiéndose en 9 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Estructura Orgánica de la PNC establecida en los APC



Fuente: Elaboración propia con base en Capítulo II Acuerdos de Paz de Chapultepec.

Para el fortalecimiento de los mecanismos de control interno encargados de supervisar y corregir los problemas disciplinarios y las fallas en la calidad del servicio policial, se determinó la creación de la Inspectoría General integrada por la unidad de control, la unidad disciplinaria y la unidad penal. El Inspector sería un mando policial nombrado por el Director General de la Policía, con la aprobación del Fiscal General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos¹⁶.

Los APC establecieron los lineamientos generales del régimen transitorio, destacando la necesidad de iniciar el proceso de selección y formación de los nuevos miembros de la PNC, para promover su despliegue territorial de manera progresiva en el menor tiempo posible. Mientras ello sucedía, la PN seguiría operando en pos de la seguridad pública, con el apoyo y la supervisión de la cooperación internacional y; a medida que la ANSP certificara a los nuevos policías, éstos remplazarían a la antigua fuerza de acuerdo a las prioridades y el orden establecido por el Director General.

Los cursos de formación policial definidos en los APC, que tuvieron como base las recomendaciones de la Misión Rodés, contemplaron un periodo de formación para los agentes de 6 meses y para los oficiales de 1 año. De esta manera, la ANSP podría graduar 330 agentes de policía cada mes, a partir del séptimo mes de iniciados los cursos. En consecuencia, se proyectaba que, tras 21 meses, la PN fuese remplazada completamente¹⁷ y que el tamaño definitivo de la PNC, de 10.000 efectivos en el nivel básico y 500 en el nivel ejecutivo y superior, se alcanzara en el plazo máximo de 5 años, evitando que dentro de ella el número de excombatientes del FMLN superara el número de ex miembros de la PN, mediante la labor fiscalizadora del COPAZ.

Mientras se cumplían los tiempos requeridos los primeros cuadros directivos y ejecutivos serían nombrados de manera provisional por el Director General y éstos estarían bajo la supervisión de asesores policiales definidos por la ONU. En éste sentido, la

¹⁶ Tras la revisión hecha por COPAZ lo que quedó estipulado en la Ley Orgánica de la Policía en cuanto a la estructura de los mecanismos de control cambió radicalmente, pues señalaron que éstos no debían centralizarse sino que, por el contrario, la Inspectoría General debía estar separada de la unidad de control y de la unidad disciplinaria, con el objetivo de que dejaran de depender todas de un solo mando, el Director General. Así mismo, se modificó el criterio de designación, pues el Inspector sería nombrado por el Ministro del ramo y los jefes de las otras dos unidades se designarían por decisión del Director General de la PNC.

¹⁷ Es importante señalar que las cifras y los tiempos anteriormente señalados son los que se encuentran en el documento final de los APC (Capítulo II, 7). No obstante, diversos autores señalan que los plazos para que la PNC pudiera remplazar a la PN serían mínimo de 2 años y medio, pues lograr la transición en un menor tiempo "hubiera demandado de un local más amplio y más profesores, lo cual no era posible en el país" (Costa, 1999:125).

participación internacional como garante del proceso fue clave, pues redujo los temores de los combatientes del FMLN a desmovilizarse mientras uno de los cuerpos de seguridad, la PN, seguía contando con el monopolio de la fuerza y operando, en términos estructurales, de manera exacta a como lo habían hecho durante los años del conflicto armado.

En cuanto a las autoridades máximas de la PNC, los APC establecieron que durante la transición ésta no quedaría adscrita a ningún Ministerio y que como su Director ejercería el Presidente de la República, quien debía nombrar temporalmente a un Coordinador que gozara de la aceptación y tuviera el respaldo de las partes negociadoras, el cual se encargaría de establecer el mecanismo de información y comunicación con el COPAZ, facilitando las labores de supervisión y acompañamiento nacional e internacional del proceso. Durante la transición, los primeros Directores de la PNC, de las subdivisiones operativas y de gestión, de las Jefaturas Departamentales y de la ANSP, serían definidos por el Presidente de la República de ternas presentadas por el COPAZ, garantizando el perfil civil y el pluralismo ideológico.

La intervención internacional también ayudó a menguar las tensiones en cuanto al despliegue policial y la asignación de las jefaturas en las zonas conflictivas del país que habían estado bajo la influencia del FMLN, pues contribuyó a que las partes superaran el impase, cediendo en el establecimiento de un régimen especial transitorio que sería definido por el Director General, el cual contaría con el apoyo de ONUSAL y descartaría de facto la presencia exclusiva de una sola fuerza en dichos territorios, con el objetivo de promover la reconciliación mediante el establecimiento de unidades policiales integradas.

Finalmente, dadas las preocupaciones del FMLN en torno a los requisitos de escolaridad definidos para el ingreso a la ANSP, que se soportaban en el hecho de que la mayoría de sus militantes no podrían cumplirlos debido a las implicaciones del conflicto, se estableció un régimen transitorio que indicó que quienes se encontraran en esa situación podrían acceder a la Academia con la aprobación de un examen de aptitud y suficiencia que determinara su capacidad de cursar de manera satisfactoria los programas de formación policial. Además, para facilitar la aprobación de dicho examen se pondrían en marcha cursos de nivelación promovidos por la ANSP, los cuales contarían con el apoyo del Ministerio de Educación y de las Universidades del país.

La reforma policial diseñada en El Salvador superó finalmente la fuerte resistencia de la Fuerza Armada, del partido de Gobierno y de los sectores interesados en el mantenimiento del *statu quo*, pues su objetivo ambicioso de establecer una policía profesional y funcional para la democracia y para la paz, lesionaba sus poderosos intereses y privilegios. Sin embargo, no podemos obviar que el rol histórico desempeñado por las policías en el país, implicaría la estigmatización lógica de la sociedad frente al cuerpo de seguridad y que, por tanto, la confianza y el respeto de los ciudadanos frente a la PNC estaría, durante el período de transición, condicionada por la calidad de la implementación de las ambiciosas reformas impulsadas en el marco de los acuerdos.

CAPÍTULO 4. VARIABLE DEPENDIENTE: DESEMPEÑO POLICIAL DEMOCRÁTICO EN EL SALVADOR

Este capítulo pretende, a la luz de los avances teóricos desarrollados en torno a los cuerpos policiales en democracia y del método de medición del desempeño policial propuesto en el apartado metodológico, responder el siguiente interrogante: ¿cómo ha evolucionado el desempeño democrático de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador durante el periodo comprendido entre 2002 y 2013?

Para ello, el capítulo describe en primer lugar la evolución que presentó la efectividad del desempeño de la PNC en El Salvador entre 2002 y 2013. En segundo lugar, referencia las características que durante el mismo periodo de tiempo presentaron las prácticas policiales del cuerpo de seguridad. En tercer lugar, hace alusión a los niveles de legitimidad de la PNC durante la etapa de transición política. Finalmente, presenta los resultados del Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), analizando su coherencia y funcionalidad para la consolidación democrática en el país

4.1. Efectividad policial en El Salvador 2002-2013

La firma de los Acuerdos de Paz, si bien representó el fin de la violencia política “no se tradujo en condiciones reales de paz ciudadana para los salvadoreños como consecuencia del incremento de la violencia de tipo delincencial¹⁸, que llevaron al país a padecer una tasa de homicidios endémica con picos realmente alarmantes a lo largo del siglo XXI”¹⁹ (Bonilla, 2015a:67). Según el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014 en América Latina, la región más peligrosa del mundo, la violencia, el crimen y la inseguridad

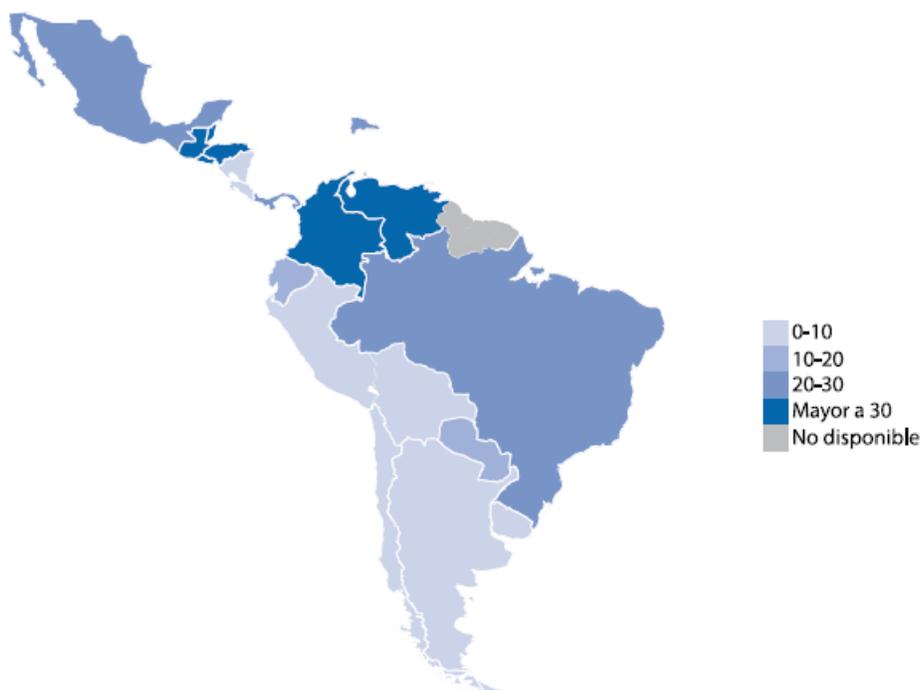
¹⁸ No es objeto de este capítulo evaluar las causas del incremento de la inseguridad en El Salvador. Sin embargo, para profundizar al respecto se recomienda consultar a: Cruz, González, Romano & Sistis, 1996; Guerrero 1997; Cruz & Portillo, 1998; Smutt & Miranda 1998; Santacruz & Concha 2001; Cruz & Carranza, 2001; Cruz, 2004; Aguilar & Miranda 2005; Santacruz, 2005; Carranza, 2004, 2005; FESPAD 2006; Aguilar 2004, 2006, 2008; Aguilera, 2006; Molina, 2008; PNUD 2009; Baby, Compagnon & González 2009; PNUD 2013.

¹⁹ Los indicadores de homicidios del país indican que las víctimas del siglo XXI superan significativamente las tasas registradas durante el período agreste de conflicto armado en El Salvador.

se han establecido como desafíos principales²⁰ debido a que gran parte de los países registran tasas de homicidios elevadísimas, al punto de ser clasificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como epidémicas²¹.

Dentro de dicho contexto, El Salvador se constituye como uno de los casos más alarmantes debido a que presenta tasas medias superiores a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes (Mapa 1), lo cual genera fuertes presiones, tanto sociales como gubernamentales, sobre la PNC en torno a su capacidad para controlar, prevenir y reprimir el delito y el crimen; así como sobre los métodos que el Estado y la institución implementan con miras a revertir la tendencia alcista de los indicadores de inseguridad.

Mapa 1. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina



Fuente: PNUD 2013:46

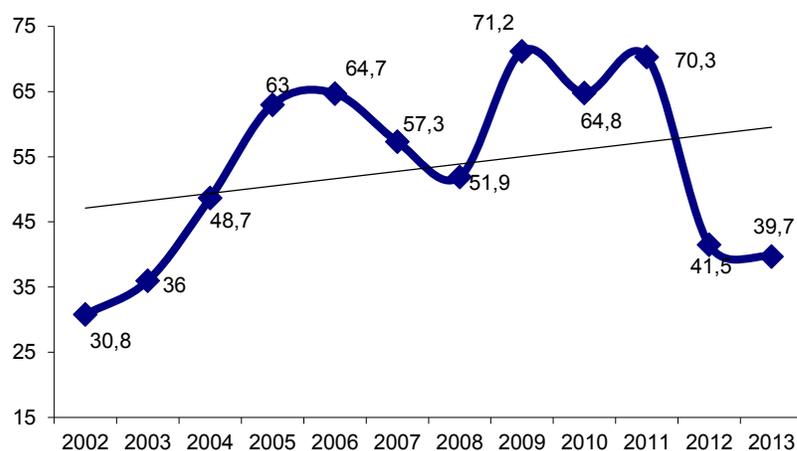
Observando la evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en El Salvador entre 2002 y 2013, se evidencia en términos generales una tendencia alcista estimulada por el comportamiento del indicador principalmente en los períodos 2002-2006,

²⁰ “Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década han muerto más de 1 millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal. Por otra parte (...) los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años. Y, en un día típico, en América Latina 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual; la mayoría son mujeres” (PNUD, 2013:5).

²¹ Categoría que aplica a una tasa de homicidios mayor a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

2008-2009 y 2010-2011 (la tasa pasó de 30,8 homicidios en 2002 a 70,3 en 2011). Por el contrario, el número de homicidios perpetrados en el país revirtió su tendencia alcista durante los periodos 2006-2008, 2009-2010 y 2011-2013, hasta ubicarse en 39,7 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2013, reduciendo de manera rápida y drástica el número de víctimas de este flagelo (Gráfico 3). Sin embargo, pese a los mejores resultados observados en los últimos dos años, los costos económicos y sociales continuaron siendo elevadísimos para El Salvador, sobre todo si se tiene en cuenta que en promedio entre 2010 y 2012, el 87,5% de las víctimas fueron hombres menores de 30 años (PNUD, 2013).

Gráfico 3. Evolución tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2002-2013



Elaboración propia con base en datos de la mesa tripartita IML, PNC y FGR. (2003-2013) y Carcach, 2008 (1995-2002).

Si se analiza la distribución espacial de la tasa de homicidios, es posible identificar su aumento generalizado en casi todos los departamentos del país durante el periodo 2005-2011. Así mismo, las asimetrías en la intensidad del delito son relevantes en la medida en que los departamentos de Santa Ana, Sonsonate y San Salvador, que tradicionalmente ostentaban las tasas más altas, continuaron influyendo significativamente en el indicador durante éste período, lo cual contrasta con las tasas de homicidios registradas en Morazán, Ahuachapán y Chalatenango (Cuadro 11).

Posterior al 2011, se evidencia a nivel departamental un revés en la tendencia alcista y la gran mayoría de departamentos experimenta una drástica disminución de su tasa de homicidios, principalmente en los departamentos que más habían sido afectados por este flagelo. En consecuencia, es notable la reducción de las asimetrías en la intensidad del delito

y nuevos departamentos son los que se ubican muy por encima del promedio nacional, como es el caso de San Vicente, Cuscatlán, Cabañas, Usulután y La Paz.

Cuadro 11. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. El Salvador, 2005-2013

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	variación	variación
										%	%
										2005-2011	2011--2013
Ahuachapán	36,3	35,3	34,5	27,2	48,7	45,3	42,9	29,6	28,4	6,6	-14,5
Sonsonate	86,9	71,4	62,0	75,3	100,6	88,1	109,6	51,8	37,8	22,7	-71,8
Santa Ana	60,9	71,8	70,1	65,6	83,9	68,9	79,3	45,8	31,5	18,4	-47,8
La libertad	82,7	93,8	68,1	70,6	89,9	79,8	71,8	37,1	31,2	-10,9	-40,6
Chalatenango	11,6	17,1	16,6	29,5	35,8	44,6	32,5	27,0	25,4	20,9	-7,1
San Salvador	88,6	85,1	77,4	60,4	86,0	77,5	83,5	43,2	44,9	-5,1	-38,6
La Paz	63,9	56,5	38,7	36,9	49,1	59,1	68,3	48,2	58,5	4,4	-9,8
Cabañas	53,3	47,0	45,0	34,2	41,4	43,6	50,6	37,6	51,4	-2,7	0,8
Cuscatlán	37,5	57,2	47,5	49,5	44,2	50,2	45,4	36,6	57,4	7,9	12,0
San Vicente	39,8	30,0	38,3	35,7	63,9	38,8	80,6	49,8	44,2	40,8	-36,4
Usulután	25,1	37,8	33,3	28,3	45,6	38,9	47,4	40,7	48,4	22,3	1,0
San Miguel	49,2	56,4	54,9	48,3	70,7	61,7	62,0	40,4	30,5	12,8	-31,5
Morazán	13,6	14,1	23,3	18,1	19,5	20,4	28,9	26,2	20,5	15,3	-8,4
La Unión	29,0	33,2	31,9	27,6	47,2	46,7	63,1	49,5	46,0	34,1	-17,1
Promedio	48,5	50,5	45,8	43,4	59,0	54,5	61,9	40,3	39,7	13,4	-22,1

Elaboración propia con base en datos de Fundaungo (2012) y de la mesa tripartita: IML, FGR, PNC.

A pesar de que la tasa de homicidios es un indicador necesario y muy utilizado en los estudios realizados sobre violencia y seguridad ciudadana, no es suficiente para dimensionar la magnitud del problema por lo que se hace indispensable la revisión de otros indicadores relacionados con los delitos contra el patrimonio²² y los delitos contra la integridad personal²³. No obstante, vale la pena aclarar que en el caso de El Salvador se presenta una situación preocupante en la generación de información de tipo delincencial,

²² Dentro de esta categoría se encuentran el robo, hurto, hurto a residencias, robo de vehículos, robo y hurto de vehículos con mercadería.

²³ Delitos como la extorsión y el secuestro.

que pese a los esfuerzos institucionales que se han hecho en torno a la consolidación de una fuente de información precisa y oportuna, sigue representando una seria restricción para la realización de diagnósticos adecuados basados en el análisis de tendencias. Ejemplo de ello son las variaciones significativas en el número de sucesos registrados por las diversas fuentes, así como las dificultades para acceder a una base de datos amplia y unificada de delitos comunes²⁴ y delitos de crimen organizado²⁵.

Sin embargo, en el Cuadro 12 se presentan ciertas cifras que permiten identificar el incremento paulatino registrado en la mayoría de los delitos y contravenciones durante el periodo 2002-2013 en El Salvador, como es el caso de: 1) las denuncias por violencia intrafamiliar que se incrementaron en un 19%; 2) las denuncias por agresión sexual que pasaron de 484 en el 2002 a 1.830 en 2013; 3) la tasa de extorsión que pasó de 8 en 2002 a 47 extorsiones en 2013 y 4); el porcentaje de ciudadanos que declararon haber sido víctimas de algún tipo de delito que se incrementó en 5 puntos porcentuales.

Cuadro 12. Delitos y Contravenciones. El Salvador, 2002-2013

Año/delito	Nº denuncias Violencia Intrafamiliar*	Nº denuncias de Agresión Sexual**	Tasa de Robos	Tasa de Hurto	Tasa de Lesiones personales	Tasa de Extorsiones	Tasa de Secuestros	% victimización
2002	3803	484	135	276	201	8	0,7	16%
2003	4618	660	127	276	218	6	0,6	13%
2004	5656	624	106	225	135	4	0,3	15%
2005	4033	526	137	226	161	8	0,2	19%
2006	4792	893	109	179	151	43	0,3	19%
2007	5904	1023	133	189	162	43	0,5	18%
2008	---	1810	172	251	169	40	0,5	21%
2009	6711	2260	174	242	157	77	0,7	20%
2010	4889	1992	141	233	156	68	0,7	23%
2011	4303	1850	148	257	149	56	0,3	20%
2012	4333	1913	129	219	166	50	0,2	21%
2013	4530	1830	125	209	153	47	0,2	21%

Elaboración propia con base en datos de *SDEMU y **IML. Las tasas por cada 100.000 h. se calcularon con datos PNC y DIGESTYC

Con respecto a la tasa de robos por cada 100.000 habitantes, a nivel nacional se observa una leve tendencia decreciente entre 2002 y 2013, pasando de 135 a 125,3, siendo el

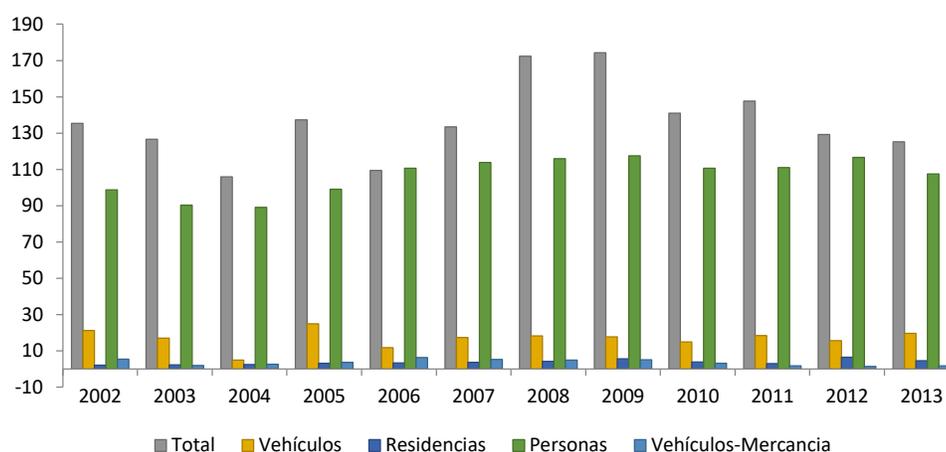
²⁴ Son delitos comunes los homicidios, la violencia intrafamiliar, los delitos contra la libertad sexual, el robo, las lesiones y los accidentes de tránsito.

²⁵ En ellos se incluyen la narcoactividad, los secuestros, el tráfico de personas, el lavado de dinero y la extorsión.

2009 el año de mayor afectación con una tasa de 174 robos por cada 100.000 habitantes. Este flagelo se estableció como una problemática de gran relevancia en el país, dado que incluso en el año en el cual la tasa alcanzó los niveles más bajos (2006, 109 casos), el porcentaje de ciudadanos víctimas de robo no estuvo por debajo del 10% (Gráfico 4).

Si hacemos un análisis desagregado, es posible evidenciar que los robos a personas y los robos a vehículos fueron los que mayor porcentaje de participación tuvieron en el total de robos que se presentaron en el país. La tasa de robos a personas por cada 100.000 habitantes se incrementó, pasando de 99 en el 2002 a 107 en el 2013. Además, es importante destacar que la tasa de robos a residencias, pese a no tener una participación considerable en el total de robos a nivel nacional, se duplicó durante el período de análisis, pasando de 2,3 en el 2003 a 4,6 en el 2013.

Gráfico 4. Tasa de robos por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2003-2013

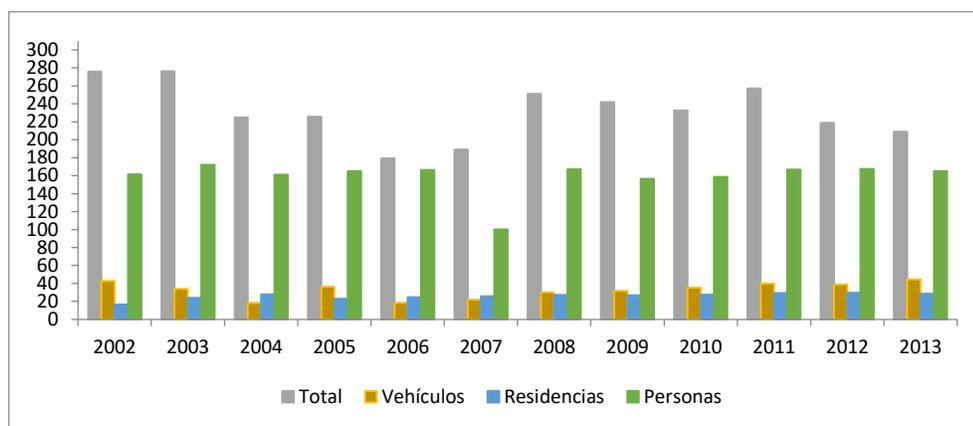


Fuente: Elaboración propia con datos de la PNC y de DIGESTYC

Por su parte, en cuanto a lo referente a la tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes, si bien estos han presentado a nivel nacional una tendencia decreciente a lo largo del periodo, pasando de 276 en 2003 a 209 en el 2013, representan una problemática de mayor impacto comparado con la tasa de robos, dado que incluso en el año en el cual la tasa de hurtos alcanzó los niveles más bajos (2006, 179 casos), el porcentaje de ciudadanos víctimas de este flagelo en El Salvador no estuvo por debajo del 18% aproximadamente (Gráfico 5).

Así mismo, si se analizan las tasas de hurtos de manera desagregada es posible evidenciar que los hurtos a personas fueron los que mayor porcentaje de participación tuvieron en el total que se registraron en el país. En este caso se observa un incremento a lo largo del período, puesto que pasaron de 161 hurtos por cada 100.000 habitantes en el 2002 a 165 en el 2013. Finalmente, es importante destacar que la tasa de hurtos a residencias por cada 100.000 habitantes (25 en el 2013), tiene una participación más considerable que la tasa de robos a residencias (5 en el 2013).

Gráfico 5. Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes. El Salvador, 2002-2013



Elaboración propia con datos de la PNC y de DIGESTYC

4.2. Legitimidad policial en El Salvador 2002-2013

La preocupación de los ciudadanos en torno a la problemática de seguridad ciudadana también se ha visto afectada durante las últimas décadas. Según lo advierten las encuestas de opinión pública este flagelo ha generado fuertes malestares en la población salvadoreña, estableciéndose como un asunto que ha demandado atención gubernamental prioritaria (Cruz, González, Romano & Sisti, 1998:7).

La magnitud del problema llevó a algunos ciudadanos a señalar que la situación de finales de siglo era peor que la que enfrentaron cuando había violencia política porque, tal como lo sostuvo uno de ellos, “antes si uno no se metía en política no lo mataban; ahora sí: en la casa puede estar uno y ahí lo matan” (Iudop, 1996:240). En la actualidad, persiste dicha impresión, “antes llegaban con lista en mano a matar a la persona que se involucraba en

política, ahora no matan solo a la persona que está vinculada a una mara o pandilla sino que acaban con toda la familia” (Mujer Salvadoreña 35 años).

Al analizar los datos proporcionados por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), es posible afirmar que la delincuencia se ha impuesto en el colectivo imaginario de la población como el principal problema que ha tenido que ha enfrentado el país durante las últimas décadas. Llama la atención que para los años 2011 y 2013, este flagelo fue señalado por más de la mitad de los encuestados (51% y 53% respectivamente). Si a la delincuencia se le suma el porcentaje de ciudadanos que identificaron como principal problema la guerra, la violencia y las pandillas (D+G+V+P), los porcentajes se elevan considerablemente, alcanzando el 67% en el 2011 y el 68% en el 2013 (Cuadro 13).

Cuadro 13. Principal problema del país según los salvadoreños, 2002-2013

Variable	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prom.
Economía	14%	15%	17%	12%	9%	20%	36%	26%	19%	14%	26%	13%	18%
Guerra, violencia	0%	0%	0%	0%	0%	4%	2%	7%	12%	13%	9%	8%	5%
Delincuencia	19%	22%	16%	27%	47%	26%	12%	33%	41%	51%	37%	53%	32%
Desempleo	26%	22%	26%	18%	12%	13%	14%	11%	8%	7%	10%	9%	15%
Pobreza-injusticia	18%	19%	23%	24%	15%	21%	19%	13%	9%	9%	9%	6%	15%
Pandillas	0%	9%	4%	7%	6%	3%	0%	3%	5%	3%	3%	7%	4%
Inflación	1%	2%	4%	3%	2%	6%	10%	3%	3%	1%	1%	0%	3%
Otras	22%	10%	10%	9%	8%	7%	7%	4%	3%	3%	4%	4%	7%
No sabe/ No responde	1%	3%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%
D+G+V+P	19%	30%	20%	34%	53%	33%	13%	53%	58%	67%	49%	68%	41%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia con base en informes anuales del Iudop.

Por su parte, las encuestas de opinión realizadas en El Salvador por Latin American Public Opinion Project (LAPOP), corroboran la evolución de la percepción ciudadana tras la firma de los Acuerdos de Paz, dado que la preocupación por la guerra, el conflicto armado y la violencia que inquietaban al 42,1% de los salvadoreños en 1991, dio paso al incremento de la preocupación por la violencia de tipo delictual y criminal, principal problema referenciado en el 2010 por el 54,5% de los encuestados (Cuadro 14). Lo anterior es prueba de la magnitud del fenómeno delictivo en El Salvador, que en medio de un contexto social, económico y político complejo hace que predomine la preocupación por la violencia y la delincuencia, por encima de otras variables relevantes como el desempleo, la crisis económica, la corrupción y la pobreza.

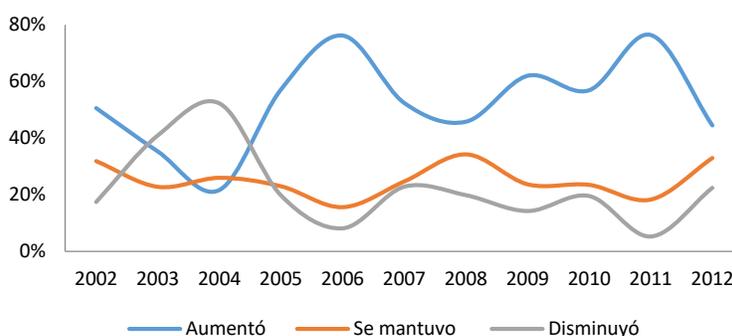
Cuadro 14. Principal Problema de El Salvador, 1991-2010

Problema/años	1991	1995	1999	2004	2006	2008	2010
La Guerra, el conflicto armado y la violencia	42,1						
Delincuencia, crimen***	0,8	37,8	52,6	25,6	38,7	30,5	54,5
Crisis económica, problemática económica	24,9	5,7	8,4	15,8	22,2	32,2	20,2
Desempleo, falta de empleo	8,4	7,6	13,8	25,1	9,1	10,6	8,4
Pobreza	5,4	11,3	12,1	16,5	12,4	14,7	5,1
Violencia					2,0	1,4	4,9
Inflación, alza de precios; alto costo	3,7	29,0	2,5	3,2	1,9	3,7	1,6
Pandillas*			2,7	5,9	3,9	2,4	1,2
Otros	14,8	8,6	7,9	8,0	9,8	4,7	4,1
*En 1995 se cuestionó solo por la "Delincuencia"							
** A partir de 1999 se comenzó a cuestionar sobre maras, pandillas y jóvenes con problemas							
*** Hasta 2004 se preguntó por delincuencia, crimen y violencia							

Elaboración propia con base en datos de LAPOP.

En cuanto a la evolución que ha presentado durante los últimos años la percepción de los salvadoreños en torno a la dinámica de la delincuencia, resulta valioso revisar el porcentaje de ciudadanos que consideraron que año tras año la delincuencia en el país había empeorado, mejorado o continuado igual. Los datos proporcionados por las encuestas de percepción ciudadana aplicadas por el Iudop en El Salvador, evidencian que durante la mayor parte del periodo comprendido entre 2002 y 2013, los ciudadanos consideraron que las condiciones de seguridad habían estado empeorando sistemáticamente, pues el indicador pasó de 51% a 60% respectivamente. El mayor porcentaje de ciudadanos con una percepción negativa frente a evolución de la delincuencia se registró en el año 2011, cuando 76% de los salvadoreños indicaron que esta había aumentado con respecto al año anterior (Gráfico 6).

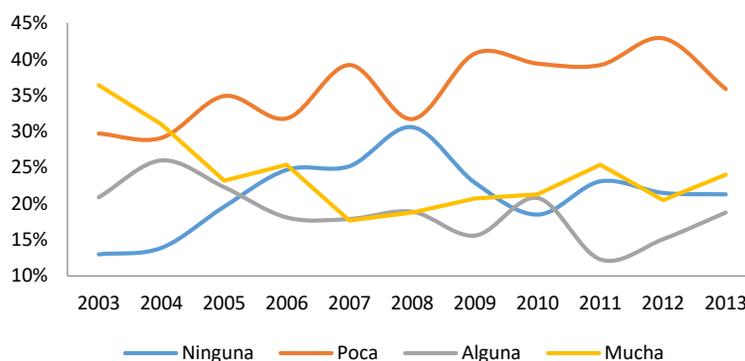
Gráfico 6. Percepción sobre la evolución de la delincuencia. El Salvador, 2002-2013



Elaboración propia con base en datos del Iudop 2002-2012

Cuando se analizan los datos proporcionados por el Iudop relacionados con el nivel de confianza que los ciudadanos declararon tener en la PNC entre 2003-2013, es posible identificar que un porcentaje importante de salvadoreños declaró confiar poco o nada en el cuerpo policial. En promedio, el 57% de los encuestados así lo afirmó, siendo los años de menor confianza el 2008 (63%) y el 2012 (65%). Estas percepciones presentaron tendencias principalmente crecientes a lo largo del período de observación. Por su parte, en promedio tan sólo el 24% de los encuestados señalaron confiar mucho en el cuerpo de seguridad. Sin embargo, esta percepción fue la que principalmente se deterioró a lo largo de los años, pasando de 36% en el 2002 a 24% en el 2013 (Gráfico 7).

Gráfico 7. Grado de confianza de los salvadoreños en la PNC, 2003-2013



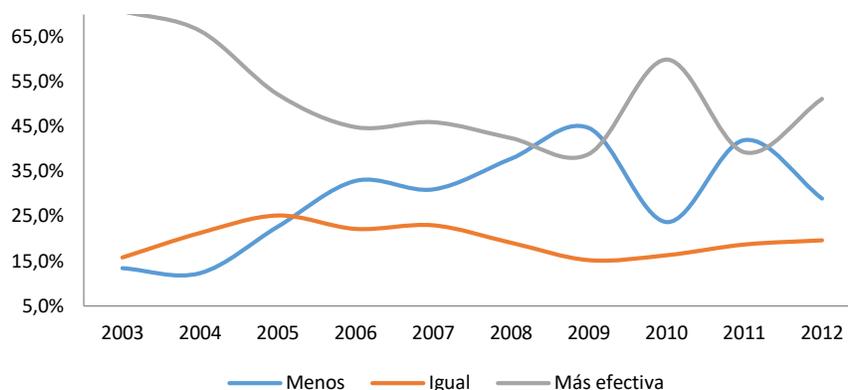
Elaboración propia con base en datos del Iudop.

Las encuestas anuales realizadas por el Iudop también permiten observar la forma en que los salvadoreños evalúan la efectividad de las acciones policiales año tras año, mediante la pregunta que formula orientada a conocer su percepción sobre si la PNC ha sido más efectiva, menos efectiva o igual de efectiva en su desempeño.

En este sentido es posible identificar que un porcentaje importante de ciudadanos durante el periodo 2003-2012 declaró principalmente considerar que el cuerpo policial había operado con mayor efectividad (51% en promedio), siendo los primeros años del periodo de observación, junto con el 2010, los de mejor evaluación. Sin embargo, es evidente la forma en que la percepción positiva de los salvadoreños sobre el desempeño de la PNC fue deteriorándose a lo largo de los años, pasando de 70,8% en el 2003 a 51,2% en el 2012. Por

su parte, la percepción ciudadana en torno a la menor efectividad de la PNC presentó un incremento significativo, pasando de 13% en 2003 a 29% en el 2012, con picos de 45% y 42% en los años 2009 y 2011 respectivamente (Gráfico 8).

Gráfico 8. Percepción sobre la efectividad de la PNC, 2003-2012



Elaboración propia con base en datos del Iudop.

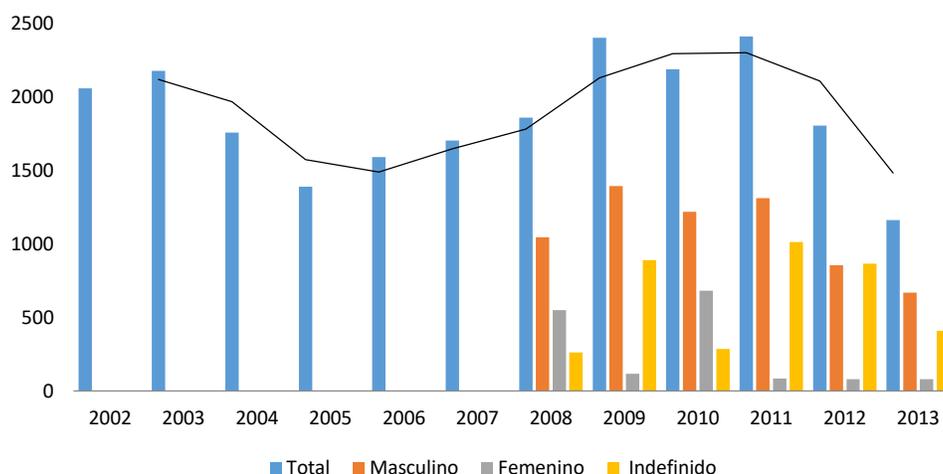
4.3. Legalidad policial en El Salvador 2002-2013

Las denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la PNC resultan un indicador importante que permite, en parte, conocer la forma en que los policías operan dentro de los parámetros de deontología policial. No obstante, este indicador, al igual que el resto, puede tergiversar la realidad en la medida en que las decisiones en torno a si interponer o no una denuncia se ven influenciadas por diversos factores, e incluso, es posible que el hecho de que existan más denuncias no sea reflejo necesariamente de un mayor número de oficiales actuando de manera arbitraria sino que, por el contrario, puede ser resultado de que los ciudadanos perciban que es más fácil, efectivo y seguro denunciar.

Cuando se analizan los datos suministrados por la Inspectoría General de la PNC (IG-PNC), se evidencia que entre 1999 y 2013, veintiséis mil cuatrocientos sesenta y tres (26.463) policías nacionales civiles fueron denunciados por ciudadanos en El Salvador. Si se observa la tendencia de las denuncias, es posible identificar períodos en los que estas crecieron u otros en los que, por el contrario, disminuyeron. A partir de 2008, se puede

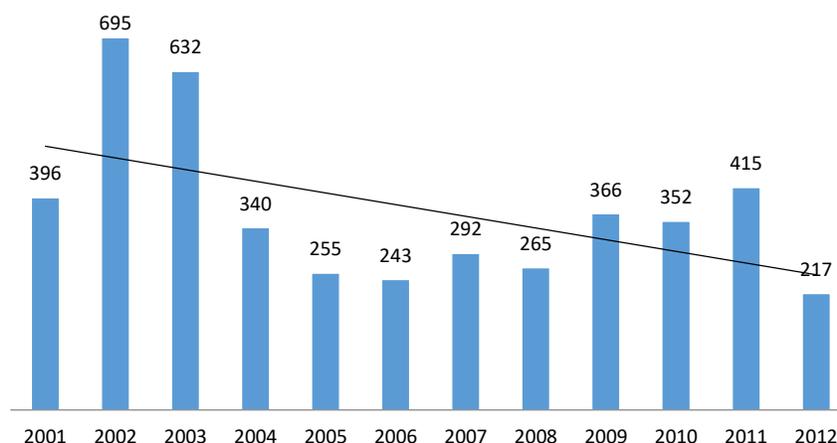
realizar un análisis desagregado de las denuncias por género, en este sentido vale la pena destacar que gran parte son interpuestas principalmente contra hombres, lo cual podría permitir inferir que las mujeres policías incurren en menor proporción en malas prácticas policiales (Gráfico 9).

Gráfico 9. Denuncias ciudadanas contra miembros de la PNC por diversas faltas, 2002-2013



Elaboración propia con base en datos de la PNC y la IG-PNC

Bastante inferior resulta el número de denuncias internas que policías interpusieron contra miembros de la PNC entre 2001 y 2012, las cuales fueron cuatro mil cuatrocientos sesenta y ocho (4.468), alcanzando los picos más altos en 2002, 2003 y 2011, con 695, 632 y 415 denuncias respectivamente (Gráfico 10).

Gráfico 10. Denuncias internas contra miembros de la PNC por diversas faltas, 2001-2012

Elaboración propia con base en datos de la PNC y la IG-PNC

Según los datos suministrados por la IG-PNC, entre 2004 y 2013 se presentaron nueve mil novecientos cincuenta y tres (9.953) casos de miembros de la PNC sancionados en El Salvador por diversas faltas (Cuadro 13). Del total de sanciones interpuestas, 36% fueron motivadas por faltas leves²⁶, la cuales dieron origen a que tres mil quinientos cincuenta y seis policías (3.556) fueran amonestados de manera verbal o escrita, suspendidos de sus cargos sin derecho a goce de su sueldo de 1 a 15 días, suspendidas sus licencias por 72 horas o arrestados sin goce de sueldo hasta por 3 días.

Por su parte, 35% de las sanciones se interpusieron por faltas graves²⁷ y dieron origen a que tres mil cuatrocientos cuarenta y dos (3.442) miembros de la PNC fueran

²⁶ En El Salvador dentro de las faltas leves se encuentran: ausentarse hasta por dos horas o no presentarse durante 24 horas al lugar de trabajo sin causa justificada o sin permiso; no saludar a sus superiores; faltar al respeto a los subalternos o compañeros; no vestir debidamente el uniforme cuando se encuentre en servicio, exceptuando algunos casos; participar con el uniforme en actividades indecorosas; no entregar el equipo o prendas policiales en los tiempos establecidos; no instruir debida y oportunamente a los subalternos acerca de reglamentos y normas que regulan la conducta; proceder con negligencia en la aplicación de estímulos o correctivos en las obligaciones relacionadas con el bienestar de sus subalternos; no informar acerca de los hechos que deben ser reportados a los superiores o hacerlo con retraso; no registrar oportunamente en los libros los hechos y novedades; practicar durante el servicio juegos de azar prohibidos por la ley o en que se hagan apuestas; descuidar los equipos asignados por la institución, omitir o negar el conducto regular (Ley disciplinaria Policial, 2013).

²⁷ Según la Ley Disciplinaria Policial de 2013 se entiende por faltas graves las siguientes conductas: ausentarse hasta por ocho horas o no presentarse durante 24 y 48 horas al lugar de trabajo sin causa justificada o sin permiso; conducir vehículos u operar equipos sin licencia y autorización, o violando las normas sobre circulación, uso o manejo; perder el armamento, el equipo o la identificación o darles uso diferente a fines institucionales; no informar acerca de los hechos que deben ser reportados a los superiores o hacerlo con retraso; incumplir las obligaciones profesionales inherentes al cargo; usar armas en actos de servicio o fuera de él con infracción de normas que regulan su empleo; mostrar inconformidad con las órdenes y ejecutarlas con negligencia o tardanza; actuar con discriminación en razón de género, credo o raza; imponer a subalternos trabajos ajenos al servicio; omitir, retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones relacionadas con el servicio que formulen particulares; no asistir los miembros de los tribunales a dos audiencias consecutivas o a tres audiencias no consecutivas; no comparecer como testigo o perito cuando haya sido citado; evadir, retardar o

suspendidos de sus cargos sin derecho a gozar de su sueldo entre 16 y 90 días o arrestados sin goce de sueldo de 4 a 5 días. Finalmente, dos mil novecientos cincuenta y cinco (2.955) policías, equivalente al 30% del total de funcionarios sancionados, fueron amonestados por faltas muy graves²⁸, lo que generó la suspensión de su cargo sin goce de sueldo de 91 a 180 días, degradación a la categoría inmediatamente inferior o destitución (Cuadro 15).

modificar la ejecución de una sanción; presentarse a trabajar bajo efectos del alcohol; no prestar oportunamente un servicio o eludir su prestación; faltar al respeto a los superiores, al público, funcionarios públicos y miembros del cuerpo diplomático; negar injustificadamente la colaboración para la prestación del servicio, así como desautorizar o interferir en decisiones u órdenes de los mandos de la institución; no presentarse a la unidad policial más cercana cuando hayan alteraciones graves del orden; no auxiliar en defensa de la vida, integridad a las personas fuera de las horas de servicio, siempre y cuando sea posible; tolerar fallas disciplinarias en el personal subalterno; incumplir las sanciones impuestas; no usar en el uniforme policial el ONI o no portar la placa policial u ocultarlos; realizar actos o dar declaraciones que afecten la imagen institucional; impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o cualquier persona; obstaculizar, negar o no brindar oportunamente cooperación en las investigaciones realizadas por autoridades administrativas o judiciales; realizar conductas tipificadas por el código penal; no registrar oportunamente en los libros los hechos y novedades; destruir, sustraer, modificar, ocultar, desaparecer o falsificar documentos oficiales de cualquier índole; pertenecer a partido políticos, realizar propaganda política u optar a cargos de elección popular ; acumulación de faltas leves en un período no mayor a un año.

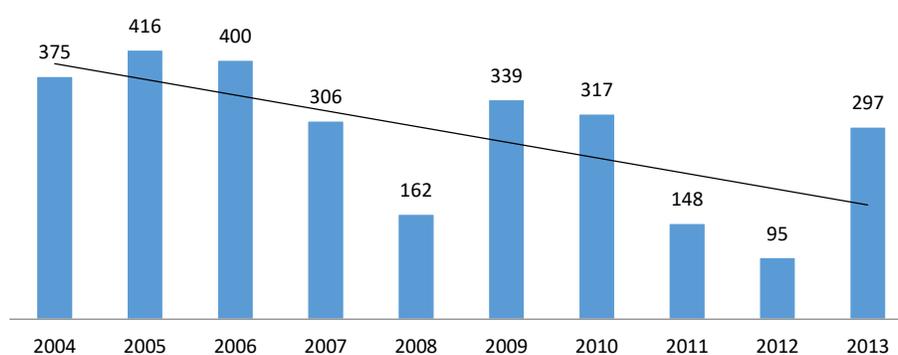
²⁸ Las conductas constitutivas de faltas graves son: ausentarse hasta por más de 24 horas del puesto de trabajo o por menos tiempo cuando se produjese un daño al bien jurídico o no presentarse durante 48 horas al lugar de trabajo sin causa justificada o sin permiso; faltar al respeto a funcionarios del Estado que no pertenezcan a la PNC o a quienes debe asistencia y apoyo; presentarse a trabajar bajo efectos del alcohol, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o consumirlas en horario de servicio; atentar contra la libertad sexual de algún miembros de la PNC o de las personas que están bajo su custodia; negar injustificadamente al superior apoyo para las prestación del servicio; realizar actos que impliquen trato cruel e inhumano, degradante o discriminatorio contra cualquier persona, agravándose la sanción cuando la víctima esté bajo su custodia; desautorizar o interferir en decisiones u órdenes de los mandos de la institución; insubordinación individual y colectiva ante las autoridades y desobedecer las legítimas órdenes dictadas; divulgar conocimientos e información oficial que perjudique el desarrollo de la labor oficial o que afecte una investigación penal o disciplinaria; usar armas en actos de servicio o fuera de él con infracción de normas que regulan su empleo y causando daño físico o moral a las personas; mostrar comportamiento negligente causando perjuicio a terceros; permitir o dar lugar intencionalmente, por negligencia o imprudencia a la fuga de personas capturadas, detenidas o condenadas, demorar injustificadamente la conducción de los detenidos, brindar en forma incompleta o falta información sobre personas privadas de la libertad; fomentar en el personal subordinado conductas que afecten el código disciplinario; omitir información sobre la comisión de un hecho punible; dedicarse a negocios ilícitos o tener conocimiento de la realización de los mismos y no denunciar; realizar actividades de vigilancia, fiscalización o control que no corresponda prestar a la PNC; exigir o recibir para sí o para un tercero bienes o cualquier beneficio para ejecutar , facilitar u omitir un acto contrario a sus funciones o deberes; promover o participar en huelgas; fomentar actos tendientes a la formación o mantenimiento de grupos armados al margen de la ley; ejercer, encubrir o propiciar la prostitución; ejecutar actos sexuales en el lugar de trabajo; realizar conductas tipificadas en el código penal; ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con la función policial; enajenar, pignorar, extraviar, dañar bienes de la PNC, darle uso inadecuado; enriquecerse ilícitamente; mantener relaciones con personas con las que pueda haber conflicto de intereses; acumular tres fallas graves en un periodo no mayor a dos años (Ley disciplinaria Policial, 2013).

