



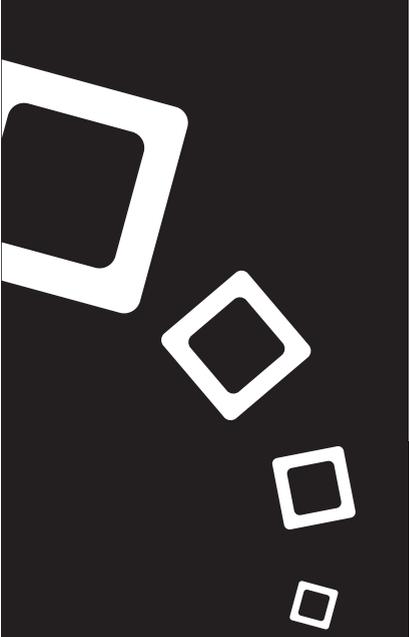
ACADÉMICO
INVITADO

- * El impacto de la inteligencia policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador.



ACADEMIC
GUEST

- * The impact of police intelligence in strategic, operational and tactical decision making, at the National Civil Police of El Salvador.



**El impacto de la
Inteligencia Policial
en la toma de
decisiones
estratégicas,
operativas y tácticas
en la Policía Nacional
Civil de El Salvador***

José Osmín
Bogran Acosta,
Walter Reymundo
Lazo Merino,
Douglas Elenilson Zometa

Policía Nacional Civil,
El Salvador
ezometa@pnc.gob.sv

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 351-414]

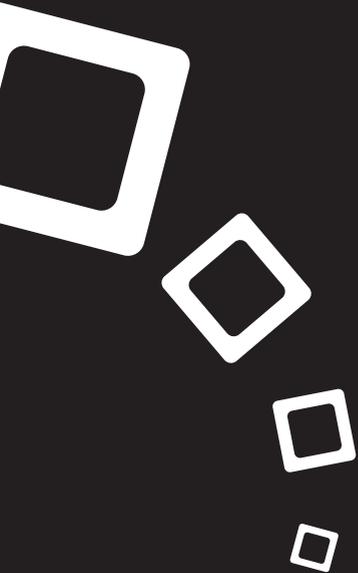
Resumen:

Este es un estudio descriptivo acerca del uso de la inteligencia para la toma de decisiones policiales en todos los niveles. Se realizaron entrevistas con usuarios y productores de inteligencia a fin de colegir aspectos deficientes y con potencial de mejora. Existen hallazgos relevantes acerca de las brechas actuales entre la producción de inteligencia y el uso de la misma para la toma de decisiones. Se concluye realizando una propuesta de mejora para la construcción de un modelo de inteligencia propio para la Policía Nacional Civil.

Palabras clave:

Inteligencia criminal, impacto de la inteligencia, modelo de inteligencia, toma de decisiones.

* Trabajo de graduación realizado en el tercer curso de ascenso para optar a la categoría de Subcomisionado de la Policía Nacional Civil (año 2014). Ha sido extractado por el equipo editorial del CINC-ANSP para su publicación en el octavo número de la revista "Policía y Seguridad Pública."



**The impact of
Police Intelligence
in making strategic,
operational, and
tactical decisions
in the National Civil
Police of El Salvador***

José Osmín
Bogran Acosta,
Walter Reymundo
Lazo Merino,
Douglas Elenilson Zometa

Policía Nacional Civil,
El Salvador
ezometa@pnc.gob.sv

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 351-414]

Abstract:

This is a descriptive study about the use of intelligence for police decision making at all levels. Interviews, with users and producers of intelligence to infer deficient aspects and potential for improvement, were done. There are important findings about the current gaps between intelligence production and its use to make decisions. It is concluded making a proposal to improve the building of an own Intelligence model in the National Civil Police.

Key words:

Criminal intelligence, intelligence impact, intelligence model, decisions making.

* Graduation work made in the third course for promotion to qualify to the category of Deputy Commissioner of National Civil Police (year 2014). It has been taken by CINC-ANSP editorial team for its publication in the eighth issue of "Policía y Seguridad Pública" journal.

Introducción

En los últimos 50 años se ha ido refinando sistemáticamente el uso de la información y la Inteligencia Policial. Los sistemas de información policial, que antes se basaban en el cotejo de fichas a cargo de un archivero, han evolucionado con la tecnología de la información hasta convertirse en departamentos que utilizan programas informáticos especiales y las competencias de analistas profesionales del delito.

También se ha perfeccionado la aplicación de la información y se han desarrollado técnicas y metodologías de inteligencia para detectar amenazas delictivas o trazar el perfil de delitos o delincuentes conocidos. Desde el punto de vista estratégico y táctico, actualmente se dispone de inteligencia que permite a la policía adoptar decisiones más exactas y más fáciles de justificar. En El Salvador, esta evolución de la Inteligencia Policial se ha dado según las necesidades propias que demanda la seguridad pública y se ha ido consolidando en los últimos años pese a tener muchos tropiezos y retrocesos desde su creación.

Poco se ha estudiado sobre el tema de la Inteligencia Policial en El Salvador, lo cual no ha permitido tener un inicio de observación y de descripción del modelo de Inteligencia Policial aplicado.

Esta es la razón por la que en el marco del tercer curso de ascenso a la categoría de Sub Comisionado impartido en la Academia Nacional de Seguridad Pública, se propone por parte de las autoridades académicas y policiales, realizar una investigación sobre la Inteligencia Policial en El Salvador que permita generar conocimiento a futuras generaciones y especialmente conocer de manera descriptiva cómo funciona el modelo de inteligencia y cuál es su impacto en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas.

Para ello se analizaron las experiencias, mejores prácticas y metodologías recomendables para la creación de un modelo de inteligencia criminal. Se puso especial énfasis en el Modelo de Inteligencia Nacional del Reino Unido (UK National Intelligence Model) y en el Modelo de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana de Colombia¹, por ser modelos con influencia en los ámbitos nacional y regional, respectivamente.

1 Nota del editor: los autores inspiran su propuesta de modelo de inteligencia en la experiencia de los países mencionados, pero por razones de espacio se ha suprimido la sección donde se explican dichos modelos externos.

Se destaca además el concepto de Trabajo Policial basado en Inteligencia (Intelligence-led Policing) y la lógica que siguen los modelos de Inteligencia criminal investigados. El estudio describe algunos patrones comunes a todos los modelos y una serie de “prerrequisitos” indispensables para la creación de un modelo de inteligencia criminal eficiente.

Se estudia el modelo de Inteligencia Policial implementado por el Centro de Inteligencia Policial (CIP) de la Policía Nacional Civil (PNC