Cuadro 15. Miembros de la PNC sancionados a nivel nacional por tipo de falta, 2004-2013

Año	Faltas Leves	Faltas Graves	Faltas Muy Graves	Total
2004	304	356	375	1035
2005	250	484	416	1150
2006	183	463	400	1046
2007	461	418	306	1185
2008	483	384	162	1029
2009	575	287	339	1201
2010	411	399	317	1127
2011	252	156	148	556
2012	315	108	95	518
2013	322	387	397	1106
Total Sanciones	3556	3442	2955	9953
Porcentaje	36%	35%	30%	100%

Elaboración propia con base en datos de la PNC y la IG-PNC

En el caso específico de los policías destituidos, según datos suministrados por la IG-PNC, entre 2004 y 2013, se presentaron dos mil ochocientos ochenta y cinco (2.885) casos de miembros de la PNC destituidos en El Salvador por faltas muy graves, siendo los años 2004, 2005 y 2006 los de mayor participación con 375, 416 y 400 policías destituidos respectivamente (Gráfico 11).

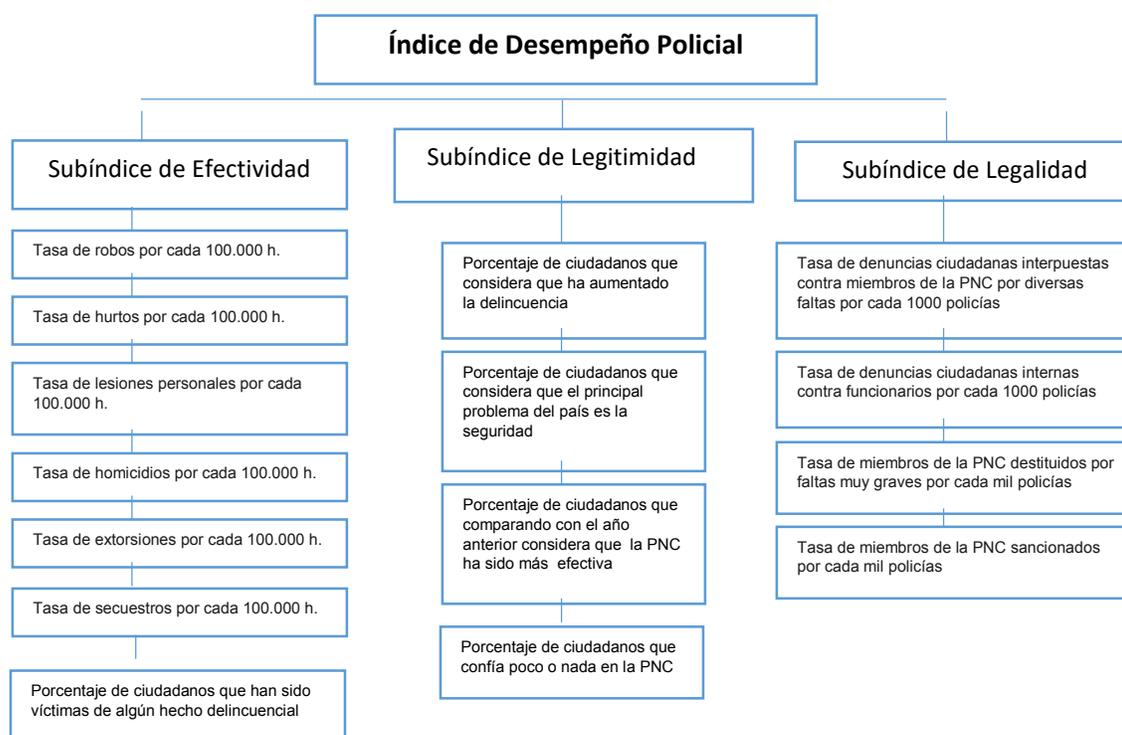
Gráfico 11. Miembros de la PNC destituidos a nivel nacional por faltas muy graves, 2004-2013

Elaboración propia con base en datos de la PNC y la IG-PNC

4.4. Índice de Desempeño Policial Democrático en El Salvador

El Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD) para El Salvador 2002- 2013, se calculó mediante la agregación de quince indicadores relacionados con las tres dimensiones del desempeño anteriormente descritas. De estos indicadores, siete fueron utilizados para el cálculo del subíndice de efectividad policial; cuatro para el subíndice de legitimidad policial y; cuatro para el subíndice de legalidad policial (Gráfico 12).

Gráfico 12. Indicadores utilizados para la construcción del IDPD en El Salvador, 2002-2013



4.4.1. Subíndice Efectividad Policial

Para el cálculo de Subíndice de Efectividad Policial (SIEP) se utilizaron siete indicadores. De ellos, uno expresado en términos porcentuales (% de victimización) y los otros seis en tasas anuales por cada 100.000 habitantes (robos, hurtos, homicidios, lesiones

personales, extorciones y secuestros). Las tasas anuales se calcularon teniendo en cuenta el número total de hechos que se registraron en el país, así como el comportamiento demográfico presentado durante el periodo de análisis. Las principales fuentes de información para la recolección de los indicadores del subíndice fueron la PNC, la FGR, el IML, las encuestas de opinión del Iudop y la Dirección de Estadística y Censos (DIGESTYC).

A cada uno de los indicadores anuales disponibles se les asignó una valoración (0; 0,33; 0,66 o 1) y una clasificación (ideal, alta, media o Baja,) con base en los criterios definidos en el apartado metodológico. A continuación se presenta la valoración y clasificación obtenida por cada indicador (Cuadro 16).

Cuadro 16. Indicadores clasificados para el Subíndice de Efectividad Policial

Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
T. Robos	2002	135,37	0,66	Media	T. Hurtos	2002	275,92	1	Baja
T. Robos	2003	126,61	0,66	Media	T. Hurtos	2003	276,05	1	Baja
T. Robos	2004	105,88	0,66	Media	T. Hurtos	2004	224,69	1	Baja
T. Robos	2005	137,32	0,66	Media	T. Hurtos	2005	225,50	1	Baja
T. Robos	2006	109,42	0,66	Media	T. Hurtos	2006	179,22	0,66	Media
T. Robos	2007	133,47	0,66	Media	T. Hurtos	2007	189,16	0,66	Media
T. Robos	2008	172,32	0,66	Media	T. Hurtos	2008	251,14	1	Baja
T. Robos	2009	174,25	0,66	Media	T. Hurtos	2009	241,76	1	Baja
T. Robos	2010	141,03	0,66	Media	T. Hurtos	2010	232,56	1	Baja
T. Robos	2011	147,61	0,66	Media	T. Hurtos	2011	256,99	1	Baja
T. Robos	2012	129,14	0,66	Media	T. Hurtos	2012	218,90	1	Baja
T. Robos	2013	125,26	0,66	Media	T. Hurtos	2013	208,97	0,66	Media
Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
T. Homic.	2002	34,28	1	Baja	T. Extor.	2002	7,66	0,33	Alta
T. Homic.	2003	37,21	1	Baja	T. Extor.	2003	6,08	0,33	Alta
T. Homic.	2004	46,96	1	Baja	T. Extor.	2004	4,37	0,33	Alta
T. Homic.	2005	64,00	1	Baja	T. Extor.	2005	8,25	0,33	Alta
T. Homic.	2006	66,51	1	Baja	T. Extor.	2006	42,76	1	Baja
T. Homic.	2007	59,21	1	Baja	T. Extor.	2007	43,10	1	Baja
T. Homic.	2008	53,84	1	Baja	T. Extor.	2008	39,99	1	Baja
T. Homic.	2009	73,96	1	Baja	T. Extor.	2009	76,69	1	Baja
T. Homic.	2010	67,49	1	Baja	T. Extor.	2010	67,66	1	Baja
T. Homic.	2011	74,03	1	Baja	T. Extor.	2011	55,82	1	Baja
T. Homic.	2012	43,93	1	Baja	T. Extor.	2012	49,74	1	Baja
T. Homic.	2013	42,32	1	Baja	T. Extor.	2013	47,17	1	Baja

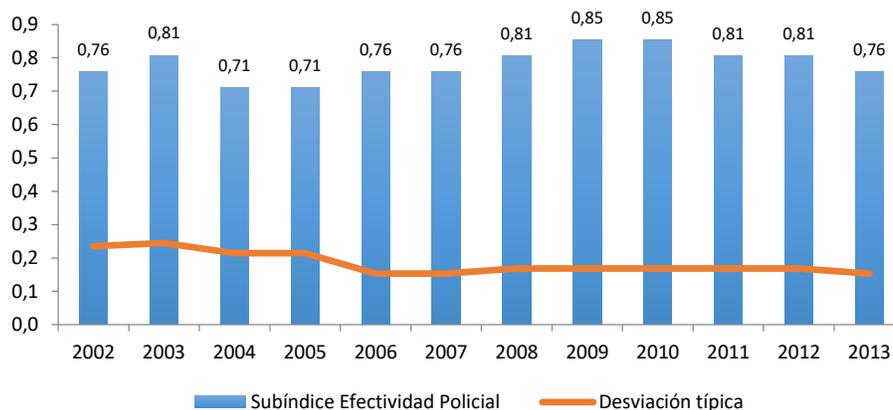
Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
T. Secuestros	2002	0,73	1	Baja	T. Lesion.	2002	201,06	0,66	Media
T. Secuestros	2003	0,58	1	Baja	T. Lesion	2003	217,58	1	Baja
T. Secuestros	2004	0,34	0,66	Media	T. Lesion	2004	135,06	0,66	Media
T. Secuestros	2005	0,20	0,66	Media	T. Lesion	2005	160,98	0,66	Media
T. Secuestros	2006	0,34	0,66	Media	T. Lesion	2006	150,92	0,66	Media
T. Secuestros	2007	0,46	0,66	Media	T. Lesion	2007	161,60	0,66	Media
T. Secuestros	2008	0,47	0,66	Media	T. Lesion	2008	168,53	0,66	Media
T. Secuestros	2009	0,71	1	Baja	T. Lesion	2009	157,27	0,66	Media
T. Secuestros	2010	0,71	1	Baja	T. Lesion	2010	155,74	0,66	Media
T. Secuestros	2011	0,25	0,66	Media	T. Lesion	2011	149,39	0,66	Media
T. Secuestros	2012	0,24	0,66	Media	T. Lesion	2012	165,50	0,66	Media
T. Secuestros	2013	0,22	0,66	Media	T. Lesion	2013	152,52	0,66	Media
Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
% Victimiz	2002	19,7%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2003	16,0%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2004	13,1%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2005	14,8%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2006	18,8%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2007	19,4%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2008	18,0%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2009	21,3%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2010	19,8%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2011	22,8%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2012	19,9%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2013	20,5%	0,66	Media	---	---	---	---	---
% Victimiz	2013	16,0%	0,66	Media	---	---	---	---	---

Elaboración propia con base en datos de la PNC, el Iudop y DIGESTYC

Al agregar, mediante promedio simple, los valores de la clasificación asignada a cada uno de los indicadores, se obtuvo el Subíndice de Efectividad Policial (SIEP). Los resultados nos indican que, en el caso de El Salvador, la efectividad de la PNC se encuentra muy lejos de los niveles ideales (valores cercanos a 0), puesto que en promedio durante el periodo de observación el SIEP se ubicó en 0,78, lo cual denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática del país (Gráfica 13). Pese a las oscilaciones que presentó el subíndice, que obtuvo la mejor calificación en los años 2004 y

2005, con 0,71 respectivamente y, la peor en 2009 y 2010 con 0,85, el SIEP nunca se ubicó por debajo de 0,66; rango a partir del cual la efectividad podría clasificarse como aceptable.

Gráfico 13. Subíndice de Efectividad Policial. El Salvador, 2002-2013



4.4.2. Subíndice Legalidad Policial

Para el cálculo de Subíndice de Legalidad Policial (SILEGAP) se utilizaron cuatro indicadores, los cuales están expresados en tasas anuales por cada 1.000 policías. Dichas tasas se calcularon teniendo en cuenta la evolución de la población policial durante el periodo de análisis (2002-2013), así como el número total anual de denuncias interpuestas por los ciudadanos contra miembros de la PNC; de denuncias internas interpuestas por efectivos contra miembros de la PNC; de destituciones de miembros de la PNC por faltas muy graves y; de sanciones a funcionarios de la PNC por diversas faltas. Las fuentes principales para la obtención de estos datos fueron la PNC y la Inspectoría General de la PNC (IG-PNC).

A cada uno de los indicadores anuales disponibles para medir la Legalidad Policial se les asignó una valoración (0; 0,33; 0,66 o 1) y una clasificación (ideal, alta, media o baja), con base en los criterios definidos en el apartado metodológico. A continuación se presenta la valoración y clasificación obtenida por cada indicador (Cuadro 17).

Cuadro 17. Indicadores clasificados para el Subíndice de Legalidad Policial

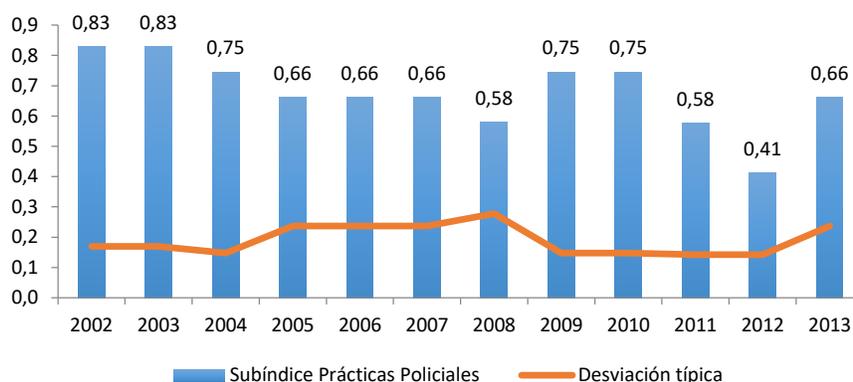
Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
Denuncias ciudadanas	2002	128,2	0,66	Media	Denuncias internas	2002	43,2	1	Baja
Denuncias ciudadanas	2003	133,1	0,66	Media	Denuncias internas	2003	38,6	1	Baja
Denuncias ciudadanas	2004	107,3	0,66	Media	Denuncias internas	2004	20,7	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2005	83,6	0,33	Alta	Denuncias internas	2005	15,3	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2006	95,1	0,33	Alta	Denuncias internas	2006	14,5	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2007	96,7	0,33	Alta	Denuncias internas	2007	16,5	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2008	97,8	0,33	Alta	Denuncias internas	2008	13,9	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2009	118,8	0,66	Media	Denuncias internas	2009	18,1	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2010	103,8	0,66	Media	Denuncias internas	2010	16,7	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2011	109,0	0,66	Alta	Denuncias internas	2011	18,7	0,66	Media
Denuncias ciudadanas	2012	81,0	0,33	Alta	Denuncias internas	2012	9,7	0,33	Alta
Denuncias ciudadanas	2013	52,2	0,33	Alta	Denuncias internas	2013	20,5	0,66	Media
Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valoración	Clasificación
T. Destituidos faltas graves	2002	15,3 8	0,66	Media	T. Sancionados	52,70	1	Baja	52,70
T. Destituidos faltas graves	2003	19,1 2	0,66	Media	T. Sancionados	57,92	1	Baja	57,92
T. Destituidos faltas graves	2004	22,8 7	0,66	Media	T. Sancionados	63,13	1	Baja	63,13
T. Destituidos faltas graves	2005	25,0 1	0,66	Media	T. Sancionados	69,15	1	Baja	69,15
T. Destituidos faltas graves	2006	23,9 0	0,66	Media	T. Sancionados	62,50	1	Baja	62,50
T. Destituidos faltas graves	2007	17,3 7	0,66	Media	T. Sancionados	67,25	1	Baja	67,25
T. Destituidos faltas graves	2008	8,52	0,33	Alta	T. Sancionados	54,10	1	Baja	54,10
T. Destituidos faltas graves	2009	16,7 6	0,66	Media	T. Sancionados	59,38	1	Baja	59,38
T. Destituidos faltas graves	2010	15,0 4	0,66	Media	T. Sancionados	53,46	1	Baja	53,46
T. Destituidos faltas graves	2011	6,68	0,33	Alta	T. Sancionados	25,11	0,66	Media	25,11
T. Destituidos faltas graves	2012	4,27	0,33	Alta	T. Sancionados	23,26	0,66	Media	23,26
T. Destituidos faltas graves	2013	13,3 4	0,66	Media	T. Sancionados	49,66	1	Baja	49,66

Elaboración propia con base en datos de la PNC y de la IG-PNC 2002-2013.

Los resultados del Subíndice de Legalidad Policial (SILEGAP) presentan mayores niveles de variabilidad y una tendencia favorable a lo largo del periodo de observación. No obstante, es importante destacar que en la mayor parte del periodo de análisis es palpable la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley y de los códigos de conducta policial, así como la vinculación de ciertos funcionarios de la PNC con el delito y el crimen.

Esto puede afirmarse principalmente porque en cinco de los doce años de observación (2002, 2003, 2004, 2009 y 2010) el SILEGAP se clasificó como malo, tras asumir valores superiores al 0,66, registrándose los más elevados en los años 2002 y 2003 (0,83). Así mismo, es importante resaltar que en cuatro años (2005, 2006, 2007 y 2013), el subíndice obtuvo valores iguales a 0,66, ubicándose en el límite de la clasificación entre legalidad policial mala o regular. No obstante, el valor más bajo que presentó el SIPP en el 2012 (0,41), aún está muy distante del rango para definir las prácticas policiales en El Salvador como respetuosas e la ley y el orden constitucional y, por ende, favorables para la consolidación democrática del país (Gráfico 14).

Gráfico 14. Subíndice de Legalidad Policial. El Salvador, 2002-2013.



4.4.3. Subíndice Legitimidad Policial

Para el cálculo de Subíndice de Legitimidad Policial (SILP) se utilizaron cuatro indicadores expresados en términos porcentuales. La principal fuente de información para la recolección de estos indicadores fueron las encuestas de opinión pública aplicadas anualmente por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Los datos de LAPOP fueron descartados como consecuencia de que algunas preguntas relacionadas con la legitimidad policial se realizaron en años puntuales, lo cual impidió la realización de análisis longitudinal entre 2002 y 2013.

Los indicadores utilizados para la construcción del SILP fueron: 1) porcentaje de ciudadanos que considera que ha aumentado la delincuencia; 2) porcentaje de ciudadanos que considera que el principal problema del país es la seguridad; 3), porcentaje de ciudadanos que comparado con el año anterior considera que la PNC ha sido más efectiva y; 4) porcentaje de ciudadanos que confía poco o nada en la PNC. A cada uno de los indicadores anuales disponibles se les asignó una valoración (0; 0,33; 0,66 o 1) y una clasificación (ideal, alta, media o baja,) con base en los criterios definidos en el apartado metodológico (Cuadro 18).

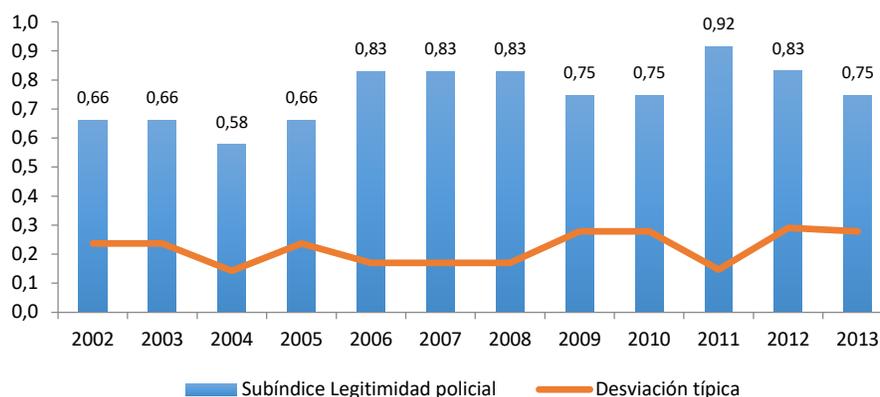
Cuadro 18. Indicadores clasificados para el Subíndice de Legitimidad Policial

Indicador	Año	Dato	Valor	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valor	Clasificación
% aumentó de la delincuencia	2002	50,6 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2002	19%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2003	35,3 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2003	30%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2004	21,7 %	0,66	Media	% Ppal. Prob. Seguridad	2004	20%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2005	57,2 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2005	34%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2006	76,2 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2006	53%	1	Baja
% aumentó de la delincuencia	2007	52,4 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2007	33%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2008	45,8 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2008	13%	0,66	Media
% aumentó de la delincuencia	2009	62,0 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2009	10%	0,33	Alta
% aumentó de la delincuencia	2010	56,9 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2010	58%	1	Baja
% aumentó de la delincuencia	2011	76,4 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2011	66%	1	Baja
% aumentó de la delincuencia	2012	44,5 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2012	49%	1	Baja
% aumentó de la delincuencia	2013	59,6 %	1	Baja	% Ppal. Prob. Seguridad	2013	68%	1	Baja

Indicador	Año	Dato	Valor	Clasificación	Indicador	Año	Dato	Valor	Clasificación
% Policía más efectiva	2002	63,1 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2002	47%	0,66	Media
% Policía más efectiva	2003	70,8 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2003	43,6 %	0,66	Media
% Policía más efectiva	2004	66,4 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2004	42,7 %	0,66	Media
% Policía más efectiva	2005	52,2 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2005	54,5 %	0,66	Media
% Policía más efectiva	2006	44,9 %	0,66	Media	% confía poco o nada en la PNC	2006	55,2 %	0,66	Media
% Policía más efectiva	2007	46,0 %	0,66	Media	% confía poco o nada en la PNC	2007	64,4 %	1	Baja
% Policía más efectiva	2008	42,5 %	0,66	Media	% confía poco o nada en la PNC	2008	62,3 %	1	Baja
% Policía más efectiva	2009	38,9 %	0,66	Media	% confía poco o nada en la PNC	2009	63,1 %	1	Baja
% Policía más efectiva	2010	60,0 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2010	57,8 %	0,66	Media
% Policía más efectiva	2011	39,3 %	0,66	Media	% confía poco o nada en la PNC	2011	62,3 %	1	Baja
% Policía más efectiva	2012	52,4 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2012	64,4 %	1	Baja
% Policía más efectiva	2013	52,4 %	0,33	Alta	% confía poco o nada en la PNC	2013	56,1 %	0,66	Media

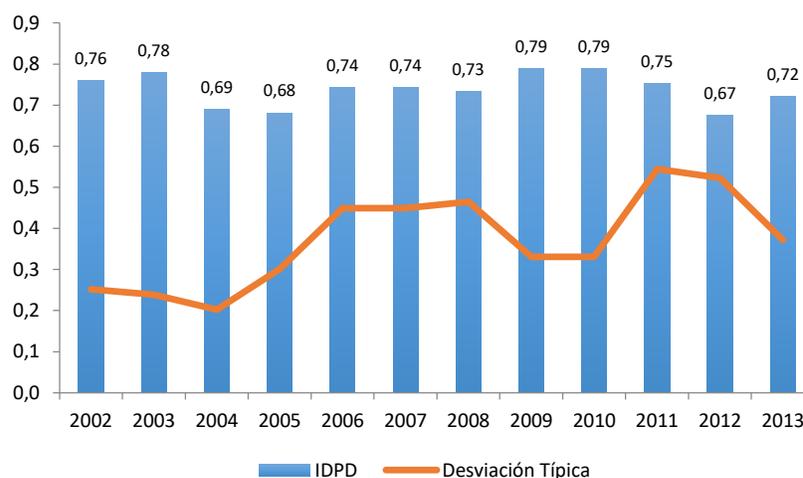
Elaboración propia con base en datos del Iudop 2002-2013

Al agregar, mediante promedio simple, los valores de la clasificación asignada a cada uno de los indicadores, se obtuvo el Subíndice de Legitimidad Policial (SILP). Los resultados nos indican que, en el caso de El Salvador, la legitimidad de la PNC presenta niveles más elevados de variabilidad que los observados en términos de efectividad. Sin embargo, en la mayor parte del periodo de observación se evidencia la preponderancia de valores de legitimidad muy distantes a los niveles ideales (valores cercanos a 0), puesto que en ocho de los doce años analizados, el SILP asumió valores superiores a 0,66, registrándose el de peor calificación en el año 2011 (0,92). Cabe destacar que en tres años (2002, 2003 y 2005), el SILP se ubicó en el límite de la clasificación entre legitimidad policial baja y media e incluso, en el 2004 se presentó la mejor calificación del SILP (0,41). (Gráfico 15).

Gráfico 15. Subíndice de Legitimidad Policial. El Salvador, 2002-2013

4.4.4. Índice de Desempeño Policial Democrático en El Salvador

Finalmente, los resultados del IDPD en El Salvador para el periodo 2002-2013 permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que éste a lo largo de los doce años de análisis registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC bajo, registrándose los peores niveles en los años 2009 y 2010 (0,79) y las mejores valoraciones en el 2004 y 2012 (0,68 y 0,67). No obstante, estos últimos valores distan mucho del ideal del desempeño policial democrático (0) (Gráfico 16).

Gráfico 16. Índice de Desempeño Policial Democrático. El Salvador, 2002-2013.

Lo anterior implica que en El Salvador, la PNC no ha sido capaz de cumplir con su misión principal de salvaguardar a los ciudadanos salvadoreños de las amenazas del crimen, la delincuencia y la violencia, por ende, en parte, el establecimiento de la paz ciudadana durante la etapa de transición ha estado limitada por los niveles de efectividad presentados por la PNC para controlar, contener y prevenir estos flagelos. A su vez, las características de las prácticas policiales impulsadas por los miembros de la institución distan mucho de reflejar el respeto por los derechos humanos, los fundamentos constitucionales y los códigos de conducta policial, lo cual ha impedido la instauración de un cuerpo de seguridad enmarcado en parámetros de legalidad policial. Finalmente, los valores obtenidos por el IDDP entre 2002 y 2013, son reflejo de una policía que no suscita en sus ciudadanos confianza, credibilidad, respeto, ni seguridad sobre los efectos positivos a los que pueda conllevar su desempeño.

En consecuencia, en El Salvador los lineamientos elementales de la reforma policial que abogaban por un proceso democratizador de la seguridad pública, entre otras cosas, mediante la creación de un nuevo cuerpo policial, han fracasado. La PNC, en el periodo de transición ha sido incapaz de reflejar las características básicas de un cuerpo de seguridad coherente y funcional para la consolidación del régimen democrático. Las razones de dicho fracaso serán analizadas en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 5. VARIABLE EXPLICATIVA 1. PROFESIONALIZACIÓN DE LA PNC

Como se evidenció anteriormente el desempeño democrático de la PNC de El Salvador ha presentado un balance deficitario con relación a la concreción de los objetivos democratizadores que fundamentaron su nacimiento. En este capítulo se analiza la primera variable explicativa definida en el apartado metodológico de esta tesis, la profesionalización policial. Para ello, en primer lugar se enfatiza en las características del proceso de selección y formación del personal de la PNC; posteriormente se reflexiona sobre el grado de delimitación de las funciones policiales; en tercer lugar se hace alusión a los aspectos propios de su régimen laboral y; en último lugar se presentan algunas apreciaciones finales

5.1. La Academia Nacional de Seguridad pública

Desde el fin del conflicto armado hasta la actualidad la institución encargada de garantizar la profesionalización de la PNC ha sido la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), que nació en el marco del postconflicto con la misión de garantizar la formación básica, intermedia, superior y especializada de la PNC; elaborar planes de selección, ingreso y promoción de su personal; investigar y divulgar asuntos relacionados con la policía y la seguridad pública; evaluar anualmente a todo su personal y; desarrollar en los estudiantes conciencia cívica, respeto por los derechos humanos y vocación de servicio público (LOANSP, 1992:2).

Esta institución, autónoma administrativa y financieramente, comenzó a funcionar en mayo de 1992 con el apoyo de una misión técnica de funcionarios policiales de España, El Salvador y Estados Unidos, que contribuyeron a diseñar las políticas de ingreso y formación de los primeros policías y que jugaron un rol fundamental en la definición de los contenidos curriculares y la capacitación del personal, no solo durante los orígenes de la ANSP sino a lo largo de su existencia (ANSP, 2016). Tras veinticinco años de servicio, la Academia se ha consolidado como la única institución legalmente responsable de la formación policial en El

Salvador y la robustez de su estructura actual, comparada con las condiciones iniciales en las que comenzó a operar, dan fe de los avances importantes que ha presentado durante la etapa de transición, dentro de los que se destaca el aval otorgado por el Ministerio de Educación en 2016, para funcionar como un Instituto de Educación Superior, lo cual la facultó para impartir tecnologías, licenciaturas, maestrías y doctorados en el área de la seguridad pública y de las ciencias policiales.

Entre 1992 y 2014, mediante procesos cada vez más rigurosos y claramente definidos, la ANSP formó a un contingente de aproximadamente 36.447 policías, de los cuales 92,6% eran del nivel básico, 3,6% del nivel ejecutivo y 0,2% del nivel superior. También, entre 1999 y 2015, graduó a 15.290 Agentes, a 402 Inspectores y confirió 43.458 títulos de especialización (Cuadro 19).

Cuadro 19. Personal policial graduado de la ANSP. El Salvador 1999-2015

Nivel de Estudios	Hombres	%	Mujeres	%	Totales
Formación Inicial Agentes	13065	85,4%	2225	14,6%	15290
Formación Inicial Inspector	362	90,0%	40	10,0%	402
Cursos de Especialización	39729	91,4%	3729	8,6%	4370

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP

5.2. Dimensión 1. Selección y formación del personal policial

Tras los acuerdos de paz la ANSP debía garantizar la formación de un cuerpo de seguridad en el que prevaleciera un perfil de naturaleza civil, estableciendo criterios estrictos de selección del personal y evitando a toda costa que miembros del Ejército, la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH) se vincularan a ella, puesto que solo se habían contemplado, de manera excepcional y limitada, que integrantes de la Policía Nacional (PN) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) integraran el nuevo cuerpo, ocupando cada uno de ellos máximo el 20% del total de plazas disponibles.

En la práctica esto no se respetó y en 1992 cientos de agentes de la PH y del Ejército fueron transferidos a la PN y habilitados para formar parte de la nueva institución. El gobierno que se había comprometido a entregarle a la ANSP las listas de los integrantes de los viejos cuerpos de seguridad, del Ejército y del FMLN, no lo hizo a tiempo y ello impidió,

entre otras cosas, la realización de una preselección adecuada (Costa 1998, 1999; WOLA 1994; WOLA & HI 1996). Tal como lo sostuvo uno de los policías entrevistados: *“yo hice parte de la primera promoción de la PNC, en ese grupo todos decíamos ser civiles pero lo cierto era que todos pertenecíamos a un bando específico. No solo habían civiles y miembros del FMLN y de la PN, sino también gente de la GN, la PH y del mismo Ejército. Supuestamente todos éramos civiles pero a viva voz se sabía quiénes pertenecían a qué bandos. Había mucha tensión y mucha desconfianza, pero al final todos íbamos a ser parte de una misma institución”*.

La flexibilidad de los procesos de selección que caracterizaron a la ANSP en sus orígenes se explica por las limitadas capacidades de la naciente institución, pero sobre todo por las presiones políticas del gobierno y del poder militar tradicional, que desde las primeras etapas intentaron mantener su presencia y dominio en la nueva institución central de la seguridad pública del país. Tal como lo indicó uno de los académicos entrevistados: *“el gobierno en respuesta a la presión de los militares, cuyos intereses habían sido los más afectados con los acuerdos, permeó lo pactado, presentando militares y miembros de la GN y la PH, como activos de la PN, plataforma que les permitía ser candidatos viables para integrar la PNC”*.

Dicha jugada política desembocó en el hecho de que miembros del Ejército y de los antiguos cuerpos de seguridad, sin someterse a ningún proceso de depuración ni capacitación, ingresaran a la PNC haciendo parte de dos unidades especializadas y controladas por militares: la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA) y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD), lo cual desvirtuó la intención de eliminar la influencia militar y garantizar la vocación civil al interior del nuevo cuerpo policial (Costa 1998, 1999; WOLA 1994; WOLA & HI 1996).

Además, se generaron presiones para disminuir los requisitos de ingreso del personal que integraría las primeras promociones, debido a que al FMLN le preocupaba la participación de sus miembros y su ubicación en la estructura orgánica y territorial, puesto que los requisitos académicos mínimos inicialmente establecidos no eran cumplidos por el grueso de sus militantes, debido a que su vinculación con la estructura armada había fracturado su proceso formativo. En consecuencia, se estipuló la realización de un examen

de nivelación y la aprobación de unos cursos preparatorios para quienes no cumplieran con la formación mínima requerida (Costa, 1999).

Hasta 1996 se comenzaron a formalizar un poco más los lineamientos de los procesos de selección e ingreso a la ANSP con la creación de la Ley de la Carrera Policial (LCP) y posteriormente, se determinó un marco normativo más claro y específico con la formulación en 2007 del Instructivo que Regula los Procesos de Convocatoria y Selección (IRPCS), el cual ha sido modificado hasta la fecha en siete oportunidades, encontrándose vigente en la actualidad el del año 2010 (Cuadro 20).

La Ley de la Carrera Policial introdujo lineamientos relacionados con la vocación del aspirante; definió rangos de edad para cada nivel indicando que ninguna persona mayor de 28 años podría aspirar a formarse en el nivel básico, ni mayor de 30 en el ejecutivo; amplió los requisitos mínimos académicos pasando de exigir noveno grado a un título de bachiller para el nivel básico y de tres años de estudio universitario a un título de licenciatura para el ejecutivo; incluyó dentro de los antecedentes que inhabilitaban al postulante el haber sido destituido de una institución pública o privada por motivos disciplinarios y; determinó que solo se podría ingresar al nivel básico en la categoría de Agente y en el nivel ejecutivo en la categoría de Subinspector.

Por su parte, con el Instructivo en 2007 se incluyeron trámites tendientes a fortalecer la seriedad, seguridad y veracidad del proceso de convocatoria y selección, al solicitar a los aspirantes presentar la investigación favorable de la Unidad de Verificación de Antecedentes (UVEA) de la PNC y los títulos acompañados de la autenticación del Ministerio de Educación. Así mismo, se definieron aspectos relacionados con la divulgación de las convocatorias, los esfuerzos para garantizar equidad de género y se reconoció la necesidad de que la ANSP delimitara sus funciones de manera estandarizada y contara con herramientas que regularan cada una de las actividades que desarrolla. Para ello establecieron parámetros y requisitos generales de ingreso, indicando las funciones de cada una de las unidades que apoyan el proceso, describiendo la metodología para la aplicación y evaluación de las pruebas y haciendo la salvedad de que el Departamento de Convocatoria y Selección, elaboraría con regularidad planes específicos de convocatoria definiendo el cronograma, lugar, fecha y hora donde se realizarían las pruebas.

Cuadro 20. Marco regulatorio de procesos de convocatoria y selección. ANSP 1992-2016

Categoría	Acuerdos de Paz 1992	Ley de la Carrera Policial 1996	2007-2016 IPCS-ANSP
Ámbito de aplicación			Todos los aspirantes a ingresar a la ANSP.
Vocación		De servicio a la Comunidad, relaciones humanas, madurez emocional y condiciones físicas, morales e intelectuales.	
Nacionalidad	Salvadoreño por nacimiento	Salvadoreño por nacimiento	Salvadoreño por nacimiento
Edad	Mayor de 18 años	N. Básico: >18 < 28 años; N. Ejecutivo: > 18 y 30 < años	N. Básico: >18 < 28 años; N. Ejecutivo: > 18 y 30 < años
Escolaridad	N. básico: noveno grado. N. ejecutivo: Tres años de estudios universitarios. N. superior: licenciatura universitaria.	N. básico: bachiller; N. ejecutivo: licenciatura u, ingeniería o arquitectura. Los miembros del n. básico con titulación y sin antecedentes por faltas graves que tengan < de 35 años	N. básico: bachiller; N. ejecutivo: licenciatura universitaria, ingeniería o arquitectura. Los miembros del N. Básico con titulación y sin antecedentes por faltas graves que tengan < de 35 años. Presentar autenticación del Ministerio de Educación.
Antecedentes	No tener antecedentes penales resultantes de una sentencia condenatoria firme.	Carecer de antecedentes policiales y penales. No haber sido destituido por motivos disciplinarios de ninguna Institución pública o privada.	Carecer de antecedentes policiales y penales y presentar solvencia de la Policía Nacional Civil. No haber sido destituido por motivos disciplinarios de ninguna institución pública o privada.
Exámenes y pruebas	Cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas	Cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas	Exámenes: cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas. Presenta información sobre unidades encargadas de su aplicación y los objetivos de cada una de las pruebas.
Estatura			Hombres: 1.60; Mujeres: 1.50
Documentos requeridos			Formulario de admisión; 2 fotografías recientes, tamaño 3X4 cm.; partida de nacimiento; 2 fotocopias del título (bachiller y/o universitario); fotocopia del DUI; solvencia de la PNC en original; certificación de antecedentes penales; fotocopia de NIT y cuenta de correo electrónico.
Ente encargado	ANSP	Tribunal de Ingresos y Ascensos de la ANSP, asistida por una Unidad de verificación de antecedentes.	Departamento de Convocatoria y Selección de la ANSP
Salvedades	Si no cumplen con estudios se aplicará examen de aptitud y suficiencia de estudios, mediante cursillos específicos.	Solo se puede ingresar a nivel básico en categoría de agente y a nivel ejecutivo en categoría de Subinspector	Obtener Informe favorable en la investigación que realiza la UVEA.
Otras disposiciones			Relacionadas con: medios de divulgación de las convocatorias; promoción de oportunidades por género; lineamientos generales del formulario de admisión y; cronograma de fechas para la realización de pruebas y divulgación de resultados.
Criterios de selección			Definidos por el Director General de la ANSP. Serán evaluadores los profesionales especialistas en las áreas y designados por la División de Estudios. La Unidad de Régimen Interno orientará a los aspirantes y mantendrá el orden de los procesos. El personal de la Unidad de Verificación de Antecedentes comprobará la identidad de los aspirantes. La selección de los aspirantes se hará en función de los puntajes obtenidos en cada prueba. Determina condiciones obligatorias para el acceso a las plazas en la ANSP, incluidas las restricciones médicas, las causas de exclusión, la reserva de derechos de admisión y los exámenes clínicos que deben presentar los seleccionados.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en el Instructivo se establecieron como condiciones no superables el incumplimiento del requisito de estatura y edad o haber sido declarado no apto por segunda vez en la entrevista, así como incompatibilidades médicas relacionadas con 118

enfermedades, los problemas de alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, las perforaciones en el rostro y oreja, el embarazo, las cicatrices visibles en el rostro y los tatuajes alusivos a pandillas, grupos criminales, símbolos políticos o discriminatorios.

Sin embargo, pese a la mayor formalización de los procesos de convocatoria y selección presentados a partir de 2007, continúan vigentes los cuestionamientos que al respecto se le realizan a la ANSP, los cuales giran en torno a la falta de un registro consistente y compartido entre la ANSP y la PNC que permita tener claridad frente a las necesidades de la institución y el desfase entre las investigaciones realizadas por la UVEA y el Centro de Inteligencia Policial, que implica que ciertos aspirantes ingresen sin la certeza de que carecen de vínculos con pandillas, con el crimen organizado o cuentan procesos judiciales abiertos de índole penal (Landeros, Padilla & Villalobos, 2016). Al respecto un académico entrevistado señaló que *“sí se han desarrollado iniciativas que en teórica fortalecen los procesos de convocatoria y selección del personal pero en la práctica estos no están siendo efectivos porque existen muchos ejemplos de policías que cuentan con antecedentes que los vinculan con bandas delincuenciales y ello es responsabilidad tanto de la ANSP como de la misma Policía”*.

En lo que respecta a la formación policial los cursos recomendados por la Misión Rodés en el marco de los APC contemplaron un periodo de formación para los agentes de 6 meses y para los oficiales de 1 año, de manera que la ANSP podría graduar 330 agentes de policía cada mes, a partir del séptimo mes de iniciados los cursos. En consecuencia, se proyectaba que tras 21 meses la PN fuese remplazada completamente y que el tamaño definitivo de la PNC, de 10.000 efectivos en el nivel básico y 500 en el nivel ejecutivo y superior, estuviera operando en un plazo máximo de 5 años, es decir, en 1997 (Costa, 1999).

Los lineamientos iniciales de formación también fueron vulnerados. Tal como lo sostuvo uno de los policías entrevistados las limitaciones en términos de infraestructura y de capital humano de la ANSP para formar a los primeros policías explica en parte la ausencia de rigurosidad en la formación profesional del personal base de la PNC. *“Nos graduaron en tres meses, con una formación muy elemental. No había posibilidad de hacer prácticas y las clases eran más bien charlas informales. Los profesores eran insuficientes para el tamaño que se proyectaba y los espacios en Santa Tecla eran reducidos, había mucho hacinamiento,*

estaban muy mal dotados, no había agua, ni ventilación. Incluso como mucha gente sabe las prácticas de tiro se simulaban con lapiceros”.

La reducción de los tiempos de capacitación para las primeras veinticinco promociones fue resultado de la presión de las partes negociadoras. Dicha circunstancia se fundamentó en el hecho de que cumplir con lo sugerido por la Misión implicaba que las viejas estructuras de seguridad continuaran operando transcurridos 2 años y medio de la firma de los acuerdos, lo cual representaba una amenaza para la seguridad de los integrantes del FMLN que se desmovilizarían durante los primeros nueve meses de la transición (Costa, 1999). En consecuencia, por la premura de efectuar el despliegue del nuevo cuerpo, entre 1992 y 1999 se graduaron 18.412 policías sin reunir las condiciones y los recursos necesarios para cumplir cabalmente con la misión diseñada para la PNC (Arévalo, 2011).

El cuerpo docente que apoyó los primeros cursos de formación estuvo integrado por policías de diversos países (España, Suecia, Noruega, Chile, Puerto Rico, Brasil), lo que en parte postergó el desarrollo de un cuerpo docente nacional permanente y con experiencia (Costa, 1999). Así mismo, las primeras promociones no fueron formadas bajo criterios unánimes sino que prevaleció la diversidad de enfoques y el énfasis de cada docente frente a lo que para su realidad social era lo mejor (Neil & Palmieri, 1998). Con la facultad de la libertad de cátedra y ante la ausencia de una carga mínima de horas para las clases prácticas, cada profesor hacía lo que podía y consideraba conveniente siendo notoria la diferencia entre los diversos grupos (Párdos, 1994).

Ante las presiones por las graduaciones masivas y aceleradas de policías con calidad formativa cuestionable, la ANSP se vio forzada posteriormente a desarrollar planes de readiestramientos y reforzamiento a los graduados, los cuales comenzaron a impartirse desde el año 1999 (Cuadro 21). No obstante, la posterior demanda en materia de seguridad ciudadana que recayó sobre la PNC en la etapa transicional, impidió que esta práctica de priorizar las metas cuantitativas a las cualitativas se transformaran a lo largo de los 24 años de vida de la ANSP.

Cuadro 21. Cursos de Actualización Policial. ANSP 1999-2015

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Mujeres	45	27	0	45	46	21	53	105	43	116	60	429	576	451	818	948	579	4362
Hombres	763	325	0	761	850	415	460	777	690	887	586	4411	4854	2746	4110	3866	2536	29037
Total	808	352	0	806	896	436	513	882	733	1003	646	4840	5430	3197	4928	4814	3115	33399

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP

Como se observa en el Cuadro 20, los cursos de formación para el nivel básico y ejecutivo, que iniciaron con tiempos muy cortos y posteriormente se fueron ampliando, convergieron a partir de 2008 hacia reducciones significativas, con el agravante de que varios decretos legislativos formulados por el gobierno nacional definieron directrices para que se graduara o ascendiera a personal de la PNC en un tiempo menor al definido en el pensum académico. *“Los tiempos contemplados para la formación del personal no se han cumplido porque el gobierno los ha flexibilizado con la emisión de decretos orientados a alcanzar las metas que se ha establecido en materia de plantilla policial para hacer frente a la creciente violencia que ha azotado al país. De esta manera el gobierno ha apostado a ofrecerle al país un número cada vez mayor de policías, importándole poco la cualificación de ese personal”* (académica entrevistada en julio de 2015).

Otra transformación importante que se presentó en los pensum ha estado relacionada con la forma en que se ha estructurado la malla curricular, que para el nivel ejecutivo se organizó por ciclos y para el nivel básico en módulos, excepto entre 2004 y 2007 cuando fueron sustituidos por periodos. El número de ciclos o módulos varió entre 1992 y 2008 en función del tiempo de duración del proceso formativo. No obstante, cabe resaltar que a partir del año 2008, cuando se introdujo el modelo por competencias, estos pasaron a contemplarse como módulos para el desarrollo puntal de competencias, los cuales desde entonces han permanecido invariables (Cuadro 22).

El modelo de formación policial por competencias resultado de una asesoría internacional de expertos españoles, mantuvo las tradicionales áreas de formación (jurídica, humanística y técnica policial) e introdujo módulos de competencias cuyos contenidos se orientan tanto a nivel básico como ejecutivo a: 1) lograr una cultura policial basada en actitudes y valores; 2) formar en prevención, protección y auxilio; 3) estimular el dominio del entorno profesional y del trabajo y; 4) desarrollar competencias en investigación. Como factores diferenciadores en el nivel básico se propuso un módulo orientado a conocer la

organización policial y en el nivel ejecutivo uno que capacitaba en gestión del mando, otro en comprensión de la realidad policial y entorno comunitario y, otro en formación complementaria. Dicho modelo solo estuvo vigente tal cual fue diseñado durante un año, puesto que fue modificado significativamente en 2009, reduciendo los tiempos de formación de once meses a ocho en el nivel básico y eliminando el módulo de realidad policial y entorno comunitario en el nivel ejecutivo, lo cual afectó la calidad formativa del personal de la PNC (Cuadro 22).

En términos de los contenidos para los cursos de inicio entre 1992 y 2007 se destacó el mayor énfasis de la formación en el área de técnica policial donde se concentraron el mayor número de asignaturas (en promedio 60% en el nivel básico y 54% en el ejecutivo), así como la mayor intensidad horaria (alrededor del 47% en el básico y el 38% en el ejecutivo); seguido del área de formación jurídica y; en último lugar en el área humanística (excepto por el periodo comprendido entre 2000 y 2002 cuando el número de asignaturas humanísticas fueron superior a las jurídicas, tanto en el nivel básico como en el ejecutivo). Por su parte, desde el 2008 se han concentrado los mayores esfuerzos en fortalecer la competencia en prevención, protección y auxilio en el nivel básico y la de dominio del entorno profesional y trabajo en el nivel ejecutivo (Cuadro 22).

En lo que respecta a las prácticas policiales generalmente se ha definido para el nivel básico la realización de una, tras culminar los compromisos de los cursos teóricos. Este periodo se contempló inicialmente de cinco y nueve meses, pero desde 2005 se redujo a 2 meses, extensión temporal que se mantiene en la actualidad. Por su parte, en el nivel ejecutivo se ha estipulado generalmente que las prácticas sean de seis meses.

Cuadro 22. Pensum Nivel Básico y Ejecutivo. ANSP 1992-2015

Nivel Básico										Nivel Ejecutivo														
Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Módulos	Áreas	Asignaturas	%	Horas	%	Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Ciclos	Áreas	Asignaturas	%	Horas	%					
1	ene-86	Oct. 1992 a May. 2001	Hasta la prom. 25 (5 meses). El resto (9 meses).	4	Jurídica	7	23%				1	4	Sep. 1997 a may. 1999	18 meses (12 teóricos, 6 prácticos)	3	Jurídica	12	25%						
					Humanística	4	13%									Humanística	13	27%						
					Técnica policial	19	61%									Técnica policial	23	48%						
					Práctica	1	3%									Práctica	0	0%						
2	67 - 70	Oct.2000 a Dic. 2002	14 meses	6	Jurídica	8	19%						Feb 2000 a oct. 2001	18 meses (12 teóricos, 6 prácticos)	3	Jurídica	9	18%						
					Humanística	10	24%									Humanística	17	35%						
					Técnica policial	24	57%									Técnica policial	24	49%						
					Práctica	0	0%						Práctica	0	0%									
3	71- 82	Feb 2002 a Oct. 2005	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	10	Jurídica	8	24%	500	27%				6 y 7	Abr. 2002 a ago. 2004	3140h (2180 teóricas y 960 prácticas)	2 Ciclos 14 Módulos	Jurídica	6	21%	460	15%			
					Humanística	3	9%	180	10%								Humanística	6	21%	460	15%			
					Técnica policial	21	62%	920	50%								Técnica policial	14	50%	1260	40%			
					Práctica	2	6%	240	13%								Práctica	2	7%	960	31%			
4	83- 88	No v. 2004 a Sep.2007	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	3 periodos	Jurídica	8	30%	480	23%				8	Ene 2004 a Jul. 2005	3360h (1920 teóricas y 1440 prácticas)	2 Ciclos 12 Módulos	Jurídica	8	27%	460	14%			
					Humanística	3	11%	180	9%								Humanística	8	27%	380	11%			
					Técnica policial	15	56%	940	45%								Técnica policial	20	67%	1080	32%			
					Práctica	1	4%	448	22%								Práctica	2	7%	1440	43%			
5	89	Ene. a dic. 2007	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	9	Jurídica	8	28%	480	23%				9, 10 y 11	Nov 2004 a dic 2008	2780 h teóricas y 6 meses de práctica	5 Periodos	Jurídica	8	22%	540	13%			
					Humanística	3	10%	180	9%								Humanística	8	22%	480	11%			
					Técnica policial	17	59%	976	47%								Técnica policial	20	54%	1760	42%			
					Práctica	1	3%	448	21%								Práctica	1	3%	1440	34%			
6	90 - 94	Abr.2007 a ene. 2009	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	8	Jurídica	5	19%	480	23%															
					Humanística	4	15%	180	9%															
					Técnica policial	17	63%	976	47%															
					Práctica	1	4%	448	21%															
Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Módulos	Competencia	Asignaturas	%	Horas	%	Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Módulos	Competencia	Asignaturas	%	Horas	%					
7	95-99	Abr.2008 a jun. 2010	11 meses (9 teóricos y 2 prácticos)	5	Cultura policial	2	9%	160	13%				12	Mar. 2008 a mar. 2009		En investigación y formación	1	6%	80	7%				
					Prevención, protección y auxilio	8	36%	420	33%							Prevención, Protección y Auxilio	4	25%	280	24%				
					Entorno profesional y del trabajo	7	32%	400	32%							Entorno profesional y trabajo	5	31%	280	24%				
					Competencia en investigación	3	14%	160	13%							Cultura policial	3	19%	180	16%				
					Organización policial	1	5%	80	6%							Gestión del Mando	2	13%	140	12%				
					Práctica Integrada	1	5%	40	3%							Realidad policial entorno comunitario	1	6%	160	14%				
8	100-113	Oct.2009 a dic. 2015	8 meses	5	Cultura policial	3	13%	40	12%				12	Mar. 2009 a mar. 2010	2780 h teóricas y 6 meses de práctica	En investigación e información	3	16%	200	18%				
					Prevención, protección y auxilio	8	35%	420	35%							Prevención, Protección y Auxilio	5	26%	340	31%				
					Entorno profesional y del trabajo	7	30%	400	33%							Entorno profesional y trabajo	8	42%	400	36%				
					Competencia en investigación	3	13%	160	13%							Cultura policial	2	11%	100	9%				
					Organización policial	1	4%	40	3%							Gestión del Mando	1	5%	40	4%				
					Práctica Integrada	1	4%	40	3%							Formación complementaria	SE		30	3%				

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP 1992-2015. Es importante aclarar que el número de asignatura no se definió por contenidos, sino por frecuencia en módulos.

No obstante, como ya hemos indicado los lineamientos definidos en los pensum de los cursos de formación inicial no se han cumplido a cabalidad y las presiones por reducir los tiempos de formación han tendido a sacrificar el periodo de prácticas, lo que explica que algunos policías se hayan graduado sin haber realizado ninguna práctica policial, situación que no se ha limitado exclusivamente a los cursos de formación inicial sino también a los de especialización y ascenso, por lo que ha existido un amplio consenso en que éstas deben replantearse (ANSP & Iudop, 2012).

Adicionalmente, los cuestionamientos sobre la calidad de las prácticas han sido amplios por la limitación de infraestructura, materiales o equipos con los que han contado o por la poca aplicabilidad que estas han tenido para las demandas de los cargos que posteriormente han ocupado los policías graduados. *“En todos los cursos que se imparten en la ANSP de inicio o de educación continua se encuentra planificado un periodo de prácticas, pero al final estas no se llevan a cabo porque no hay presupuesto o tiempo para realizarlas, o si se hacen las prácticas no son lo que deberían ser porque se termina haciendo cualquier cosa y no se desarrollan las competencias que se deberían”* (policía entrevistado en julio de 2015). Así mismo otro policía indicó *“las prácticas debería de orientarse a la realidad que uno enfrenta en el cargo que se está desempeñando o que va a desempeñar, pero no es así, lo ponen a uno hacer cualquier cosa y no hay quien lo oriente a uno, que le enseñe. Lo que terminan evaluando es lo que hizo y no la importancia de lo que hizo o aprendió”*.

Dentro de los cursos de formación inicial del nivel ejecutivo se destacan una serie de asignaturas que han estado presente en la mayoría de los pensum que han tenido vigencia entre 1992 y 2015, como son derechos humanos, intervención policial, educación física y deporte, armamento y tiro, derecho constitucional, penal, procesal penal, medicina forense, tránsito y seguridad vial, ética policial, informática, planeamiento operativo, administración policial, leyes especiales, defensa personal, investigación policial o criminal, teoría del mando, criminología, doctrina institucional y métodos y técnicas de investigación científica²⁹. Sin embargo, llama la atención que buscándose la formación de un perfil policial democrático no hayan gozado de tal privilegio asignaturas como deontología policial,

²⁹ Es importante aclarar que el nombre de las asignaturas ha presentado a lo largo de los años en algunos casos modificaciones mínimas que para efectos de la tabla sintetizada que se elaboró no fueron tenidos en cuenta. Por citar algunos ejemplos: educación física ha sido algunas veces denominada actividad física; ética policial se ha también denominado ética profesional, gestión del talento humano se ha definido en ciertas oportunidades como recursos humanos, etc.

democracia, liderazgo, policía comunitaria o algunas de contexto, coyuntura y realidad nacional y, que teniendo en cuenta la labor administrativa que desempeñan los policías del nivel ejecutivo, tampoco se haya enfatizado en asignaturas como derecho administrativo, derecho laboral y gestión del talento humano, las cuales han sido contempladas máximo en tres de los pensum que han estado vigentes durante el periodo de observación (Cuadro 23).

Además, un número importante de las asignaturas que se han impartido en materia jurídica, humanística y de técnica policial han hecho presencia en un solo pensum. Si bien los currículos deben estar adaptándose a las demandas de la institución policial y las características del personal de ingreso, la eliminación recurrente de asignaturas genera una profunda diferenciación en torno a las habilidades, destrezas y competencias que se estimulan en los graduandos y también dificulta la profesionalización del personal docente (Cuadro 23).

Finalmente, si se comparan los contenidos curriculares del nivel básico con el ejecutivo existe alta convergencia tanto en las asignaturas desarrolladas como en las modificaciones presentadas en los pensum a lo largo de los años, exceptuando desde luego las relacionadas principalmente con teoría del mando. Al respecto uno de los policías entrevistados cuestionó la ausencia de factores diferenciales en los contenidos a los que tuvo acceso en el curso inicial de nivel básico y los de ascenso que realizó en nivel ejecutivo *“no encontré mucha diferencia en las temáticas que vimos, las asignaturas tenían el mismo nombre en la mayoría de los casos pero yo esperaba un grado de profundización más alto, pero al final terminamos viendo prácticamente lo mismo”*.

Cuadro 23. Frecuencia de asignaturas en Pensum del Nivel Ejecutivo. ANSP 1992-2015

Presencia Pensum	Jurídica	Humanística	Técnica Policial
En los 7		Derechos Humanos	Intervención Policial Educación Física y Deporte Armamento y tiro
En 6	Derecho Procesal Penal (1,2,3,4,5,6) Derecho Penal (1,2,3,4,5,6) Medicina Legal y Forense (1,2,3,4,5,7) Derecho Constitucional (1,2,3,4,5,6) Tránsito y Seguridad Vial (1, 2,3,4,5,6)	Ética Policial (2,3,4,5,6,7)	Informática (1, 2,3,4,5,6) Planeamiento Operativo (1,2,3,4,5,7) Administración Policial (1,2,3,4,5,6)
En 5	Leyes Especiales (2,3,4,5,7)	Teoría del Mando (1,2,3,4,5) Criminología (1,2,3,4,5) Doctrina institucional (1,2,3,4,5) Métodos y Técnicas de investigación Científica (1,2,3,4,5)	Defensa Personal (1, 3,4,5,7) Investigación policial o investigación Criminal (1,2,3,4,5)
En 4			Redacción de Documentos Policiales (2,3,6,7) Criminalística (1, 3,4,5) Legislación Policial (3,4,5,6)
En 3	Derecho Administrativo (1,4,5)	Deontología Profesional y Civismo (1,6,7) Psicología social y policial (1,2,7) Protección Civil (3,4,5)	Estadística Básica Policial (1, 2,5) Administración de Recursos Humanos (1,2,7)
En 2	Derecho de la Mujer y el Niño (1,2) Derecho Laboral (1,5)	Formación Conductual (1, 2) Relación con la comunidad (1, 2) Policial Comunitaria (2, 6)	Manejo de Crisis (5,7) Normatividad Ambiental (5, 7) Instrucción Básica policial(1,2) Cartografía (4, 5) Gramática y ortografía (1, 5) Intervención Policial (1, 2) Nomenclatura y Lectura de Cartas (3,7) Normas Técnicas de Control Interno (4,7)
En 1	Normativa Interna (1) Derecho Civil y Familia (1) Derecho Mercantil (1) Derecho Administrativo y Tributario (1) Legislación en Seguridad Pública (2) Procedimientos Legales (2) Violencia intrafamiliar (2) Derecho Internacional (5) Introducción a la policía científica (7)	Seminario sobre la Realidad Nacional (1) Historia de la Seguridad Pública (2) Lenguaje y Comunicación (2) Manejo de Grupos (2) Técnicas de Intervención en Crisis (2) Negociación de Incidentes (2) Seminario de Investigación de Campo (2) Relaciones sociales e institucionales (6) Liderazgo y mando policial (6)	Contabilidad (1) Control Gubernamental (5) Etiqueta y Protocolo (5) Inteligencia Policial (5) Inglés (1) Primeros Auxilios (2) Drogas (2) Planimetría Policial (2) Información Policial (1) Documentación y atestados policiales(1) Logística (1) Servicios Personales (1) Casos emergencias (1) Policía asistencial (7) Principios de la cooperación policial internacional (7) Actos y procedimientos administrativos (7)

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de pensum 1992-2015.

5.3. Dimensión 2: Delimitación de las funciones policiales

Para que la policía sea profesional es necesario que estén claramente definidas las competencias, compromisos y responsabilidades que cada funcionario asume al aceptar un cargo dentro de la institución de seguridad, de esta manera es posible formar los perfiles policiales que la policía requiere y ubicar dentro de la estructura orgánica al personal en función de su formación, sus habilidades y sus competencias.

La PNC del El Salvador cuenta con una estructura orgánica que ha sido modificada en diversas ocasiones mediante la creación, supresión o unión de diversas unidades, divisiones o subdirecciones. La primera Ley Orgánica de la PNC data de 1992 y define, entre otras cosas, el organigrama y las funciones que a grosso modo competen a los cargos de mayor envergadura. La nueva Ley Orgánica de 2001 (decreto 653), señala de manera general estas mismas competencias y, el Reglamento de la Ley Orgánica de la PNC de 2002 (decreto 82), en su título II hace alusión a la estructura organizativa y funcional de la institución, indicando la necesidad de que cada dependencia consigne en un manual los por menores de su funcionamiento.

En este sentido la PNC ha elaborado desde 2003 manuales de normas y procedimientos para cada dependencia, dentro de los que se destacan el de la Subdirección de Administración y Finanzas (2008), el de Seguridad Pública (2009), el de Áreas Especializadas Operativas (2009), el de la Policía Rural (2009), el de Investigaciones (2009) y el de Transporte terrestre (2009). Estos manuales se han establecido como una herramienta metodológica de apoyo al trabajo policial que indica los límites, los roles y las responsabilidades de cada miembro de la dependencia y define los procedimientos que se desarrollan en cada una de las divisiones y las unidades que la integran.

Estos manuales que se actualizan en función de cambios presentados en el marco normativo, las políticas de trabajo institucional y/o en las actividades desarrolladas en cada dependencia, son una herramienta de apoyo valiosa de inducción para el nuevo personal, ya que dan a conocer las funciones, tareas y actividades que se encuentran bajo la responsabilidad de cada uno de los cargos, describiendo de manera detallada cada procedimiento, su objetivo y la disposición legal que lo respalda e indicando el paso a paso que debe ponerse en marcha para ejecutarlo. Además, la PNC desde 2010 ha creado una serie de documentos que describen los procedimientos en los cuales se involucran varias dependencias, como por ejemplo el instructivo que regula las responsabilidades de las dependencias involucradas en el proceso de formulación, gestión, ejecución y seguimiento de proyectos de la PNC (2013).

Sin embargo, estos manuales no establecen indicaciones relacionadas con el perfil que se demanda para cada uno de los cargos que conforman las dependencias. Ante ello, se ha solicitado la creación de manuales de descripción de puestos para cada una de las

unidades, en los que se especifiquen aspectos como el nombre del puesto, la dependencia jerárquica, las funciones básicas, las relaciones de trabajo, los conocimientos y la experiencia requerida. Estos manuales de puestos se han venido elaborando a partir de 2010, aunque no todas las unidades cuentan con ellos, lo cual dificulta la formación y asignación de personal idóneo para dichos cargos.

Pese a la mayor formalización que ha venido haciéndose respecto a la delimitación de funciones en la PNC, ha existido gran dificultad para asignar los perfiles adecuados a cada uno de los cargos principalmente porque la formación de cursos de especialización se han ofrecido sin un análisis riguroso de las demandas de la institución, la poca diferenciación de los procesos formativos, la asignación de puestos sin cumplir con los requisitos del perfil sino por padrinzagos, la relevancia de prácticas informales dentro de realización de los procesos y la influencia política que en varios casos vulnera las indicaciones legales.

Al respecto académicos y policías entrevistados señalan que:

“El personal policial suele estar confundido con respecto a las funciones que debe desempeñar, porque la institución ha operado con una filosofía militar de jerarquización vertical en el mando, lo que implica que se realicen actividades y funciones no necesariamente ligadas al cargo sino que son definidas discreción del jefe inmediato” (Académico 3).

“Si bien la ley Orgánica de la PNC, la Ley de la Carrera Policial y los diversos manuales que existen definen las funciones de los integrantes de la PNC de acuerdo a su nivel jerárquico y a las dependencias a las que pertenecen, en la práctica la realidad es muy distinta y reina la confusión y los procesos desorganizados, porque no ha habido una planificación estratégica de la institución y se hacen manuales independientes, con el apoyo de la oficina de planeación, pero no se piensan y diseñan los procesos de manera sistémica.” (Académica 2).

“Los celos al interior de las dependencias de la PNC generan una duplicidad de esfuerzos que desgasta a los funcionarios y a la institución” (Policía 3).

“La promoción del personal de la PNC no se dio como lo establecía la ley. Hay categorías que no han existido, como por ejemplo la de Comisionado General, y se generaron muchos retrasos en las convocatorias de ascenso que se llevaron a cabo sin que

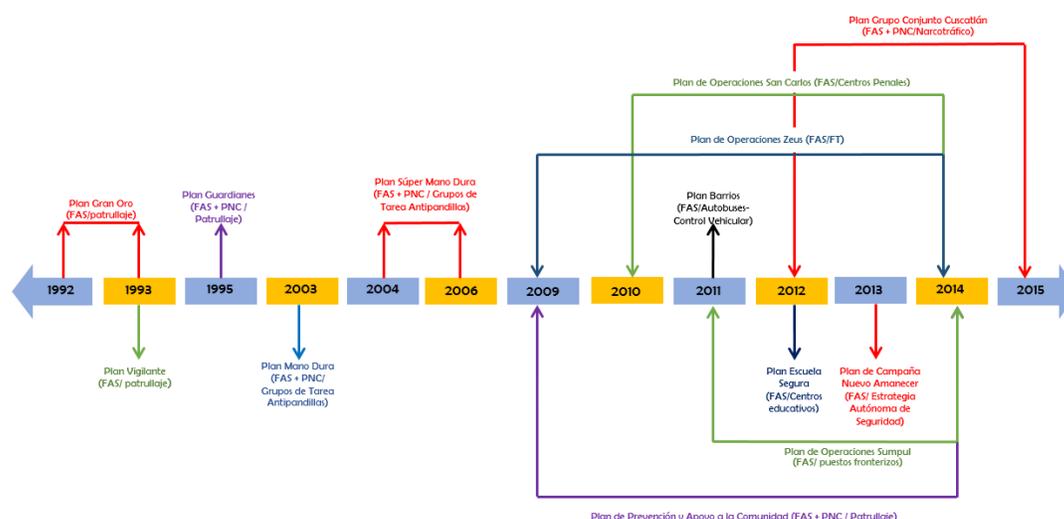
se hubiese previamente realizado una definición de funciones y puestos, ni siquiera ajustes salariales coherentes con las nuevas responsabilidades” (Académica 2).

La delimitación de las funciones policiales también demanda la separación orgánica y operativa de la policía y del Ejército, lo cual quedó definido en los APC y fue refrendado en la reforma constitucional de 1993, donde se estipuló que la Fuerza Armada (FAS) quedaría subordinada al poder civil y sus funciones se centrarían en la defensa de la soberanía del Estado (Art. 212), en lugar de la seguridad interna, al frente de la cual estaría la PNC. Sin embargo, en el Art. 168 se señaló la posibilidad de que en casos excepcionales, cuando el Presidente de la República lo considerara necesario, podría disponer de la FAS tras agotar “los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública” (20).

Dicha disposición sirvió de plataforma para la militarización de la seguridad pública y de la misma PNC durante la posguerra (Costa, 1999; Aguilar & Amaya, 2001; Aguilar, 2012, 2016). La superposición de funciones entre la PNC y el Ejército en El Salvador se presentó desde el día siguiente a la desmovilización del FMLN (16 de diciembre de 1992) y se ha mantenido vigente tras veinticinco años de reestructuración del esquema de seguridad pública del país, con la emisión de decretos legislativos y la formulación de diversos planes.

Inicialmente el Ejército estuvo vinculado en actividades de patrullaje independiente para custodiar zonas rurales y carreteras del país (Plan Grano de Oro y Plan Vigilante). Posteriormente, participaron en patrullajes preventivos conjuntos con la PNC (Plan Guardianes, Grupos de Apoyo a la Comunidad, Grupos de Tarea Antipandilla, Grupos de Tarea Conjunta) y fueron facultados para realizar acciones de intervención policial bajo la directriz de la PNC, como perseguir, capturar, desarticular pandillas y allanar viviendas (Plan Mano Dura, Plan Súper Mano Dura). Finalmente, estuvieron al frente de la ejecución de esquemas militares de seguridad pública independientes en barrios, escuelas, puestos de control vehicular, centros penales y puntos fronterizos (Planes de Operaciones Zeus, San Carlos, Sumpul y Plan Barrios), así como de la implementación de planes autónomos de seguridad diseñados exclusivamente por ellos (Plan de Campaña Nuevo Amanecer) (Gráfico 17).

Gráfico 17. Intervención del Ejército en asuntos de Seguridad Pública. El Salvador 1992-2015.



Fuente: elaboración propia con base en Aguilar, 2016.

Pese a que la superposición de funciones entre las FAS y la PNC ha estado presente a lo largo de todo el periodo de transición, entre 2009 y 2014 la competencia exclusiva de la PNC relacionada con la seguridad pública fue vulnerada considerablemente, puesto que los militares recuperaron transitoriamente el control total de la seguridad interna del país. Este poder les fue conferido por el gobierno del Presidente Mauricio Funes a través de diversas acciones dentro de las que se destacan: 1) la existencia de unidades de inteligencia adscritas a la FAS (algo que se había excluido de la competencia militar en los APC); 2) la injerencia de militares en el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); 3) el intento de unificar todos los subsistemas de inteligencia de El Salvador (OIE, policial, penitenciaria y militar); 4) el incremento de gasto militar que sustentó la vinculación de un número creciente de militares en tareas de seguridad interna³⁰; 5) el funcionamiento de patrullas militares sin supeditación operativa a la PNC (Fuerzas de Tareas); 6) la creación de comandos militares y planes de intervención territorial autónomos en seguridad pública y; 7) la asignación de funciones propias de la labor policial a los militares, como la custodia perimetral de varias escuelas y centros penales, el control de la seguridad interna de las penitenciarías y centros de internamiento de menores, la implementación de planes de seguridad al interior del transporte

³⁰ El número de militares en asuntos de seguridad pública pasó de 897 en 2006 a 11.200 en 2014 y entre 2009 y 2013 el presupuesto asignado al ramo de la Defensa pasó de 135 a 153 millones de dólares (Aguilar, 2016:77).

colectivo y el control de puntos fronterizos para la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y el tráfico ilegal de personas y mercancías (Aguilar, 2016; Resdal, 2012).

La remilitarización de la seguridad pública se presentó en el marco del primer gobierno de izquierda del país, que retornó a los militares a los puestos directivos de mayor envergadura con el nombramiento del General David Munguía Payés como Ministro de Seguridad Pública y Justicia entre noviembre de 2011 y junio de 2013, y del General Francisco Ramón Salinas como Director General de la PNC entre enero de 2012 y junio de 2013. No obstante, es importante destacar el papel desempeñado por la Corte Suprema de Justicia en defensa del espíritu de los acuerdos cuando en mayo de 2013 emitió un pronunciamiento de inconstitucionalidad obligándolos a retirarse de dichos cargos porque contravenía “por una parte, la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada (...) debido a que infringía la obligación de que la dirección de la PNC estuviera a cargo de autoridades civiles” (CSJ, 2013:38).

5.4. Dimensión 3. La carrera policial

En materia de promoción y ascenso los APC indicaron que los candidatos a ingresar a la PNC debían: 1) aprobar los cursos establecidos por la ANSP; 2) esperar a que se abrieran los concursos y; 3) cumplir con las exigencias específicas de cada categoría. La antigüedad se instituyó como criterio clave, puesto que para el nivel básico se requerían dos años y para los niveles ejecutivo y superior tres años. Del total de cupos disponibles para ingresar a los niveles ejecutivo y superior solo la mitad podían ser destinados a personal de la PNC y los restantes a personal externo, lo cual implicaba que "los mandos policiales competirían por los ascensos con personal ajeno al cuerpo, lo que los obligaría a mantener un espíritu de superación permanente y a no descuidar su preparación intelectual y académica. Además, permitiría fortalecer la PNC con elementos nuevos, provenientes del mundo civil, y asegurar que sólo los mejores llegaran a desempeñar las funciones de mayor responsabilidad” (Costa, 1999:123).

Con la Ley de la Carrera Policial de 1996 (decreto 773) que se encuentra vigente en la actualidad, se estableció que el personal policial sería profesional de carrera, definiendo

directrices relacionadas con las promociones, ascensos y terminación de la carrera policial³¹. Además, se reafirmó el escalafón policial definido en la Ley Orgánica de 1992, conformado por tres niveles cada uno con tres categorías. El nivel básico con las categorías de agente, cabo y sargento; el ejecutivo con subinspector, inspector e inspector jefe y; el superior con subcomisionado, comisionado y comisionado general.

La ley determinó que el ingreso a la PNC se haría solo en dos categorías, en el nivel básico como agente y en el ejecutivo como subinspector, tras aprobar el curso en la ANSP y contar con el visto bueno del Tribunal de Ingresos y Asensos de la PNC³². Al resto de categorías de nivel básico y ejecutivo, así como a las del nivel superior solo podría accederse mediante promoción y ascenso, cumpliendo con los requisitos académicos, el historial de servicios sin faltas graves o muy graves y la antigüedad³³. Lo anterior se estableció como un incentivo para promover la profesionalización de la carrera policial.

Según la Ley de la Carrera Policial la convocatoria para los ascensos debe realizarla el ministro del ramo a solicitud del director de la PNC. Los aspirantes deben participar en un concurso y aprobar un examen teórico práctico así como el curso de ascenso de la ANSP. El cupo disponible en cada curso será igual al número de plazas vacantes más el 20% y éstas le serán asignadas a quienes obtengan las más altas puntuaciones a lo largo del proceso, en función del peso porcentual que el ministro haya definido para cada etapa. Según el orden los ascendidos podrán escoger la plaza de su preferencia, excepto cuando éstas sean de libre designación. Quienes aprueben pero no alcancen a ascender lo harán en la medida en que existan vacantes.

Sin embargo, pese a que estos por menores fueron definidos en 1996, solo hasta el año 2000 se comenzaron a realizar cursos de ascenso, tras la emisión del reglamento de cursos de ascenso de la PNC y transcurridos quince años se graduaron 4.370 policías en esta modalidad en El Salvador (Cuadro 24). Lo anterior significó un fuerte obstáculo para que el

³¹ Esta se puede dar por cuatro vías: muerte; jubilación (voluntaria o forzada); renuncia; destitución; o incapacidad física o mental. El reingreso se contempla solo para algunos casos excepcionales.

³² Este tribunal está integrado por un jefe de estudios y un docente del área de humanística de la ANSP y por policías del nivel superior designados por el director con autorización del inspector general.

³³ Para ascender en el escalafón se requería antigüedad en la categoría inmediatamente anterior equivalente a dos años para cabo, 3 para sargento y comisionado general, 4 para subinspector, inspector e inspector jefe y 5 para subcomisionado y comisionado general (para esta última un requisito adicional es la defensa de una tesis inédita sobre seguridad pública).

personal de las primeras promociones fuera promovido según las disposiciones legales y obstaculizó los incentivos para una mayor profesionalización.

Cuadro 24. Número de graduados en cursos de Ascenso Policial. ANSP 2000-2015

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015	TOTAL
Mujeres	6	36	30	21	5	23	37	3	13	24	69	20	36	9	332
Hombres	49	529	561	394	38	370	318	28	89	196	893	220	278	75	4038
TOTAL	55	565	591	415	43	393	355	31	102	220	962	240	314	84	4370

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP

Al igual que los cursos de formación inicial impartidos por la ANSP, los de ascenso han sido objeto de alteraciones como consecuencia de las decisiones políticas que a través decretos legislativos emitidos para cada convocatoria han acotado los tiempos establecidos para su desarrollo. Según el Reglamento de Ascensos de la PNC estos cursos debían desarrollarse mínimo en siete meses (cinco teóricos y dos prácticos), salvo en el caso de ascenso a subinspector que debía ser de catorce meses (ocho teóricos y seis prácticos). Sin embargo, las decisiones políticas han justificado que su culminación se haya reducido en algunos casos a dos o tres meses principalmente en el nivel ejecutivo (IUDOP & ANSP, 2014). En este sentido, se observa que los policías que comparten una misma categoría se han sometido a procesos formativos ampliamente disimiles en términos de temporalidad y por supuesto de contenidos.

Otro aspecto relevante de los cursos de ascenso en El Salvador se relaciona con los contenidos que han sido variados incluso para la misma categoría. Por ejemplo, en el caso del ascenso a *subinspector*, han existido cuatro vías de acceso: promoción interna de agentes y cabos con título universitario; sargentos sin título; por homologación de cursos realizados en el extranjero y; por ingreso externo de civiles con títulos universitario y sin carrera policial.

Los primeros cursos de ascenso que se impartieron no se diferenciaban profundamente en términos de contenidos. Sin embargo, recientemente se ha avanzado en la capacitación en contenidos específicos para cursos de ascenso a las diversas categorías del nivel ejecutivo y superior. Según lo reconoce un funcionario de la ANSP “*en los primeros cursos de ascenso la diferencia sí era poca, al grado que los policías se quejaban y que decía*

que era más de lo mismo; en los últimos cursos se ha hecho el esfuerzo de ver la gradualidad. En el caso de Inspector a Inspector Jefe se han incorporado temas sobre investigación, trabajo de investigación, se ha enfatizado en que conozca de la experiencia la policía comunitaria. En el caso Subinspector a Inspector siempre administración de personal, control interno; es más administrativo” (IUDOP & ANSP, 2014: 40).

Una dificultad evidenciada para definir los contenidos ha estado ligada a la falta de claridad sobre las competencias que deben fortalecerse en los aspirantes a ascensos según la categoría para la cual apliquen. En este sentido es indispensable el dialogo concertado y continuo entre la PNC y la ANSP en torno a las funciones, responsabilidades y actividades que estos desempeñarán en cada nivel jerárquico. Según le indicó un miembro de la ANSP al IUDOP 2014, con respecto a dicha articulación:

No hay mucha, por el momento no. Como que nadie sabe darle el énfasis, para qué son los cursos de ascenso, si son solo un requisito y como tampoco está definido. Otro problema es la falta de definición de la policía de qué espera de cada mando. Si la ley Orgánica establece lo que debe hacer cada categoría; pero realmente eso no es una definición de qué es lo que espero yo que haga cada uno de ellos. Una delegación puede estar en manos de un Subinspector, de un Subcomisionado o un Comisionado no tienen criterios (47).

En términos de la valoración sobre la pertinencia y la calidad de los cursos de ascenso se destacan las apreciaciones de los policías del nivel ejecutivo. Por su parte, las críticas al respecto son más recurrentes en quienes integran el superior. Según el IUDOP y la ANSP (2014) esto se explica porque “el enfoque de los cursos ha estado dirigido fundamentalmente a fortalecer o dotar de conocimientos teóricos a los participantes, lo que debe conllevar a una redefinición de los contenidos, las estrategias metodológicas, las formas de evaluación y los enfoques de enseñanza, pues si bien es importante que los oficiales de policía cuenten con una base teórica sólida (...) la formación debe estar dirigida a fortalecer también el manejo de técnicas policiales, a dotar de habilidades y destrezas y a forjar las actitudes requeridas por un buen liderazgo” (48).

El componente de práctica policial de los cursos de ascenso ha sido el más afectado con la reducción de tiempos para la culminación de los cursos. Además, la valoración que los policías que las han realizado tienen sobre su enfoque y pertinencia es bastante crítica, pues consideran que resulta poco funcional para el desarrollo de nuevas competencias propias

de la categoría a la que aspiran. Al respecto un policía entrevistado indicó que *“las práctica a veces tenían que ver con la realización de las mismas actividades que normalmente hacíamos en otras categorías”*.

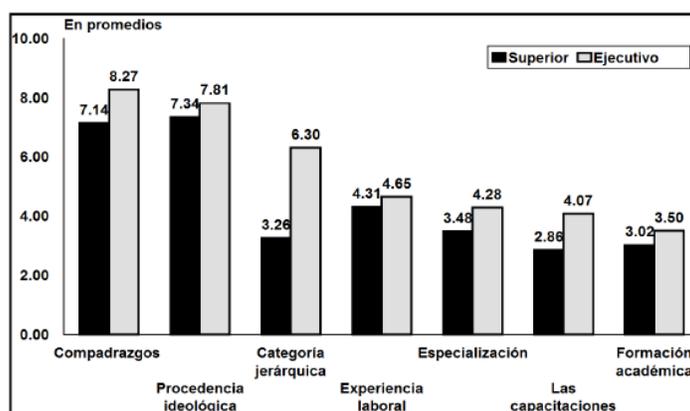
Un obstáculo de la carrera policial en El Salvador radica en el hecho de que muchos miembros de la planta policial no han podido realizar nunca un curso de ascenso pese a tener niveles educativos equivalentes a tecnologías, licenciaturas o ingenierías, lo cual implica que no han podido acceder a beneficios de ascenso pese a cumplir requisitos de antigüedad en el servicio, avanzar en el grado de profesionalización y tener incluso jefaturas bajo su responsabilidad. *“Las plazas de ascenso cuando se convocan, muy esporádicamente, son limitadísimas para el número elevado de policías que quieren ascender. Las capacitaciones se realizan, se cumple con el tiempo de servicio, se participa en cursos de formación continua y sin embargo no pueden ascender. Pasa y pasa el tiempo, años y años y si no se cuenta con un padrino político es imposible ascender”* (Policía entrevistado).

Desde luego, la aplicación estricta de la ley en materia de ascensos está muy alejada de la realidad que enfrenta un policía civil en El Salvador, lo cual genera desincentivos y afecta la calidad del desempeño laboral, máxime cuando las condiciones contextuales en las que operan presenta tantas amenazas para su integridad. *“Llevo años esperando ser ascendido y me he capacitado para lograrlo. Al principio había muchas expectativas cuando salió la ley y comenzaron a salir las convocatorias, pero con el paso del tiempo yo ya perdí la ilusión porque si uno no tiene un contacto en el nivel superior no tienen ninguna posibilidad de avanzar. Y es muy frustrante porque uno se juega la vida todos los días, sale de la casa, se despide de los hijos, de la familia y sabe que puede no regresar. ¿Usted que conoce al Ministro o al Comisionado Cotto no me podrá ayudar?”* (Policía entrevistado en julio de 2015).

La afirmación anterior coincide con los hallazgos del IUDOP y la ANSP (2014) que tras consultar a una muestra representativa de policías del nivel ejecutivo y superior concluyeron que los méritos profesionales no parecen ser determinantes en todos los casos para ascender a un nuevo puesto, sino más bien otros como la cercanía con las autoridades de turno o, incluso la procedencia ideológica de los oficiales, todo lo cual afecta profundamente los esfuerzos de profesionalización de la PNC (Gráfico 18). “Los resultados

son de nueva cuenta, contrarios a los principios básicos de administración de recursos humanos, que se utilizan en los procesos de promociones, especialmente en una profesión en el que hay una fuerte demanda de eficacia y efectividad. Es sumamente grave la percepción de los oficiales consultados y que los méritos y las competencias profesionales no sean los que tengan mayor peso a la hora de promover a alguien a un puesto de jefatura” (83).

Gráfico 18. Factores determinantes para el ascenso policial en El Salvador.



Fuente: IUDOP & ANSP, 2014, 85.

Finalmente, el estudio realizado por el IUDOP y la ANSP (2014) señala con preocupación el hecho de que varios de los policías del nivel ejecutivo y superior que tienen bajo su cargo jefaturas no cuentan con formación en asuntos administrativos que garanticen su buen desempeño. “El desempeño laboral puede verse afectado por un lado, por la motivación con que realizan su trabajo y por el otro, porque estos no cuentan con las herramientas necesarias para tener bajo su cargo, tareas de dirección, administración de recurso humano y planeación. Al respecto, es importante prever para este grupo espacios de formación alternativos que los mantengan actualizados en áreas primordiales de su trabajo” (56).

5.5. Apreciaciones finales

Si bien El Salvador cuenta con una institución encargada de la formación policial que ha venido consolidándose a lo largo de los años y ha desempeñado una labor de gran

envergadura durante el periodo transicional, ésta no ha estado exenta de cuestionamientos frente a la forma en que ha desarrollado su misión institucional y su capacidad para formar policías profesionales, puesto que desde sus orígenes ha estado expuesta a un contexto poco favorable para concretar dicho fin, principalmente por cinco razones: 1) la presión política para priorizar las metas cuantitativas de formación a las cualitativas, inicialmente por la necesidad de remplazar a las viejas estructuras policiales y posteriormente para hacer frente a la violencia delincencial; 2) el fuerte énfasis en la formación básica y la poca relevancia que se le ha dado a la especializada, lo que ha representado un obstáculo para la dignificación de la carrera policial; 3) la priorización de contenidos teóricos en detrimento del componente práctico; 4) la dificultad para formar perfiles policiales coherentes con los requerimiento de mediano y largo plazo de la PNC, lo cual se ha reflejado en la poca funcionalidad de los contenidos frente a las demandas de los cargos policiales; 5) la tendencia a la militarización que ha estado presente en la formación policial, dada la continua presión y presencia de militares o ex militares en la dirección del Ministerio al cual ha estado adscrita la ANSP y la vulneración del perfil civil en su dirección.

En consecuencia, los funcionarios de la PNC no cuentan con un nivel óptimo de formación dado que no han sido capacitados teórica y académicamente mediante un sistema pedagógico de máxima calidad, con contenidos formativos consecuentes con los respectivos niveles jerárquicos y las demandas propias de los cargos que desempeñan al interior de la PNC. Así mismo, el periodo de prácticas en los niveles iniciales de formación y en los cursos de formación continua no han sido consecuentes con una capacitación física y táctica de entrenamiento de alto nivel, lo cual ha obstaculizado la adquisición de habilidades, capacidades y competencias idóneas para el buen desempeño de la labor policial.

Sumado a ello las características del proceso formativo no han estado necesariamente ligadas de manera estrecha al modelo de policía democrática que desea formarse, puesto que el énfasis de la capacitación se ha centrado en bases legales y contenidos de técnica policial. Por su parte, las asignaturas de corte humanista, político y de contexto han tendido a perder importancia programática dentro de los pensum que han estado vigentes. Además, durante veinticuatro años la carrera policial estuvo diseñada, gestionada y administrada pedagógica y curricularmente por una Academia que careció de reconocimiento a nivel superior, lo cual solo logró subsanarse hasta el año 2016.

Sin embargo, se destaca el énfasis que la ANSP ha venido desarrollando en los años recientes en materia de género y vocación comunitaria, así como la suscripción de convenios con universidades y academias policiales nacionales e internacionales que diseñan, ejecutan y evalúan conjuntamente el pensum, el proceso y la duración de la formación, de los cuales se han desprendido adecuaciones y ajustes de valioso aporte.

Un grave problema radica en que se ha evidenciado que los perfiles de formación no son consecuentes con las funciones desempeñadas por los efectivos, es decir, que estos sean ubicados en los cargos o las áreas para las que se capacitaron, lo cual promoverá la especialización de la función policial soportada en la delimitación de las funciones propias de cada uno de los eslabones de la estructura orgánica de la institución.

Pese a la definición de funciones de cada una de las dependencias de la PNC con la generación de manuales de procesos y de características de los puestos aún es necesario continuar formalizando de manera más sistémica puesto que se evidencia duplicidad de esfuerzos, desorganización y confusión frente a las responsabilidades de cada procesos y promover las relaciones de tipo horizontal que permita a los funcionarios de la PNC rehusarse a realizar actividades y desempeñar roles que se encuentren fuera de su responsabilidad y que son definidos a discrecionalidad de los jefes. Debe evitarse en lo posible que los cuerpos policiales asuman funciones ajenas a las indicadas constitucionalmente.

La profesionalización de la PNC enfrenta aún el reto de lograr constituir una estructura en la cual las funciones, las labores y los perfiles policiales estén claramente distinguidos y diferenciados institucionalmente, que logren la integración y la complementariedad de los procesos.

Otro reto de la profesionalización de la PNC es la desvinculación de los militares de la seguridad pública en El Salvador, que ha sido una constante y no una excepción cuando situaciones comprometedoras de desorden público se ha presentado.

Cabe destacar la formalización de los procesos de selección del personal que accede a la ANSP, los cuales demandan un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos y antecedentes académicos y judiciales claramente definidos y diferenciados para cada nivel. También la academia cuenta con criterios e instrumentos para la evaluación de los postulantes, los cuales permiten identificar sus potencialidades y habilidades.

Aunque aún es necesario que los perfiles convocados se encuentren definidos en función de los conocimientos mínimos requeridos, las habilidades cognitivas, físicas, psicomotrices y psicosociales, así como las actitudes, las competencias y la disposición de los atributos personales para enfrentar las características intrínsecas de la función policial. En la delimitación de los procesos de selección en los que cada una de las etapas estén definidas y estandarizadas, así como criterios de evaluación y en los que se contemple la posibilidad de que puedan postularse diversos representantes de las clases sociales, independientemente de su raza, género, estrato económico y preferencia sexual.

En materia de formación continua se presentan deficiencias como el hecho de que no todos los funcionarios de la PNC han realizado cursos y también la generalidad de estos sin discriminar rangos jerárquicos. La limitadísima cantidad de policías con grado de formación de maestría y doctorado demuestran el poco apoyo y el limitado estímulo que se ha presentado para ascender a los efectivos a cargos orgánicos de mayor relevancia. Es más, la idea de que el ascenso no está determinado por la formación ni por la evaluación del desempeño sino los compadrazgos y otros elementos son los que más influyen en este asunto deteriora el fortalecimiento de la educación continua. y no se accede por mérito, en igualdad de oportunidades y por medio de procesos transparentes y equitativos.

En resumen, uno de los principales retos que tiene la PNC y la ANSP en lo relativo a los cursos de ascensos, es reestructurar los planes y programas de estudio de cada uno de los cursos, en función de los distintos roles y funciones que los oficiales de distintos niveles desempeñan en la práctica. Esto supone que los contenidos y enfoques metodológicos deben responder a las habilidades, conocimientos y actitudes que se busca fortalecer en cada nivel. A su vez, es fundamental mantener en todos los niveles, contenidos que han sido definidos como transversales en toda la formación policial tales como el enfoque de policía comunitaria, el género y los derechos humanos.

Finalmente, el predominio de factores no vinculados a la profesionalización, en la toma de decisiones relativas al nombramiento de las jefaturas contradice el enfoque de la carrera policial que se ha buscado instituir desde el surgimiento de la PNC. Evidenciando una vez más las contrariedades de los actores políticos en la democratización del cuerpo policial en El Salvador.

CAPÍTULO 6. VARIABLE EXPLICATIVA 2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA PNC

En este capítulo se analiza la segunda variable explicativa definida en el apartado metodológico de la tesis: la capacidad institucional de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Con ello se pretende identificar la habilidad o potencial que ésta posee para alcanzar sus objetivos misionales, enfrentando las dificultades que puedan entorpecer dicho fin y que están relacionadas tanto con aspectos técnicos, administrativos, organizativos y procedimentales, como con elementos contextuales, sociales, políticos y culturales que condicionan su capacidad para alcanzar los objetivos y las metas trazadas (Fukuda & Hill, 2002; Rosas, 2008; Ospina, 2002).

En aras de reflexionar sobre esta variable, en primer lugar se analiza la voluntad política de los gobiernos de El Salvador entre 1999 y 2014 para fortalecer y democratizar a la PNC, a través de la revisión de las políticas de seguridad y las reformas al esquema de seguridad pública que impulsaron, puesto que estas decisiones inciden de forma directa en el desempeño de la policía. Posteriormente, se revisan los recursos con los que ha contado la PNC a lo largo del periodo de observación para cumplir con su misión institucional y, finalmente, se analiza la capacidad de investigación del cuerpo de seguridad y la relevancia que dentro de su esquema de funcionamiento presenta el trabajo comunitario.

6.1. Dimensión 1. Voluntad Política

La capacidad institucional necesaria para impulsar un desempeño policial democrático está supeditada a la voluntad política para contribuir con la consolidación de una policía que opere bajo criterios de efectividad, legitimidad y legalidad, lo cual se refleja en las decisiones y acciones que en materia de política pública, régimen jurídico y reformas constitucionales relacionadas con el esquema de seguridad pública, se ponen en marcha en los países (Grindle, 1997, cit. en: Ospina, 2002; Forss & Venson, 2002).

Al respecto es importante resaltar que en El Salvador los gobiernos han centrado su intervención en materia de seguridad en esquemas de represión y *mano dura* frente a la violencia de tipo delincriminal que ha enfrentado el país durante el periodo de postconflicto, lo cual ha incidido de manera negativa en el proceso de democratización de la PNC, puesto que ninguno de los gobiernos democráticos pese a su diferente ideología han sido capaces de rescatar el sentido de esta institución en el marco de los acuerdos. Se puede entonces indicar que lo que ha predominado ha sido la desconfiguración de la reforma al esquema de seguridad pública del país, resultando afectado el carácter civil de la PNC y su legitimidad frente a la sociedad que no reconoce en ella una fuente de defensa de sus derechos, sino de vulneración de los mismos.

Pese a que no existen datos que permitan corroborar que la principal causa del deterioro de las condiciones de seguridad en El Salvador ha sido la expansión y consolidación del fenómeno de las pandillas³⁴, el gobierno y los medios de comunicación las han convertido en tema prioritario de las campañas políticas y de la agenda nacional de seguridad pública, justificando la implementación de políticas represivas y manodurista que han establecido unas disposiciones para que los miembros de la PNC operen de manera poco coherente y funcional para la democracia (Baby, Compagnon & González 2009; Aguilar 2004, 2006, 2008; FESPAD, 2006; FESPAD & CESPE, 2004; Aguilera, 2006; Aguilar & Carranza, 2008).

6.1.1. Gobierno de Francisco Flores Pérez- ARENA

Desde 1999, el Presidente Francisco Flores Pérez del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), anunció una política de seguridad ciudadana basada en la represión y la contención, con el objetivo de disminuir la incidencia de la criminalidad en el país, principalmente orientada a reducir las acciones delincriminales de las maras o

³⁴En la actualidad, la Mara Salvatrucha y la pandilla del Barrio 18 constituyen las dos agrupaciones pandilleras más representativas en la región del Triángulo de Centroamérica. Ambas surgen a inicios de los noventa, influenciadas por el retorno de pandilleros centroamericanos de los Ángeles, California, quienes fueron deportados y terminaron imponiendo paulatinamente las identidades pandilleras norteamericanas a las pandillas locales (Cruz, 2005). Tanto la Mara Salvatrucha como el Barrio 18 son en la práctica las dos pandillas hegemónicas que han sobrevivido y coexistido en el tiempo, aún cuando surgieron con posterioridad a muchas de las pandillas domésticas que ya existían en estos países desde finales de los ochenta.

pandillas, considerando que el solo hecho de pertenecer a estas organizaciones debía ser un delito castigado con duras penas. Desde ese momento se pusieron en marcha procedimientos de captura por parte de funcionarios de la PNC y el Ejército que desencadenaron en el encarcelamiento de cientos de jóvenes pertenecientes a estas agrupaciones, muchos de los cuales eran menores de edad, que en algunos casos, dada la declaración de discernimiento de adulto, terminaron en prisión compartiendo celdas con adultos responsables de graves delitos, es decir, con criminales judicializados (Gómez, 2010). Desde luego, estas disposiciones llevaron a la Policía a transgredir acuerdos internacionales de protección de menores, como la Convención de los Derechos del Niño.

Esta política conocida como Plan Mano Dura (PMD), inició el combate frontal del gobierno contra las pandillas, delineando un estilo altamente autoritario en el accionar policial sustentado en la aprobación de Proyectos de Ley, reformas al Código Penal, al Código Procesal Penal, la tipificación de nuevos delitos, el endurecimiento de las penas y la flexibilización de los procedimientos para juzgar y encarcelar a los integrantes de dichas agrupaciones. Si se tiene en cuenta que para la implementación del PMD, la PNC era el eje central al ser la encargada de perseguir, capturar y presentar ante la justicia al mayor número de pandilleros posibles, es comprensible que todos los cuestionamientos nacionales e internacionales que en torno a dicha política se gestaron, terminaran afectando de manera directa su desempeño democrático.

La expedición en 2003 de la Ley Antimaras (LAM), se percibió como una estrategia para combatir de manera directa la pertenencia a estos grupos y no como una estrategia integral para enfrentar el conjunto de acciones delictivas que acechaban a la población, lo cual implicó una posición gubernamental que focalizó la función policial en una de las tantas dimensiones que desestabilizaban los niveles de seguridad en el país, en detrimento de la efectividad de la policía. Además, esta Ley promovió una dura acción policial que dio como resultado el incremento de las capturas indiscriminadas de jóvenes que a juzgar por su apariencia y comportamiento eran considerados pandilleros, lo cual implicó un alto grado de subjetividad y discrecionalidad por parte de los policías, que solo basándose en criterios de imagen podían vulnerar transitoriamente los derechos fundamentales de los ciudadanos

con rasgos específicos, que dentro del imaginario colectivo atentaban contra el orden público (Aguilar, 2006; Gómez, 2010).

Las consecuencias de esta Ley tuvieron un efecto importante sobre las prácticas policiales, al facultar a los policías para operar bajo preceptos de discriminación por razón de imagen, en virtud de lo cual podían despojar esporádicamente a los ciudadanos de algunos derechos, sin certeza alguna de su vinculación con el delito y las contravenciones (Anexo 4). A su vez se promovió la instrumentalización de la venganza personal y se vulneró uno de los objetivos del Acuerdo de Paz orientado a la reducción de la intervención policial selectiva que caracterizó el desempeño de los antiguos cuerpos de seguridad durante el siglo XX.

Otro aspecto cuestionable de la LAM con respecto a la PNC fue que le dio poder significativo en los tribunales, al facultar en su Art. 30 a sus funcionarios para ser titulares en la acusación ante el Juez competente. Lo anterior, como lo sostuvo una académica entrevistada en el marco de esta tesis *“conllevó a que la investigación y el proceso de judicialización no se ajustara al derecho, en virtud del escaso conocimiento que la mayoría de los miembros de la PNC poseían sobre la materia y además resultó peligroso para cualquier ciudadano que tuviera un problema con algún policía, puesto que éste con facilidad podía hacerlo objeto de un proceso judicial”*.

Finalmente, otro efecto nocivo del PMD fue que contempló directamente la vinculación de funcionarios del Ejército en su implementación, mediante la creación de las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC), que revirtieron los procesos de desmilitarización de la seguridad pública en el país. Desde entonces se gubernamentalizó el apoyo de miembros del Ejército a las labores de la PNC, en la búsqueda del mantenimiento del orden público y el establecimiento de la paz ciudadana (Bonilla, 2015a). La LAM al tener tantos vicios de inconstitucionalidad fue declarada inexecutable en abril de 2004 y la Corte Suprema de Justicia *“incitó al presidente Flores a pedir disculpas públicas por promover una ley claramente contraria a la Constitución”* (Quezada & Martínez, 2008:2). A su vez, la Corte advirtió la imposibilidad de que en el país se volviera a emitir una ley enfocada a la lucha contra los pandilleros. Sin embargo, un día antes de su pronunciamiento, la Asamblea aprobó la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (LCAGAIE), la cual tenía como fin reemplazarla (Anexo 5).

La nueva Ley “padecía de los mismo vicios por los que se habría anulado la primera versión” (Aguilar & Carranza, 2008:14), puesto que se estableció como un régimen especial para el combate de las actividades delincuenciales de los grupos conocidos como Maras o Pandillas, que presentó, al igual que su antecesora, una definición tipificada de lo que eran estas agrupaciones y continuó aplicándose a todas las personas mayores de doce años que se encontraban dentro del territorio nacional, contemplando nuevamente la figura de habilitación de edad y penalizando el simple hecho de pertenecer a estos grupos.

6.1.2. Gobierno de Elías Antonio Saca- ARENA

En 2004, el Presidente Elías Antonio Saca del partido ARENA, anunció la implementación del Plan Súper Mano Dura (PSMD) como estrategia represiva orientada a la persecución de infractores, complementándola con planes de prevención y rehabilitación como la Mano Amiga³⁵ y la Mano Extendida³⁶. Así mismo, planteó el robustecimiento de la PNC con el objeto de mejorar su efectividad dentro de parámetros democráticos. En su Plan de Gobierno “País Seguro” (2004-2009), el Presidente reconoció la multicausalidad del fenómeno de la violencia y planteó un abordaje que trascendía al mantenimiento del orden público y la tranquilidad ciudadana (en donde la esfera policial era fundamental), con una visión más integral del desarrollo humano en la cual la participación ciudadana era clave en la prevención, el combate y la represión de la delincuencia (Anexo 7).

En el Plan se enfatizó en necesidad de formar un perfil policial más integral, por lo cual se requería fortalecer los procesos de selección y formación adelantados en la Academia Nacional de la Seguridad Pública (ANSP). Para garantizar el desempeño democrático de la PNC y desincentivar las malas prácticas se propuso endurecer las sanciones sobre las

³⁵ Orientado a prevenir, rehabilitar e insertar socialmente a los miembros de las pandillas que estuvieran dispuestos a dejar la agrupación y a no cometer actos violentos.

³⁶ Contempló la creación de internados para tratar problemas de drogadicción y alcoholismo; la generación de empleo mediante la incorporación de pandilleros a actividades laborales que requerían baja cualificación; la eliminación de tatuajes y la apertura de Granjas para tratar a pandilleros y a jóvenes en riesgo.

conductas ilegales así como robustecer el control disciplinario interno y externo, abriendo incluso espacio para que el ciudadano se estableciera como veedor de la función policial.

El Presidente Saca indicó que en su gobierno aumentarían el número de efectivos del cuerpo policial y la dotación de equipos sofisticados de cara a facilitar las labores de investigación y combate de la delincuencia, lo cual en teoría generaría un impacto importante en la sofisticación de los procedimientos implementados por el cuerpo policial y en la acumulación de pruebas que permitieran que el trabajo de inteligencia generará elementos probatorios para el proceso de judicialización de los capturados (Bonilla, 2015a).

Pese a lo anterior, la implementación del PSMD en agosto de 2004, representó una contrariedad con los propósitos anteriormente expuestos y permitió evidenciar que la política de seguridad pública continuaría caracterizándose por su enfoque represivo y punitivo, sustentado en el fuerte despliegue policial en contra del crimen organizado y el aumento de las sanciones a los delitos cometidos por dichas agrupaciones, pues el Plan señaló la necesidad de mantener la lucha frontal contra las pandillas, incluyendo como componente indispensable el apoyo de la Fuerza Armada Salvadoreña (FAS), a través de la creación de las Fuerzas de Tarea Antipandillas (GTA) y las Secciones Antipandillas (SEAP) en las diversas Delegaciones de la PNC.

Además, el Plan mediante el Decreto 118 de 2007, facultaría al Ejército para “efectuar operativos de seguridad ciudadana en conjunto con la PNC por un período de un año, posteriormente ampliado” (PNUD, 2009:198). En consecuencia, el gobierno de Saca, al igual que su antecesor gobierno contribuiría de manera contundente con la institucionalización del rol del Ejército en la construcción de seguridad pública en El Salvador. Y pese a que la misión del PSMD indicó que la PNC debía desempeñar un papel activo en la prevención y rehabilitación de jóvenes, su principal énfasis se centró en la persecución y la represión de pandilleros, en la medida en que orientó el trabajo policial hacia la generación de información y análisis de los delitos y contravenciones realizadas por éste colectivo en particular, lo que estimuló la existencia de un cuerpo policial sesgado e incompetente cuya labor de inteligencia desatendía la investigación en torno a las infracciones cometidas por otros victimarios, afectando la disminución de la violencia en todas sus manifestaciones.

Finalmente, dados los cuestionamientos sociales e institucionales que se generaron en materia de derechos humanos e inconstitucionalidad de estas disposiciones, se pusieron en marcha por parte del gobierno nacional programas de prevención y formación laboral que buscaban rehabilitar y resocializar a pandilleros. En el diseño, implementación y evaluación de estas iniciativas se vinculó de manera activa a la PNC.

Otra disposición legislativa formulada durante este gobierno fue la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) (Anexo 8), en aras de contribuir con el discurso internacional de lucha contra el terrorismo. Esta Ley definió como organizaciones terroristas a las “agrupaciones provistas de cierta estructura con vínculos estables o permanentes, jerarquía, disciplina y medios idóneos que a través de actos violentos o inhumanos pretenden infundir terror, inseguridad o alarma entre la población” (LECAT, 2006:2). La controversia no se hizo esperar, puesto que si bien las pandillas o maras no han sido denominadas terroristas, dicha definición encajaba perfectamente con lo que el gobierno y los medios de comunicación habían señalado que eran las pandillas, más aún cuando la estructura de estas se robusteció significativamente durante los últimos años³⁷. La Ley también estableció condenas más altas para veinticuatro delitos, varios de los cuales eran usualmente realizados por pandilleros, como el secuestro, la extorsión y el homicidio.

Por su parte, en los lineamientos penales y procesales de la LECAT, se facultó a la PNC y a la Fuerza Armada para interceptar cualquier tipo de medio de transporte aéreo, naval o terrestre, cuando existiera sospecha de que eran utilizados para la realización de delitos establecidos en ella (LECAT, 2006:23). “Lo anterior ratificó la ampliación y el fortalecimiento de la potestad de las instituciones de seguridad en el país, lo cual pudo repercutir en el uso injustificado y arbitrario de la fuerza pública” (Bonilla, 2015a:74).

Ante la polémica legislativa y social generada, varios funcionarios judiciales expusieron razones éticas para no aplicar estas disposiciones, impugnando sus vicios de inconstitucionalidad. Por ello, el gobierno en el año 2006 modificó la Ley de Procedimientos Constitucionales, tratando de evitar que los jueces se negaran a aplicar las leyes y obligándolos a contar con el respaldo de la CSJ para hacerlo. Sin embargo, “los jueces y

³⁷ Para profundizar al respecto consultar Aguilar 2004 y Aguilar & Carranzo, 2008.

magistrados que se negaron a aplicar las leyes antimaras por considerarlas contrarias al orden constitucional y a los Derechos Humanos, fueron víctimas de una campaña de desprestigio y acusados de favorecer a delincuentes. Esto generó pugnas entre los órganos del estado y agudizó los conflictos entre la policía y el órgano judicial, lo que debilitó fuertemente la institucionalidad en materia de justicia (Aguilar & Carranza, 2008:15).

Ante el incremento de las capturas de “pandilleros” se hizo necesario crear mecanismos más funcionales para el procesamiento de los arrestados, razón por la cual se emitió a finales de 2006 la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (LCCODRC). Este nuevo instrumento jurídico planteó la instauración de jueces y tribunales que se focalizaran en este tipo de delitos (Anexo 9). De esta manera, “se ratificó la facultad de los policías para utilizar, en el ejercicio de sus funciones, medios científicos y tecnológicos para documentar sus actuaciones, recolectar evidencias o pruebas fundamentales para el proceso de judicialización, pues dicha información sería valorada como elemento probatorio, mediante las reglas de la sana crítica” (Bonilla, 2012: 235).

6.1.3. Gobierno de Carlos Mauricio Funes Cartagena- FMLN.

En junio de 2009, por primera vez en la historia democrática de El Salvador, un candidato del partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Carlos Mauricio Funes Cartagena, asumiría la Presidencia del país. En su discurso de posesión reconocería que la democracia del país estaba viéndose afectada por el narcotráfico y el crimen organizado y enfatizando una vez más en la responsabilidad de las pandillas y de los jóvenes en este flagelo. Así mismo, reconocería la necesidad de reforzar el presupuesto y la efectividad de la PNC y de ejercer un control frontal sobre las malas prácticas policiales que desembocaban en la vinculación de funcionarios de la PNC con redes criminales y narcotraficantes.

Reconociendo el fracaso de las políticas nacionales y regionales de seguridad que habían implementado sus antecesores, propuso un cambio en el concepto de seguridad

pública y convocó a diversos sectores vinculados con el quehacer de la justicia y la seguridad a participar en las mesas de trabajo del Diálogo Social Abierto, en donde se determinaron los lineamientos estratégicos de su Plan de Gobierno 2009-2014 “*Cambio en El Salvador para Vivir Mejor*” y, posteriormente, en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSPC) de 2010.

En su Plan de Gobierno (Anexo 10), Funes reconoció como un desafío “poner punto final a la inseguridad de la población y a la impunidad, derrotar a la delincuencia y al crimen organizado, superar la violencia y el deterioro de las normas de convivencia social” (PG, 2009:4). Dicho objetivo debía alcanzarse dentro del marco de un gobierno constitucional y democrático en el cual las acciones para mejorar la seguridad pública rescataran la institucionalidad propuesta en los diálogos de paz.

Sin lugar a dudas, este fue un aporte significativo en aras de rescatar el espíritu democratizador de la PNC en el marco de los Acuerdos. Además, al enfatizar en la funcionalidad del buen desempeño policial como trípode de la economía, resultaba indispensable poner en marcha acciones para ampliar la capacidad operativa de la PNC, de manera que pudiera ser más efectiva, menos represiva y más preventiva.

A través de este Plan, construido con el aporte de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social³⁸, se perfilaron las intenciones del gobierno de fortalecer la supervisión y el control de las acciones del cuerpo policial, en la medida en que propuso trabajar en pos de incrementar la autonomía de la Inspectoría General de la PNC (IG-PNC), lo cual resultaba clave para la concreción de una policía sometida a mecanismos de control, supervisión y fiscalización más efectivos.

En este sentido, la estrategia de seguridad pública del Plan de Gobierno planteó un abordaje de trabajo integral para enfrentar la problemática de seguridad, soportada en los siguientes cuatro ejes: 1) prevención del delito y de la violencia social; 2) combate al delito e investigación criminal; 3) rehabilitación e inserción social y; 4) transformación y mejora del funcionamiento institucional. Sin embargo, contrario a lo impulsado por el FMLN en el

³⁸ Estas recomendaciones habían sido subestimadas por el gobierno de Saca y se encontraban condensadas en el documento *Seguridad y Paz, un Reto de País*.

texto final de los acuerdos, Funes respaldó el mandato constitucional que garantizaba la participación de efectivos militares en la construcción de la seguridad pública (PG, 2009:93). Lo anterior sería apenas un pincelazo de lo que realmente promovería Funes en torno a la Seguridad, que distó mucho del enfoque discursivo de su Plan de Gobierno.

En 2010, emitió la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio (LPPMGE), a pesar de que el pronunciamiento de la Corte en 2004 había prohibido la emisión de este tipo de instrumentos jurídicos en el país. Esta Ley prohibió “la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilícitas llamadas pandillas, maras o grupos de exterminio, tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha o Ms-13, Pandillas Dieciocho, Mara Maquina, Mara Mao Mao, Sobra Negra, XGN” (LPPMGE, 2010:4) y rompió con las expectativas de viraje de las políticas de seguridad en El Salvador, al focalizar la represión sobre el mismo colectivo que tradicionalmente había sido objeto de persecución policial.

La LPPMGE (Anexo 11), estableció la dirección de la Fiscalía General de la República (FGR) en la definición del énfasis investigativo que debía adelantarse por parte de la PNC, en torno a la recolección de evidencia y diligenciamiento de los expedientes en contra de las AAO, con el objetivo de promover el dictamen de la sanción, en lugar de tener que absolverlos. De igual forma, estableció límites para la persecución y procesamiento de menores de edad involucrados en pandillas, indicando que éstos debían ser remitidos al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), tras informar a la Procuraduría de General de la República. Este elemento resultó importante para limitar la discrecionalidad del trato policial con respecto a adultos y menores de edad, lo cual operó a favor de mejorar las prácticas policiales.

En el año 2010 también se presentó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSC), en la cual se incorporaron las recomendaciones derivadas de los talleres de análisis en los que participaron expertos y técnicos de instituciones relacionadas con el sector de la seguridad y la justicia³⁹. En consecuencia, se planteó como

³⁹ Estos talleres contaron con el apoyo del PNUD dentro del marco del Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción Social, financiado por el gobierno de España. Así mismo, para su formulación se tuvieron en cuenta los diagnósticos y recomendaciones que

una política de Estado que rompía la tradición cortoplacista de sus antecesoras y propuso un abordaje integral e interinstitucional para enfrentar la problemática (PNJSPC, 2010:18). Resulta interesante el énfasis que dicha política dio a la forma en que debían desarrollarse las acciones policiales, incentivando el establecimiento de relaciones armónicas con la sociedad con el objetivo de mejorar la imagen institucional y estimular lazos de confianza y fraternidad entre la ciudadanía y el cuerpo policial.

Las prácticas policiales deben suscitar acercamiento a la comunidad, prestigio institucional y confianza, y deben estar coordinadas con otras entidades operadoras del sistema de justicia y de derechos humanos. Los esfuerzos y los resultados deben orientarse a la calidad de la institución, profesionalizando la carrera policial y facilitando el bienestar de su personal (PNJSPC, 2010:38).

Desde este enfoque, construir seguridad debía ir de la mano con la garantía de los artículos 1, 2 y 68 de la Constitución, en los que se señala como fin del Estado la procura del bien común, la protección de los ciudadanos, del derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la seguridad, la armonía social, la paz y la tranquilidad interior. A su vez se destacaron los compromisos del Estado sobre lo acordado en La Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los cuales se establece el compromiso por el respeto de los derechos y libertades de todas las personas indistintamente de su raza, color, sexo, idioma, religión y/o posición política. Los principios rectores de la nueva política aumentaron las expectativas no solamente frente a la lucha contra la criminalidad sino también frente a la posibilidad de reforzar los objetivos básicos de la reforma policial en El Salvador (Anexo 12).

En cuanto al control del delito, la Política planteó la necesidad de combatirlo mediante el incremento de la capacidad institucional de la PNC que contribuyera a reforzar el Estado constitucional de derecho, para lo cual era indispensable optimizar la operatividad de la PNC y elevar su capacidad de respuesta, impulsando un modelo policial moderno, democrático e inclusivo que respondiera a las demandas de la comunidad por mejores niveles de seguridad y que “aplique las leyes en tareas de vigilancia, custodia, captura y otras

académicos, opositores y especialistas habían realizado a lo largo de la primera década del siglo XX y que habían sido desestimados por los gobiernos anteriores, los cuales enfatizaban en darle igual importancia tanto a la represión como a la prevención y la rehabilitación.

acciones policiales con respeto a la Constitución” (PNJSPC, 2010:37). Para ello, se abogó, según Bonilla (2015a), por:

1) mejorar los procesos de investigación criminal, recolección de evidencia y producción de pruebas sólidas, a través del fortalecimiento del trabajo interinstitucional y la generación de información de calidad; 2) reformar la inteligencia policial para estimular su eficiencia en la provisión de información y asesoría; 3) fortalecer las relaciones de la PNC con otros cuerpos policiales de la región; 4) retomar los modelos internacionales exitosos en la promoción de buenas prácticas policiales y cercanía con la comunidad civil; 5) crear nuevas unidades como los Centros de Monitoreo y Reacción (CEMOR) para mejorar su capacidad de respuesta; 6) mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias; 7) estimular la evaluación del accionar policial a través de indicadores cualitativos y cuantitativos; 8) fomentar la formación permanente del personal de la PNC y desarrollar cursos de ascensos en los diferentes niveles; 9) promover la administración eficiente de sus recursos; 10) rediseñar la estructura organizativa de la PNC, de sus puestos, procesos y procedimientos; 11) impulsar la centralización estratégica y la descentralización operativa y administrativa; 12) la reingeniería de los sistemas de información policial; 13) reformular los planes de formación de la ANSP con miras a la formación integral; 14) promover el aumento del número de mujeres que comienzan estudios policiales (77).

La política también abogó para que se revisaran modelos internacionales de servicio policial basados en la prevención del delito y la violencia. “En este sentido, orientó su estrategia en la creación de los Concejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), involucrando a otras instituciones de la administración pública de orden local y nacional y a la comunidad, en la identificación de los factores de riesgo de la criminalidad como base para el diseño de planes de acción” (Bonilla, 2015a:78).

El rol de la PNC en la prevención del delito se centró en el control del porte ilegal de armas, el consumo de alcohol y drogas y en la participación en los comités de diseño, seguimiento y evaluación de los planes y programas de prevención puestos en marcha, dentro del marco de las líneas de acción enfocadas en la reducción de los factores de riesgo, atención a la juventud, promoción de una cultura de paz, y la prevención y disminución de la violencia intrafamiliar, capacitando al personal en la atención de este tipo de víctimas.

En cuanto al eje estratégico de ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social se promovió el trato digno para los reclusos, basado en el apego a la ley y

a los derechos humanos, garantizándoles una convivencia ordenada y segura, así como la atención integral a sus necesidades físicas y psicológicas. Así mismo, se planteó como clave el fortalecimiento de los centros penales (CP); la reducción de la probabilidad de que desde ellos se dirigiese la comisión de delitos; la promoción de relaciones armónicas entre los internos y el personal penitenciario, el establecimiento de estímulos salariales para éstos; y la promoción de un modelo de cumplimiento de la pena favorable y coherente con los propósitos de reinserción y rehabilitación social.

En cuanto a las víctimas se abogó por la coordinación institucional para garantizar atención digna y especializada. Además, se propuso capacitar a los policías para tal fin y redefinir protocolos de atención que mejoraran los procesos hasta entonces implementados. El objetivo final de la Política “era ejercer una dirección estratégica de la seguridad pública que permitiera fijar prioridades, analizar las tendencias, diseñar estrategias, monitorear y evaluar el impacto de las políticas, rendir cuentas a la ciudadanía y fortalecer la relación entre las instituciones responsables del sector justicia y de seguridad” (Bonilla, 2015a:78).

Particularmente en torno a la PNC se destacó la importancia de garantizar un trabajo institucional coordinado y articulado con las demás entidades del Ministerio, de definir indicadores de gestión que facilitaran el monitorio de su desempeño y de poner en marcha estrategias para mejorar su capacidad operativa, así como para ampliar las competencias y grado de cualificación del personal. “Elaborar e implementar planes de equipamiento y fortalecimiento de recursos que permitan recuperar las instalaciones, las comunicaciones, la movilidad y la administración de las agencias dependientes del MJSP, con el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de fortalecer a la PNC y a los centros penitenciarios” (PNJSPC, 2010:58). Así mismo, señaló la necesidad de que, desde el MJSP con apoyo del Ministerio de Defensa, se establecieran directrices sobre los límites para la participación de la Fuerza Armada en la construcción de seguridad pública, de manera que ésta se contemplase de manera excepcional y en coherencia con los principios constitucionales.

Resultan además relevantes las medidas que la reestructuración institucional tomó para impulsar los mecanismos de control de malas prácticas del cuerpo policial, para lo cual promovió protocolos de ingreso de personal más estrictos, controles permanentes y mayores

sanciones a la corrupción, las infracciones, las faltas administrativas y los delitos cometidos por funcionarios policiales, así como el establecimiento de incentivos y premios a las buenas prácticas. Una medida adicional para dinamizar el *accountabilty* de la institución de seguridad fue la voluntad de traspasar la Inspectoría General (IG) de la PNC al MJSP, con el objetivo de independizar el ejercicio de control y ampliar sus facultades para la vigilancia de la ANSP, algo que rescataba el espíritu de los AP. Además enfatizó en el fortalecimiento del ente de control mediante la capacitación de su personal, la revisión de los perfiles de sus integrantes, el incremento de la capacidad y la calidad de las dependencias territoriales de la IG-PNC y la dotación de un sistema de información más efectivo.

En noviembre de 2010, mediante Decreto N° 520 fue emitida la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIVLVM). Esta Ley (Anexo 13) involucró a la PNC en la persecución y control de este tipo de violencia, así como en la atención a la mujer víctima y a sus familiares, para lo cual promovió la capacitación permanente de sus miembros en derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación. Además, señaló la necesidad de crear unidades de atención especializada para la mujer en cada una de las dependencias del cuerpo policial. Lo anterior resultó relevante en la medida en que este tipo de políticas permiten orientar las acciones policiales hacia la persecución de otro tipo de victimarios y protege a la población de una serie de actos de violencia que hasta entonces no habían sido formalmente tipificados, ni se habían establecido como prioritarios dentro de la política pública de seguridad.

Posteriormente, en marzo de 2011, se emitió la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas (LMCCCA), que se planteó con la finalidad de generar una cultura ciudadana soportada en el respeto, el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia, la resolución pacífica y alternativa de conflictos de convivencia y la promoción de una intervención judicial mínima, dando relevancia a las acciones administrativas de prevención y restauración del daño, sobre las acciones de carácter sancionatorio. La LMCCCA (Anexo 14), estableció a la PNC como institución responsable de hacer cumplir sus disposiciones, atribuyéndole responsabilidades como la participación en espacios de discusión sobre el fortalecimiento de la prevención de la violencia y convivencia ciudadana; la divulgación de sus disposiciones en las diferentes acciones y

planes operativos y; la provisión de información a los ciudadanos sobre las instancias y lugares en los que pueda resolver sus conflictos.

Otra apuesta importante del gobierno de Funes se dio en julio de 2011, cuando fue emitida la Política Nacional contra la Trata de Personas (PTP), que intentó diversificar los delitos a controlar y proteger, comprometiendo a la PNC con un rango de acción mucho más amplio, para lo cual sus miembros se enfrentaron a la necesidad de desarrollar y fortalecer sus competencias al respecto de la trata de persona. Así mismo, generó responsabilidades en materia de prevención y atención sobre el cuerpo policial, en la medida en que les solicitó informar, capacitar y orientar a la ciudadanía sobre el flagelo de la trata y dar un trato integral a sus víctimas.

Finalmente, en noviembre de 2012 se emitió la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV)⁴⁰, con el objetivo de impulsar un conjunto de medidas orientadas a disminuir los factores de riesgo a nivel local. Partiendo del hecho de que en El Salvador los principales factores de inseguridad obedecen a factores estructurales y culturales, a factores específicos como el tráfico de drogas y a factores institucionales y políticos, se diseñaron estrategias de prevención de orden primario, secundario y terciario, en el que primaban la articulación institucional, el trabajo conjunto entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y la participación ciudadana.

Dentro de la ENPV (Anexo 15) se contempló a la PNC como un actor clave en el impulso de la gestión preventiva cuyo rol radicaba en “acompañar los procesos de prevención de la violencia, articulándoles a los planes territoriales de control del delito” (ENPV, 2012:28). Para ello, era indispensable la integración del jefe de Delegación, subdelegación y/o del puesto de la PNC a los Comités Municipales de Prevención de la Violencia, con el objetivo, entre otras cosas, de coordinar la elaboración participativa del diagnóstico y el Plan

⁴⁰ Esta propuesta tenía como antecedente la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios (ENPSV) que se había presentado entre 2009 y 2010 con el objetivo de articular la política de seguridad y la política de desarrollo territorial. Sin embargo, el gobierno y el gabinete nacional de prevención consideraron indispensable replantearla, para lo cual contaron con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el desarrollo de “un proceso de consulta que a través de grupos focales con Comités Municipales de Prevención de Violencia, entrevistas en profundidad a funcionarios del Gabinete y talleres de trabajo con el equipo técnico del mismo, permitieron recoger opiniones, perspectivas y aportes para enriquecer y replantear la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia que finalmente se presentó”(ENPV, 2012: 8).

Municipal de Prevención de la Violencia (PMPV), y hacer seguimiento a los avances derivados de las acciones implementadas. También, la información con la que contaba la PNC y que debía proveer resultaba clave para la elaboración del diagnóstico municipal, así como en la articulación de la gestión policial con el criterio de prevención secundaria de la violencia en la lucha contra el delito.

Como hemos visto durante el gobierno de Mauricio Funes se plasmó en El Salvador “una política que incorporó el fortalecimiento policial, la independencia de los mecanismos de control y la proliferación de leyes (...) que establecían directrices y responsabilidades sobre el accionar policial orientadas a perseguir otro tipo de victimarios y atender una gama más amplia de víctimas” (Bonilla, 2015a:79).

Sin embargo, las amplias expectativas generadas por el gobierno no fueron consecuentes con lo que se evidenció en la práctica, tal como lo sostuvo un académico entrevistado en el marco de esta tesis en 2015:

“(...) durante el gobierno de Funes enfrentamos las más altas frustraciones, pues los tres gabinetes de seguridad que estuvieron vigentes implementaron acciones contrarias y poco consecuentes con los cambios prometidos. De hecho, se continuaron incrementando las sanciones de ciertos delitos y no se fortaleció a la PNC para luchar contra la delincuencia, sino que se ampliaron las facultades de la Fuerza Armada, quienes retornaron por completo al papel protagónico que en esta materia ostentaron históricamente. Funes, por ejemplo, les entregó el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública a los militares. Además, el mejoramiento de los indicadores de seguridad que se evidenció de manera temporal fue resultado de la tregua que el gobierno estableció con los líderes de las estructuras pandilleriles con fines político-electorales y no de una mayor efectividad de las políticas de seguridad. Finalmente, las pandillas ampliaron su dominio sobre el territorio y terminaron confrontando de manera abierta a las autoridades policiales”.

6.2. Dimensión 2: Recursos disponibles

Durante los tres periodos de gobierno vigentes entre 1999 y 2015, los presidentes manifestaron su respaldo al fortalecimiento de la PNC, no obstante, no todos contribuyeron en la misma proporción a la concreción de dicho objetivo. Si bien, en términos de personal policial es posible destacar que durante este periodo el crecimiento acumulado fue de 25,3%, pasando de contar con 17.725 policías para la prestación de su servicio en 1999 a 21.942 en

2015, no todos los años la plantilla de la PNC creció, por el contrario, en algunos de ellos la variación del personal fue negativa (2001, 2002, 2007 y 2015).

Como se puede evidenciar en el Cuadro 25, durante el gobierno de Francisco Flórez la plantilla policial se contrajo en términos acumulados en un 4,7%, ello en parte se explica porque como hemos mencionado anteriormente su Plan Mano Dura se soportó en la realización de tareas conjuntas con el Ejército, que vincularon a militares en los asuntos de seguridad pública restando importancia al mantenimiento o ampliación del número de policías. Por el contrario, durante el gobierno de Elías Antonio Saca, la plantilla policial en términos acumulados se expandió en un 10,2%, presentándose el mayor crecimiento durante los últimos años de su gobierno. Sin embargo, la mayor ampliación del personal policial se presentó durante el gobierno de Mauricio Funes, cuando la plantilla creció en términos acumulados en un 20,7%.

Cuadro 25. Personal policial por Rangos. El Salvador, 1999-2015

Año	Comisionado General	Comisionado	SubComi .	Inspector Jefes	Inspector	SubInspec.	Sargentos	Cabos	Agentes	TOTAL	CTO %
1999	0	0	85	0	0	245	916	1473	14506	17225	-
2000	0	0	66	0	0	212	815	1294	14923	17310	0,5
2001	0	19	54	0	27	235	772	1227	13849	16183	-6,5
2002	0	19	54	0	29	231	760	1198	13774	16065	-0,7
2003	0	18	47	0	67	225	708	1132	14161	16358	1,8
2004	0	26	46	0	98	216	694	1088	14225	16393	0,2
2005	0	28	45	0	100	286	666	1069	14436	16630	1,4
2006	0	29		0	98	325	635	1359	14246	16692	0,4
2007	0	27	42	0	92	314	577	1615	13798	16465	-1,4
2008	0	27	43	25	64	349	572	1603	14536	17219	4,6
2009	0	59	4	88	1	400	560	1597	15397	18106	5,4
2010	0	55	4	86	131	303	569	1585	16904	19637	8,5
2011	0	54	5	84	131	299	893	1718	17053	20237	3,2
2012	0	53	4	80	233	190	898	1700	17710	20868	3,2
2013	0	54	55	29	229	221	867	1693	18830	21978	5,3
2014	0	55	83	1	227	543	672	1638	18919	22138	0,7
2015	0	51	78	82	145	554	667	1614	18751	21942	-0,9

Fuente: elaboración propia con base en datos de la PNC

Pese a que no existe un porcentaje concreto que indique cuál es el crecimiento idóneo de la plantilla policial en un país, esta debe fundamentarse en el comportamiento del delito y la criminalidad a la que se enfrenta el cuerpo de seguridad. Como indicamos en capítulos anteriores, en El Salvador la criminalidad ha venido robusteciendo sus prácticas y ha experimentado oleadas alarmantes y si bien, el número de policías que enfrenta el fenómeno ha aumentado entre 1999 y 2015, este crecimiento no ha sido el esperado porque se han orientado recursos del Estado para financiar la vinculación de militares en actividades de seguridad pública. Además, en muchas localidades donde operan estaciones de la PNC, el

número de policías es muy inferior en comparación con el número de integrantes de pandillas, maras y bandas criminales a las que deben enfrentar, tal como lo señalaba en un entrevista un jefe de delegación *“nosotros aquí somos por mucho 25, pero en los barrios que custodiamos hay más de 200 pandilleros y mareros, que incluso están mejor armados que nosotros. ¿Qué podemos hacer?”*.

En esta misma línea, una académica entrevistada en el marco de esta tesis indicó al respecto del personal policial que *“sí ha aumentado el tamaño de la PNC, tanto en términos de las unidades y divisiones que la soportan, como en términos de personal. Sin embargo, lo que hemos evidenciado es que existen cuotas de poder político que han orientado recursos de la seguridad pública a favor de intereses militares, eso ha obstaculizado el fortalecimiento de la PNC en la medida y proporción que ésta lo ha requerido”*.

Si revisamos la evolución del presupuesto de la PNC se evidencia un incremento del 115%, pasando de 148.639.422 a 319.837.425 dólares entre 1999 y 2015. Si bien todos los gobiernos apuntaron a la necesidad de fortalecer la institución, en la Presidencia de Francisco Flores se observa una reducción acumulada del presupuesto de 9,7%. Por su parte, en la administración de Elías Antonio Saca el balance fue más positivo pues en términos acumulados el presupuesto se incrementó en 45,8%, siendo el 2008 el año más significativo en el que los recursos disponibles de la PNC crecieron en un 43,9%, no obstante, en algunos años de su periodo de gobierno la variación del presupuesto fue negativa como en el 2009 y en el 2006. Finalmente, durante el gobierno de Mauricio Funes el presupuesto de la PNC se incrementó hasta un acumulado de 40,2% (Cuadro 26).

Cuadro 26. Presupuesto en dólares de la PNC. El Salvador, 1999-2015

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO EN DÓLARES	VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO	VARIACIÓN PORCENTUAL
1999	148.639.422	-	-
2000	146.763.028	-1.876.394	-1,26%
2001	146.973.240	210.212	0,14%
2002	138.647.640	-8.325.600	-5,66%
2003	134.600.000	-4.047.640	-2,92%
2004	134.580.000	-20.000	-0,01%
2005	142.015.020	7.435.020	5,52%
2006	139.092.710	-2.922.310	-2,06%
2007	151.173.830	12.081.120	8,69%
2008	217.601.650	66.427.820	43,94%
2009	195.205.230	-22.396.420	-10,29%
2010	233.650.555	38.445.325	19,69%
2011	241.461.080	7.810.525	3,34%
2012	258.068.975	16.607.895	6,88%
2013	280.214.620	22.145.645	8,58%
2014	285.629.550	5.414.930	1,93%
2015	319.837.425	34.207.875	11,98%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC

El incremento presupuestario también coincide con el robustecimiento de la estructura de la PNC, puesto que entre 1999 y 2013 pasó de tener 27 unidades a 69 unidades. En el 2003 en el organigrama de la PNC se encontraba la Dirección General y seis Subdirecciones, la General, la de Administración y Finanzas, la del Área Operativa, la del Área de Investigaciones, la de Divisiones y la del Área de Seguridad Pública. En el 2004 se creó la Subdirección de Policía Rural y en el 2010 la de Tránsito Terrestre, ese mismo año se eliminó la subdirección de divisiones. Finalmente, en 2012 se crearon dos Subdirecciones nuevas, la de Antipandillas y la de Antiextorsiones (Cuadro 27).

La dirección y la Subdirección General aumentaron su número de unidades y dependencias de 23 a 29 entre 2003 y 2013, periodo en el cual se renombraron algunas unidades, desaparecieron otras y se crearon las unidades de proyectos, de cooperación y relaciones internacionales, de policía comunitaria, de atención ciudadana, de género, de auditoría interna, de acceso a la información pública, de adquisiciones y contrataciones institucionales y, de registro y de antecedentes policiales, entre otras. Sin embargo, es importante señalar que el personal adscrito a la Dirección y a la Subdirección General pasó de 848 en el 2003 a 636 en el 2013.

Cuadro 27. Personal por Unidades de la PNC. El Salvador, 2003-2013

2003		2013	
Dirección General	10	Dirección General	28
Div. Antinarcoáticos	271	Secr. Planificación, Coop. y Rel Inter.	3
Secretaría Ejecutiva	2	Unidad de Planeación Institucional	2
Secretaría General	2	Unidad de Proyectos	0
Unidad de Planeación Institucional	1	Unidad de Cooperación y Rel. Inter.	15
Unidad de Formación Profesional	10	Secretaría Técnica	13
Archivo Central	1	Centro de Formación y Capacitación Ints.	10
Disposiciones judiciales	2	Unidad de Archivo Central	25
Depto. de solvencias	6	Unidad de Registro y Antecedentes Policiales	10
ANSP	130	Secretaría de Relaciones con la Comunidad	8
Instrucción PIPI. COM. ANSP	28	Unidad de Policía Comunitaria	14
Inspectoría General	0	Unidad de Atención Ciudadana	8
Unidad de Asuntos Internos	42	Unidad de Género	7
Unidad de Control	56	Unidad de Auditoría Interna	0
Unidad de Invest. Disciplinaria	42	Inspectoría General	0
Unidad de Derechos Humanos	31	Unidad de Asuntos Internos	111
Secretaría de Rel. con la Comunidad	6	Unidad de Control	60
Unidad de Enlace Policial	3	Unidad de Invest. Disciplinaria	21
Unidad de Policía Comunitaria	7	Unidad de Derechos Humanos	66
Centro de Inteligencia Policial	137	Centro de Inteligencia Policial	163
Unidad de Operaciones y estadística	51	Tribunales	6
Total Dirección General	838	Unidad Jurídica	4
Subdirección General	9	Unidad Comunicaciones	2
Total Subdirección General	9	Unidad Acceso a la Información Pública	2
Subdirección de Admón. y Finanzas	8	Unidad Tecn. de Informa. y Teleco.	14
Div de Personal	7	Unidad Ejecutoria Financiera Institucional	0
Div de Logística	5	Unidad Adquisiciones y Contrataciones Insti.	1
Div de Informática	0	Total Dirección General	593
Div de Infraestructura	0	Subdirección General	13
Div de Bienestar Policial	28	COS Central	30
Dpto. de Servicios Médicos	44	Total Subdirección General	43
Total Subd. de Admón. y Finanzas	92	Subdirección de Investigaciones	19
Subdirección de Áreas Esp. Operativas	4	Unidad Análisis y Tratamiento de la Infor.	25
Div. Protección Personal Import.	249	Div. Elite Contra el Crimen	32
Div. Armas y Explosivos	81	División Antinarcoáticos	144
Unidad de Mantenimiento del Orden	292	División Central de Investigaciones	498
Grupo de Reacción Policial	66	Div. Policía Técnica y Científica	393
Grupo Aéreo Policial	0	División de INTERPOL	160
Total Subd. de Áreas Esp. Operativas	692	Total Subdirección de Investigaciones	1271
Subdirección Área de Investigaciones	10	Subdirección de Seguridad Pública	23
Div. Protección al transporte	143	Div. Seguridad Pública	22
Div. Elite Contra el Crimen	123	Div. Servicios Juveniles y Familia	23
Div. Puertos y Aeropuertos	368	Div. Policía de Turismo	91
Centro de Inteligencia Policial	229	Div. De Emergencia 911	109
Div. Regional Central de Investigaciones	138	Div. Registro y Control de Serv. Priv. De Segu.	29
Div. Regional Metropol. de Invest.	306	Div. Control Migratorio y Fiscal	27
Div. Regional Paracentral de Invest.	140	Central de Control Migratorio y Fiscal	112
Div. Regional Oriente de Investigaciones	189	Portuaria Acujutla	83
Div. Finanzas	852	Aeroportuaria	250
Div. Frontera	278	Portuaria La Unión	43
Div. Policía Técnica y Científica	239	Total Subdirección de Seguridad Pública	812
INTERPOL	28	Subdirección de Tránsito Terrestre	30
Total Subd. Área de Investigaciones	3043	Div. de Investigación de Accidentes de Tránsito	132
Subdirección TTO. TTE Y Divisiones	956	Div. de Control Vehicular	142
Subdirección Área de Seguridad Pública	5	Div. De Seguridad Vial	213
Div. Seguridad Pública	14	Div. De Educación Vial	39
Div. Servicios Juveniles y Familia	20	Total Subdirección de Tránsito Terrestre	556
Div. Comando Conj. de Seg. Púb.	7	Subdirección de Áreas Esp. Operativas	16
Div. DAC 911	47	Div. Protección Personalidades	392
Div. Policía Montada	62	Div. Armas y Explosivos	85
Div. Policía de Turismo	64	Div. Cumplimiento y Disposiciones Judiciales	114
Div. Marítima Policial	54	Div. De Protección a Víctimas y Testigos	58
Div. Servicios Priv. De Seguridad	25	Unidad de Mantenimiento del Orden	369
Div. Medio Ambiente	165	Grupo de Reacción Policial	126
Total Subd. Área de Seguridad Pública	463	Grupo Aéreo Policial	11
		Total Subdirección de Áreas Esp. Operativas	1171

Entre 2003 y 2013, la Subdirección de Administración y Finanzas, llamada solo de Administración desde el 2012, pasó de tener 7 divisiones en 2003 a 5 en 2013, por la eliminación en 2006 de la División de Servicios Médicos y, en el 2012, de la División de Informática y Telecomunicaciones. El personal adscrito esta Subdirección pasó de 92 en el 2003 a 130 en el 2013.

La Subdirección de Áreas Especializadas Operativas aumentaron su número de unidades y divisiones de 6 a 8 entre 2003 y 2013, periodo en el cual se renombraron algunas unidades, desaparecieron otras y se crearon de las divisiones de cumplimiento a disposiciones judiciales y de protección a víctimas y testigos. El personal adscrito esta Subdirección pasó de 692 en el 2003 a 1171 en el 2013.

La Subdirección de Investigación pasó de tener 13 divisiones o unidades en 2003 a 7 en 2013. Esta es una de las Subdirecciones que mayores transformaciones ha presentado a lo largo de la historia de la PNC, puesto que su estructura se modificó en 2004, 2006, 2008, 2011 y 2012, como resultado de que la actividad de investigación dejó de concentrarse para descentralizarse en las diversas delegaciones del país, lo relacionado con aspectos de transporte se configuró en una Subdirección aparte y se definieron divisiones menos específicas y mucho más generales. El personal adscrito esta Subdirección pasó de 3015 en el 2003 a 1271 en el 2013.

La Subdirección de Seguridad Pública aumentó su número de unidades y divisiones de 10 a 11 entre 2003 y 2013, periodo en el cual se renombraron algunas unidades, desaparecieron otras y se crearon de las divisiones de Emergencias 911 y de Control Migratorio y Fiscal. El personal adscrito esta Subdirección pasó de 463 en el 2003 a 812 en el 2013.

La Subdirección de Policía Rural, creada en 2004 ha mantenido tres divisiones hasta 2013, sin embargo el personal adscrito esta Subdirección pasó de 517 en el 2004 a 126 en el 2013. Así mismo, la Subdirección de Tránsito Terrestre, creada en 2010 ha mantenido las mismas cinco divisiones hasta 2013, sin embargo el personal adscrito esta Subdirección pasó de 687 en el 2010 a 556 en el 2013. Finalmente, las Subdirecciones de Antipandillas y de

Extorsiones creadas en el 2012 han mantenido las mismas divisiones y su personal ha variado en mínimas proporciones.

Sin embargo, pese al robustecimiento de la estructura de la PNC en la actualidad existen profundas limitaciones a las que se enfrentan los funcionarios de la institución. En el trabajo de campo realizado en el año 2015 cuando se visitaron varias Delegaciones en el país, se evidenció que la mayoría de las instalaciones son alquiladas y carecen de mobiliario suficiente. Hay dependencias en las que varios funcionarios cuentan con un solo computador, carecen de impresoras y los procedimientos de registro de información son manuales. Algunos policías entrevistados indicaron que en oportunidades no cuentan con los insumos básicos para operar, por ejemplo, recursos para *tanquear* los automotores o tinta para las impresoras. Incluso, en muchas de ellas es imposible realizar video conferencias, no solo porque no existen los equipos que lo faciliten sino porque el personal, incluso de rangos intermedios, desconoce el uso de las tecnologías.

Hay un hecho que llama profundamente la atención y es la situación que se registra en las Bartolinas de la PNC, en las cuales residen miles de salvadoreños que han sido capturados en flagrancia o tras una orden judicial, algunos de los cuales están a la espera de que se adelante el proceso judicial y otros que incluso ya están condenados, pero que dada la crisis penitenciaria del país no pueden ser trasladados a los centros penitenciarios. En el trabajo de campo realizado en el año 2015, se pudo constatar que un grupo importante de presos se encontraban en las bartolinas en condiciones de máxima vulneración de sus derechos humanos y por periodos incluso superiores a 2 años. Un grupo amplio de policías está dedicado a lo largo y ancho del país a custodiar las bartolinas y a revisar minuciosamente las raciones de comida que en repetidas oportunidades llevan a las bartolinas los familiares de los presos o los kits de aseo que estas mismas personas suministran dos veces al mes.

Esta es una situación que desgasta a la institución policial y la vincula con acciones que lesionan profundamente los derechos humanos, están en contra de ley y no son su competencia misional. Ante ello la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el hacinamiento en que se encuentran miles de detenidos en la bartolinas de la PNC, donde un metro cuadrado lo comparten tres personas o un sanitario lo comparten hasta 400 detenidos.

En la delegación policial de Soyapango en 2009, se constató que las bartolinas tienen capacidad para 75 detenidos pero habían más de 400.

Otros datos que revelan las carencias de los recursos disponibles con los que cuenta la PNC, se evidenciaron durante la elaboración del Plan Estratégico Institucional 2015-2019, cuando en el 2014 se realizaron 80 grupos focales con 1,183 funcionarios de todas las categorías policiales, de los cuales el 68,7% indicó que entre 2009 y 2014 no se atendió lo relacionado con el bienestar del personal y el 49% que no se había mejorado la infraestructura policial. Así mismo, cuando se indagó sobre el principal problema que tiene la PNC para atender efectivamente las necesidades de seguridad ciudadana, el 72.5% de los grupos focales señalaron la mala distribución de los recursos y el 69% la falta de recursos con los que cuenta la institución. Finalmente, el 100% de los participantes indicaron que para mejorar el desempeño de la PNC es necesario fortalecer el bienestar del personal policial, mejorar las condiciones de trabajo y asignar más recursos a la policía.

6.3. Dimensión 3: Investigación y trabajo comunitario

La política institucional de policía comunitaria se adoptó en El Salvador, como estrategia transversal en el año 2010, tras quedar definido en el Plan Estratégico Institucional 2009-2014, que para atender a las demandas que imponía al país la inseguridad y la criminalidad, la participación activa de la ciudadanía resultaba un elemento clave en el nuevo enfoque (PNC, 2010:5). Es así que el Plan, en el marco doctrinario de actuación y servicio indica que se hará uso del enfoque comunitario para prevenir el delito y, en el apartado de políticas, señala que la planificación del servicio deberá ser participativa, incorporando entre otras cosas las opiniones de la población. Finalmente, en la línea estratégica tres, titulada *prevención de delito y la violencia con participación ciudadana*, se ratifica este enfoque comunitario en todo el accionar institucional, atendiendo junto con la comunidad los diferentes factores de riesgo que pueden desencadenar en hechos de violencia y delincuencia. Para ello se definieron acciones operativas como: 1) la participación activa con gobiernos, las instituciones estatales, las organizaciones no gubernamentales, los actores locales y los líderes comunitarios en la prevención y; 2) la filosofía de policía comunitaria (PNC, 2010:7).

Si bien, los documentos posteriores generados en la PNC involucran la filosofía comunitaria promocionando el hecho de que este enfoque sea aplicado en todas las jefaturas y en todas las unidades policiales, el camino para consolidar el enfoque aún es largo. En el 2014 cuando se realizaron los grupos focales con el objeto de evaluar el nivel de cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2009-2014, el 63.7% destacó que se había logrado la prevención del delito con participación ciudadana y el 28.7% consideró que no se había mejorado el compromiso de las jefaturas policiales con la Filosofía de Policía Comunitaria (PNC, 2010:12). Sin embargo, durante el trabajo de campo realizado en 2015 se evidenció que en varias delegaciones pese a que había conciencia de que la PNC había adoptado el enfoque comunitario, muy pocos funcionarios se dedicaban a esa labor. Tal como lo indicó un policía “yo soy el encargado de la policía comunitaria en toda esta delegación y el único que conformo la unidad, no tengo ni oficina propia y hacer trabajo con la comunidad es muy bonito e importante para como dice usted mejorar la imagen de la institución, pero también es muy difícil y riesgoso por la desconfianza de la comunidad frente a la PNC y la desconfianza nuestra hacía la comunidad sobre todo en las zonas más peligrosas”.

Según Cruz, Aguilar & Vorobyeva (2017), en 2014 “el 24.3% de los salvadoreños respondieron que en su comunidad se implementa un plan de policía comunitaria y aproximadamente el mismo porcentaje manifestó conocer a los y las policías asignados a cuidar y atender su comunidad o barrio; (...) el 29.5% ha visto a la policía contribuyendo a las actividades de prevención; mientras que el 26.1% les ha visto relacionándose con los niños y jóvenes del barrio; el 25.3% ha observado a los policías conversando con los residentes; y tan solo el 19.1% ha presenciado a los policías asistiendo las reuniones de la comunidad” (42-43). Según los investigadores estos porcentajes son inferiores a los registrados en el año 2012, lo cual sugiere “una tendencia de reducción de la participación policial en la vida comunitaria a pesar de que el plan de la policía comunitaria empezó a implementarse de manera general en 2014” (Cruz, Aguilar & Vorobyeva, 2017:44).

Según este mismo estudio, el involucramiento policial en las comunidades es más frecuente en zonas vecinales de estratos bajos y medio bajos, así como en las localidades donde existe un plan de policía comunitaria (Cruz, Aguilar & Vorobyeva, 2017).

6.4. Apreciaciones finales

Entre 1999 y 2014 en El Salvador la formulación de políticas de seguridad pública estuvo caracterizada, en teoría, por dos tipos de tendencias. Podríamos identificar un primer periodo comprendido entre 1999 y 2009 en el cual los gobiernos de derecha declararon una guerra frontal contra las pandillas, incorporando directrices autoritarias e inconstitucionales a los planes de acción del cuerpo policial (periodo del manodurismo) y; un segundo periodo entre 2009-2014 en el que la llegada al poder de un candidato del partido de izquierda, planteó una renovación del concepto de seguridad pública, que si bien continuó promoviendo la persecución y el control de las pandillas, logró plasmar una política más integral incorporando en ella diversos elementos de la postura preventiva y generando propuestas legislativas que ampliaban el espectro tanto de las víctimas como de los victimarios. En consecuencia, se tipificaron nuevos delitos no asociados directamente a la actividad pandilleril y se estimuló la despolarización del accionar policial al responsabilizarlo de la prevención, el control y la represión de delitos y contravenciones de una gama más amplia de violencias (periodo del revés teórico del manodurismo).

Si retomamos las preguntas que orientaron la elaboración de este capítulo, es fundamental establecer qué implicaciones han tenido los lineamientos de las políticas públicas de seguridad ciudadana para el desempeño de la institución policial en El Salvador y determinar si éstas han sido coherentes y favorables para la consolidación de una policía democrática. Para ello, se presenta a continuación una serie de reflexiones en las que se soporta la hipótesis de que el manodurismo lesionó considerablemente la consolidación de los principios que soportaron el surgimiento de la PNC en el país y que solo una renovación del concepto de seguridad pública que complementó y, en teoría, revirtió hasta cierto punto la tendencia manodurista incorporó de forma significativa elementos claves para el impulso de unas directrices encaminadas a mejorar el desempeño policial en democracia.

Durante el inicio del período del manodurismo que se tradujo en represión policial y se soportó en Leyes draconianas que poseían serios vicios de inconstitucionalidad se generaron unos efectos considerablemente nocivos para la consolidación de una policía coherente con los principios democráticos y respetuosa de los derechos humanos y del orden

constitucional. Al ser la PNC la institución encargada de ejecutar las disposiciones de este tipo de políticas, tuvo que fundamentar la prestación de su servicio policial en disposiciones legislativas inconstitucionales que generaron un retroceso en los objetivos impulsados por la reforma policial en El Salvador.

En consecuencia, la política pública de seguridad de Francisco Flores basada en la contención fue desfavorable para la consolidación de una policía democrática por las siguientes razones:

1) El hecho de que los agentes de la PNC pudiesen por razones subjetivas apresar y presentar ante el juez ciudadanos que se encontrasen en el territorio nacional, propiciaba las malas prácticas policiales debido a que devolvía la potestad a dicha institución para restringir los derechos y libertades de los ciudadanos de manera arbitraria sin que los criterios de arresto respondieran necesariamente a la comisión de acciones antijurídicas penalmente establecidas.

2) Lesionaba la percepción ciudadana frente a la Policía por dos razones principalmente. En primer lugar, porque al tener una función de represión y persecución el objeto de su accionar estaba determinado por el número de capturas que estas debían ejecutar, muchas de las cuales podían realizarse en ausencia del delito, sin pruebas, sin razón⁴¹, lo cual podía incitar en los ciudadanos fuertes cuestionamientos sobre su accionar y recordar el rezago autoritario y discrecional con el que operaban los antiguos cuerpos de seguridad. También, la percepción sobre la efectividad de su servicio podría ponerse en tela de juicio en la medida en que el elevado número de capturas que realizaban bajo dichas condiciones, tendría como desenlace la liberación lo cual posiblemente generaría en la sociedad la idea de que las acciones policiales no tenían sentido ni impacto sobre la reducción de la criminalidad, en la medida en que quienes eran capturados gozaban finalmente de impunidad.

3) Le devolvió poder a la PNC, legitimando que su desempeño policial se caracterizara, en parte, por la violación de los derechos humanos y constitucionales, como es

⁴¹ "Para febrero de 2004 se habían capturado 9320 pandilleros desde que el inició del Plan y para agosto de 2004 la Policía Nacional reportó 19275 personas privadas de la libertad en el marco del mismo, de las cuales más de 90% tuvieron que ser liberadas en la primera parte del proceso" FEDAS (2004).

el caso del derecho a la igualdad, la vida, la libertad, la libre circulación en el territorio, la intimidad y la propia imagen, impactando de esta manera los principios democráticos de subordinación constitucional y civil que le dieron origen.

4) Limitó las facultades de la policía para operar frente a determinados grupos sociales, con el objeto reducir prácticas policiales discriminatorias y definió lineamientos para la prevención y el control del delito y las contravenciones perpetrados por otros tipos victimarios, reduciendo la impunidad que en torno a ellos se había generado.

5) Promocionó el hecho de que ciertas acciones de la institución policial vulneraran los derechos de los menores violando los Acuerdos Nacionales e Internacionales que había suscrito el país en materia de defensa de los derechos de la niñez y la juventud. Lo cual podría desacreditar su accionar y generar resentimientos en diversos sectores de la sociedad civil.

6) Rompió radicalmente con la división de funciones que se habían impulsado en los AP y facultó el trabajo conjunto entre militares y policías en aras de mantener el orden público y la paz ciudadana; lo cual es fuertemente cuestionable en la medida en que representa un fuerte retroceso en la concreción de los objetivos de la reforma policial y contamina el espíritu conciliador, intermediador de debe caracterizar su naturaleza de acción, con el de exterminio y liquidación del enemigo que rige el ejercicio militar.

7) Otorgó competencia a los policías para ser titulares de acusación ante el juez lo cual podría estimular la comisión de acciones arbitrarias, de abuso de autoridad y discrecionales que desembocaban en la vulneración al debido proceso y en el deterioro de la subordinación al control civil, todo lo cual posiblemente afectaría la consolidación de una policía garante de los derechos de los ciudadanos y cercana a la sociedad civil.

Por su parte, durante el PSMD implementado por el Presidente Antonio Saca, los siete componentes desfavorables para la consolidación de una policía democrática, se vieron reforzados, profundizados e institucionalizados, a pesar de que la política pública de seguridad incorporó elementos relevantes e innovadores para la consolidación de un modelo policial más funcional con la democracia. En este sentido es posible resaltar que:

1) Diseñó, desde su PG, una estrategia para enfrentar las problemáticas de seguridad ciudadana soportada en el reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno, por lo que planteó un abordaje que trascendía a la esfera policial y que era un poco más integral. En ese mismo sentido, además de continuar incentivando la represión y persecución policial y promover las operaciones conjuntas entre la PNC y el Ejército, incorporó a las funciones policiales dos componentes claves para el proceso de democratización: trabajo comunitario y trabajo preventivo. En consecuencia, ambos componentes que estimulaban un accionar policial más sutil y cercano a la ciudadanía podía estimular el desarrollo de lazos de confianza y fraternidad entre la PNC y la sociedad civil favorables para mejorar su imagen, mejorar su legitimidad y contrarrestar los efectos nocivos de la represión.

2) Promocionó la participación de la PNC en el diseño, la implementación y la evaluación de planes y programas orientados a estimular la reinserción y la rehabilitación de niños y jóvenes.

3) Abogó por el fortalecimiento de los mecanismos de control disciplinario, promoviendo una estrategia de premios y castigos para el ejercicio policial. En consecuencia el endurecimiento de las penas y sanciones sobre las malas prácticas podría desincentivar la comisión de delitos, los actos de corrupción, las alianzas perversas con el crimen organizado, la vulneración de los códigos de conducta policial, el abuso de autoridad y la violación de los derechos humanos. También planteó la necesidad de promover una cultura de denuncia ciudadana frente a las infracciones cometidas por los policías y de ampliar los canales para que éstas pudieran hacerse efectivas.

4) Estimuló un mayor grado de profesionalización en la medida en que propuso el incremento de la rigurosidad en la selección y la formación de los policías, enfatizando en la necesidad de promover un perfil integral fundamentado en los valores sociales, humanos y democráticos.

5) Promovió el fortalecimiento institucional y tecnológico de la PNC, mediante el incremento de su plantilla de efectivos, así como la dotación de equipos sofisticados para la labor de investigación y el robustecimiento de los sistemas estadísticos criminológicos. Ello tendría un afecto importante sobre el desempeño del cuerpo policial en la medida en que

podía mejorar los resultados de inteligencia y generar más y mejorar elementos probatorios para el proceso de judicialización de los capturados.

Por su parte el quinquenio de gobierno de Mauricio Funes aunque presentó un nuevo concepto de seguridad pública que profundizó y amplió las iniciativas favorables de las políticas de Saca, no logró revertir radicalmente el componente represivo y autoritario principalmente por dos razones que no cambiaron, en materia de formulación de política, con respecto a sus antecesores (periodo del manedurismo) y que siguieron generando el mismo efecto negativo para la consolidación de una policía democrática:

1) Continúo favoreciendo y respaldando el accionar conjunto entre la PNC y el Ejército, pese a las diversas críticas y la fuerte polémica que dicha situación había generado en el país. Además, siendo la separación de las funciones de ambas instituciones uno de los puntos claves de la Reforma Política impulsada por el FMLN, era de esperar una posición contraria a la finalmente asumida.

2) Promovió una Ley para la Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio, cuyo carácter había sido vetado por la CSJ desde el año 2004, manteniendo a lo largo de su discurso activo el componente Antimaras.

Así mismo, continúo profundizando sobre algunos procesos que se habían iniciado con el gobierno de Saca y que como se indicó párrafos arriba eran fundamentales para la democratización de la PNC:

1) Planteó el fortalecimiento de la labor de inteligencia e investigación científica y la mejora en los sistemas de captación de denuncias del delito, como mecanismo para mejorar la efectividad de las PNC.

2) Determinó una mayor autonomía para la Inspectoría General de la PNC con el objeto de mejorar el accountability policial e instaurar un mecanismo de control disciplinario más independiente.

3) Abogó por fortalecer la formación en derechos humanos y democracia de los policías nacionales civiles y promover una mayor profesionalización y especialización de la PNC, definiendo planes de asenso soportados en la formación permanente.

4) Propició un servicio policial basado en el fomento de la prevención, la reinserción y la rehabilitación de pandilleros y mareros, donde la función policial debía volcarse a la protección de la vida y la integridad de quienes decidían desertar de estas agrupaciones.

5) Destacó la importancia de instaurar relaciones entre la PNC y la comunidad basadas en la confianza y el respeto, con el fin de promover el trabajo comunitario en el diseño, la implementación y la evaluación de planes estratégicos de intervención.

Sin embargo, es evidente el viraje y los aciertos de la política de seguridad pública de Funes en varios aspectos que repercuten diversos escenarios de la vida nacional, pero que solo analizarán en este caso las implicaciones que tiene sobre la PNC y sobre su desempeño, basándonos fundamentalmente en los marcos establecidos para la reforma institucional:

1) Convocó diversos organismos e instituciones especializadas en temas de seguridad y justicia para la elaboración conjunta y participativa de la Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública, teniendo en cuenta las recomendaciones que ellos habían hecho sobre la necesidad de redefinir el concepto de seguridad pública y desempolvar los principios rectores de la reforma policial impulsada en a comienzos de la década del noventa.

2) Incorporó en su discurso la necesidad de rescatar la institucionalidad propuesta en los diálogos de paz. En consecuencia, no justificó que las acciones policiales transgredieran los derechos constitucionales ni humanos en aras de la paz ciudadana, señalando que “la coerción legal institucional debe aplicarse como último recurso y de forma excepcional” (PG 2009:86) y promoviendo la utilización de mecanismo alternativos al uso de la fuerza, lo cual resultaba fundamental para promover las buenas prácticas policiales.

3) Promovió el establecimiento de un modelo de policía moderno, democrático, inclusivo, estableciendo mejoras en los salarios de los policías de cara a dignificar la carrera policial y la cuota de género en la institución.

6) Contempló la creación mecanismos de rendición de cuentas a través del establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública y enfatizó en la necesidad de generar indicadores cualitativos y cuantitativos para medir la efectividad del desempeño policial.

7) Impulsó la consolidación de un sistema integral de información de acceso público, con el objetivo de que la PNC operara bajo esquemas de transparencia y buen gobierno, de acuerdo con lo establecido en la ley nacional de acceso a la información pública. Esta situación es favorable para la democratización del cuerpo policial en la medida en que facilita el control social sobre su labor.

8) Promovió la articulación de la PNC con otros cuerpos policiales a nivel mundial, de manera que se diera entre ellos un intercambio de estrategias exitosas en materia de control pero sobre todo en prevención del delito.

9) Amplió las competencias de persecución del delito y las contravenciones por parte de la PNC, al comprometerlos no solo con la lucha de la violencia y la criminalidad ejercida por las pandillas y las maras, sino también con la violencia de género y la trata de personas, así como con el fortalecimiento del trabajo preventivo. Lo anterior resulta favorable para el desempeño policial en la medida en que rompe con las estrategias de focalización de la lucha contra un tipo específicos de victimarios y amplía la relevancia de atender una gama más amplia de violencias.

CAPÍTULO 7. VARIABLE EXPLICATIVA 3. ACCOUNTABILITY EN LA PNC

En este capítulo se analiza la tercera variable explicativa definida en el apartado metodológico de la tesis: el *accountability* al que ha estado sometida la Policía Nacional Civil de El Salvador. Con ello se pretende comprender la forma en que la PNC ha estado abierta a la inspección pública y ha sido capaz de implementar acciones de manera oportuna para prevenir, controlar y contener abusos de poder, irregularidades y actos de corrupción por parte de sus funcionarios durante 2003-2013.

En aras de reflexionar sobre esta variable, en primer lugar se analiza la cultura de rendición de cuentas de la institución. Posteriormente, se revisan los mecanismos de control interno y externo al que ha estado sometida la PNC durante el periodo de transición política y, finalmente, se presenta algunas apreciaciones finales.

7.1. Dimensión 1. Rendición de cuentas

La concepción democratizadora de la PNC implicaba su sometimiento a estándares de buen gobierno y transparencia en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la rendición de cuentas como una responsabilidad del quehacer policial no ha estado explícitamente contemplada en ninguna de las dos leyes orgánicas que han fundamentado la existencia del cuerpo de seguridad.

El Plan Estratégico Institucional de la PNC 2009-2014, contempló en su línea estratégica 7 “la definición de acciones orientadas a elevar la calidad del servicio, el respeto de los derechos humanos como eje transversal en la actuación policial y la rendición de cuentas sobre el trabajo y el desempeño policial. Asimismo, es necesario sistematizar acciones que permitan a la administración dar seguimiento y evaluar los resultados del proceso de planificación estratégica y operativa implementado” (PNC, 2009:30).

Dentro de las actividades específicas contempladas para cristalizar la rendición de cuentas de la institución se encontraba: 1) impulsar un programa de carácter informativo sobre las acciones policiales ejecutadas semanalmente; 2) realizar reuniones periódicas con

representantes de medios informativos; 3) fomentar la cultura de la transparencia en toda la operatividad policial frente a la población y cualquier entidad pública y/o privada; 4) gestionar el establecimiento de un convenio con transparencia internacional, a fin de que audite el servicio policial y; 5) utilizar como instrumento de rendición de cuentas las reuniones de las jefaturas y personal policial con las comunidades tanto urbanas como rurales (PNC, 2009).

Para cada una de estas actividades se definieron responsables, que en la mayoría de los casos eran la Secretaría de Comunicaciones, las dependencias policiales, las jefaturas policiales en todo el país y la Inspectoría General. Los indicadores establecidos fueron las reuniones, la gestión internacional, las jornadas de capacitación y los programas de divulgación. Las metas proyectadas a 2014 fueron: 1) poner en funcionamiento un programa de carácter informativo; 2) realizar una reunión mensual con medios de comunicación; 3) desarrollar dos jornadas al año de capacitación sobre la operatividad policial; 4) poner en marcha un convenio de transparencia internacional y; 5) hacer una rendición de cuentas semanal con las jefaturas, el personal policial y/o las comunidades (PNC, 2009).

Acceder a los informes anuales de la PNC para verificar el cumplimiento de las metas establecidas en materia de rendición de cuentas en El Salvador resulta engorroso, aunque es necesario destacar la relevancia del portal *transparencia.gob.sv*, de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, que se ha establecido como un sitio de acceso a información de más de 240 instituciones, en el que se encuentran documentos disponibles o aplicaciones para solicitud de información que debe ser atendida por la entidad correspondiente, a fin de dar respuesta en un plazo máximo de quince días. Este espacio es clave si se tiene en cuenta que en la página de la PNC no existe posibilidad alguna de acceder a documentos de rendición de cuentas, ni presentación de informes.

Sin embargo, en términos de la indagación que a través de *transparencia.gob.sv* se hizo a la PNC para conocer la evolución de los ejercicios de rendición de cuentas que se han venido desarrollando, la institución no presentó una relación clara del grado de cumplimiento de las metas establecidas en la línea estratégica 7 del PEI 2009-2014. De igual manera, la información sobre el grado de cumplimiento de las metas que aparece en el PEI de la PNC

2015-2019, tampoco presenta información detallada al respecto e indica que en la línea estratégica de rendición de cuentas se parte de una línea base (2014) de 45.9% (PNC, 2015:49).

Los datos entregados por la PNC sobre los foros de rendición de cuentas permiten concluir que la institución no cuenta con un registro y seguimiento de los ejercicios que al respecto han realizado, puesto que la única información suministrada para el periodo 1999-2013 resulta bastante incompleta, en la medida en que no está discriminada por años y solo se presenta para el caso de las dependencias de orden rural. En todo caso, en 14 años, 17 dependencias de la PNC solo realizaron 307 foros de rendición de cuentas, lo cual es un indicador alarmante para el caso de una policía funcional para la democracia (Cuadro 28).

Cuadro 28. Foros de rendición de cuentas de la PNC. El Salvador, 1999-2013

No.	DEPENDENCIA POLICIAL	FOROS DE RENDICION DE CUENTAS
1	SUBDIRECCIÓN DE POLICIA RURAL	0
2	DIVISION DE POLICIA MONTADA	25
3	BASE RURAL AHUCHAPÁN	6
4	BASE RURAL SONSONATE	9
5	BASE RURAL SAN SALVADOR SUR	13
6	BASE RURAL LA LIBERTAD	18
7	BASE RURAL SAN SALVADOR NORTE	3
8	BASE RURAL SAN MIGUEL	2
9	BASE RURAL USULUTÁN	5
10	BASE RURAL CABAÑAS	0
11	BASE RURAL CUSCATLÁN	0
12	BASE RURAL LA UNIÓN	0
13	BASE RURAL MORAZÁN	202
14	BASE RURAL CHALATENANGO	15
15	BASE RURAL SANTA ANA	0
16	BASE RURAL SAN VICENTE	7
17	BASE RURAL LA PAZ	2
TOTAL		307

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC

7.2. Dimensión 2 y Dimensión 3: Control interno y control externo

En los Acuerdos de Paz de Chapultepec se estableció la creación de la Inspectoría General (IG-PNC) como organismo de control, vigilancia y fiscalización del cuerpo de seguridad, concebida inicialmente como un órgano de control interno, dependiente de la Dirección General de la Policía. IG-PNC sería la encargada de supervisar el cumplimiento del marco legal en las áreas operativas y de gestión, así como de garantizar el

comportamiento de los miembros de la institución en consonancia con el respeto de los derechos humanos.

En 1992, la Ley Orgánica de la PNC positivó a la IG-PNC e indicó que el Inspector General debía ser nombrado por el Ministro del Ramo, tras el aval del máximo representante de la Fiscalía General y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (LOPNC, 1992). Dicha directriz representó un cambio en lo establecido en los Acuerdos, pues se contempló a la Inspectoría como un organismo de control externo con el objetivo de establecer un tipo de auditoría que redujera “la desconfianza (...) sobre la capacidad de la PNC para autorregularse y el temor de que en la nueva institución se retomaran los vicios del pasado. Se creía que disponiendo de un ente de control externo que respondiera a nivel ministerial, se iba a poder garantizar de una manera efectiva la transparencia y la objetividad de la supervisión del acción policial” (Gómez, 2017:178).

Como complemento a la labor de control externo ejercida por la IG-PNC, la Ley Orgánica dio origen a la Unidad de Control y a la Unidad de Investigaciones Disciplinarias, como entes de control interno de la PNC, dependientes de la Dirección General. También se creó el Tribunal Disciplinario como organismo sancionador. Según Hidalgo & Gómez (2003), estos sistemas de control en el ejercicio práctico duplicaron esfuerzos y funciones bajo mandos distintos y fueron incapaces de ejercer su labor fiscalizadora antes del despliegue de los primeros cuadros del cuerpo de seguridad, que culminó a principios de 1994, cuando los de control interno y externo no habían comenzado a operar⁴².

En el caso de la Inspectoría fue evidente desde el comienzo la falta de voluntad política para apoyar y fortalecer su labor fiscalizadora, pues fue el último ente de control en iniciar operaciones en septiembre de 1994, con unas limitaciones de personal significativas (9 funcionarios), alta inexperiencia, poca certeza sobre sus competencias y desarticulación con la labor adelantada por las unidades de control interno⁴³. Además, su labor se limitaba a

⁴² “La PNC inició su despliegue nacional en marzo de 1993, habiéndose finalizado a principios de 1994. La UID inició sus operaciones en marzo de 1994, seguida por la UC y el Tribunal Disciplinario respectivamente en mayo y junio del mismo año. La IG-PNC comenzó operaciones en septiembre de 1994” (Gómez, 2017:178).

⁴³ Solo hasta enero de 1995 cuando se emitió el Reglamento Interno de la IG se definieron sus competencias: “Vigilancia, inspección, control y verificación de las actuaciones y servicios operativos de la PNC y su funcionamiento; así como evaluar su eficacia y fomentar el sometimiento de la actividad policial a lo establecido por las leyes, reglamentos y procedimientos de actuación. También se le dio la facultad de recibir quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los servicios operativos, de gestión y de conducta policial. Además, competía al inspector general, garantizar la observancia estricta de los derechos humanos y proponer mejoras o modificaciones en la organización y

recomendar al Ministerio de Seguridad Pública acciones a emprender en asuntos disciplinarios, para que fueran trasladadas a la Dirección de la PNC.

La respuesta política e institucional al contexto de incremento delincencial en El Salvador de la postguerra, resultó también obstaculizando la labor fiscalizadora del quehacer policial, puesto que usualmente se “operaba bajo la concepción errónea de que la doctrina de derechos humanos limitaba la capacidad de la PNC para proteger a la ciudadanía. Ambos elementos incidieron en que los jefes policiales privilegiaran el desarrollo de actividades operativas en detrimento del control y supervisión de la conducta del personal policial” (Gómez, 2017:179).

Al final de la década de los noventa el sistema de control de la PNC estaba saturado por la limitación de recursos económicos y humanos con los que contaba y la ausencia de voluntad política para fortalecerlo. La IG-PNC no desempeñaba un papel protagónico en materia disciplinaria y se limitaba a ejercer labores de control y supervisión.

Lo anterior promovió una reforma al Régimen Disciplinario de la PNC en el año 2000, que buscaría darle mayor celeridad al sistema mediante acciones tales como: 1) los procesos disciplinarios pasaron de ser escritos a orales; 2) la IG-PNC debía velar por el cumplimiento del régimen disciplinario, controlar y ser parte de estos procesos; 3) los jefes de servicio iniciarían investigaciones disciplinarias, presentarían requerimientos ante los Tribunales y darían instrucción y sanción a faltas leves; 4) la Unidad de Asuntos Internos comenzaría a investigar faltas disciplinarias que pudieran constituirse como delito; 5) la IG-PNC sería la única entidad facultada para archivar expedientes e iniciar investigaciones disciplinarias con el apoyo de la Unidad de Investigaciones Disciplinarias y; 6) se crearía la Unidad de Derechos Humanos como ente de control interno, así como la Secretaría de Asuntos Disciplinarios encargada de la conducción de las diversas unidades de control al interior de la PNC.

Durante la vigencia de dicho régimen disciplinario los principales obstáculos a la labor de control y fiscalización de la PNC fueron: 1) la ausencia de capacitación del personal policial en la investigación de faltas, instrucción de casos y presentación de requerimientos

funcionamiento de los servicios o unidades policiales” (Gómez, 2017:179).

en audiencia; 2) el desconocimiento generalizado de la normativa disciplinaria en la PNC; 3) la prioridad que los jefes policiales dieron al trabajo operativo sobre el ámbito disciplinario; 4) la carencia de una sección disciplinaria que tramitara la investigación e instrucción de faltas al interior de las diversas unidades policiales; 5) la carencia de recursos humanos y materiales que padecían las pocas unidades policiales que contaban con una sección disciplinaria y; 6) los vacíos y contradicciones de la normatividad disciplinaria (Gómez, 2017).

A finales de 2001, con la emisión de una nueva Ley Orgánica de la PNC se promovieron unas modificaciones en términos de *accountability* policial en El Salvador que reestructuraron la posición de la IG-PNC en el Sistema de Seguridad Pública del país, al pasar a ser parte de la organización interna de la PNC, adscrita de la Dirección General, con asignación presupuestaria independiente e integrada por cuatro unidades: la de control, la de investigación disciplinaria, la de derechos humanos y la de asuntos internos.

La Inspectoría junto con la Unidad de Auditoría Interna (UAI) se establecieron como las dos dependencias con competencias de control policial interno en el país (LOPNC, 2002). La UAI encargada de supervisar el cumplimiento del marco legal en las áreas administrativas, financieras y de sistemas y la IG-PNC, encargada de controlar el comportamiento de los miembros operativos de la institución. Finalmente, complementando a estas dos instancias fiscalizadoras se encontraban los Tribunales Disciplinarios, como organismos sancionadores.

Las otras modificaciones importantes que se promovieron con la nueva Ley Orgánica fueron en torno al nombramiento de Inspector General, que recaería en el Director General de la PNC, previa aprobación del Fiscal General y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; la creación de un nuevo órgano de control externo, el Consejo de Ética Policial (CEP), conformado por cuatro miembros designados por el Presidente de la República y presidido por el Ministro de Seguridad Pública y; la formalización de las secciones disciplinarias en las unidades de policías cuyos jefes tenían facultad sancionadora, las cuales estarían bajo la supervisión de la IG-PNC (LOPNC, 2002).

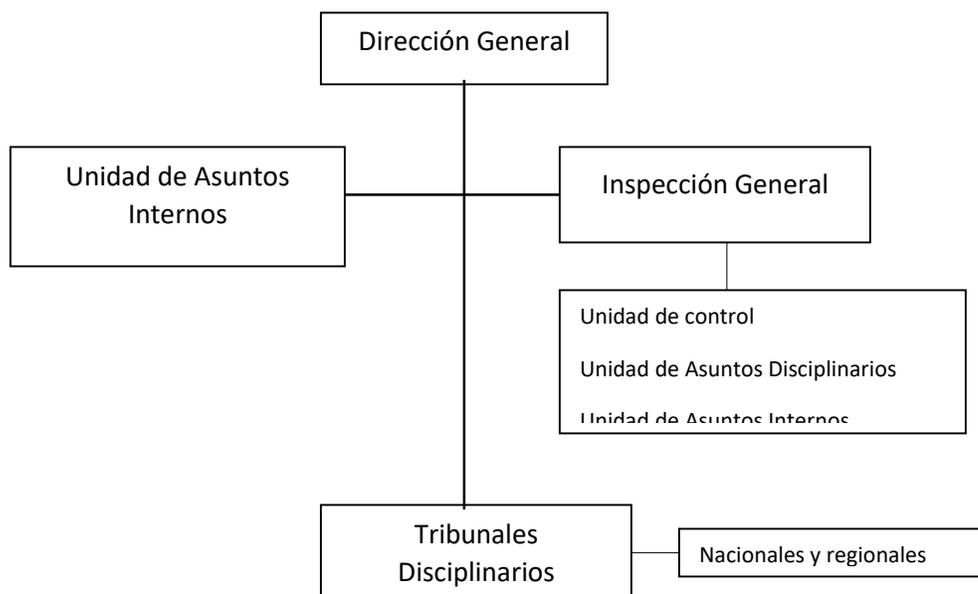
Es importante aclarar que el CEP comenzó a operar en el año 2004, como un órgano fiscalizador que no duplicaría las funciones de otras unidades cuya competencia es el control policial. Así mismo, no se concentraría en la revisión de casos particulares sino de

violaciones sistemáticas a los derechos humanos o irregularidades administrativas o financieras graves, casos en los cuales debería acudir a las unidades de control interno o a los organismos gubernamentales facultados para adelantar investigaciones al respecto.

Pese a la pérdida de autonomía e independencia, el sistema de control policial en El Salvador se fortaleció con dicha reforma, pues se redujo la duplicidad de funciones que lo había caracterizado, al facilitarse una mayor coordinación con las unidades de control interno, en la medida en que estas pasaron a depender de la IG-PNC. Además, se crearon las secciones disciplinarias en varias unidades del cuerpo de seguridad y se fortaleció la cultura de evaluación de la conducta y disciplina policial. La rendición de cuentas sobre las funciones que la IG-PNC desempeñaba comenzó hacerse de manera regular al Consejo de Ética Policial cada vez que era requerida. Finalmente, se estimuló la unificación de los criterios de interpretación y aplicación de la normativa policial y la mayor supervisión y control del servicio (Gómez, 2017).

En el año 2008 se emitió en El Salvador una nueva Ley Disciplinaria que reforzó las facultades de la IG-PNC, instándola a iniciar la investigación disciplinaria, presentar requerimiento al Tribunal Disciplinario, controlar los procesos, interponer apelaciones, ordenar el archivo de diligencias, estar a cargo de la UID y ser asistida por las secciones de investigación disciplinar. De igual forma, se regularon aspectos relacionados con el traslado del personal de las secciones disciplinarias quienes podían ser nombrados en instancias sancionadoras, pero requerían aprobación de la IG-PNC si iban a ser trasladados a otras dependencias. También se crearon los sancionadores, “a quienes las instancias o jefes con competencia sancionadora podían encargar la investigación de un caso y debían tener un cargo igual o superior al investigado” (Arias & Zuñiga, 2008: 60).

Gráfico 19. Organigrama del sistema de control interno de la PNC. El Salvador, 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en Arias & Zuñiga, 2008.

Es importante señalar que a lo largo del periodo de estudio 2003-2013, la Unidad de Asuntos Internos incrementó su personal en 164%, pasando de 42 funcionarios en 2003 a 111 en 2013. También fue significativo el incremento del personal de la Unidad de Derechos Humanos, que fue del 112% durante el mismo periodo de tiempo. Por su parte, la Unidad de Investigación Disciplinaria redujo su personal en un 50%, pasando de contar en el 2003 con 42 funcionarios a 21 en el 2013 (Cuadro 29). Sin embargo, la IG-PNC pudo fortalecerse en recursos humanos con la red de secciones disciplinarias que en 2009 fue de 152, con 216 miembros (Gómez, 2017).

Cuadro 29. Personal por Unidades de Control Interno de la PNC. El Salvador, 2003-2013

UNIDADES POLICIALES	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var.	Var. %
IG-PNC	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0%
UAI	42	40	38	54	54	50	50	52	51	111	69	164%
UC	56	59	43	39	39	43	89	96	108	60	4	7%
UID	42	36	34	33	33	34	46	45	62	21	-21	-50%
UDH	31	31	25	21	21	25	23	23	21	66	35	112%
TOTAL	171	166	140	147	147	152	208	219	243	258	87	50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC

Para los expertos en temas de control policial, este sistema de control interno de la PNC era “aparentemente completo y capaz de atender los problemas que le competen en todos los niveles y de implementar todas las etapas del proceso (admisión, procesamiento, disposición y revisión), (...) lo que da cuenta de la importancia que la disciplina tiene para la imagen de la institución” (Arias & Zuñiga, 2008: 60). Sin embargo, pese al robustecimiento del sistema, los cuestionamientos sobre su efectividad persistían. Bautista (2009) señaló que se evidenciaban influencias exógenas a la IG-PNC que obstaculizaban su labor, que habían inconsistencias en la normatividad disciplinaria que afectaba su funcionalidad, que los procedimientos eran muy lentos en la denuncia y la investigación y que el énfasis de la Inspectoría se había concentrado en el control disciplinario en detrimento de la fiscalización del servicio policial, desconociendo los señalamientos sociales e institucionales existentes en el país sobre la PNC.

Como se evidenció en capítulos anteriores, la PNC desde sus orígenes estuvo coartada por militares y ex funcionarios de los antiguos cuerpo de seguridad que lograron, con el apoyo del gobierno y pese a las denuncias de las Naciones Unidas, ingresar al nuevo cuerpo policial “sin siquiera haberse dado de baja del Ejército y sin pasar por los filtros para garantizar que no hubiesen estado involucrados en hechos criminales o en abusos contra los derechos humanos durante la guerra” (Silva, 2014:15). En 2009, bajo el gobierno del Partido Arena, estos aliados de la derecha salvadoreña controlaban la cúpula de la PNC al ocupar la mayoría de cargos de gran relevancia dentro la estructura de la institución y los organismos encargadas de realizar procesos de *accountability* policial habían sido incapaces de realizar controles efectivos.

La llegada al poder del gobierno de izquierda en 2009 rescató las denuncias que sobre corrupción y alianzas de miembros PNC con la criminalidad se habían emitido en 1994 durante el gobierno de Calderón Sol⁴⁴ y puso en marcha el tercer esfuerzo de depuración de la PNC. El primero de ellos se había dado en 2001, cuando el Director de la PNC, Mauricio Sandoval, logró que la Asamblea Legislativa lo facultara para participar en los procesos administrativos de remoción de agentes y oficiales por faltas disciplinarias. Tras varias

⁴⁴ El Presidente Calderón había manifestado públicamente la necesidad de fortalecer el control interno en la PNC puesto que aceptaba que el crimen organizado y la corrupción de los cuerpos de seguridad extinguidos de El Salvador aún estaba desplegada en el país (Silva, 1994).

destituciones la Corte Suprema de Justicia ordenó la reincorporación de los oficiales con pago retroactivo y posteriormente, la PDDH deslegitimó estas destituciones al cuestionar su imparcialidad y efectividad para dismantelar la red de articulación entre la PNC y el crimen organizado (PDDH, 2002).

El segundo intento de depuración se dio entre 2005 y 2006, bajo el gobierno de Antonio Saca, cuando por escándalos de vinculación de la PNC con las redes del narcotráfico el presidente se vio en la necesidad de destituir a su director, el General Ricardo Meneses, sin embargo, no prosperó un proceso judicial sobre el ex director, sino que fue nombrado en la Embajada de El Salvador en Washington, como diplomático.

Hasta entonces los intentos de depuración no tuvieron lugar al interior de las instituciones creadas para tal fin. Las razones de que la Inspectoría General no jugara un papel protagónico en este proceso radicó en que esta ocupó un lugar rezagado y pareciese haber sido “concebida para que no funcionara bien” (Silva, 2014:25). Tal como lo sostuvo un miembro de la IG-PNC en Santana, entrevistado en julio de 2015:

“Pese al esfuerzo que muchos hacemos para tratar de poner en marcha investigaciones contra funcionarios de la PNC altamente cuestionados los procesos no prosperan y no hemos logrado ser garantes de la transparencia, ni de la disciplina que debería caracterizar a la PNC porque no hemos tenido respaldo, ni apoyo, ni capacidad para soportar los procesos. En algunos casos son policías investigando a policías, en una estructura donde está claro que son los oficiales de alto rango los más salpicados, pero ¿quién se atreve a testificar en contra de ellos?”

Lo anterior coincide con lo que Silva (2014:25) registra en su libro “Infiltrados”, en torno a las declaraciones de la primera oficial responsable de la unidad de asuntos internos, Marta Uribe, quien indicaba en 1994 que “su oficina enfrentaba dos obstáculos esenciales: uno, los agentes que conocían sobre actos delictivos cometidos por sus compañeros y superiores no testificaban por temor; y dos, no había experticia técnica para sustentar los casos”. Dichos obstáculos permanecieron invariables hasta 2012, cuando la inspectora Zaira Navas, declaró sobre limitaciones de la IG-PNC en la misma línea.

Bajo el mandato del Ministro de Seguridad Pública, Manuel Melgar, la Inspectoría General de la PNC, Zaira Navas, puso en marcha el más ambicioso plan de depuración y

abrió varios expedientes contra oficiales de la PNC. Sin embargo, el Ministro Melgar fue reemplazado por un sucesor militar, el general David Munguía Payés, que había estado al frente del Ministerio de Defensa y con él otro general, Francisco Salinas, llegó a la dirección de la PNC. Este viraje radical en la máxima dirección ministerial e institucional culminó con la renuncia de la inspectora Navas y con la estrategia de depuración más ambiciosa puesta en marcha desde el nacimiento de la PNC. Además, Munguía y Salinas renombraron, con el aval del presidente, a oficiales altamente cuestionados en puestos claves de la cúpula policial (Silva, 2014).

Fue la presión política ejercida por la Asamblea Legislativa de El Salvador la que incidió en la labor adelantada en la Inspectoría, puesto que allí, la derecha constituyó una Comisión Especial para investigar a la inspectora Navas, quien había abierto expedientes a “dos directores, tres subdirectores, dos jefes de la División de Investigación Criminal, un jefe del Centro de Inteligencia Policial, tres Directores de la División Antinarcoóticos, dos Jefes del Grupo Especial Antinarcoóticos, el jefe del Centro Antipandillas Transnacional y varios Jefes Regionales” (Silva, 2014: 11-12). La mayoría de investigados habían pertenecido al Ejército y a los cuerpos de seguridad, por lo que se cuestionó la labor de la inspectora como persecución política basada en ideología. Sin embargo, también había oficiales del FMLN investigados. Además, varios de los investigados ya eran reincidentes en procesos de control en el gobierno de Arena de los que habían salido bien librados.

La labor de la Inspectora Navas había a septiembre de 2010 suspendido a más de 150 oficiales de la PNC, algo sin precedentes en el país, pero la presión política hacia la inspectora se incrementaba y voces a favor de su labor se alzaban en escenarios de gran relevancia, como es el caso de lo acontecido en la Cámara de Representantes de EE. UU, cuando el Congresista McGovern indicó que las acciones de la inspectora estaban enfrentándose a la presión política de la Asamblea al pretender desarticular la estructura de corrupción y crimen en la PNC, razón por la cual instó al Departamento de Estado y a la Embajada de Estados Unidos en San Salvador a apoyarla en su labor. Así mismo, la Corte Suprema de Justicia indicó en 2011 que la Comisión creada en la Asamblea era ilegal y ordenó su disolución (Silva, 2014). Sin embargo, cuando el legislativo falló en sus intentos, fue el ejecutivo el que obstruyó el ambicioso proceso de depuración al devolverle a los militares el control absoluto de la seguridad pública en el país y el nuevo inspector, Carlos Linares, cerró las

investigaciones “por no existir méritos para presentar petición razonada ante el tribunal disciplinario competente” (Silva, 2014:14).

Lo anterior demuestra que los mecanismos de control de la PNC fracasaron. Tal como lo sostuvo un investigador salvadoreño entrevistado en julio de 2015 el marco de esta tesis:

“Desde el inicio la PNC ha sido objeto de cuestionamientos, en parte porque la integraron desde el comienzo algunos miembros que no cumplían con el perfil propuesto y tardamos muchos años para que los entes de control pusieran en tela de juicio su permanencia en la institución, pese a que estuvieron comprometidos en escándalos de violación de derechos humanos y corrupción. Solo hasta hace muy poco, con la Inspectora Navas, estuvimos ante una oportunidad real de depuración que terminó frustrada por el mismo gobierno, lo que demostró que la PNC ha estado infestada con miembros contraproducentes para las buenas prácticas y que las herramientas de control interno y externo han carecido de eficacia, lamentablemente por la complicidad del mismo gobierno”.

7.3. Apreciaciones finales

Los mecanismos de control internos y externos de la PNC en El Salvador han estado vigentes durante la mayor parte del tiempo de existencia del cuerpo de seguridad. Es innegable el robustecimiento que estos entes de control han presentado a lo largo de los años, a través del incremento de sus recursos económicos, materiales y humanos. Además, las reformas a la Ley Orgánica de la PNC y al Régimen Disciplinario que tuvieron curso entre 1992 y 2013, tendieron a ampliar las facultades y competencias de los organismos de control para fortalecerlos.

No obstante, el *accountability* policial en el país no ha sido efectivo. Las razones que explican esta realidad han tenido una raíz determinante en la falta de voluntad política de los gobiernos democráticos para fortalecer y respaldar en sus esfuerzos a los órganos de control interno, así como de reconocer el valor de los ejercicios de control externos, como los impulsados por las Naciones Unidas y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que en varias oportunidades señalaron la vinculación de altos oficiales de la PNC con la violación de los derechos humanos, el crimen organizado y las redes de narcotráfico.

Estos esfuerzos gubernamentales por obstruir los procesos de *accountability* de la PNC estuvieron auspiciados tanto por el poder ejecutivo, como por el poder judicial de El

Salvador y se establecieron en complicidad con el control que desde el origen de la PNC tuvieron los militares y antiguos funcionarios de los cuerpos de seguridad, que al ingresar a la PNC se ubicaron en los puestos de mayor relevancia evitando el buen desempeño de la Unidad de Asuntos Internos, con el objeto de permanecer con el dominio de la institución policial. Es evidente que la injerencia militar se mantuvo vigente en el ejercicio de control interno a lo largo de los años y que la jefatura militar en el Ministerio de Seguridad Pública y en la PNC, ratificó su dominio sobre el cuerpo de seguridad.

Las políticas de seguridad impulsadas en el marco de la violencia criminal de la transición también terminaron lesionando los ejercicios de control interno de la PNC, pues facultaron algunas transgresiones de derechos humanos, generando conflictos con el régimen disciplinario que los entes de control debían garantizar. Las denuncias que la PDDH recibe contra funcionarios de la PNC ratifican el fracaso de los mecanismos de control internos que, entre otras cosas, carecen de capacidad operativa, no ofrecen recursos de investigación, les falta autonomía y son lentos en el trámite de los procesos disciplinarios.

Por su parte, los organismos de control externo no tienen capacidad de intervención sobre asuntos policiales y juegan un papel de fiscalización, a través de las exigencias de información a la PNC y a sus entes de control, la producción de informes y el despliegue de denuncias y recomendaciones de mejora, que en la mayoría de los casos no han tenido mayor incidencia, una vez más, por el desinterés político de darle valor a estos pronunciamientos.

Finalmente, es importante señalar que la PNC está aún lejos de apropiarse de una cultura de rendición de cuentas y de apertura a la mirada externa que facilite, por parte de diversos actores, el desarrollo de acciones de veeduría sobre su quehacer. En sus Planes estratégicos no se ha podido evidenciar compromisos transversales de rendición de cuentas y tan solo en algunas líneas estratégicas se contemplan indicadores de verificación de cumplimiento sobre estos asuntos.

CONCLUSIONES

En esta tesis doctoral, partiendo del reconocimiento de la simbiosis entre el desempeño policial y el régimen político, se diseñó un modelo de medición del desempeño policial en democracia, que puede resultar útil para los países que tienen interés en monitorear el reforzamiento, la afirmación y el robustecimiento de los principios elementales de la democracia en el accionar de sus cuerpos de seguridad. Para ello se creó el Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD) soportado en tres dimensiones claves de una policía en democracia, efectividad, legitimidad y legalidad. Junto al índice se propuso una batería de indicadores que permitiría medir cada una de estas dimensiones, las cuales al ser agregadas a través de un método matemático, darían como resultado el IDPD.

Adicionalmente, se diseñó un modelo explicativo que promovería la comprensión de los factores que incidirían en el hecho de que una policía pueda desempeñarse de manera más funcional y coherente con la democracia. En este sentido se han propuesto tres variables causales del desempeño policial democrático: la profesionalización, la capacidad institucional y el *accountability*, con sus consiguientes subdimensiones de análisis. En el caso de la profesionalización, se propuso la revisión de los procesos de selección y formación del personal policial, la delimitación de las funciones policiales y las características del régimen laboral del cuerpo de seguridad. Para la capacidad institucional se definió la revisión de los recursos disponibles con los que cuenta la institución, la voluntad política de los gobiernos para fortalecerla, su capacidad de investigación y su vocación de trabajo comunitario. Finalmente, para la revisión de la dimensión *accountability*, se revisaron los procesos de rendición de cuentas, los mecanismos de control policial internos y los mecanismos de control policial externos.

Tanto el modelo de medición como el modelo de explicación se aplicaron en el análisis de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, una institución creada en 1992 con un profundo espíritu democratizador, pilar del nuevo esquema de seguridad pública del país e ícono de las primeras reformas policiales en América Latina. Los resultados obtenidos en esta investigación demuestran que en El Salvador no se ha logrado reemplazar completamente el modelo policial de corte represivo, militarizado, centralizado y politizado

que estuvo vigente en los sucesivos regímenes militares que gobernaron al país durante gran parte del siglo XX. La consolidación de un cuerpo policial funcional y coherente con los principios democráticos sigue siendo un problema crítico en el país centroamericano, pues el modelo de policía vigente presenta amplios retos en materia de efectividad, legalidad y legitimidad.

Al medir la evolución del desempeño democrático de la PNC de El Salvador entre 2002 y 2013, pudo evidenciarse que los subíndices de efectividad estuvieron muy distantes de los niveles ideales (cerca de 0), puesto que en promedio durante el periodo de observación se ubicaron en 0,78, lo que denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática. Además, pese a las oscilaciones que presentó el subíndice, que obtuvo la mejor calificación en los años 2004 y 2005, con 0,71 respectivamente y, la peor en 2009 y 2010 con 0,85, nunca se ubicó por debajo de 0,66; rango a partir del cual la efectividad podría clasificarse como aceptable. Lo anterior implica que la PNC no ha sido capaz de cumplir con su misión principal de salvaguardar a los ciudadanos salvadoreños de las amenazas del crimen, la delincuencia y la violencia, a través del control, la contención y la prevención efectiva de estos flagelos.

Por su parte, el subíndice de legalidad policial presentó más variabilidad y una tendencia favorable a lo largo del tiempo. Sin embargo, durante la mayor parte del periodo fue palpable la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley, los derechos humanos y de los códigos de conducta policial, así como de la vinculación de ciertos funcionarios de la PNC con el delito y el crimen, principalmente en 2002, 2003, 2004, 2009 y 2010, cuando el subíndice se clasificó como malo. Así mismo, es importante resaltar que en cuatro años (2005, 2006, 2007 y 2013), el subíndice obtuvo valores iguales a 0,66, ubicándose en el límite de la clasificación entre legalidad policial mala o regular y, el valor más bajo se presentó en el 2012 (0,41), rango aún muy distante del ideal teórico como para definir las prácticas policiales en El Salvador respetuosas de la ley y del orden constitucional.

En el caso del subíndice de legitimidad policial, que presentó alta variabilidad entre 2002 y 2013, se destaca durante la mayor parte del periodo la preponderancia de valores muy distantes a los niveles ideales (cerca de 0), registrándose valores superiores a 0,66, con la peor calificación en el 2011 (0,92), lo cual refleja que generalmente la policía no ha sido

capaz de suscitar en los salvadoreños confianza y credibilidad. No obstante, cabe destacar que en tres años (2002, 2003 y 2005), este subíndice se ubicó en el límite de la clasificación entre legitimidad baja y media e incluso, en el 2004, registró un valor de 0,41.

De esta manera los resultados del IDPD permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que a lo largo de los doce años de análisis registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC bajo, registrándose los peores niveles en 2009 y 2010 (0,79) y las mejores valoraciones en el 2004 y 2012 (0,68 y 0,67), aún bastante distantes del ideal del desempeño policial democrático.

Las razones que explican las características del desempeño policial en El Salvador, están estrechamente relacionadas con el contexto político en el que ha operado y las directrices que, tras la firma de los Acuerdos de Paz, han implementado los diversos gobiernos en materia de seguridad pública, que han desvirtuado profundamente el sentido democratizador bajo el cual se gestó la PNC, pues han evidenciado una marcada resistencia a la renovación y una profunda desnaturalización de la reforma. La transición hacia un esquema de seguridad pública democrático desencadenó en el resquebrajamiento del dominio militar sobre los cuerpos de seguridad vigentes durante gran parte del siglo XX y, en la etapa de transición, las presiones del gobierno y del poder militar tradicional por la recuperación de dicha presencia y dominio han sido un gran obstáculo para la implementación de lo pactado.

La tendencia a la militarización ha estado presente desde la conformación inicial de la PNC. Como pudo evidenciarse, los primeros procesos de selección de personal estuvieron permeados por la intencionalidad del gobierno para entrelazar tramoyas que garantizaran la vinculación de miembros del Ejército en el nuevo cuerpo de seguridad y, en los años posteriores, la continua presión y presencia de militares o ex militares en la dirección del Ministerio al cual ha estado adscrita la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), ha lesionado profundamente la vocación civil de la PNC, al punto tal de que la máxima entidad rectora de la formación policial en El Salvador llegó a estar dirigida, en 2012, por un general del Ejército salvadoreño.

Las decisiones políticas también han incidido en la calidad de la formación policial en El Salvador, al priorizar las metas cuantitativas de formación sobre las cualitativas, inicialmente por la necesidad de remplazar a las viejas estructuras policiales y garantizar el despliegue territorial del nuevo cuerpo y, posteriormente, por hacer frente a la creciente violencia delincinencial, lo que conllevó a la reducción de los tiempo de formación con el fin de ampliar la planta policial de reacción.

Dicha reducción ha significado la priorización de contenidos teóricos en detrimento del componente práctico, lo que complejiza la preparación si se tiene en cuenta que la función policial demanda principalmente trabajo en campo. Adicional a ello, en la ANSP se ha priorizado en la formación básica sobre la especializada, lo que ha representado un obstáculo para la dignificación de la carrera policial, para el incremento de los niveles de cualificación, para la funcionalidad de los contenidos impartidos frente a los diversos cargos de la estructura policial y para las demandas propias del modelo de policía democrática que desea formarse, puesto que se ha enfatizado en la capacitación en bases legales y contenidos de técnica policial, secundando la importancia programática de corte humanista, político y de contexto.

La profesionalización de la PNC en El Salvador enfrenta aún el reto de constituir una estructura en la cual las funciones, las labores y los perfiles policiales estén claramente distinguidos y diferenciados institucionalmente y que logren la integración y la complementariedad de los procesos. Del mismo modo, en el marco del esquema de seguridad pública es indispensable abogar por la separación de las funciones de la policía y del Ejército, un principio básico de la reforma policial impulsada en el país, que no ha logrado concretarse debido a las decisiones políticas que durante el periodo de estudio se orientaron a promover acciones conjuntas entre los dos cuerpos de seguridad.

Las políticas de seguridad pública en El Salvador se soportaron en la formulación de leyes draconianas que poseían serios vicios de inconstitucionalidad, que como se pudo evidenciar, además de ser incapaces de controlar el fenómeno delictivo y criminal, generaron unos efectos considerablemente nocivos para la consolidación de una policía coherente con los principios democráticos y respetuosa de los derechos humanos y del orden constitucional.

La injerencia del Ejército en la seguridad pública auspiciada por los gobiernos que rigieron los destinos del país durante el periodo de estudio, incidió en los niveles de

capacidad de la institución policial para enfrentar el delito y la criminalidad, en la medida en que el los gobiernos financiaron la participación del Ejército en estos asuntos y direccionaron responsabilidades que recaían en la PNC. Si bien, los tres gobiernos manifestaron su respaldo al fortalecimiento de la policía no todos contribuyeron en la misma proporción al alcance del objetivo, ni en términos del tamaño de la plantilla policial, ni en términos de la infraestructura, ni de la dotación requerida para enfrentar estos flagelos.

Las políticas de seguridad centradas en la represión y la persecución desencadenaron en una profunda crisis penitenciaria, que tergiversó la misión de la PNC al comprometerla con la custodia de cientos de miles de reclusos que han permanecido durante largos periodos de tiempo en sus barotolinas, en condición de alta vulneración de sus derechos. Las nuevas responsabilidades de la PNC vincularon un número considerable de su personal con acciones que no eran directamente de su competencia, reduciendo su capacidad operativa para enfrentar la delincuencia y la criminalidad y comprometiendo su legitimidad, al hacerlos responsables indirectamente de la sistemática violación de los derechos humanos de los reclusos.

Finalmente, es importante destacar que el desempeño policial se ha visto lesionado por la imposibilidad de someter a la institución a un ejercicio de accountability interno y externo capaz de depurar, por un lado, los perfiles incompatibles con un modelo idóneo de policía en democracia, que desde la génesis de la institución se vincularon al cuerpo de seguridad y, por otro lado, a quienes a lo largo del tiempo han estado involucrados en redes de corrupción y criminalidad. Los mecanismos de control vigentes han sido incapaces de dar respuesta a la multiplicidad de voces que abogan por una depuración de la institución y ello ha tenido mucho que ver con la voluntad política manifiesta por quienes han gobernado a El Salvador durante el periodo de transición, tal como pudo evidenciarse en el capítulo sexto, pues cuando la Inspectoría General salió de su letargo y comenzó a develar los tentáculos de la corrupción en la institución una decisión gubernamental revocó de su cargo a quien estuvo dispuesta a depurarla.

Los resultados de este proceso de investigación sobre una de las instituciones del Estado menos estudiadas, la policía, incitan al debate sobre lo que la democracia requiere del cuerpo de seguridad y, a su vez, sobre lo que la ésta puede moldear en una institución policial

con miras a promover su desempeño funcional y coherente con los principios elementales del régimen.

Diseñar un modelo de medición y de explicación del desempeño policial en democracia es un aporte ambicioso, que sin lugar a dudas, representa un punto de partida para una, cada vez más profunda, reflexión sobre el tema y el reconocimiento de la importancia de la policía en los procesos de consolidación democrática. Este insumo puesto a disposición de las redes de conocimientos puede ser de gran utilidad para los organismos de gobierno, la sociedad y para la misma institución policial, que si está dispuesta a someterse a procesos serios, rigurosos y externos de evaluación, tendrá mayores posibilidades de avanzar en términos de profesionalización y democratización.

La pertinencia de este modelo radica en que facilita, mediante la realización de estudios comparados, la identificación de cuerpos policiales que presentan un grado mayor o menor de democratización en su desempeño, así como monitorear la evolución que estos presentan a lo largo del tiempo, identificando los factores determinantes para reforzar y mantener las buenas prácticas o para reemplazar aquellas que no han contribuido al cumplimiento de los objetivos trazados.

Para mejorar el modelo propuesto se requiere discernir sobre los diversos tipos de policías vigentes en democracia y sobre si es pertinente medirlas a todas a partir de un mismo rasero o adaptarlas a las diversas particularidades que las caracterizan. También es importante introducir el debate sobre cómo medir el desempeño policial democrático en el marco de las diversas formas de organización del Estado y cómo enfrentar el gran reto de la generación de información en los diversos países, con el objeto de contar con indicadores que permitan aplicar el modelo con sentido comparado. Finalmente, lo más importante es superar la resistencia de las instituciones policiales al escrutinio de cualquier mirada externa, un rasgo común en policías de diferentes tradiciones y contextos culturales, que subsiste en la actualidad y que desde luego, se instituye como un gran obstáculo para la democratización.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2016). El rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. En Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe (Ed.), *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrata*. San Salvador, El Salvador: Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe.
- (2012). La seguridad pública y los derechos humanos en El Salvador a dos décadas de Chapultepec. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (30), 71 - 83.
- (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, (16), 81 - 94. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/520/52001608.pdf>
- (2004). *La mano dura y las "políticas" de seguridad*. El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- , Amaya, E. & Martínez, J. (2001). *Información y gestión policial en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).
- & Carranza, M. (2008). *Las Maras y Pandillas como actores ilegales de la región*. El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Aguilera, G. (2006). Enfrentar la violencia con "mano dura": Políticas de contención en Centroamérica, Alianza Internacional para la Paz. Interpeace. *Pensamiento iberoamericano*, (2), 124-140. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873333>
- Aimar, V., González, G., Monteri, A. & Sozzo, M. (2005). Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe. En M. Sozzo (Ed.), *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos* (pp. 15-63). Santa Fe: Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Alcántara, M. (2008). La democracia en América Latina: calidad y rendimiento. *Revista Sistema*, (203-204), 125-147. Recuperado de: <http://campus.usal.es/~acpa/?q=node/47>

- (1999). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid, España: Tecnos.
- Alfaro, S. (2006). La Insurrección Campesina Indígena. En *El Salvador, Historia General*. San Salvador, El Salvador: Editorial Nuevo Enfoque.
- Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). (2004). *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*. El Salvador: Arena.
- Álvarez, A., López, M. & Morales, J. (1982). *El Salvador: la larga marcha del pueblo (1932-1982)*. Madrid, España: Editorial Revolución.
- Amaya, E. (2007). Quince años de reforma policial en El Salvador: avances y desafíos. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 127-144.
- (2006). Instituciones y políticas de seguridad en El Salvador. En: *Mapa centroamericano de instituciones de seguridad*. Guatemala: Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM).
- (2005). *Propuesta de Política Criminal y Seguridad Ciudadana para El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FESPAD Ediciones.
- Anderson, T. (2001). *El Salvador, 1932. Los sucesos políticos*. Biblioteca de Historia Salvadoreña. Concultura.
- Arévalo, L. C. (2011). *La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de policía comunitaria*. El Salvador: División de Estudios. Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).
- Arias, J. (1976). *El golpe del 21 de octubre de 1944*. San Salvador, El Salvador: Impresos Arte y Creación.
- Arias, P., Rosada-Granados, H. & Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Arias, P. & Zúñiga, L. (2008). *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: FLACSO-Chile.

- Armstrong, R. (1982). *El Salvador. El rostro de la Revolución*. El Salvador: UCA Editores.
- Armstrong, R. & Shenk, J. (1982). *El Salvador. The face of revolution*. Nueva York: South End Press.
- Arseneaux, C. L. (1999). The Military in Latin America: Defining the Road Ahead. En: J. Buxton & N. Phillips (Eds.), *Developments in Latin American Political Economy. States, Markets and Actors* (pp. 93-111). Manchester/New York: Manchester University Press.
- Artiaga, A. (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
- Asamblea Constituyente de El Salvador. (1983). *Decreto N° 38. Constitución de la República*. San Salvador, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2011). *Ley marco para la convivencia ciudadana y contravenciones administrativas*. [Decreto N° 661]. DO: 80. Tomo N° 391.
- (2011a). *Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres*. [Decreto N° 520]. DO: 2. Tomo N° 390. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-integral-para-una-vida-libre-de-violncia-para-las-mujeres>
- (2010). *Ley de proscripción de pandillas o maras o grupos de exterminio*. [Decreto N° 458]. DO: 169. Tomo N° 388. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-proscripcion-de-maras-pandillas-agrupaciones-asociaciones-y-organizaciones-de-naturaleza-criminal>
- (2007). *Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja*. [Decreto N° 190]. DO: 13. Tomo N° 374. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-contra-el-crimen-organizado-y-delitos-de-realizacion-compleja>
- (2006). *Ley especial contra actos de terrorismo*. [Decreto N° 108]. DO: 193. Tomo N° 373. Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-actos-de-terrorismo>

- (2001). *Ley orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. [Decreto N° 653]. DO: 240. Tomo N° 353. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10574.pdf?view=1>
- (1996). *Ley de la carrera policial*. [Decreto N° 773]. DO: 144. Tomo N° 332.
- (1992). *Ley orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública*. [Decreto N° 195]. DO: 42. Tomo N° 314. Recuperado de <http://www.ansp.gob.sv/wp-content/uploads/2015/11/LEY-ORGANICA-DE-LA-ACADEMIA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-PUBLICA.pdf>
- (1992a). *Ley para la procuraduría de la defensa de los Derechos Humanos*. [Decreto N° 183]. DO: 45. Tomo N° 314. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15973.pdf>
- Asociación para el Estudio y promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM). (2006). *Mapa centroamericano de instituciones de seguridad*. Guatemala: SEDEM.
- Baby, S., Compagnon, O., & González, E. (2009). *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX*. Madrid, España: Casa de Velázquez.
- Badiola, I. (2011). Función policial, democracia y accountability. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 2(2). Recuperado de <http://revistalogos.policia.edu.co/index.php/rlct/article/view/96/317>
- Ballbe, M. (1983). La policía y la Constitución. En J. M. Rico. (Ed.), *Policía y sociedad democrática*. Alianza Editorial.
- Barker, C. (2003). *Cultural Studies: Theory and Practice*. Estados Unidos: SAGE Publications.
- Barletta, G. (1992). Evolución de la imagen de la policía y nuevo condicionantes. Harlax, (6).
- Barreda, M. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. En *Actas IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (pp. 1-26). Recuperado de http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area04/GT05/02.pdf

- Barry, T. (1990). *El Salvador. A country guide*. Albuquerque, Nuevo México: The Inter-Hemispheric Education Resource Center.
- Basombrío, C. (1996). *La paz: valor y precio. Una visión comparativa para América Latina*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- Bayley, D. (2006). *Changing the guard: developing democratic police abroad*: Oxford University Press. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington D.C.: Department of Justice, National Institute of Justice, Issues in International Crime. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>
- (1999). *Policing: the World Stage*. In Mawby, R, I. (Ed), *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century*. London: Routledge.
- (1997). The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View. En *A Role for Democratic Policing, Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series*. Washington DC, EE.UU.: Foro de Investigación del Instituto Nacional de Justicia (National Institute for Justice).
- (1985). *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bailey, J. & Dammert, L. (Eds.). (2005). *Public security and police reform in the Americas*. University of Pittsburgh Pre.
- Bautista, F. J. (2009). *Breve diagnóstico para el desarrollo de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador: CHECCHI-USAID
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power (Issues in Political Theory)*. Palgrave Macmillan.
- Béjar, G. & Roggenbuck, S. (Eds.). (1995). *El Salvador a fin de siglo*. San Salvador, El Salvador: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Bello, C. (2008). La violencia en Colombia. Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX. *Revista Criminalidad*, 50(1), 73-84.
- Beltrán, A. (2007). *The Captive State. Organized crime and Human Rights en Latin America*. Washington D. C.: Associate for Organized Crime at the Washington Office on Latin America (WOLA). Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2008/02/WOLA-rpt-OrganizedCrimeFinal.pdf>
- Benítez, P. (2011). El Salvador, 1932: Los Cofrades Insurrectos. *Revista Cultura*, (105). El Salvador: Editorial Secretaría de Cultura de la Presidencia.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1983). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bonilla, M. E. (2015c). Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina. *Política, globalidad y ciudadanía*, 1(2), 25-40. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/15>
- (2015b). Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales. *Reflejación Política*, 17(33), 108-120. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11040046009.pdf>
- (2015a). Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil en El Salvador. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 63-84.
- (2012). Las instituciones de seguridad en los acuerdos de paz en El Salvador. *Temas*, (6), 213-238. Recuperado de <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/TEMAS/article/view/709>
- Bonner, R. (1984). *Weakness and Deceit. U.S. Policy and El Salvador*. Nueva York: Times Books.
- Boyce, J. (1999). *Ajuste hacia la paz: la política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador*. Madrid, España: Plaza y Valdés.
- Brodeur, J. P. (1994). Police et coercion. *Revue Française de Sociologie*, 35(3), 457 - 485.
- Burgerman, S. D. (1995). The United Nations Secretary General as Third Party to the Salvadoran Peace Process. *Estudios Internacionales*, 6(12), 105-120.
- Cáceres, J. (2010). Mitos y palabras: El expediente del juicio militar contra los alzados del 2 de abril de 1944 en El Salvador. Memoria histórica e historia como representación dramática. *Revista*

Historia, (61-62), 75-112. Recuperado de
file:///C:/Users/Usuario/Downloads/la%20insurrecci%C3%B3n%20de%2044.pdf

Call, C. (1994). *Problemas recientes en la transición hacia una nueva policía*. Washigton: Washington Office on Latin America (WOLA).

Calloni, S. (1999). *Los años del lobo: Operación Cóndor*. Barcelona, España: Icaria Editorial.

Cano, I. (2003). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile, Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Área Seguridad Ciudadana. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf

Carcach, C. A. (2008). *El Salvador: Mapa de la violencia y su referencia histórica*. El Salvador: Centro de Monitoreo y Evaluación de la Violencia desde la Perspectiva Ciudadana (CENSOMEV). Recuperado de <https://www.insumisos.com/Mapa%20de%20violencia%20en%20El%20Salvador.pdf>

Cardenal, A. S., (2008). ¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (81), 67-90.

Carpio, S. (1982). *Secuestro y capucha*. El Salvador: Editorial Universitaria Centroamericana.

Carranza, M. (2005). Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros en El Salvador. En L. Downey (Ed.). *Ni guerra, ni paz: comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Río de Janeiro, Brasil: Viveiro de Castro Editora.

----- (2004). Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador. En: ERIC, IDIES, IUDOP, NITLAPAN-DIRINPRO. (Eds.), *Maras y pandillas en Centroamérica: políticas juveniles y rehabilitación*, 3, 15-88. Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones.

Casas, P. (2005). *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana*. Bogotá, Colombia: Fundación Seguridad y Democracia. Recuperado de

http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformas_y_contrarreformas.pdf

- Casaus, M. E. & Castillo, R. (1989). *El Salvador, 1978-1987. Balance de una década*. Madrid, España: Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).
- Castro, M. (2000). *Relámpagos de libertad*. San Salvador, El Salvador: Editorial LIS.
- (1984). *Función política del Ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Chacón, O. (2007). *El Salvador: 1932, la negación indígena*. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F., & Vézina, C. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones SUR.
- Chevigny, P. (1995). *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas*. New York: The New Press.
- Ching, E. (2011). El levantamiento de 1932. El Salvador Historia Mínima. *Revista Cultura*, (107). San Salvador, El Salvador: Editorial Universitaria, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República.
- Clive, E., Reinke, H. & Lévy, R. (1994). Police History. *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (17), 13-33.
- Coleman, C. C. (1993). *The Salvadoran Peace Process: A Preliminary Inquiry* (Nº 173). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Collier, D. & Levitski, S. (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovations in comparative research. *World Politics*, 49(3), 430-451. Recuperado de http://www.uky.edu/~clthyn2/PS671/Collier_WP1997.pdf
- Consalvi, C. (2011). *El río de la memoria*. Museo de la Palabra y la Imagen. San Salvador, El Salvador.

- & Gould, J. (2002). *1932, Cicatriz de la Memoria*. Documental Audiovisual, 57 min. Sistema Radio Venceremos, Museo de la Palabra y la Imagen. San Salvador. Recuperado de <http://museo.com.sv/2010/10/1932-cicatriz-de-la-memoria/>
- Consejo Nacional contra la Trata de Personas. (2013). *Política Nacional contra la Trata de Personas El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- Correa, S. & Barros, L. (Eds.) (1993). *Justicia y marginalidad. Percepciones de los pobres*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Católica de Chile
- Costa, G. (2007). *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen: tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal, Área de Seguridad Ciudadana.
- (1999). *La policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. El Salvador: UCA Editores.
- (1995). The United Nations and reform of the police in El Salvador. *International Peacekeeping*, 2(3), 365-390.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sala de lo Constitucional. (17 de mayo de 2013). *Sentencia N° 4-2012*.
- Cruz, J. M. (2010). Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del Golpe en Honduras. *Revista Nueva Sociedad*, (226), 67-84.
- (2004). Pandillas y capital social en Centroamérica. En: ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP. (Eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica*, 2 (pp. 277-326). San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- (2003). Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra. *América Latina Hoy*, (35), 19-59.
- , Aguilar, J. & Vorobyeva, Y. (2017). *Legitimidad y confianza pública de la Policía en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Cruz, J. M., & Carranza, M. (2006). Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador. *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*, 133-176. Guatemala: Magnaterra Editores.
- Cruz, J. M., Carranza, M. & Santacruz, M. (2004). El Salvador. Espacios públicos, confianza interpersonal y pandillas. En: ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP. (Eds.). *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social*, 2, 81-113. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J. M., González, L. A., Romano, L. E. & Sisti, E. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Cruz, J. M. & Portillo, N. (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Dada, H. & Zamora, R. (1997). *De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca. Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala*. San Salvador, El Salvador: FLACSO-El Salvador e ISPADE.
- Dahl, R. (2007). La poliarquía. En A. B. Rubio (Coord.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 77-92). Barcelona, España: Ariel.
- (2002). *La democracia y sus críticos*. Madrid, España: Paidós, Estado y Sociedad.
- (1989). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos.
- (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. (2002). *El Salvador: Monografía*. El Salvador: UCA Editores.
- & Mármol, M. (1983). *Los sucesos de 1932 en El Salvador*. La Habana, Cuba: Casa de las Américas.
- Dammer, L. (2005). Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (1), 133-152. Recuperado de <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>

- & Bailey J. (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. México: Editorial Siglo XXI.
- Dammer, L. & Malone, M. (2002). Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. *Desarrollo económico*, 42(166), 285 – 301.
- Danner, M. (1994). *The Massacre at El Mozote. A parable of the Cold War*. Nueva York: Vintage Books.
- De la Mare, N. (1729). *Traité de la police*. París, Francia.
- Diamond, L. (1997). *Is the third wave of democratization over?* Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Recuperado de <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>
- , Linz, J. & Lipset, S. (1990). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Di Palma, G. (1990). *To craft democracies: an essay on democratic transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Doggett, M. (1995). *Improvising History. A Critical Evaluation of the United Nations Mission in El Salvador*. Nueva York: Lawyers Vommittee for Human Rights.
- (1994). *Una muerte anunciada*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Domingo, P. (2009). Estado de derecho: ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización y judicialización de la política. *Revista CIDOB d’Affers Internationals*, (85-86), 33-52.
- Eijkman, Q. (2007). El largo camino hacia la policía comunitaria. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (145). Costa Rica: FLACSO.
- Escobar, I. (2004). FESPAD pide derogar Ley Antimara. *Diario Colatino*. San Salvador. Recuperado de

http://www.diariocolatino.com/es/20040505/nacionales/nacionales_20040505_4226/?tpl=69

- Evans, G. (1993). *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. Australia: Allen and Unwin.
- Faux, F. (2006). *Les maras: gangs d'enfants: violences urbaines en Amérique centrale*. París, Francia: Autrement.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- (1991). *Derecho y razón*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Flores, F. (2003). *Alocución presidencial. Anuncio del Plan Mano Dura*. El Salvador.
- (1999). *Discurso de posesión como presidente de la República de El Salvador*. El Salvador. Consultado el 4 de junio de 2012 en <http://luiseduardoaguilarvasquez.blogspot.com/2014/05/discurso-de-toma-de-posesion-francisco.html>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (1999). *Literature review: definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluations*. New York: UNICEF, Division of Evaluation, Policy and Planning.
- Forss, K. & Venson, P. (2002). *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995*.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). (2009). *Cambio en El Salvador para vivir mejor: Plan de Gobierno 2009-2014*. El Salvador. Recuperado de <http://www.cordes.org.sv/documentos%20para%20web%20Cordes/El%20Salvador/FMLN/plan%20electoral%20del%20FMLN%20para%20el%20gobierno%20del%20cambio.pdf>
- (1992). *Acuerdos hacia una nueva nación: recopilación de los acuerdos de paz suscritos con el gobierno de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
- (1989). *El único camino para construir la democracia en El Salvador*. El Salvador.

Frühling, H. (2012). "A realistic look at Latin American communitpolicing programmes", *Policing and Society*, 22(1), 76-88.

----- (2009). Research on policing in Latin America. Where do we go from here? *Police Practice & Research. An International Journal*, 10(5-6), 465-481.

----- (2009b). Recent police reform in Latin America. En: N. Uildriks. (Ed.), *Policing Insecurity. Police reform, security, and Human Rights in Latin America*. Lanham: Lexington Books.

----- (2009a). *Violencia y policía en América Latina*. Quito, Ecuador: Flacso-Ecuador.

----- (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Recuperado de http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf

----- (2001). *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO). (2013). *Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2012)*. El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

----- (2012). *Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011)*. El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

----- (2008). *La cultura política de la democracia en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: LAPOP.

Fuentes, C. (2004). La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política*, 24(2), 3-28. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v24n2/art01.pdf>

- . (2000). *Denuncias por violencia Policial en Chile*. Santiago de Chile, Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fukuda-Parr, S. & Hill, R. (2002). The Network Age: creating new models of technical cooperation. En S. Fukuda-Parr, C. Lopes & K. Malik (Eds.). *Capacity for development: new solutions to old problems* (pp. 185-201). New York: Earthscan Publications.
- Fukuyama, F. & House, F. (1999). *Democracy's century. A survey of global political change in 20th century*. New York: Freedom House.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). (2006). *Violencia y planes antidelinquenciales*. El Salvador: Observatorio de Políticas Públicas.
- & Centro de Estudios Penales de El Salvador (CESPES). (1997). *Análisis orgánico y funcional de los mecanismos de control sobre la PNC*. San Salvador, El Salvador.
- Galeano, D. & Kaminsky, G. (2011). *Mirada (de) uniforme: historia y crítica de la razón policial*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.
- Gallardo, M. (2006). *Ética y deontología policial, policilogía y metapolicilogía*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Garriga-Zucal, J. (2016). Los sinsabores del verdadero policía. Representaciones laborales y legitimidad de la violencia policial. *Razón y Palabra*, 20(23), 724-742. Recuperado de <http://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/42/96>
- Gibb, T. & Smyth, F. (1990). *El Salvador: Is Peace Possible?* Washington D.C.: Washington Office on Latin America (WOLA).
- Gobierno de El Salvador. (2012). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. El Salvador. El Salvador: Gobierno de El Salvador. Recuperado de <http://www.aecid.org/sv/wp-content/uploads/2013/07/ENPV-Final-12-Nov-2012.pdf?5b637b>
- . (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014*. El Salvador.

- Gómez, D. C. (2010). *Análisis de la Ley Antimaras de 2003 implementada por el gobierno de El Salvador, a la luz de la Constitución Política de 1983 y las normas internacionales de derechos humanos*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Gómez, J. (2017). *Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública*. El Salvador: Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa Nacional.
- González, E. (2006). Sobre el concepto de represión. *Hispania Nova, Revista de Historia contemporánea*, (6). Recuperado de <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf>
- González, L. (1999). El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad. *Realidad*, 67, 43-61. El Salvador.
- Gordon, S. (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Guedán, M. & Aranda, R. (2007). *Tendiendo puentes para la convivencia*. Madrid, España: Trama Editorial.
- Gunther, R., Diamondouros, N. & Puhle, J. (Eds.). (1995). *The politics of democratic consolidations: Southern Europe in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkind University Press.
- Habermas, J. (1979). *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press.
- Hart, H. (1961). *The concept of law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hernández, M. (1932). *Manifiesto del presidente de la República y Comandante General del Ejército al Pueblo Salvadoreño*. Diario Oficial. 23 de enero de 1932. Tomo 112, N. 18, San Salvador.
- Herreda, A. (2006). *Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana*. Santiago de Chile, Chile: Policía de Investigaciones de Chile.
- Hidalgo, J. R. (2016). La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía. *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, (2). Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/314389/404503>

- Hidalgo, S & Gómez, J. (2003). La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Un modelo de control y supervisión ciudadano de instituciones policiales. Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. REDES. Santiago de Chile, Chile.
- Hough, M. (2012). Researching trust in the police and trust in justice: A UK perspective. *Policing and Society*, 22(3), 332-345.
- (2007). Policing, New Public Management and Legitimacy. En T. R. Tyler. (Ed.), *Legitimacy and Criminal Justice*. New York: Russell Sage Foundation
- , Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A. & Quinton, P. (2010). Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(3), 203–210.
- House, F. (2012). *Freedom in the world 2012: The Arab uprisings and their global repercussion. Annual Report*. Washington, D.C.: Freedom House.
- Huber, E., Ragin, C. & Stephens, J. (1993). Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state. *American journal of Sociology*, 99(3), 711-749.
- Huhn, S., Oettler, A. & Peetz, P. (2007). *Discurso de la violencia y políticas anti-delincuenciales en Centroamérica*. Alemania: German Institute of Global and Area Studies. Institute of Latin American Studies.
- Human Rights Watch (HRW). (1992). *El Salvador: Peace and Human Rights: Successes and Shortcomings of the United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)*.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA). (2003). *Análisis del IDHUCA sobre la Ley Anti Maras y propuesta de reformas*. El Salvador.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. San Salvador, El Salvador.: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

- (2013). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2013 y opinan sobre las elecciones presidenciales de 2014. *Boletín de prensa*, 27(2). Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin2_2013.pdf
- (2012). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2012. *Boletín de prensa*, 27(4). Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin4_2012.pdf
- (2011). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012. *Boletín de prensa*, 27(2). Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/boletin2_2011.pdf
- (2010). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010. *Boletín de prensa*, 27(2). Recuperado de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/boletin2_2010.pdf
- (2009). Evaluación de los salvadoreños y salvadoreñas del gobierno de Antonio Saca y expectativas hacia el nuevo gobierno. *Boletín de prensa*, 27(2).
- (2008). Los salvadoreños evalúan el cuarto año de gobierno de Antonio Saca y opinan sobre la coyuntura político-electoral. *Boletín de prensa*, 27(2).
- (2007). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007. *Boletín de prensa*, 27(2).
- (2006). Evaluación del país a finales del 2006 y perspectivas para 2007. *Boletín de prensa*, 27(3).
- (2005). Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2005 y opinan sobre las elecciones de 2006. *Boletín de prensa*, 27(3).
- (2005a). Evaluación del país a finales de 2005 y perspectivas electorales para 2006. *Boletín de prensa*, 27(3).
- (2004). Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2004. *Boletín de prensa*, 27(5).

- (2003). Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004. *Boletín de prensa*, 27(4).
- (2002). Evaluación del país a finales de 2002 y perspectivas electorales para 2003. *Boletín de prensa*, 27(4).
- (2000). Los salvadoreños evalúan el primer año del gobierno de Francisco Flores. *Boletín de prensa*, 27(4).
- (1999). Evaluación del país a finales de 1999 y perspectivas electorales para el 2000. *Boletín de prensa*, 27(7).
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M. & Murray, K. H. (2012). Compliance with the Law and Policing by Consent: Notes on Police and Legal Legitimacy. En A. Crawford & A. Hucklesby (Eds.), *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice*. London: Routledge.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., Kuha, J., Stares, S. R., Widdop, S., Fitzgerald, R., Yordanova, M. & Galev, T. (2011). Developing European Indicators of Trust in Justice. *European Journal of Criminology*, 8(4), 267—285.
- Jackson, J., Bradford, B., Stanko, E. A. & Hohl, K. (2012). *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. London: Routledge.
- Jar, G. (1999). El papel de la Policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (85), 199-220.
- Kruijt, D. & Koonings, K. (2007). Actores armados y ciudades fragmentadas. *Foreign Affairs en español*, 7(2), 12-11.
- Landeros, E., Padilla, S. & Villalobos, L. (2016). Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 2, 81 – 114.
- Langguth, A. J. (1978). *Hidden Terrors. The truth about U.S. police operations in Latin America*. Nueva York: Pantheon Books.
- Lapierre, J. (1973). *Analyse des sistemas politiques*. París.

- Leiva, J. (2011). *Los Izalcos, testimonio de un indígena*. El Salvador: Editorial Secretaría de Cultura de la Presidencia y Universidad de El Salvador.
- Lemos, N. (2001). *Police Criminality, citizenship and the (un) rule of law*. Conferencia del Latin America Studies Association, Washington D. C.
- Lieber, U. & Cotta, M. (Eds). (1990). *Parliament and democratic consolidation in southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*. Pinter Publishers.
- Lindo, H. (2004). Políticas de la memoria: El levantamiento de 1932 en El Salvador. *Revista de Historia*, (49-50), 287-316. Recuperado de https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/5120/1/Dissertacao_cadavid_last.pdf
- , Ching, E., Lara, R. & Walter, K. (2010). *Recordando 1932: la matanza. En Roque Dalton y la política de la memoria histórica*. El Salvador: FLACSO-Programa El Salvador.
- Linz, J. (1998). Los problemas de la democracia y la diversidad de democracias. En *La democracia en sus textos* (pp. 225-266). España: Alianza Editorial.
- & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Souther Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, B. & Tudela, P. (2005). *Marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López, D. (1987). *El aparato policial en España*. Barcelona, España: Ariel.
- López, E. & Frühling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México: Cambio XXI.
- Loubet, J. L. (2012). *De la polic et du contrôle social*. París: La Nuit surveillée.
- (1994). La policía. Approche socio-politique. *Revue française de sociologie*, 35(3), 487-490.
- Loveman, B. (1994). Protected Democracies and Military Guardianship. Political Transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(2), 105-190.
- Lungo, M. (1990). *El Salvador en los 80: contrainsurgencia y revolución*. San José, Costa Rica: Educa-FLACSO.

- (1987). *La lucha de las masas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Malarino, E. (2003). La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos. *Tribunales de justicia: Revista española de derecho procesal*, (11), 47 – 68.
- Marenin, O. (1996). Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions. En O. Marenin. (Ed.), *Policing Change, Changing Police. International Perspectives*. Nueva York: Garland Publishing.
- Martí, S. (2009). Cambio político: los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina. *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, (85-86), 53-74.
- Martín, M. (1992). Policía, profesión y organización. Hacia un modelo integral de la Policía en España. *Revista española de investigaciones sociológicas*, (59), 205 – 222.
- (1991). *La profesión de policía*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores.
- Martínez, R. (2011). *El genocidio cultural de 1932. Narrativas y memorias de la represión* (tesis de maestría). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Antiguo Custatlán, El Salvador.
- McClintock, M. (1985). *The American Connection. State terror and popular resistance in El Salvador*. Londres: Zed Books.
- Mesquita, P. & Stella, A. (2001). *Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation*. Sao Paulo, Brasil: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1998). *Policiamiento Comunitario: A Experiencia en Sao Paulo*. Sao Paulo, Brasil: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2010). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. El Salvador*. Recuperado de <http://www.aecid.org/sv/wp-content/uploads/2014/01/Poli%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?5b637b>

- (2000). *Reglamento de los cursos de ascensos para los miembros de la policía nacional civil*. El Salvador. Recuperado de <http://www.ansp.gob.sv/wp-content/uploads/2015/11/REGLAMENTO-CURSOS-ASCENSOS-PARA-LOS-MIEMBROS-DE-LA-POLICIA-NACIONAL-CIVIL.pdf>
- Mohor, A. (2007). *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*. Santiago de Chile, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documentodos.pdf
- Molina, A. L. (1998). *La Desaparición Forzada de Personas en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1841/6.pdf>
- Molina, F. (2009). *Epidemiología de los homicidios en El Salvador periodo 2001-2008*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia. Instituto de Medicina Legal.
- Molinari, L. (2009). “Escuadrones de la muerte”: grupos paramilitares, violencia y muerte en Argentina (191973-1975) y El Salvador (1980). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 10(1). San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Montalvo, A. (1993). *Los Acuerdos de Paz un año después*. El Salvador: CINAS.
- Montes, S. (1988). Levantamientos Campesinos en El Salvador. *Realidad, Revista de ciencias sociales y humanidades*, 1(1). El Salvador: Ed. UCA.
- (1979). *El Compadrazgo, una estructura de poder en El Salvador*. El Salvador: UCA Editores.
- Morales, D. (2006). *Los Acuerdos de Paz, su agenda pendiente y los derechos humanos en El Salvador de hoy*. San Salvador, El Salvador: Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI).
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid, España: CIS.
- (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 3-22.

- (2002). *What is a "good" democracy. Theory and empirical analysis*. University of Florence & Institute for International Studies, Stanford University.
- (1985). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista REIS*, (35), 7-61.
- (1982). Partidos, grupos y consolidación democrática en Italia. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (13), 73-102.
- Munck, G. & Verkuile, J. (2012). Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos. *Política y gobierno*, 9(2), 403-441.
- Neil, R. & Palmieri, G. (1998). "Policía Comunitaria" en *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil*. Washington: Washington Office on Latin América (WOLA).
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 2(1).
- Neyroud, P. (2005). Policing and ethics. En T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (pp. 666-692). Cullompton: Willan.
- Nieto, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, 81, 35-75.
- O'donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En R. Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia* (pp. 25-62). Lima, Perú: Mirza Editores e Impresores S.A.C.
- (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- (2002). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En J. Méndez, G. O'donnell & P. S. Pinheiro (org.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (pp. 305-336). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- (1988). Transicoes, continuidades e alguns paradoxos. En Wandeley & O'donnell. (Eds.), *A democracia no Brasil e Perspectivas*. Sao Pablo: Vértice.
- , Iazetta, O. & Cullel, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *POLICÍA Seguridad pública y prestación de servicios policiales Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* (pp.1-29). Viena, Austria: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Public_Safety_and_Police_Service_Delivery_Spanish.pdf
- (1995). The United Nations and El Salvador, 1990-1995. *The United Nations Blue Books Series*, 4. Nueva York: Departamento de Información Pública.
- (1993). *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Comisión de la Verdad.
- Oliva, J. (1994). Policía y democracia. *Revista técnica de Ertzaina*, (9), 144 – 153.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (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 (1992-1993)*. San Salvador, El Salvador: Editorial Arcoiris.
- (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica.

- Oslak, O. (2004). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso argentino*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Nueva York: Wagner School of Public Service. New York University.
- Osse, A. (2007). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*. Madrid, España: Editorial Amnistía Internacional.
- Palmieri, G. (1998). Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador: Policía y sociedad democrática. *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, (3), 41-62.
- Pardos, J. (1994). *Técnicas de Intervención Policial*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia y Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).
- Parkman, P. (2006). *Insurrección no Violenta en El Salvador*. El Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Peel, R. (1829). *Principles of law enforcement*. Recuperado de [https://www.durham.police.uk/AboutUs/Documents/Peels Principles Of Law Enforcement.pdf](https://www.durham.police.uk/AboutUs/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf)
- Pérez, A. (2008). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Pittsburgh, Estados Unidos: Universidad de Pittsburgh. Recuperado de <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2003). Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship. En M. Scott & C. Welna. (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- (2002). Accountability social: La otra cara del control. En E. Peruzzotti & C. Smulovitz. (Eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Temas.

- (2000). Social Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147 - 158.
- Peters, B. G. (2000). Governance and Comparative Politics. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 1-11). Oxford: Oxford University Press.
- Pinto, A. & Fisflisch, A. (2011). Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado. En A. Pinto & A. Fisflisch. (Coords.). *El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI* (pp. 47 – 92). Buenos Aires, Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Policía Nacional Civil de El Salvador. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019*. San Salvador, El Salvador.
- (2010). *Plan Estratégico Institucional 2009 – 2014*. San Salvador, El Salvador.
- (2004). *Plan Súper Mano Dura*. El Salvador.
- (2003). *Estadísticas oficiales 1999-2015*. El Salvador.
- (2003a). *Plan Mano Dura*. El Salvador.
- Popkin, M. (1993). *El Salvador's Negotiated Revolution: Prospects for Legal Reform*. New York: Lawyers Committee for Human Rights.
- , Spence, J. & Vickers, G. (1994). *Justice Delayed. The Slow Pace of Judicial Reform in El Salvador*. Washington: Washington Office on Latin America (WOLA) y Hemisphere Initiatives.
- Presidencia de la República de El Salvador. (2009). *Discurso toma de posesión Sr. Mauricio Funes, presidente de la República*. El Salvador. Recuperado de <http://especiales.laprensagrafica.com/2011/funes2doaniversario/wp-content/uploads/2011/05/1-Toma-de-posesi%C3%B3n-presidente-Funes.pdf>
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (1997). *Evolución de los derechos humanos en El Salvador: 1996, informe anual*. San Salvador, El Salvador.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe. Dirección Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- (2010). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Estados Unidos. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia: Dvinni.
- (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Przeworski, A. (1995). *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991). Minimalist conception of democracy: a defense. En I. Shapiro & C. Haacker-Cordon (Ed.), *Democracy's values* (pp. 23-25). Cambridge: Cambridge University Press,
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Pyes, C. & cols. (1994). *Los escuadrones de la muerte en El Salvador*. Jaraguá, San Salvador.
- Quezada, R. & Martínez, H. (2008). *25 años de estudio y lucha (una cronología del movimiento estudiantil)*. El Salvador: Editorial Universitaria.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). (2012). *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires, Argentina.
- Reiner, R. (1998). Process or Product? Problems of Assessing Individual Police Performance. En J. P. Brodeur. (Ed.), *How to Recognize Good Policing. Sage & Police Executive Forum* (pp. 55-72). Londres: Sage Publications.

- Reisman, L. (2008). *Bandas delictivas en América Central. ¿Qué amenazas plantean y cuál es la respuesta adecuada?* Recuperado de <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-s/2008/2tri08/reisman.htm>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Requena, I. (2016). La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (2). Recuperado en: <http://www.indret.com/pdf/1216.pdf>
- Rico, J. M. (1983). *Policía y sociedad democrática*. Madrid, España: Alianza Universidad.
- & Chinchilla, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Rico, J. M. & Salas, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y delito*. Madrid, España.
- Rivera, A. (1992). *El Salvador: los acuerdos de paz de Chapultepec y su contexto internacional*. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico, Centro de Investigaciones Sociales.
- Rodés et al. (1991). *Informe de la misión de las Naciones Unidas sobre la creación de la Policía Nacional Civil*. El Salvador: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Ruíz, J. C. (2009). *Soldados y policía: Corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública*. Center for Hemispheric Defense Studies. Recuperado de

[65/articulo/soldados-y-policias-corresponsabilidad-y-misiones-conjuntas-militarespolicias-en-el-mantenimiento-de-la-paz-post-conflicto-y-seguridad-publica/](#)

Sabaté, J. (1984). La profesión policial en España: un análisis sociológico. *Papers Revista de Sociología*, 21, 133 – 152.

Saca, E. A. (2004). *Discurso de toma de posesión como presidente de la República de El Salvador*. El Salvador. Recuperado de <http://salvadorenosenelmundo.blogspot.com.co/2009/06/discurso-toma-de-posesion-presidente.html>

Saín, M. F. (2003). *Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina. Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos*. Argentina: Fondo de cultura económica. Recuperado de [http://xa.yimg.com/kq/groups/21897551/86964068/name/Seguridad+y+democracia+Sa%C3%ADn+\(1\).pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/21897551/86964068/name/Seguridad+y+democracia+Sa%C3%ADn+(1).pdf)

----- & Knoop, J. (2010). *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Salazar, L. E. (2004). *Ley Anti maras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador*. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet/docs/docsomb_pac/el%20salvador,%20leye s%20anti%20maras.htm

Samayoa, S. (2007). *El Salvador: La reforma pactada*. El Salvador: UCA Editores.

Santacruz, M. L. (2005). “La solidaridad violenta de las pandillas callejeras: el caso de El Salvador.” En N. Portillo, M. Gaborit & J. M. Cruz (Eds.), *Psicología social de la posguerra. Teoría y aplicaciones desde El Salvador* (pp. 352-393). San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

----- & Cruz, M. (2001). “Las maras en El Salvador”. En: ERIC IDESO, IDIES e IUDOP (comp.), *Maras y pandillas en Centroamérica* (pp. 15-107). Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid, España: Alianza.

- (1987). *The theory democracy revisited*. New Jersey: Chatham.
- Sartori, G. & Moran, M. (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid, España: Alianza.
- Schedler, A. (2001). Measuring democratic consolidation. *Studies in comparative international development*, 36(1), 66-92.
- (1998). What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*, 9(2), 91-107.
- Schmitter, P. (1993). The international context of contemporary democratization. *Stanford Journal of International Affairs*, 2(1).
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Claridad.
- Schwarz, B. C. (1991). *American Counterinsurgency Doctrine and El Salvador. The Frustrations of Reform and the Ilusion of Nation Buiding*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Seligson, M. A. & Smith, A. E. (Eds.). (2010). *Democratic consolidation in the Americas in hard times: Report on the Americas*. Political Culture of Democracy, Vanderbilt University.
- Share, D. & Mainwaring, S. (1986). Transitions through transaction: Democratization in Brazil and Spain. *Political liberalization in Brazil*, 75-215.
- Sikkink, K. (2004). *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Silva, H. (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. UCA editores.
- Smutt, M. & Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: UNICEF/FLACSO.
- Sozzo, M. (2005). *Policía, violencia, democracia: ensayos sociológicos*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral (UNL).
- Stanley, W. (1997). *Crime and Demilitarization: Public Insecurity as an Obstacle to Civilian Supremacy and Police Reform in Central America*. México.

- (1996). *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, Washington Office on Latin America y Hemisphere Initiatives. Filadelfia: Temple University Press.
- (1996a). *The Protection Racket State. Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*. Filadelfia: Temple University Press.
- (1995). International Tutelage and Domestic Political Will: Building a New Civilian Police Force in El Salvador. *Studies in Comparative International Development*, 30(1).
- (1993). *Risking Failure. Neglect of the Promising New Civilian Police in El Salvador*, typescript, Hemisphere Initiatives y Washington Office on Latin America. Washington, D.C.
- & Holiday, D. (1993). Building the Peace: Preliminary lessons from El Salvador. *Journal of International Affairs*, 46(2), 1-28.
- Stepan, A. & Linz, J. (1996). Toward consolidated democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14-33.
- Stone, C. (2005) *Resumen de la conferencia organizada por la Alianza Global ALTUS sobre «Responsabilización de la Policía y Calidad del Control»*, La Haya.
- Thornberry, T. P. (2001). Risk factors for gang membership. En J. Miller y otros (Eds.). *The modern gang reader* (pp. 32-42). Los Ángeles, Estados Unidos: Roxbury Publishing Company.
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Nueva York: Russel Sarge Foundation.
- Tudela, P. (2012). La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile. *Revista Criminalidad*, 54(1), 341-366.
- (2011). La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes. *Conceptos*, 1(22), 1-33. Recuperado de <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep01/articulos39.pdf>

- (2007). Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas. *Revista de Estudios Policiales*, 7, 74-107. Recuperado de <http://www.policiadeinvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>
- (2006). Estudio de caso: La experiencia de Chile en el empleo de SIG en la policía para la prevención y control de la criminalidad y De la teoría a la práctica. En: *Mapeo del crimen: Principios y práctica* (pp. 106-107 y 110-112). Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CED/Chile – CRISP/Brasil – Vera Institute N.Y.
- Varenik, R. (2005). *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional Comparado*. México: Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Vickers, George, Spence, Jack & cols. (1997). *Chapultepec: Five Years Later. El Salvador's Political Reality and Uncertain Future*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- (1995). *The Salvadoran Peace Accords and Democratization. A Three-Year Progress Report and Recommendations*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- (1994). *A Negotiated Revolution? A Two-Year Progress Report on the Salvadoran Peace Accords*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- (1992). *Endgame. A Progress Report on Implementation of the Salvadorean Peace Accords*. Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- Vignola, H. P. (1983). *La administración y los servicios de policía*. Madrid, España.
- Waiselfisz, J. J. (2008). *Mapa de la violencia: los jóvenes en América Latina 2008*. Brasil: Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA).
- Washington Office on Latin America (WOLA). (1996). *Desmilitarizar el orden público. La comunidad internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centroamérica y Haití*. Washington: Washington Office on Latin America (WOLA).

- (1994). *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*. Washington DC, EE. UU.: Washington Office on Latin America (WOLA).
- (1987). *Police Aid and Political Will. U.S. Policy in El Salvador and Honduras (1962-1987)*. Washington: Washington Office on Latin America (WOLA).
- & Hemisphere Initiatives (HI) (1996). *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*. Washington DC, EE. UU.: WOLA.
- Weiss, S. (2007). *La tentación autoritaria*. Alemania: Fundación Heinz Kühn, Anuario Lateinamerika Jahrbuch.
- Weitz, E. (2003). *Un siglo de genocidio: utopías de raza y nación*. Londres: Ed. University Press.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires, Argentina: Universidad del CEMA.

Anexo 1
Cuerpos de seguridad masacran estudiantes

QUIEN MANDA:
ROMERO O MOLINA?

Página 3

voz popular

Nº. 43 12. SEMANA DE AGOSTO DE 1971. SAN SALVADOR. EL SALVADOR C.A.

CUERPOS DE SEGURIDAD MASACRAN ESTUDIANTES

Aspectos de una tragedia

Petrocheados de armas, poderosas y vehículos blindados, con los agentes de la Guardia Nacional, Policía de Hacienda y Policía Nacional masacraron el día jueves 30 a una manifestación pacífica de estudiantes de secundaria y universidades que desfilaban para protestar por el allanamiento del Centro Universitario de Santa Ana y el allanamiento de edificios que los mismos cuerpos de seguridad realizaron los días viernes 31 y martes 1º en la ciudad de Santa Ana.

La manifestación había salido de la Ciudad Universitaria a las 4 de la tarde del jueves, portando banderas y carteles, avanzando en un desfile multitudinario y se dirigía para el centro de la capital, sobre la 25 Av. Norte, cuando a la altura del Hospital General, los pliguetes de los cuerpos de seguridad mencionados arremetieron brutalmente contra los manifestantes.

El ataque a mansalva de los cuerpos de seguridad contra pacíficos manifestantes SIN ARMAS, ha dejado un terrible saldo de muertos y heridos que pasa de 50 personas, entre los que se incluyen médicos del Hospital del Seguro Social y trabajadores de los lugares adyacentes, que fueron alcanzados por las bombas que los valientes agentes de los cuerpos de seguridad lanzaban a diestra y siniestra contra los estudiantes que portaban como únicas armas su inquietud juvenil y la exigencia de que se respetara la autonomía universitaria, nalgacha ya por la interferencia gubernamental. Compadres, periodistas y camarógrafos de televisión fueron víctimas también de la bestia desatada.

La crueldad con que actuaron los agentes de la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, uniformados y de civil, se ha ganado la condena y repulsa popular. Se esperaba que, al atacar con armas de fuego a gente inocente la semana de sus jefes no tiene límites y aún así, comparables con los desmanes fascistas que se practican y masacran al pueblo salvadoreño.

La conducta del Ministro de Defensa es ya comunicado oficial, justificando la masacre es realmente repugnante. Aparecen los cuerpos de seguridad como agresivos, cuando toda la ciudad sabe que fueron ellos los agresores. Los estudiantes marchan pacíficamente y los agentes armados disparan. Maldademente en el Hospital General, fueron a



SAN SALVADOR



SANTA ANA



que contingentes armados los que iban lanzando bombas lacrimógenas y fusiles G-1 embistieron a los manifestantes. Las víctimas demuestran que sólo de un bando hubo agresión: todos los muertos y heridos son civiles, la mayoría estudiantes. Como era de esperarse, el Presidente Molina apareció bendiciendo la obra realizada por su Ministro de Defensa y los cuerpos de seguridad, como acostumbra hacerlo, desde que se pligó al sector fascista de los militares.

Anexo 2
Comunicado Universidad de El Salvador para la terminación de la Policía Universitaria

IMPULSEMOS LA LUCHA COMBATIVA Y LA FORMACION DE LOS CONSEJOS DOCENTES-ESTUDIANTILES PARA LOGRAR LA DISOLUCION DEL CAPUES Y LA EXPULSION DE LA POLICIA UNIVERSITARIA

El respaldamiento de la autoridad del Consejo de Regencia y la ferrea de la policía universitaria es debido a la combatividad del movimiento estudiantil conducido por AGEUS-UR-19 que viene librando desde la intervención del 19 de julio de 1972.

En estos momentos se ha puesto en evidencia ante los ojos del pueblo salvadoreño y pueblos centroamericanos la ineptitud del Consejo de Regencia —CAPUES— quitándole a este nefasto organismo toda soberanía moral y legal como autoridades superiores para dirigir nuestra casa de estudios. El estudiantado, docentes y sector administrativo debemos formar las estructuras orgánicas provisionales para restablecer los órganos de gobierno de la Universidad como son: la Asamblea General Universitaria, el Consejo Superior Universitario y el Rector, para luego pasar a estructurar las facultades con sus organismos y unidades académicas como lo establece la Ley Orgánica y los Estatutos de la Universidad.

La reconquista de la autonomía de la Universidad contemplada en la misma Ley Orgánica (Art. 3), la vamos ir logrando en la práctica misma en el sentido de darle a nuestra Alma Mater las condiciones para conducirse por sí sola en lo académico, administrativo, económico, es decir, lograr el derecho de auto-gobierno ejercido democráticamente por todo el demos universitario sin injerencia ni imposición externa de los poderes gubernamentales.

En cada facultad se necesitan las estructuras de cada facultad organismos provisionales de gobierno constituidos principalmente por estudiantes y docentes que actúan como consejos para dictaminar todas las medidas encaminadas a normalizar las actividades de sus respectivas facultades, los miembros de estos consejos deberán ser elegidos en sendas asambleas para que gocen de toda la representatividad posible. Actuar de esta manera es estar en consonancia con los principios democráticos que deben sustentar la autonomía de la Universidad, actuar en forma distinta es ir en contra de la misma autonomía y caer en posiciones paternalistas, autoritarias y despóticas similares a las del CAPUES.

Por ello es que señalamos como un error el formar organismos de gobierno provisionales donde se le cierra la representación y participación a los estudiantes, ejemplo: Juntas de Profesores, Comités Interfacultades, etc., no puede recurrirse a argumentos de tipo legal para justificar la exclusión estudiantil como: "hay que sujetarse a los Estatutos y Ley Orgánica", dado que estos son organismos de hecho que tienen como fin quitar y desplazar al CAPUES. La única fuerza moral y legal de estos organismos provisionales reside en su representatividad y aceptación de sus sectores universitarios y del pueblo.

Los Consejos Docentes-estudiantiles deberán tomar como primer medida normalizar las actividades académicas y administrativas de sus respectivas facultades y luego de elegir sus representantes para formar la Junta Directiva

normalizar las actividades y comenzar a preparar las condiciones para la elección de los miembros que han de formar los organismos de gobierno permanente: Asamblea General Universitaria, Consejo Superior Universitario y el Rector.

La necesidad histórica, inmediata, de la formación de estos organismos provisionales debe ir acompañada de la lucha combativa del movimiento estudiantil como eje fundamental para concretizar la disolución del CAPUES y la expulsión total de la policía universitaria.

Es la acción combativa de las masas estudiantiles y del sector docente las que inclinan en definitiva la correlación de fuerzas a nuestro favor y le darán la validez a estos organismos provisionales. Si excluimos la acción combativa de las masas el nefasto CAPUES se fortalece y gana tiempo político para recuperarse de la crisis y continuar con su política repressiva, desfilanzando el presupuesto universitario y continuar sumergiendo cada vez más a la Universidad en un estancamiento científico, cultural y técnico.

Los estudiantes y docentes debemos encontrarnos en las aulas, en los recintos universitarios para movilizarnos y tomar medidas combativas efectivas para concretar el gobierno de la Universidad, reconquistar la autonomía universitaria y poner en vigencia todos los derechos y principios democráticos de nuestra Alma Mater. Las tareas inmediatas que debemos impulsar son:

- 1 — La formación de los Consejos docentes-estudiantiles y la Junta Directiva Provisional.
- 2 — Establecer los órganos de gobierno permanente: Asamblea General Universitaria, Consejo Superior Universitario y el Rector.
- 3 — Anular al CAPUES y expulsar totalmente a la policía universitaria.
- 4 — Normalizar las actividades académicas totalmente.
- 5 — Lograr la indemnización de las familias afectadas en los hechos sangrientos perpetrados por la policía universitaria y el CAPUES.

ORGANICEMONOS PARA LA LUCHA.

**SOLO COMBATIENDO TRIUNFAREMOS
 U.R.-19**

ESTUDIO Y LUCHA

Anexo 3

Repudio Universitario del ataques de la Policía de Hacienda contra su campus.

La AGEUS Denuncia y Condena enérgicamente ante la Comunidad Universitaria y Pueblo Salvadoreño, la nueva agresión armada, cometida por la Junta de Gobierno contra la Universidad de El Salvador

El día viernes 7 del presente, miembros de la Policía de Hacienda intervinieron el Campo Experimental y de Prácticas de la Facultad de Ciencias Agronómicas ubicado en la jurisdicción de San Luis Talpa. En esta nueva agresión armada a nuestra Alma Mater, no bastó con el fuerte despliegue de efectivos del cuerpo represivo policiaco mencionado, sino que incluso se utilizaron helicópteros como centros de dirección al operativo militar. Luego se procedió al atropello e interrogatorio de los vecinos al lugar, todos de origen campesino bajo el absurdo pretexto de investigar al Personal Universitario de dicho Campo.

Esta acción es una más que se suma a la larga cadena de luchas represivas de la Junta de Gobierno contra nuestro Pueblo, por la única razón de exigir un justo aumento salarial, Contratos Colectivos, libertad a los presos políticos, hacer efectivo el acuerdo de la Junta con el Bloque Popular Revolucionario, en cuanto a la rebaja de los precios de los productos de consumo básico, etc., etc., entre estos hechos represivos podemos mencionar, el brutal desalojo con gran despliegue de efectivos militares e instrumentos bélicos de los obreros que se encontraban, ocupando pacíficamente el centro empresarial de la Cooperativa Algodonera Entre Ríos, la inmediata desocupación de los trabajadores de las instalaciones de la Imprenta Nacional, el desalojo a los estudiantes de Secundaria de la Plaza Morazán, quienes exigen ingreso masivo a las Instituciones Medias de Educación y últimamente el atropello a las obreras de Minerva, donde han sido capturados los miembros de la Directiva Sindical.

Esta es la respuesta que la Junta de Gobierno da a las peticiones justas de nuestro Pueblo, demostrando así su verdadero carácter represivo, demagógico, por el cual la AGEUS

A) EXIGE:

1. Alto a la represión contra el Pueblo y la Universidad de El Salvador.
 2. Derogación de los Artículos que violan la Autonomía Universitaria.
 3. Solución inmediata para las demandas planteadas por las distintas patronales y la Junta de Gobierno por los diferentes sectores de nuestro Pueblo.
- B) Se solidariza con las luchas de los obreros y trabajadores del campo por el aumento salarial, demás prestaciones sociales, lo mismo que con las luchas de los demás sectores populares.
- C) Hace un llamado a todo el estudiantado Universitario y Pueblo Salvadoreño a conquistar la real Autonomía Universitaria, que se incorporen a la lucha por mejorar las condiciones de vida de nuestro país.

**ESTUDIO Y LUCHA
AGEUS**

Ciudad Universitaria, diciembre 1979.

Anexo 4 Ley Antimaras (2003)

Objetivo	Combatir las maras o pandillas (MoP). Agrupaciones que alteran el orden público, se reúnen, señalan territorio como propio, usan señas o símbolos como identidad).
Ambito de aplicación	Personas mayores de 12 años que se encuentren dentro del territorio nacional.
Generalidad	A los delitos contemplados en esta Ley les será aplicado el proceso común.
Sanciones	Multas, trabajo de utilidad, libertad condicional, arresto, medida reeducativa o de readaptación.
Conversión	El arresto y el no pago de multas podrá convertirse a trabajo de utilidad pública. El incumplimiento será causal de arresto. La reincidencia de conductas sancionadas tendrá arresto de 180 días, el excedente se cumplirá con trabajo de utilidad pública.
De la pertenencia a una MoP	Quien amenace a personas y barrios serán sancionados con prisión de 2-6 años. Quien porte cualquier tipo de arma blanca sancionado con prisión de 2-3 años.
Riña tumultuosa	Las personas que participen en riñas en lugares públicos serán sancionados con prisión de 2-3 años.
Solicitar dinero	Quien lo solicite en vehículos de transporte público o vía pública de forma intimidadora será sancionado con prisión de 2-3 años.
Exigir dinero como impuesto	El que exija impuesto de peaje para transitar sobre cualquier lugar del territorio será sancionado con prisión de 2-3 años.
Intimidación grupal	Los grupos de dos o más personas que se estacionen o transiten por el espacio público intimidando a otras personas serán sancionados con arresto de 30-90 días.
Agrupación con escándalo	Los grupos de dos o más personas que realicen escándalo por cualquier medio serán sancionados con arresto de 90 días.
Irrespeto en grupo	Los grupos de dos o más personas que realicen ofensas al honor de las personas serán sancionados con arresto de 90-180 días.
Exhibiciones deshonestas en grupos	Los grupos de dos o más personas que se desnuden serán sancionados con arresto de 90-180 días.
Tocamientos en público	Los grupos de personas que estén en vía pública y realicen tocamientos a otras personas serán sancionados con arresto de 90-180 días.
Desfiguración de paredes	Quienes desfiguren paredes públicas o privadas serán sancionados con 90-180 días de trabajo de utilidad pública.
Portación de arma blanca	La persona que porte injustificadamente arma corto pulzante será sancionada de 30-70 días de arresto.
Portación de objetos contundentes	Las personas que porten objetos contundente serán sancionados de 10-30 de arresto.
Identificación con MoP	Los que por medio de señas o tatuajes se identifiquen con MoP delincuenciales serán sancionados con 60 días multa.
Permanencia lugares abandonados	Las personas que se encuentren en lugares abandonados formando pandillas serán sancionados con 60 días de arresto.
De los menores en lugares para adultos	Quienes permitan que menores ingresen a lugares no aptos para ellos serán sancionados con 20-30 días de arresto. Los menores que se encuentren en esos sitios serán llevados al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISDINA) y sancionado con 10 días de trabajo de utilidad pública.
Consumo y tenencia de drogas	Se sancionará con arresto de treinta o noventa días a la persona que consuma en lugares públicos y a quien se le incaute la cantidad presunta para su consumo.
Permanencia ilícita en cementerios	Sancionados con 10-30 días de multa.
Permanencia de escolares en centros de juego	Quien permita que menores de edad estén en sitios de juego serán sancionados con 10-20 días de multa. Los menores que se encuentren en esos sitios serán llevados al ISDINA y los padres sancionados con 5-10 días de multa.
Elementos para la violencia	Quien venda será sancionados con 20-30 días de multa.
Elementos lesivos en espectáculos	Sancionados con 20-30 días de multa.
Perturbación de espectáculo	Sancionados con 20-30 días de multa.
Obstrucción de salida	Sancionados con 20-30 días de multa.
De los indocumentados	Quien deambule sin documentos y no fuere conocido en el lugar, será sancionado con 10-20 días de multa. Cuando un nacional sea deportado por antecedentes o conducta que dedujera su pertenencia a una MoP será retenido por el agente de autoridad quien lo presentará ante el Juez de Paz de la respectiva jurisdicción.
Titulares de la acción	Serán encargados de entablar la acusación ante el juez competente la PNC y la FGR.
Causa de extinción de la acción	Muerte del indiciado, reparación total del daño causado, retiro de la acusación, por prescripción (más de seis meses de haber consumado el hecho).
De la competencia	Para procesar y sentenciar a los indiciados los jueces de paz de la respectiva jurisdicción. La sanción impuesta por el Juez de Paz sólo admitirá revisión del Juez de Instrucción de la misma jurisdicción.
De la prueba	Serán admisibles todas las clases de prueba comprendida con el Código Procesal Penal.
Detención en flagrancia	Persona sospecha de pertenecer a una MoP sorprendida en la comisión de alguna de las faltas será detenido por la PNC y presentado ante juez competente. Si tras 24 horas no se ha podido presentar ante el juez, deberá retenerlo por un máximo de 72 y transcurridas éstas lo identificará por medio de archivos policiales haciendo constar éste hecho y lo liberará previendo que deberá presentarse ante el juez competente con el próximo día hábil.
Aviso de comisión	Cualquier persona víctima de alguna de las acciones aquí descritas pondrá en conocimiento de la PNC y de la FGR aportando las pruebas y testigos pertinentes.
Presentación voluntaria	Se le hará conocedor de sus derechos y se indicará la necesidad de tener abogado.
Presentación forzosa	Ese mismo día se celebrará audiencia oral.
Audiencia oral	Si el indiciado se declara culpable la sanción podrá ser rebajada hasta una tercera parte de lo señalado. Si se declara inocente se presentarán las pruebas y los testigos. El indiciado puede controvertir las pruebas y presentar testigos. El juez puede suspender la audiencia y señalar hora y fecha para su reanudación. El juez de forma oral expresará su sentencia. Las audiencias se realizarán con las formalidades prescritas para la audiencia inicial en el Código Procesal Penal.
Rebeldía	Si no comparece ante el juez, éste lo declarará rebelde y decretará la orden de detención. Si no tiene defensor la PGR le nombrará uno. Debe ser detenido por la PNC.
La revisión	El Juez de Paz por solicitud remitirá al Juez de Instrucción el expediente en un plazo no mayor a 2 días. Éste emitirá resolución en un plazo máx. de 3 días.
Reglas de la rehabilitación	El Juez además de la sanción establecerá actividades de rehabilitación: Residir en un lugar determinado o reportarse ante la autoridad; prohibición de frecuentar determinados lugares y portar armas; consumir drogas o alcohol; aprender una profesión, oficio o trabajar; asistir a terapias psicológicas o psiquiátricas.
Forma y modo de ejecución	El arresto en los centros penitenciarios. El resto de sanciones supervisadas por el departamento de prueba y libertad asistida de la CSJ. Ante incumplimiento el departamento informará al juez y éste a la FGR a fin de que se inicie el proceso penal correspondiente. La vigilancia del cumplimiento estará a cargo del Juez de Vigilancia Penitenciaria o del Juez de Ejecución de Medidas al Menor. La PNC podrá verificar e informar al juez sobre el particular.
Modificaciones	Menores de edad que cometan faltas descritas en esta ley se les aplicará el proceso con las siguientes modificaciones: En el momento de la captura se avisará a sus padres, o responsables quienes podrán acompañarlos en todo momento; no podrá ser recluso con personas adultas; deberá ser puesto a la orden del juez en un máximo de 17 horas. En las jurisdicciones en las que exista Juzgados de Menores, estos serán los componentes para procesar y sentenciar, en presencia obligatoria del abogado defensor. La sanción de arresto deberá cumplirse en centro de detención de menores. La sanción de multa obliga a los padres o tutores al pago de la misma. El cumplimiento de la sanción será supervisado por el Juez de Ejecución de Medidas al Menor. En el procedimiento de habilitación de adulto será competente el juez de menores de la jurisdicción donde se cometió el hecho. La resolución de la habilitación de edad admitirá el recurso de división.
Irretroactividad	Los delitos y faltas aquí descritos sólo serán sancionadas a partir de la vigencia de esta ley.
Procesos	Los procesos iniciados antes del vencimiento de esta ley serán concluidos y sancionados conforme la misma. El cumplimiento de las sanciones no será afectado por el vencimiento del presente cuerpo legal.
Supletoriedad	Todo lo que no esté expresamente comprendido en esta ley, será regulado por el Código Penal y Civil, Procesal Penal y Civil, Ley del Menor Infractor, Ley Penitenciaria.

Elaboración propia con base en LAM 2003.

Anexo 5

Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (2004)

Objeto	Establecer un régimen especial para el combate de las actividades delictivas de las MoP.
Ámbito de aplicación	Miembros de MoP mayores de 12 años que cometan, dentro del territorio nacional, delitos contemplados en esta Ley, en el CP o en Leyes Penales Especiales.
Generalidad	A los MoP que cometan delitos contemplados en la ley se les aplicará el proceso establecido en el CPP. MoP agrupaciones que afectan la pacífica convivencia social, el orden público y la seguridad ciudadana. Otros elementos a) que se reúnan habitualmente; b) señalen injustificadamente segmentos de territorio; c) tengan señas o símbolos como medio de identificación; d) que se marquen el cuerpo con tatuajes o cicatrices como medio de identificación o pertenencia a la misma.
De la pertenencia a una MoP	La persona que pertenezca a una MoP será sancionada con prisión de 3-6 años. La pena se agravará hasta la mitad del máximo cuando se trate de un jefe de la agrupación. Si además de la pertenencia se identifican otras figuras delictivas señaladas en esta ley o de naturaleza penal se aplicarán las reglas establecidas en el CP.
De la inducción a la pertenencia	Quien promueva ingreso a una MoP se sancionará con prisión de 3-6 años. La pena se agravará hasta la mitad del máximo cuando se trate de menor de 14 años.
Riña grupal	Los miembros MoP que participen en riñas serán sancionados con prisión de 2-4 años. La pena se rebajará a la mitad cuando no sea miembro de una MoP.
Coacción en la vía pública	El miembro de una MoP que exija dinero en vehículos de transporte público o vías públicas será sancionado con prisión de 2-3 años. La pena será de tres a seis si: a) se hiciera en unión de dos o más personas; b) si se portasen objetos contundentes y; c) si se cometiese valiéndose de su pertenencia a una MoP.
Coacción al libre tránsito	El miembro de una MoP que exija dinero intimidando a otra persona por transitar en lugares abiertos al público será sancionado con prisión de 2-4 años.
Coacción especial	El miembro de una MoP que exija dinero a otra persona por residir o poseer propiedades en la República será sancionado con prisión de 2-4 años.
Daños especiales	Los miembros de las MoP que dañen edificaciones públicas o privadas serán sancionados con prisión de 3-6 años.
Alteración del orden público	Los miembros de las MoP que en lugares públicos realicen escándalos, intimidaciones u ofensas a la dignidad de personas serán sancionados con prisión de 1-2 años.
Regla General	Cuando el autor de los delitos sea miembro del MoP se aplicará el régimen procesal previsto en el CPP con las modificaciones aquí establecidas.
Competencia especial	Competentes para juzgar a miembros de MoP los jueces de cabeceras departamentales y los Tribunales son jurisdicción penal.
Clasificación del crimen organizado	Las MoP se consideran integrantes del crimen organizado y se les aplicará el régimen procesal previsto para el mismo con la excepción del artículo anterior.
Modificaciones	El Fiscal sólo podrá Solicitar al Juez que se prescindiera de la persecución penal cuando el imputado haya contribuido decididamente al esclarecimiento de delitos.
Suspensión del procedimiento	Para ninguno de los delitos establecidos en esta Ley procederá la suspensión condicional del procedimiento.
Extinción penal por reparación	No procederá la extinción de la acción penal por la causal de haberse realizado la reparación del daño.
Improcedencia de la conciliación	Improcedencia de la conciliación por ninguna clase de delitos establecidos en esta Ley.
Improcedencia	Para ninguna clase de delitos establecidos en esta Ley procederá la sustitución de la detención provisional.
Modificaciones medios de prueba	El parte policial que se anexe al proceso tendrá calidad de prueba documental.
Improcedencia del proceso	Para ninguna clase de los delitos establecidos en esta Ley procederá la aplicación del procedimiento abreviado.
Imposibilidad de sustituir la ejecución de las penas	Los jueces no podrán: a) reemplazar las penas de prisión independientemente de sus límites mínimos y máximos; b) suspender condicionalmente la ejecución de la pena; c) Otorgar la libertad condicional anticipada.
Regla general para menores	Cuando el autor del delito sea menor de edad se le aplicará el proceso establecido en la Ley del Menor infractor con las modificaciones establecidas en esta ley.
Competencia especial para menores	Jueces de menores y en donde no lo haya el presidente de la CSJ designará a los jueces encargados de este procedimiento.
Privación de la libertad de menores de edad	Los menores a quienes se les impute un delito además de las formas de privación de la libertad establecidas en la Ley del Menor Infractor podrán ser privados de la libertad por orden administrativa de la FGR por un plazo no mayor a 72 horas. Sólo podrán recuperar la libertad por resolución del Juez de Menores competente.
Privación de la libertad por orden judicial	El Juez deberá ordenar la privación de la libertad cuando: a) exista suficientes indicios de la infracción penal; b) existan indicios de que menor pudiere evadir la justicia o entorpecer la investigación.
Improcedencia de la conciliación	Improcedencia de la conciliación por ninguna clase de delitos establecidos en esta Ley.
Renuncia de la acción penal	La FGR no podrá renunciar de la acción penal por cualquier delito establecido en esta Ley, salvo excepción establecida en el Art 15.
Resolución definitiva	El Juez deberá respetar el tipo de sanción que se prescribe legalmente al delito de que se trate y los mínimos y máximos previstos. En caso de concurso de delitos se impondrá al responsable todas las sanciones correspondientes.
Habilitación de edad de un menor	Si la FGR advierte que el menor posee discernimiento de una persona adulta, solicitará al Juez de Menores que evalúe y lo declare menor habilitado.
Recursos	La declaratoria de habilitación de edad o su negativa admitirá el recurso de apelación.
Ejecución de las medidas definitivas a menores	Los menores declarados responsables sólo podrán ser puestos en libertad cuando hayan cumplido la mitad de la medida definitiva que haya sido impuesta. Si en el proceso de la medida de internamiento el menor cumple la mayoría de edad será trasladado a los centros de reclusión del sistema penitenciario común.
Régimen transitorio	Los procesos pendientes a la entrada en vigencia de esta Ley se continuarán tramitando conforme al proceso con el cual iniciaron.
Supletoriedad	En lo previsto en esta Ley se aplicará el CP, Ley del Menor Infractor, Ley Penitenciaria, Ley de vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor.

Elaboración propia con base en la LCAGAIE de 2004.

Anexo 6

Componente Seguridad Ciudadana. Plan de Gobierno 2004-2009

Programa Presidencial	Crear "El Salvador Seguro" y Programa Presidencial "Recreación y Esparcimiento".
Fortalecimiento	Del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP); programas de prevención; cultura y canales de denuncia; sistemas estadísticos criminológicos; vigilancia en Zonas de alto riesgo; programas de atención de reclusos y programas de civismo y valores.
Agentes de seguridad pública	Hacer más eficientes el proceso de selección y formación de agentes de seguridad, enfatizando en la ética y los valores.
Endurecimiento	De leyes y sanciones a las conductas ilícitas de los agentes de seguridad pública.
Legislación	Actualizarla para agilizar procesos judiciales y castigar a los infractores.
Articulación institucional	Gobierno nacional, gobiernos locales y ciudadanía. También con el gobierno de los EE UU.
Alcohol y drogas	Regular el consumo abusivo.
Reinserción y rehabilitación	Establecer programas de reinserción y rehabilitación de menores infractores y de formación laboral a grupos en riesgo.
PNC	Incrementar sus efectivo y dotarlos de equipos modernos para la investigación.
Cooperación institucional	Principalmente entre el Departamento de Investigación Criminológica de la FGR con los demás Órganos del Estado.
Combate	De la narcoactividad y al lavado de dinero.

Elaboración propia con base en PG 2004-2009.

Anexo 7
Plan Súper Mano Dura (2004)

Objetivos	Desarticular clicas o pandillas; disminuir la incidencia delincriminal provocada por los pandilleros; reforzar trabajo policial en prevención y rehabilitación de pandilleros; aumentar el contacto con el ciudadano y las acciones comunitarias; mantener presencia permanente en sectores específicos; capturar líderes, palabrereros y miembros de pandillas.
Medios	Humanos SDSP, FAS, FGR, ISNA, DISEC, PNC. Todos con los que cuenten las unidades; se podrá gestionar recursos para el despliegue de los GTA; continúa vigente Materiales Regimen de Disponibilidad; La subdirección de Adm. y Finanzas dará refuerzo para logística y régimen de disponibilidad.
Coordinación	El Sub Director de la PNC coordinará el trabajo con FAS; FGR; Tribunales de Justicia; PGR; PDDH; Medios de Comunicación y CNSP.
Operatividad	El jefe del PSMD será responsable de materializarlo en las Unidades de la PNC. El Sub Director de Seguridad Pública misionará a Jefes Regionales para la organización de los GTA. Los Jefes de las Divisiones Regionales serán responsables de supervisar funciones. Todo pandillero detenido será remitido a la UDIN de su jurisdicción. El Jefe de Delegación es responsable de designar un Oficial de nivel Ejecutivo. El sistema de Emergencia 911 realizará patrullajes en apoyo a los GTA, informando al DAP actividades delictivas relacionadas con las pandillas. El Inspector de la PNC supervisará el desarrollo del presente Plan. El jefe del PSMD será responsable de dar seguimiento a los resultados e informar al Sub-Director General. El Sub Director de Seguridad Pública misionará a Jefes Regionales para la organización de los GTA. Los Jefes de las Divisiones Regionales responsables de organizar las FTC.
Fases	I. Desarticular Clicas; crear Secciones Antipandillas (SEAP) en las Delegaciones de los Departamentos priorizados. II. Complementar los GTA, los SEAP en el resto de departamentos. III. La PNC continúa realizando programas preventivos; acciones de registro con patrullajes; eficacia móvil para promover cultura de la denuncia; formación de Comités de Apoyo. IV. La PNC coadyudará en la rehabilitación y reinserción y participará en reuniones de evaluación de resultados.
Misiones de las unidades	Patrullajes permanentes: cacheo e identificación de personas sospechosas; consulta de personas reclamadas; localización menores en riesgo; controles vehiculares; puestos de control; captura de pandilleros en flagrancia; despliegue policial; campaña eliminación de grafitos; dar seguridad en zonas recuperadas; buscar información; decomisar drogas y armas; orientar a víctimas para que formulen denuncias; retener personas sospechosas; remitir a la Subdirección General el Plan de trabajo.
Sudirección de investigaciones	Identificar e investigar Clicas y Pandillas; captura de líderes; allanamientos de vivienda; recuperar casas destruydas; captura de pandilleros; fortalecer investigación y el registro actualizado de víctimas y victimarios; revisar casos con la FGR; remitir a la Sub Dirección General Plan de trabajo.
Misiones AI CIP	Fortalecer base de datos; recolectar, procesar y analizar información; mejorar sistema de archivo y análisis delincriminal; actualizar identificación de modus operandi; difundir información; ubicar pandilleros; reclutar y activar fuentes de información; ubicar lugares de reunión; mapeo sectores de operación; remitir Plan a la Sub-Dirección.
Subdirección Áreas de Tarea Especializadas	Formar GTA, GRP, UMO, GAP, PPI, DAE; coordinar con el Comando de Fuerzas Especiales para apoyar operaciones Antipandillas; mantener unidad de reserva para apoyar operaciones Antipandillas; adiestrar tácticas y técnicas de neutralización de pandillas; hacer reconocimiento aéreo; realizar inspecciones con personal de la DAE en lugares donde hay pandillas; proteger testigos y víctimas.

Elaboración propia con base en PSMD, 2004

Anexo 8

Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (2006)

Prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos descritos en ésta Ley, sus manifestaciones y financiamientos. Estos delitos no se considerarán políticos ni fiscales.			
Se aplicará a los hechos punibles cometidos en el territorio nacional o a quien afecte bienes jurídicos del Estado, de salvadoreños o protegidos internacionalmente.			
Se rige por el absoluto respeto a los principios de independencia y no intervención.			
Aeronave en vuelo	Artefacto explosivo	Explosivos	Instalaciones públicas o gubernamentales
Aeronave en servicio	Armas de fuego	Fuerzas Armadas	Instalaciones de infraestructura
Armas Químicas	Buque	Fondos	Lugar de uso público
Organizaciones terroristas: Agrupaciones provistas de cierta estructura con vínculos estables o permanentes, jerarquía, disciplina y medios, que a través de actos violentos o inhumanos pretenden infundir terror, inseguridad o alarma entre la población.			
Persona internacionalmente protegida: Representantes o funcionarios del Estado y miembros de su familia que formen parte de la casa.			
Plataforma Fija	Red de transporte público	Sustancias químicas tóxicas	
El que ejecute un acto contra la vida, la integridad, la libertad o seguridad de una persona internacionalmente protegida será sancionado con prisión de 40 a 60 años.			
Si la acción es dirigida a dañar los bienes de dichas personas se sancionará con prisión de 10 a 15 años.			
El que participe en la ocupación de ciudades, edificios, instalaciones privadas, lugares públicos empleando armas u explosivos será sancionado con prisión de 25 a 30 años.			
El que adultere medicinas o productos alimenticios destinados al consumo humano será sancionado con prisión de 10 a 15 años. Si hay muerte sanción de 30 a 50 años.			
El que hiciere apología del terrorismo o incitare a otro a cometer cualquier delito previsto en ésta Ley se sancionará con prisión de 5 a 10 años.			
El que simulare la realización de un delito en ésta Ley se sancionará con prisión de 5 a 10 años.			
El que pretenda alterar en proceso penal se sancionará con prisión de 10 a 15 años.			
El que con el fin de llevar a cabo actividades terroristas revelare secreto políticos, diplomáticos o militares se sancionará con prisión de 15 a 25 años. En caso de ser funcionario público la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado. Si es extranjero se sancionará con prisión de 5 a 10 años.			
El que cometa delito informático se sancionará con prisión de 10 a 15 años.			
Quien forme parte de organizaciones terroristas y realice delitos contemplados en ésta Ley se sancionará con prisión de 8-12 años y cabecillas con prisión de 10-15 años			
Quien sin autorización fabrique, venda, transporte, explote cualquier arma, munición, tóxicos, explosivos, agentes químicos se sancionará con prisión de 10 a 15 años.			
El que utilice, active o detone arma de destrucción masiva en lugares e instalaciones públicas causando muertes y lesiones se sancionará con prisión de 40 a 60 años.			
Quien tome rehenes bajo su poder se sancionará con prisión de 30 a 50 años, si se causara la muerte de alguno de los rehenes la prisión será de 55 a 75 años.			
El que cometa los delitos establecidos en esta Ley contra la seguridad portuaria, marítima, fluvial y lacustre se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa delitos establecidos en esta Ley en lo relacionado al apoderamiento, desvío o utilización de buque se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa delitos establecidos en esta Ley contra la seguridad de la Aviación Civil y Aeropuertos se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa delitos establecidos en esta Ley relacionados con el apoderamiento, desvío o utilización de aeronave se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa atentado o derribo se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa interferencia a miembros de tripulación aérea se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa los delitos establecidos en esta Ley relacionados con la seguridad de las plataformas fijas y continental insular se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa amenazas de realizar alguno de los delitos regulados en ésta Ley se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que cometa alguno de los actos de corrupción regulados en ésta Ley se sancionará con prisión de 15 a 20 años.			
El que colabore directa o indirectamente con el financiamiento de actos terroristas será sancionado con prisión de 20 a 30 años y multa de cien mil a quinientos mil dólares.			
El que cometiere el delito encubrimiento será sancionado con prisión de 15 a 20 años.			
La pena de los delitos contemplados en ésta Ley se aumentará hasta en una tercera parte del máximo señalado cuando existan agravantes especiales			
El tribunal competente ordenará el decomiso de fondos y activos a favor del Estado cuando concurran las circunstancias establecidas como agravantes especiales.			
El Juez competente o la FGR en casos de urgente necesidad podrán ordenar la inmovilización de las cuentas bancarias de los imputados en los delitos referidos en ésta Ley.			
El Juez competente o la FGR podrán ordenar la incautación de bienes, productos o instrumentos de los imputados por delitos establecidos en ésta Ley cometidos en el exterior.			
La persona a la que se le hubiese incautado bienes o congelados fondos podrá procurar su exclusión presentando una solicitud a la autoridad judicial competente.			
Las personas responsables de realizar actividades con armas de destrucción masiva involucradas en los delitos previstos en esta Ley, además de la pena principal serán inhabilitados en cargos de similar responsabilidad por el doble del tiempo que dure la condena. Cuando miembros de una PJ permitan, colaboraren o participaren en la comisión de delitos se le impondrá multa de cincuenta a quinientos mil dólares y disolución de la PJ. Toda persona natural o jurídica está obligada a informar a la FGR o a la PNC acerca de la introducción al territorio nacional de armas mencionadas en ésta Ley. La PNC y la Fuerza Armada tendrá facultad para interceptar cualquier tipo de medio de transporte aéreo, naval o terrestre cuando exista sospecha que tales medios han sido utilizados para el cometimiento de delitos a los que se refiere ésta Ley.			
Todas instituciones del Estado está obligada a diseñar y ejecutar dentro de su competencia los planes y programas operativos que fueren necesarios para prevenir los actos de terrorismo o en todas sus manifestaciones, incluido su financiación y actividades conexas. Además deberá brindar la información que esté bajo su poder.			
Los delitos contemplados en ésta Ley son competencia de los tribunales y jueces en materia penal. Los delitos estarán excluidos del conocimiento del tribunal del jurado.			
Todo lo no previsto en ésta Ley se resolverá de acuerdo a lo establecido en el Código Penal y el Código Procesal Penal, así como en las leyes especiales.			

Elaboración propia con base en la LECAT 2006.

Anexo 9

Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (2007)

El objetivo es regular la competencia de los tribunales especializados y el procedimiento para el juzgamiento de los delitos de crimen organizado.
El crimen organizado es aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado, constante en el tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer delitos.
Son delitos de realización compleja: homicidio simple y agravado; secuestro y extorsión cuando se realicen por dos o más personas, generen dos o más víctimas o que su perpetración provoque alarma o conmoción social.
Los tribunales especializados tendrán su sede en las ciudades de San Salvador, Santa Ana y San Miguel. Su competencia se extenderá a los delitos cometidos en los departamentos de la circunscripción territorial respectiva.
Dichos tribunales se organizarán así: Juzgados Especializados de Instrucción, Tribunales Especializados de Sentencia y Cámaras Especializadas de lo Penal.
Los Juzgados Especializados de Instrucción y los juzgados Especializados de Sentencia podrán ser unipersonales o pluripersonales; y las Cámaras Especializadas de lo penal estarán compuestas de dos Magistrados.
Corresponderá a la FGR la determinación de la procedencia inicial del conocimiento de los delitos por tribunales comunes o especializados. Cuando se identifique que el proceso debió iniciarse en un juzgado especializado se le remitirá de inmediato a éste. Si el delito debió ser de conocimiento de los tribunales comunes, el juez especializado les remitirá las actuaciones, adoptando previamente las decisiones urgentes sobre la investigación y la libertad del imputado.
La FGR ejercerá todas las facultades investigativas de los delitos previstos en esta ley.
Los miembros de la PNC, podrán auxiliarse de medios científicos y tecnológicos para documentar sus actuaciones, recolectar evidencias o elementos probatorios. Para ello, puede utilizarse cualquier instrumento de transmisión o grabación.
El Juez Especializado de Instrucción que autorice el anticipo de prueba y la práctica de las diligencias deberá concurrir a éstas, en caso contrario podrá comisionar al Juez de Paz.
En caso de que no se localice al Juez Especializado el Fiscal puede contactar al de Paz directamente.
Será admisible la prueba testimonial en: muerte, enfermedad grave u otra circunstancia que haga imposible o difícil que comparezca el testigo; operaciones policiales encubiertas, retractación de la víctima o del testigo y manifestaciones expresadas de manera consciente y espontánea.
Son peritos permanentes: Los nombrados por la CSJ, los Directores o Jefes de los centros asistenciales del Estado, Los especialistas del Estado, la academia o instituciones oficiales, los técnicos y especialistas de la PNC y los miembros de la Medicina Legal y Ciencia Forenses.
Para los peritos permanentes no será necesaria su juramentación; su salario habitual serán sus honorarios y la institución para la cual trabaja está obligada a proporcionar el tiempo para su pericia. La FGR indicará detalladamente los términos de la diligencia con señalamiento de los plazos y demás instrucciones.
Son peritos accidentales los que nombre la autoridad judicial para una función determinada.
Si los peritos permanentes no se encontrare quien pudiese practicar la diligencia requerida el tribunal podrá realizar el nombramiento de peritos accidentales.
Si las partes solicitaren que la prueba pericial sea practicada por peritos accidentales y a criterio del Juez fuere procedente, cada una de las partes presentará una terna. Al realizar el nombramiento, el Juez señalará el plazo de la diligencia y todas las instrucciones pertinentes.
Cuando en una investigación, el Fiscal considere que es necesario reconocer a una persona que no está presente ni pueda ser encontrada, le exhibirá su fotografía a quien efectúe el reconocimiento, junto con otras de distintas personas.
El Fiscal acusará directamente ante el Juez Especializado de Instrucción competente después de realizar las diligencias de investigación necesarias.
Si los imputados se encuentran detenidos, serán puestos a disposición del Juez dentro del plazo máximo de detenta y dos horas. En este caso, la FGR solicitará la imposición de medidas cautelares ante el Juez para que celebre una audiencia especial dentro del término de setenta y dos horas.
Recibida la acusación directa, el Juez señalará día y hora para la celebración de la audiencia preliminar, dentro de un plazo de 20-70 días.
En los demás, se continuará según lo previsto en el Código Procesal Penal para el procedimiento común.
Deberán aplicarse supletoriamente las disposiciones del CPP y de otras leyes penales especiales, en lo que no se oponga a la presente Ley.
Los hechos punibles cometidos con anterioridad a la vigencia de la presente ley serán procesados de conformidad a lo regulado en el CPP.
Deróganse el Art. 22-A del CP y el inciso final del Art. 59 del CPP Art. 23.

Elaboración propia con base en LCCOODRC, 2006.

Anexo 10

La Seguridad Pública en el Plan de Gobierno (2009-2014)

LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS	1. Prevención del delito y de la violencia social. Reducir factores generadores de violencia; fomentar la convivencia armónica; construir cultura ciudadana y promover la resolución pacífica de conflictos. Aplicar la coerción legal institucional como último recurso y de forma excepcional:
	Programa de oportunidades para la reinserción de los jóvenes deportados o pandilleros. Programa de aplicación estricta de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego. Fortalecimiento legal e institucional para la prevención de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual. Prevención del consumo de alcohol y drogas y; profesionalización de la persecución e investigación del tráfico ilegal. Fomentar una cultura de respeto, tolerancia y solidaridad en la sociedad, en medios de comunicación y planes de estudio. Cooperación entre la PNC y la comunidad para crear bases sólidas de convivencia, conductas autorreguladas e imposición de inhibiciones.
	2. Combate al delito e investigación criminal. Elevar la capacidad de respuesta ante la delincuencia; impulsar la investigación científica de los delitos y la aplicación de la ley por parte de las instituciones responsables de la seguridad pública, con estricto respeto a los derechos humanos:
	Dignificar la carrera policial, propiciando mejores condiciones laborales para todos sus miembros. Modernizar la Academia de Seguridad Pública en su capacidad académica, especializada y científica. Desarrollar la profesionalización y cualificación permanente de la inteligencia e investigación científica del delito. Garantizar la legalidad, el pleno respeto de los principios constitucionales y los estándares internacionales sobre derechos humanos en el procedimiento investigativo, fortaleciendo la función contralora de la Inspectoría General de la PNC. Crear el Instituto de Ciencias Forenses. Desarrollar sistema integral e interinstitucional de recolección, análisis y tratamiento de información criminal que será de acceso público.
	3. Rehabilitación e inserción social. Brindar un trato integral con respeto a la dignidad humana de la persona infractora, reduciendo al mínimo su deterioro y facilitando su inserción social por medio de un proceso de reconocimiento, reconciliación y reparación:
	Reformar sistema penitenciario para que opere con más seguridad, justicia y orden, y que contribuya a la rehabilitación de los internos. Reestructuración de instituciones para garantizar tratamiento adecuado, respeto de derechos y efectividad de la rehabilitación. Profesionalización y especialización de funcionarios y personal. Participación de la comunidad en la ejecución de la pena para facilitar la rehabilitación.
	4. Transformación y mejora del funcionamiento institucional. Contribuir desde el ejecutivo a recuperar, rediseñar y fortalecer las instituciones de justicia y seguridad pública de conformidad al espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz y a los principios del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, propiciando una efectiva coordinación interinstitucional: Contribuir a recuperar y potenciar la institucionalidad de la justicia como complemento fundamental de la seguridad pública:
	Redefinición y reestructuración organizacional de las instituciones del Órgano Ejecutivo vinculadas al sistema penal. Monitorear y evaluar constante y participativamente el estado de la seguridad pública, mediante un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, complementándolo con un Programa de Observatorios de Violencia y Delincuencia en aquellos municipios más violentos. Fortalecimiento en la eficacia de las instituciones clave del sector, dando prioridad al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la PNC, la FGR y la Corte Suprema de Justicia Transparencia y rendición de cuentas, Financiamiento del sector a través de un pacto fiscal que incremente las asignaciones de fondos públicos al área de la seguridad ciudadana y paz social.

Elaboración propia con base en Programa de Gobierno 2009-2014.

Anexo 11

Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio (2010)

Art 1	Prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de AAO ilícitas llamadas pandillas, maras o grupos de exterminio.
Art 2	Cualquier acto jurídico que como parte de la actividad delictiva realicen estos grupos serán ilícitos, inválidos y nulos y desembocarán en responsabilidades penales, civiles y administrativas para cualquiera que, a sabiendas de su ilegalidad, se beneficie directa o indirectamente.
Art 3	Inhabilidad doble de tiempo de la condena penal establecida o por seis años en sentencia civil o administrativa en caso de ser: militante de partido político, candidato electoral, hacer parte de una personería jurídica (PJ) en cualquiera de sus modalidades, ser licitante, funcionario o contratista del Estado, ser titular de permisos estatales para realizar actividad empresarial y/o hacer parte de una empresa de prestación de servicios de seguridad privada.
Art 4	Los activos obtenidos de actividades delictivas estarán sujetos a la extinción de dominio y pasarán a hacer parte del patrimonio del Estado, al igual que aquellos activos que no tengan titular reconocido o que hayan sido decomisados u obtenidos de operativos donde haya actividad ilícita. Los recursos serán distribuidos de la siguiente manera: 60% para el MJSP, 20% para la FGR y 20% para el ÓJ.
Art 5	El juez o la FGR, en caso de urgente necesidad ordenará la inmovilización de cuentas bancarias. Las instituciones financieras deberán facilitar información cuando exista un proceso judicial o evidencie algún tipo de sospecha.
Art 6	La FGR podrá ordenar incautación, secuestro o embargo preventivo de bienes o productos situados en zonas relacionadas con las actividades señaladas en el Art 2.
Art 7	Será causal de disolución de la PJ y se aplicará sanción de 5 a 50 SMMV, cuando se compruebe que sus titulares permiten, apoyan, financian, colaboran en nombre o representación acciones delictivas relacionadas con lo señalado en el Art 2.
Art 8	La FGR ordenará a la PNC los requisitos y parámetros que orientarán la recolección de evidencia y los expedientes contra las AAO. Ambas instituciones definirán tiempos de presentación a los tribunales. La FGR deberá iniciar acciones legales para declarar nulidad de los negocios.
Art 9	Los menores, miembros de las pandillas o grupos de exterminio, que no puedan ser perseguidos penalmente serán remitidos al ISNA y se notificará a la PGR para que siga los procesos familiares.
Art 10	La Comisión del Sistema de Justicia elaborará reglas de evidencia en materia civil y penal como principios orientadores del trabajo probatorio.
Art 11	Normativa especial para la deserción y rehabilitación de miembros de AAO de las que trata esta Ley.

Elaboración propia con base en LPPMGE

Anexo 12

Política Nacional de Seguridad, Justicia y Convivencia (2010)

EJES FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA	
1. CONTROL Y REPRESIÓN DEL DELITO	
Combatir la criminalidad en todas sus expresiones, priorizando en los delitos de mayor impacto	<p>Mejorar el proceso de investigación criminal</p> <p>Fortalecer la investigación, recolección de evidencias y producción de pruebas sólidas.</p> <p>Impulsar la adopción de convenios para el establecimiento de equipos especializados en investigación fiscal, financiera y de anticorrupción.</p> <p>Incrementar los métodos para detectar e identificar redes de corrupción y criminalidad.</p> <p>Adoptar estrategias de investigación selectiva de los grupos criminales priorizados</p> <p>Promover el establecimiento de un método regional estandarizado de recolección de información</p> <p>Desarrollar plan para la reducción de la criminalidad de las pandillas (sistemas, mecanismos, coordinaciones, reformas legales y procedimientos)</p>
Reducir la impunidad a través de la mejora de la coordinación interinstitucional	<p>Reformular la inteligencia policial dotándola de mejores condiciones.</p> <p>Fortalecer la relación con otras instituciones involucradas en la aplicación de la ley.</p> <p>Unificar los procedimientos institucionales para mejorar la aplicación de ley.</p> <p>Generar coordinación institucional para detectar amenazas contra la seguridad.</p> <p>Fortalecer las relaciones internacionales de la PNC para la represión del crimen transnacional.</p> <p>Retomar modelos y buenas prácticas de otros países. Aprovechar la cooperación internacional.</p> <p>Mejorar y ampliar los sistemas de captación de denuncias.</p> <p>Fortalecer la coordinación con la FGR.</p>
Modernizar y profesionalizar la PNC en sus funciones de control y represión: gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia.	<p>Administración eficiente de los recursos institucionales: humanos, físicos, financieros y técnicos.</p> <p>Rediseño de la estructura organizativa, puestos, procesos y los procedimientos.</p> <p>Impulsar la centralización estratégica y de la desconcentración operativa y administrativa.</p> <p>Interconectar los sistemas de información policial.</p> <p>Crear los CEMOR que permitirá dar respuesta oportuna a las emergencias y actos delictivos.</p> <p>Establecer indicadores para medir la eficiencia, los resultados, los impactos y el grado de avance de las acciones policiales.</p> <p>Fomentar la formación permanente y la especialización de recursos humanos. Desarrollar cursos de ascensos.</p>
Elevar la calidad de la formación de la ANSP	<p>Convertir a la ANSP en un centro de formación superior y retomar el espíritu inicial con el que fue creada.</p> <p>Formar policías integrale al servicio de la comunidad. Mejorar el plan de estudios según las necesidades.</p> <p>Facilitar estudios académicos y de campo, orientados al perfeccionamiento de la actuación policial.</p> <p>Fortalecer las relaciones sistemáticas entre la ANSP y la PNC para definir planes y programas de formación.</p> <p>Promover el aumento del número de alumnas para cumplir con la equidad de género dentro de la ANSP y la PNC.</p>
Fortalecer la seguridad migratoria.	<p>Ejercer control migratorio y de extranjería con de una visión de integración centroamericana y de respeto a la ley vigente.</p> <p>Controlar y reprimir los delitos transnacionales. Establecer una mesa técnica de trabajo bilateral entre la PNC y la DGME.</p> <p>Fortalecer la seguridad fronteriza.</p> <p>Establecer protocolos conjuntos de colaboración e intercambio de información sobre trata y tráfico de personas.</p>
2. PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO	
Coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales para el funcionamiento de los CMPV	<p>Creación e impulso de los CMPV, liderados por el alcalde y con participación de los representantes comunitarios.</p> <p>Los CMPV conducirán la política de prevención y garantizarán la coordinación interinstitucional y la articulación con el Gobierno.</p> <p>Los CMPV asegurarán el intercambio de información, los análisis, el desarrollo de planes y presentarán informes.</p> <p>Suscribir convenios de cooperación entre el Ejecutivo, los municipios y otras instituciones.</p> <p>Apoyar a los gobiernos municipales y a otros actores en programas incluyentes.</p> <p>Promover la participación ciudadana en los programas de prevención.</p> <p>Fortalecer la implementación de actividades educativas de prevención en los centros de estudios (estudiantes, maestros y padres)</p> <p>Promover la participación social y la organización de la juventud.</p> <p>Fomentar el deporte y el arte en las zonas con mayores índices de violencia.</p> <p>Diseñar y ejecutar estrategias para recuperar, dinamizar y promocionar el uso de los espacios públicos.</p>
Ejecución de medidas preventivas con resultados a corto plazo, con la intervención coordinada y articulada de distintas instituciones públicas, privadas y locales.	<p>Identificar riesgos que desencadenen respuestas violentas y realizar acciones piloto junto con otras instituciones para reducirlos</p> <p>Invertir fondos en becas, infraestructura y microcrédito.</p> <p>Poner plan piloto de «carnetización» de los menores, a través de las alcaldías o del MINED.</p> <p>Dinamizar los CMPV</p> <p>Establecer acuerdos con la sociedad civil para el traslado inmediato de la información sobre situaciones de riesgo.</p> <p>Coordinación institucional para aplicar experiencias exitosas en la prevención del delito de la policía de Los Ángeles, la Policía Federal de Brasil, y el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil de España.</p>
Reducir factores de riesgo, en especial la tenencia y portación de armas de fuego, y el consumo de alcohol y otras drogas.	<p>Implementar planes contra el uso y la portación de armas de fuego.</p> <p>Evitar que las personas que no cumplan con los requisitos para portar armas puedan mantenerlas.</p> <p>Crear la Comisión Nacional Interinstitucional de Control y Seguimiento de las Armas de Fuego, para aglutinar a todas las instituciones relacionadas con la materia y coordinar y supervisar los planes y programas</p> <p>Impulsar campañas de sensibilización y educación sobre el impacto que tienen las armas de fuego</p> <p>Procurar el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre control y comercialización nacional e internacional de armas</p> <p>Fortalecer a la Comisión Nacional Antidrogas para la prevención del consumo y la dependencia del alcohol y de otras drogas</p> <p>Implementar campañas de sensibilización y de propuesta de contenidos educativos para la prevención del consumo del alcohol y drogas.</p> <p>Impulsar una reingeniería del Instituto Toxicológico.</p> <p>Promover programas de educación, sensibilización y control para superar la dependencia del alcohol y drogas.</p>
Desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil en riesgo para evitar el ingreso de más jóvenes a las pandillas y estimular el retiro de otros.	<p>Elaborar programas incluyentes con la juventud; incentivar la creación de redes o grupos de autoayuda para las familias e identificar mentores que apoyen a los jóvenes con becas, complementos escolares u oportunidades de trabajo.</p> <p>Proponer al MINED el desarrollo de actividades preventivas y de habilidades para la vida en los centros escolares.</p> <p>Facilitar el acceso a la educación y promover la retención escolar.</p> <p>Estimular la deserción de las pandillas impulsando medidas de protección. Brindar oportunidades de reinserción en la comunidad.</p> <p>Llevar a cabo programas especiales para la recepción de los jóvenes deportados con antecedentes de pertenencia a pandillas.</p> <p>Poner en marcha programas para mujeres pandilleras.</p>
Articular programas para prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar, contra las mujeres, niños y niñas y adultos mayores.	<p>Generar y proporcionar información a la ciudadanía sobre la incidencia y las consecuencias de la violencia.</p> <p>Promover campañas de sensibilización en las instituciones y en la sociedad frente a la violencia contra las mujeres, niños y adultos mayores.</p> <p>Fortalecer la capacidad policial para la atención de las víctimas.</p> <p>Generar acciones dirigidas a fortalecer el registro de estadísticas detalladas por sexo y edad.</p> <p>Apoyar programas de sensibilización en los centros escolares para reforzar valores, pautas de conducta y actitudes favorables a la inclusión</p> <p>Establecer protocolos y normativas en las instituciones de seguridad pública para prevenir y sancionar conductas discriminatorias y violentas.</p>
Promover valores positivos y una cultura de paz	<p>Difundir prácticas y valores de convivencia ciudadana y de buena vecindad por medio del programa «buen vecino»</p> <p>Realizar campañas de divulgación y sensibilización en valores y de fortalecimiento de la familia.</p> <p>Promover la inclusión de la enseñanza de la seguridad vial en el sistema escolar, en las actividades de promoción de la salud y en el sistema de acreditación y formación de conductores.</p>

3. EJECUCIÓN DE PENAS, REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL	
Fortalecer la seguridad dentro de los CP	Fortalecer vínculos de cooperación interinstitucional con el Órgano Judicial, la FG y la PNC. Emplear el control tecnológico dentro de los centros penales e intermedios para garantizar la seguridad interna.
Garantizar el establecimiento de mecanismos y medidas para que los CP no sean lugares desde donde se dirija la ejecución delictiva	Realizar, en coordinación con la PNC, reuniones. Mantener ocupados a los internos en actividades positivas. Emplear el control tecnológico dentro de los centros penales para evitar que se utilicen instrumentos no autorizados de comunicación. Asegurar que el personal de los centros y las visitas no favorezcan el ingreso de sustancias y objetos no permitidos. Premiar y sancionar drásticamente el comportamiento del personal.
Ofrecer un tratamiento penitenciario apegado a la ley y promover relaciones adecuadas entre los internos y el personal de las prisiones.	Diseñar un tratamiento penitenciario técnico-científico progresivo, individualizado e integral. Fortalecer a los consejos criminológicos, especialmente a los equipos técnicos de cada centro penal. Promover la libertad condicional de internos con enfermedades crónicas o con pronósticos revalorados. Gestionar la creación del Reglamento de la Carrera Penitenciaria y fomentar unas mejores condiciones laborales para el personal.
Prestar atención integral a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico	Revisión, diseño y mejora de la estructura técnico-operativa responsable de los programas de tratamiento de los reclusos. Impulsar la educación y el trabajo como condiciones fundamentales que garanticen los procesos de rehabilitación y reinserción. Mejorar la comercialización y el mercado de los productos elaborados por las personas privadas de libertad. Institucionalizar la rehabilitación de adicciones como parte del proceso de la recuperación física, mental y social.
Garantizar una convivencia ordenada y segura entre los internos y el personal penitenciario	Rediseñar el funcionamiento institucional para evitar el hacinamiento de personas privadas de libertad. Aumentar la capacidad de los CP mediante la construcción de nuevas penitenciarias, la mejora de las que ya existen y su ampliación. Impulsar la profesionalización y especialización de los funcionarios y del personal de las instituciones encargadas de la ejecución de la pena.
Implementar un modelo de ejecución de la pena basado en el trato humano, la rehabilitación y la reinserción social.	Fortalecer vínculos entre la DGCP y el DEPLA para favorecer el progreso de las personas privadas de libertad. Implementar acuerdos de coordinación y cooperación entre la CSJ y el MJSP para hacer viable la ejecución de la libertad condicional. Fortalecer los consejos criminológicos. Se deben revisar y redefinir sus funciones.
Crear una política de reinserción social.	Impulsar una política para establecer convenios con el fin de coadyuvar en la inserción social de las personas privadas de libertad. Crear casos de paso para personas liberadas del sistema penitenciario.
4. ATENCIÓN A VÍCTIMAS	
Desarrollar acciones coordinadas para la atención especializada y digna a la víctima	Realizar un inventario controlado de los recursos para atender a las víctimas. Revisión y diseño de protocolos especiales de atención a las víctimas tanto en sede administrativa como judicial. Mejorar procesos de denuncia y tratamiento a las víctimas. Señalización de oficinas, creación de centros de atención y orientación al público, difusión de información. Dotar a las instituciones de infraestructura, capacitación y monitoreo de su personal para ejecutar los programas de atención a víctimas. Coordinar con las instituciones de salud la atención física y psicológica de las víctimas. Atender los derechos de las víctimas: crear la Carta de Derechos de las Víctimas
Promover la revisión del régimen de protección a víctimas y testigos	Impulsar un convenio con el Ministerio de Justicia para el estudio y protección de víctimas y testigos. Analizar la viabilidad de trasladar el programa de atención de víctimas y testigos al MJSP y separarlo del programa de protección de testigos. Revisar y fortalecer el funcionamiento del programa de protección de víctimas. Fortalecer la capacidad policial para la atención de las víctimas. Impulsar la suscripción de convenios con instituciones estatales y con sectores de la sociedad civil que tengan experiencia en la atención y protección integral de las víctimas y personas afectadas por hechos delictivos. Impulsar convenios interinstitucionales para estimular la implementación de los protocolos de atención a víctimas.
5. REFORMA INSTITUCIONAL LEGAL	
Fortalecer el gobierno de la seguridad.	Dar vigencia al papel del MJSP como ente rector, asesor y ejecutor en materia de PPSJ del Órgano Ejecutivo. Ajustar la organización, gestión y roles de las dependencias e instituciones adscritas al MJSP. Crear una Dirección de Información y Análisis (DIA) que recopte, sistematice y analice la información y canalice información hacia la PNC. Transformar la actual DSC en una Dirección de Prevención responsable del diseño y ejecución de políticas públicas de prevención. Crear una oficina encargada de hacer propuestas legislativas bajo un criterio unificado y coherente con la política ministerial. Establecer indicadores de eficiencia y rendimiento para las dependencias del ramo. Desarrollar una estrategia para gestionar la información sobre violencia y delincuencia. Impulsar la creación de un sistema de información sobre violencia y delincuencia a cargo de la DIA. Generar estudios y divulgar los resultados, en colaboración con entidades académicas u otros organismos especializados. Aprovechar los datos del Sistema de Información Unificado del Centro de Monitoreo y Reacción (CEMOR) para hacer investigaciones. Garantizar el desarrollo de un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado. Informar a la población de manera oportuna, transparente y unificada. Recibir e ella datos sobre el desarrollo de la política y de las tendencias de la criminalidad. Apoyar la creación de observatorios de la violencia en los municipios con mayores índices de delincuencia. Contribuir al funcionamiento de un sistema integrado de información sobre armas de fuego entre las instituciones de seguridad pública. Fortalecer la capacidad operativa e incrementar las habilidades del personal de las instituciones y dependencias del MJSP. Implementar planes de equipamiento y fortalecimiento de los recursos del MJSP con el objetivo primordial de la PNC y los centros penales. Mejorar la capacidad de respuesta de la PNC y de otras dependencias incrementando los recursos tecnológicos y de comunicaciones. Desarrollar una estrategia de formación del personal con altos estándares de especialización en los asuntos de justicia, seguridad y convivencia. Establecer convenios con entidades académicas, institutos especializados y fuerzas policiales para la capacitación de las dependencias del MJSP. Fortalecer las relaciones de cooperación interinstitucional entre los países de la región para investigar los delitos transnacionales. Aprovechar los beneficios de cooperación existente con el que dio origen a la Academia Inmigratoria para el Compañerismo de la Ley (IL/EA). Generar coordinación y fluidez comunicativa con las instituciones de la administración de justicia, seguridad y otras afines. Potenciar la comunicación y la coordinación de las entidades encargadas de la justicia y de la seguridad (grupos de trabajo, Gabinete de Seguridad) Coordinar con el Ministerio de la Defensa el desarrollo de directrices sobre el uso excepcional de la Fuerza Armada en el apoyo a la seguridad pública, (Grupos de Tarea Conjunta, Seguridad Penitenciaria, Seguridad Fronteriza y Grupos de Apoyo a la Comunidad). Fortalecer la interacción entre la ANSP, la PNC y el MJSP para adecuar los programas, métodos, materiales y equipos de formación, capacitación, ascensos y actualización de conocimientos y habilidades del personal docente y policial. Lograr coordinación con las instituciones involucradas en la administración de justicia penal. Fortalecer la calidad del personal y los medios de control interno en las instituciones del ramo. Crear protocolos de admisión de personal estrictos y controles para detectar actos de corrupción, infracciones administrativas y delitos. Establecer programa de excelencia e integridad policial otorgándoles premias y estímulos. Establecer reglamento, sistema de seguimiento, tribunal o jurado calificador y sistema de apoyos para otorgar becas de aprendizaje, dotación de recursos y otros. Promover el traspaso de la IG de la PNC al MJSP y ampliar sus competencias para ejercer el control interno en la ANSP. Fortalecer los mecanismos de control y ejecución de la actuación policial. Promover reformas a la Ley Reguladora de la Producción de Alcohol y Bebidas Alcohólicas para controlar y sancionar a quien no cumple. Incrementar la capacidad y la calidad de las dependencias territoriales de la IG con el fin de apoyar el trabajo institucional en todo el país. Establecer el sistema informático de la IG para un procesamiento más efectivo de la información. Establecer sistema de registro e interpretación de casos de violación de los derechos humanos durante procedimientos policiales, con el propósito de que sirvan para la formación del personal y para la toma de decisiones de acciones futuras.
Promover un mayor acceso a la justicia.	Desarrollar una política migratoria integral Modernizar la legislación migratoria del país. Abordar la migración desde un enfoque integral y a largo plazo que considere todas sus causas, manifestaciones y efectos. Aumentar la calidad y la seguridad de los documentos emitidos. Modernizar y mejorar los servicios migratorios y de extranjería. Promover un clima de negocios para los extranjeros inversionistas a través de servicios especiales. Fortalecer los programas de incorporación laboral y social a la población salvadoreña retornada. Promover programas de regularización de extranjeros indocumentados. Lograr una coordinación efectiva con el sector justicia para asegurar que las investigaciones policiales sean apropiadas para fundamentar los casos que deba presentar la FGH. Unificar criterios y protocolos entre las instituciones involucradas en la administración de justicia penal. Adopción de indicadores de eficiencia y rendimiento. Realización de talleres y estudios especializados conjuntos para los operadores del sistema sobre la investigación del delito. Promover la adopción de la justicia restaurativa en el planteamiento y en la asignación de recursos humanos. Privilegiar el uso de métodos alternativos de solución de conflictos (Juzgados de paz, centros de mediación de conflictos, establecimiento de centros de mediación en los municipios y en los centros escolares, métodos que contengan dimensiones comunitarias. Promover un proyecto de ley de justicia restaurativa. Impulsar la adopción de la justicia restaurativa o reparadora, en especial en el ámbito de la justicia penal juvenil. Coordinar el diseño e implementación de proyectos de resolución alternativa de conflictos. Promover la creación de casas de justicia.
Garantizar el cumplimiento de normas y leyes.	Analizar la legislación en materia de SP para otorgar respuesta eficiente e impulsar reformas cuando sea pertinente. Revisar las normativas de las funciones del MJSP e instituciones adscritas. Impulsar modificaciones para promover armonía jurídica. Revisar la política penal y procesal penal para promover propuestas de reformas pertinentes y proporcionales para una respuesta oportuna. Evaluar el impacto de la normativa penal en el ámbito penitenciario. Desarrollar propuestas de proyectos de ley en materia de seguridad y justicia o reformas a las ya existentes. Impulsar una ley marco reguladora de la convivencia y de la seguridad pública, u otra alternativa, a través de diferentes niveles de gestión nacional y local, y mediante la incorporación de la justicia restaurativa como una vía de resolución de conflictos. Impulsar la aprobación de ordenanzas municipales para la convivencia social. Proponer un proyecto de ley de la carrera penitenciaria. Proponer la Ley Orgánica de la IG de la PNC que garantice su independencia e imparcialidad y revisar funciones del Consejo de Ética Policial. Potenciar el estudio de reformas a la normativa legal de control y registro de armas para reducir su proliferación, tráfico, la importación y el comercio ilícito. Establecer relaciones con iglesias, asociaciones, empresas, universidades y otras instituciones, para divulgación de normas. Revisar y generar propuestas en materia de legislación migratoria y de extranjería. Proponer reformas legales que permitan el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de la violencia y del delito. Realizar acciones para promover y difundir las normas estipulando su respeto y cumplimiento Divulgar los contenidos de las leyes y sus mecanismos de protección entre toda la comunidad. Desarrollar, junto con el Ministerio de Educación, acciones para difundir las normas entre la comunidad educativa y estimular su cumplimiento. Establecer relaciones con iglesias, asociaciones, empresas, universidades y otras instituciones, para divulgación de normas. Establecer cooperación con medios de comunicación para la divulgación de mensajes que mejoren la convivencia y el respeto de la ley. Promover la denuncia de conductas ilegales y asegurarse de la efectiva respuesta de las instituciones. Coordinar estudios de viabilidad, cumplimiento de la norma y dotación de los recursos para el cumplimiento de la ley Establecer enlaces con la Asamblea Legislativa para apoyar los estudios de viabilidad y el contenido de los proyectos de ley. Mantener relaciones con el Ministerio de Hacienda para identificar las condiciones presupuestarias y los mecanismos de financiación. Establecer medidas de coordinación con otras instituciones para realizar los esfuerzos que se consideren necesarios para hacer cumplir la ley.

Elaboración propia con base en PNJSPC, 2010.

Anexo 13

Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres

Objetivo	Establecer, reconocer, garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres.
Ámbito de aplicación	Todas las mujeres que se encuentren en el territorio nacional o salvadoreñas que estén fuera del territorio nacional.
Principios rectores	Especialización; Favorabilidad; Integralidad; Intersectorialidad; Laicidad.
Sujetos a derechos	Beneficio de mujeres de cualquier edad en el territorio nacional.
Sujetos a obligaciones	Toda persona natural o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio salvadoreño.
Relaciones de Poder	Que los tipos y modalidades de violencia se derivan de la desigualdad de poderes y confianza.
Definiciones	13 definiciones alucivas a la violencia contra la mujer y a la atención a las mismas.
Tipos de violencia	Económica; feminicida; física; psicológica y emocional; patrimonial; sexual; simbólicas.
Modalidades de violencia	Comunitaria, institucional y laboral.
Institución rectora de la ley	Instituto salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDM).
Funciones y atribuciones del ISDM	Diseñar una política como marco de referencia; presentar propuestas para una vida libre de violencia de las mujeres; aprobar, modificar y evaluar el cumplimiento de las políticas; definir estrategias para la detección de hechos de violencia; rendir informe al legislativo; evaluar las políticas y hacer recomendaciones.
Comisión Técnica Especializada	Se crea para garantizar la operativización de la ley, coordinada por el ISDM y con la representación de un miembro del ÓJ, Ministerios de Hacienda, Gobernación, Relaciones Exteriores, Economía, Agricultura y ganadería, Presidencia.
Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Conjunto de objetivos y estrategias con el fin de garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia.
Contenidos	Detección, prevención, atención, protección, erradicación de violencia. Capacitación, estudios e investigaciones.
Cumplimientos	Las instituciones del Estado deberán adoptar y ejecutar las acciones para erradicar la violencia contra las mujeres.
Responsabilidades en el ámbito educativo	El Ministerio de Educación a través de los programas y procesos educativos de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles de educación debe formar personas respetuosas de los derechos de las mujeres. En la educación superior se debe haber conocimientos orientados a la prevención y la investigación para la erradicación de la violencia contra las mujeres.
El Ministerio de gobernación	A través de la Dirección General de espectáculos públicos de radio y televisión, protegerá y defenderá la imagen de las mujeres. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social debe prevenir y detectar tempranamente los abusos contra las mujeres, registrar estadísticas de los casos, elaborar un informe anual. Ministerio de Trabajo y Protección Social realizará acciones para la sensibilización y prevención y velará por la protección de los derechos laborales de la mujer.
Creación de unidades institucionales de atención especializada para la mujer	Unidades de atención especializada en ÓJ, FGR, PGR, PNC, IML, MSP todas supervisadas por el ISDM.
Casas de acogida	Bajo la supervisión del ISDM. Atención, el apoyo inmediato, la integridad física, emocional y la atención psicosocial.
Otras instituciones	Las Instituciones del Estado responsables de la detección, prevención, atención, protección y sanción de la violencia contra las mujeres, deberán formar a su personal en derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación (ANSP, CNJ, FGR, IML, PGR, PDDH, Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, MSPAS, CSJ, EP, AL, MINEDU).
Concejos municipales	Elaborar cada 3 años el Plan para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres; convocar y articular a las instituciones y organizaciones locales para genera acciones de coordinación; establecer dentro de su presupuesto una partida etiquetada para la ejecución del Plan; remitir al MJSP los datos y estadísticas de violencia contra la mujer.
Sistema Nacional de Datos y Estadísticas (SNDE)	Manejado por el MJSP. Los informes generados deben contener: indicadores, evaluación de impacto de políticas para la erradicación de cualquier tipo de violencia contra las mujeres; datos y ubicación de hechos, efectos de la violencia contra la mujer, recursos asignados para su atención.
Finalidad y Conformación SNDE	Garantizar la base nacional de datos de hechos de violencia contra las mujeres, para lo cual deberá recopilar y homologar los datos estadísticos e información brindada.
Informe de indicadores de violencia contra la mujer	El IML anualmente presentará indicadores, diagnósticos basados en los peritajes realizados que deberán incluir: relevancia feminicidios, efectos de los diferentes tipos de violencia sobre la mujer y sobre los hijos de la víctima, valoración de la incidencia, peligrosidad y riesgo de reincidencia de la persona agresora.
Presupuesto	Los recursos para financiar provienen de: Las asignaciones de las partidas del PGN (cada año), fondos especiales destinados para las víctimas de violencia, donaciones nacionales e internacionales, cooperaciones nacionales.
Financiamiento para aplicación de la ley	El Estado a través del Ministerio de Hacienda, deberá garantizar para la ejecución de la presente Ley la asignación de partidas presupuestarias etiquetadas en el Presupuesto General de la Nación para cada año.
Fondos especiales	Los fondos obtenidos de sanciones económicas impuestas por infracciones cometidas a la presente ley, ingresarán al FGN
Fiscalización de fondos	Corresponderá a la Corte de Cuentas de la República
Delitos de acción pública	Feminicidio (pena de 20 a 35 años). Feminicidio agravado realizado por empleado público, autoridad pública, agente de autoridad; realizado por dos o mas personas, cometido frente a familiar de la víctima; víctima menor de 18 años, adulta mayor o incapacitada.
Obstaculización al acceso a la justicia	Quien propicie, promueva y tolere la impunidad u obstaculice la investigación (2 a 4 años de prisión e inhabilitación pública)
Suicidio feminicida	Quien indujere a una mujer al suicidio o le ayudara para cometerlo, será sancionado con prisión de 5 a 7 años.
Actos Sexuales o Eróticos	Quien induzca, promocióne y favorezca actos sexuales o eróticos por medios informáticos o electrónicos, prisión de 5 años.
Difusión ilegal de información	Quien publique, comparta, envíe o distribuya información personal que dañe el honor, la intimidad personal y familiar, y la propia imagen de la mujer sin su consentimiento, será sancionado con pena de 1 a 3 años.
Difusión de pornografía	Quien utilice la imagen o identidad de la mujer sin su consentimiento, será sancionado con pena de 3 a 5 años.
Sustracción patrimonial	Quien sustrajere, algún activo del patrimonio de una mujer con quien mantuviere una relación de parentesco, matrimonio o convivencia sin su consentimiento, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.
Expresiones de violencia contra la mujer	Quien elabore, divulge o difunda material soez; utilice expresiones verbales y no verbales para intimidar a la mujer; burla, desacredite o degrade a una mujer; impida, limite obstaculice la participación de la mujer en cualquier ámbito social; exponga a la mujer a un riesgo físico y emocional; muestre y comparta pornografía, pagará multa de dos a 25 SMMV.
PPPVM	La FGR deberá crear, la Política de Persecución Penal en materia de Violencia contra las Mujeres (PPPVM).
Grantias procesales de las mujeres	En todo momento. Deben ser atendidas por personas del mismo sexo expertas en derechos de las mujeres; no ser discriminadas por su historia sexual; garantizar su derecho a intimidad, aplicarles la reserva total o parcial del expediente; recibir asistencia integral y oportuna: recibir atención médica, tratamiento adecuado y especializado; designar a un acompañante durante todo el proceso judicial; drecrretar de forma inmediata medidas emergentes de protección y cautelares.
Prohibición de la conciliación	Se prohíbe la Conciliación o Mediación de cualquiera de los delitos comprendidos en la presente ley.
Declaración de interés público nacional	Se declara de interés público y nacional la implementación de la presente ley.

Elaboración propia con base en LEIPVLVM, 2010.

Anexo 14

Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas.

Objeto	Establecer normas de convivencia ciudadana (CC) que promuevan y preserven la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia social. Desarrollar la facultad de la autoridad administrativa municipal para poder solucionar las contravenciones que se establecen en esta Ley, mediante la resolución alternativa de conflictos.
Finalidad	Generar cultura ciudadana; fomentar la participación; fortalecer servicios municipales que contribuyan a la CC; coordinación entre los municipios para potenciar programas.
Principios rectores	Dignidad humana; igualdad y justicia social; legalidad; equidad de género; ciudadanía; convivencia ciudadana; prevención; orden público; mínima intervención judicial; participación protagónica y corresponsabilidad.
Valores	Responsabilidad de los ciudadanos; tolerancia, solidaridad, confianza; solución de conflictos (diálogo, mediación y conciliación).
Definiciones	Convivencia; contravención administrativa; violencia; prevención de la violencia; seguridad ciudadana; Delegado Convencional Municipal (DCM); espacio público; contraloría social; mediación; conciliación.
Encargados	Concejos Municipales y Alcaldes; Delegado Convencional Municipal; PGR; Cuerpo de Agentes Municipales y la PNC.
Concejos municipales	Facultados para: aprobar ordenanzas y políticas; autorizar y legalizar Comités; promover campañas; resolver recurso de apelación; nombrar (DCM), crear en el presupuesto nacional la partida para el delegado y fiscalizar la labor del delegado.
Alcalde	Coordinar los Comités; celebrar convenios de cooperación entre instituciones gubernamentales.
DCM	Deberá de preferencia ser profesional en las especialidades. Podrá emplearse a estudiantes universitarios que tengan aprobado como mínimo el 80% de las materias cursadas.
Atribuciones del DMC	Recibir solicitudes para la resolución alternativa de conflictos; resolver casos o remitirlos a la PGR; recibir oficios de remisión, avisos o denuncias; iniciar proceso sancionador; citar al denunciado o representante legal; indagar sobre hechos denunciados; solicitar informes, peritajes; imponer sanciones; llevar registro; rendir informes mensuales.
De la PGR	Participar en la conformación de los comités, mesas interinstitucionales que contribuyan a la prevención de la violencia y CC; recibir y tramitar a los casos remitidos.
De la PNC	Participar en la conformación de los comités, mesas interinstitucionales que contribuyan a la prevención de la violencia y CC; dar trámite a los casos remitidos; colaborar en la divulgación de las disposiciones de la Ley de forma asociada con los Gobiernos Locales; orientar al ciudadano de las instancias y lugares donde pueda recurrir para resolver los conflictos de convivencia social y tramitar las denuncias o avisos en los municipios donde no existieren Cuerpos de Agentes Municipales y remitirlos.
Del cuerpo de Agentes Municipales	Velar por el bien común; iniciar investigación de la contravención; coordinar con el delegado el día de las audiencias; preparar el procedimiento administrativo sancionatorio; remitir a la PNC a los ciudadanos que sean sorprendidos en flagrancia en la comisión de un hecho delictivo.
Espacios de participación	Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, Comités de Prevención de la Violencia, ADESCOS, Juntas Vecinales, y otras formas de participación comunitaria.
Contraloría Social	Toda persona podrá ejercer contraloría social, bajo el Principio de Participación Protagónica y de Corresponsabilidad.
PECC	Programas de Educación en Convivencia Ciudadana (PECC), esfuerzo educativo e informativo relacionado con la divulgación de la Ley. Los Concejos Municipales deben crearlos.
Obligaciones	Toda persona natural o jurídica está en la obligación de cumplir las normas contenidas en la presente Ley.
Cumplimiento	Toda PN y PJ deberá cumplir las resoluciones pronunciadas por el Delegado, resoluciones alternativas de conflictos y otras establecidas en la presente Ley.
Deberes	Almacenar de forma responsable todo tipo de sustancia y materiales que atenten contra la salud o la integridad física; garantizar que la posesión de animales no atente contra la salud pública; vacunar los animales domésticos y garantizar su bienestar; cumplir con las disposiciones de "no fumar" en sitios establecidos; no botar basura en predios baldíos; hacer uso responsable del agua; conservar zonas verdes; obedecer las normas de las zonas protegidas.
Deberes municipales	Proteger y conservar los bienes públicos y patrimonios; acatar la no obstaculización de las zonas de tránsito peatonal; avisar a las autoridades cuando hayan contravenciones; proteger el orden y la tranquilidad pública; no realizar necesidades fisiológicas en lugares públicos; asegurar los animales domésticos; dar aviso de establecimientos que permitan el ingreso de niños o niñas.
Deberes vecinales	Realizar obras de construcción, ampliación, remodelación, adecuación, reparación, demolición de edificaciones o vivienda de inmuebles, observando las normas establecidas sobre urbanismo y construcción, evitar los ruidos, respetar los límites y espacios de parqueo, respetar, utilizar correa y bozal para los perros y recoger sus desechos.
Deberes con la comunidad	Facilitar el tránsito por la vía pública a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, discapacitados, embarazadas y auxiliares; dar aviso de violencia de cualquier tipo.
Deberes entidades privadas	Las PJ deberán colaborar en el fomento de la educación, difusión de la ley, creación y ejecución de políticas de prevención de la violencia. Colocar carteles informativos en lugares visibles, indicando la prohibición de acceso a páginas de la web con contenido pornográfico y de juegos de apuestas y de prohibición de venta o suministro de sustancias que generen drogodependencia o que dañan la salud e integridad física de las niñas, niños y adolescentes; prevenir el orden y la tranquilidad, cumplir con las normas mediambientales.
Tipos de sanciones	Emitidas por Delegado basadas en el proceso sancionatorio. Amonestación verbal o escrita; reparación de daños; decomiso; trabajo de utilidad pública; multas; cierre total.
Amonestación verbal o escrita	El contraventor será amonestado verbalmente en la audiencia respectiva, previniéndole que se abstenga de infringir y advirtiéndole que de reincidir, le será aplicable una sanción de mayor gravedad, de todo lo cual se levantará Acta que firmarán las partes involucradas (si no firma se hace constar en el acta que no lo hizo).
Trabajo de utilidad pública	La multa que se permute por trabajo de utilidad pública: Dos horas de trabajo de utilidad pública, será equivalente a once dólares con cuarenta y dos (\$11.42) centavos de dólar.
Multa	La sanción de multa obliga al contraventor a pagar una suma de dinero a la municipalidad, que estará fundamentada de conformidad a lo estipulado en el Código Municipal.
Instruir por la vía alternativa de conflictos	Todo conflicto será una contravención y pueden ser resueltos por vías alternativas (conciliación, mediación y la reparación del daño). Los acuerdos establecidos deben ser claros.
Contravenciones en lugares públicos.	Necesidades fisiológicas; consumo de alcohol en lugares no autorizados; vender alcohol sin permisos; manchar, rayar, ensuciar, colocar afiches deteriorando infraestructura pública y privada sin autorización; impedir la libre circulación de vehículos o peatones; ofrecer servicios de carácter sexual o solicitar servicios sexuales de manera notoria o con escándalo; realizar actos sexuales públicos; espectáculos o eventos públicos sin el permiso; Arrojar líquidos, papeles encendidos, objetos o sustancias que puedan causar daño; obstaculizar, la vigilancia que realicen delegados; proporcionar datos falsos a la autoridad municipal; ocasionar peleas en lugares públicos; molestar a un niño, niña, adolescente o adulto mayor; dañar la señalización pública; mostrar material, posters, afiches, revistas, películas, audiovisuales de carácter pornográfico en lugares públicos.
Contravenciones a la tranquilidad pública	Hostigar o maltratar a una persona; introducir material pirofórico a eventos; almacenamiento de productos peligrosos, daños de zonas verdes y recreación; obstaculización de retornos y calles no principales, portar objetos cortos punzantes o contundentes en lugares públicos y siempre que su uso no se justifique; afectación servicios públicos.
Contravenciones al medio ambiente	Falta de limpieza de inmuebles que signifique riesgo para la salud; botar basuras en espacios públicos o en horarios no autorizados; realizar ruidos que perturben la tranquilidad; contaminación del vehículo; fumar en lugares prohibidos, quema de materiales que contaminen; realizar construcciones en horas no hábiles; arrojar objetos desde vehículos.
Contravenciones animales domésticos	Incumplir reglas sanitarias; permitir la libre circulación en espacios públicos. Prohibición de animales salvajes y su exhibición en espacios públicos sin medidas de seguridad; omitir la advertencia de perros guardianes; permitir ruidos molestos; organizar o realizar peleas de animales.
Disposiciones comunes	El Delegado valorará cuando un contraventor deba asistir a programas y métodos de educación, divulgación y fomento de la cultura de convivencia ciudadana. Para efecto de verificar el cumplimiento de las sanciones, el Delegado deberá nombrar a uno de sus colaboradores; los contraventores tendrán derecho a estar asistidos por un abogado.
Procedimiento administrativo	Iniciará de oficio o por medio de denuncia o aviso, que podrá ser interpuesta ante los organismos establecidos en la presente Ley; El procedimiento administrativo sancionatorio de oficio, iniciará cuando la persona sea sorprendida en el momento de la comisión de cualquiera de las contravenciones.
De la contravención en flagrancia	Se informará cuál es la norma concreta que ha contravenido, advirtiéndole que se abstenga de continuar realizándola. Se le solicitará la identificación y se le entregará la escuela de emplazamiento. El Delegado al recibir el oficio de remisión, tendrá tres días hábiles para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente.
De la contravención por medio de la denuncia	En caso que las contravenciones sean dadas a conocer por denuncia o aviso, estas podrán ser recibidas por los agentes municipales, PGR o por cualquiera de las instancias de atención ciudadana, la cual deberá ser remitida al Delegado en un término de 72 horas hábiles. Recibida la denuncia, el Delegado deberá seguir el procedimiento conforme lo establece el Art 131 del Código Municipal.
Del oficio de remisión de las contravenciones	El oficio debe contar con: lugar, hora fecha, identificación, dirección de residencia o trabajo, naturaleza o circunstancia del contraventor, disposición legal que se ha contravenido, descripción de las pruebas que se puedan aportar, nombre, cargo, número de ONI respectivo de los agentes municipales o de los agentes de la PNC.
De la apelación	3 días posteriores a la notificación y dicho recurso deberá ser presentado por escrito, ante el funcionario que emitió la resolución quien deberá remitirlo en un término de tres días hábiles al Concejo Municipal. Cuando el contraventor no cumpla se dispondrá de un término no mayor de ocho días hábiles, para remitir el caso a la FGR.
Disposición de los fondos recaudados	De conformidad con lo establecido en la Constitución, el Código Municipal y el régimen legal sobre recaudación del Estado, los montos que ingresaren como consecuencia de la aplicación de la presente Ley, pertenecerán al municipio donde se haya cometido la contravención.
Disposiciones finales	Deberán establecerse los mecanismos de coordinación entre los municipios para construcción de infraestructura, limpieza y restablecimiento de espacios y lugares públicos de recreación de sus localidades. Los Concejos Municipales deberán aprobar o adecuar las ordenanzas municipales para el desarrollo de las normas de convivencia de su localidad.
Derogatoria	Derógase la Ley de Policía, emitida mediante Decreto Ejecutivo s/n, de fecha 21 de febrero de 1879, publicado en el Diario Oficial N° 154, Tomo 49, del 02 de julio de 1900; así como, sus posteriores reformas y todas aquellas Leyes, Decretos y disposiciones sobre la materia, en todo lo que contrarie el texto y los principios que contiene la presente Ley.

Elaboración propia con base en LMCCA, 2011.

Anexo 15

Política Nacional contra la Trata de Personas

Creación y objeto	PNTP como marco estratégico para aborar integral y eficientemente la lucha contra la Trata de Personas (TP). Orienta el diseño y ejecución de políticas y la actuación de instituciones responsables; establece creación de un Plan Nacional; promueve la Ley Integral Contra la TP así como reformas legales pertinentes.
Enfoques y características	Garantizar los derechos humanos, la inclusión y la igualdad de género. Universal, inclusiva, articuladora, participativa, estratégica, integradora, multinivel, multisectorial y ajustable.
Principios	Universalidad de los derechos; no discriminación; protección; idoneidad de la medida; interés superior de víctima de trata; acceso efectivo a la justicia; confidencialidad; no revictimización; prioridad absoluta; especialización; transversalidad; acceso a la información.
Definiciones	Define: Trata de personas; atención inmediata; atención mediata prolongada; personas dependientes; reintegración; restitución de derechos; víctima de TP; personal de primer contacto; causas estructurales.
Ámbito de la aplicación	General.
Ente Rector	Consejo Nacional de Trata de Personas (CNTP).
Comité técnico	Se creará un Comité Técnico con representantes de las instituciones que participaron en la elaboración de la PNTTP y coordinado por el CNTP. Sus funciones serán elaborar Plan Operativo Anual y garantizar su operatividad; formular propuestas para la detección y combate de la TP; asesorar y apoyar al CNTP en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas.
Sujetos de Derechos	Todas las personas que se encuentren en territorio nacional.
Modalidad de Trata	Matrimonio forzado; trabajo o forzado; mendicidad forzada; adopción irregular; servidumbre; pornografía; turismo sexual.
Ejes y lineamientos	Prevención; atención; protección; persecución; coordinación intersectorial; cooperación; captación; anticorrupción.
Monitoreo y evaluación	Se creará Sistema de Monitoreo, Evaluación, Seguimiento y Reforma, a cargo de CNTP y con apoyo del CT.
Recursos	El Estado financiará los planes y programas que deriven de la PNTTP.

Elaboración propia con base en PNTTP

Anexo 16

Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia

Prevención	Primaria, secundaria, terciaria.	
Principios	Respeto de los derechos fundamentales, territorialización, articulación y coordinación interinstitucional, integridad, inclusión, complementariedad, focalización, participación y corresponsabilidad, gradualidad, progresividad, sostenibilidad y orientación a resultados e impacto.	
Marco Legal	Constitución (Art. 1, 2, 35, 159, 168); Ley Penal Juvenil (Art. 127); Ley de Protección Integral de la niñez y la adolescencia; Ley General de Juventud; LMPCCCA.	
Marco Políticas Públicas	PG 2009-2014; PNJSP; ENPSV; PNJ; LMCCA.	
Objetivo	Articular las acciones del Gobierno Nacional con los Gobiernos Locales y la ciudadanía para reducir factores de riesgo y ampliar factores de protección asociados a la prevención secundaria.	
Objetivos específicos	Articulación interinstitucional; articulación multinivel; participación de la sociedad; factores de riesgo; factores de protección; fortalecimiento de capacidades.	
Población y ámbitos prioritarios	Prioridad para los individuos o grupos poblacionales de alto riesgo (niñez, adolescencia, juventud, niñas y mujeres). Familia, escuela y comunidad. Priorizar con base en niveles de exclusión social, violencia delictiva y lugar de origen.	
Actores y roles	Instituciones del gobierno nacional, gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil; academia y actores económicos.	
Mecanismos de participación y articulación	Nacional	CONAPRE Integrado por MJSP, MINGOB, MINEC, MINED, MINTRAB, MINSAL, STP, SIS, SECULTURA, PNC, FISDL, INJUVE, ISDEMU, CONNA, ISNA, INDES y COMURES.
	Departamental	Gabinetes de Gestión Departamental integrados por el Gobernador y representantes del Órgano Ejecutivo.
	Municipal	Comité Municipal de Prevención de violencia conformado por el Alcalde y el concejal responsable de la prevención y representantes de organizaciones sociales, religiosas, económicas y sectoriales
	Comunidad	ADESCO y otros tipos de organizaciones representativas de la comunas
Lineamientos para las instituciones del órgano ejecutivo	Alineamiento y territorialización de los planes institucionales respecto a la estrategia; desconcentración y/o descentralización de servicios; desarrollo de tres niveles articulados de planeación, ejecución y seguimiento, nombramiento y participación de representantes institucionales, articulación con otras políticas públicas, desarrollo de una estrategia de divulgación y sensibilización, desarrollo de capacidades en los operadores de la estrategia, creación de un Sistema de Información Especializado en Prevención, desarrollo de mecanismos de diálogo con las autoridades locales, acceso a la información y rendición de cuentas.	
Lineamientos en relación a los recursos	Movilización de los recursos institucionales en función de la ENPV. Diseño y gestión de fondos especiales, promoción del voluntariado y la participación social, participación de la empresa privada, gestión de recursos de la cooperación internacional.	
Lineamientos para la implementación de la ENPV en los territorios	I condiciones previas,	Articulación con otros instrumentos de la Política Pública Local; conformación de los CMPV - qué son definición del rol, quién los conforma, funciones-.
	II Formulación del diagnóstico y Plan municipal de prevención de la violencia PNPV	Diagnóstico participativo- quién lo elabora, cómo hacerlo, fuentes de información, análisis, redacción, validación-; Formulación del PMPV- qué es, quién participa, cuál es su contenido, cómo formularlo-.
	III Implementación y seguimiento	Difusión del Plan anual de trabajo del CMPV; Plan anual del trabajo del CMPV - qué es, cuáles son los contenidos-; firma de los convenios entre CMPV y otros actores; coordinación, ejecución y seguimiento del plan; mecanismos de coordinación para ejecución y seguimiento - reuniones periódicas, definición equipo ejecutivo, estructurar comisiones, estructurar equipo técnico facilitador, delegar responsabilidades operativas relacionadas con la ejecución del Plan-; conformación del observatorio municipal de violencia; formación y desarrollo de capacidades; rendición de cuentas.
	IV Evaluación y gestión del conocimiento	Evaluación; gestión del conocimiento.

Elaboración propia con base en ENPV, 2012.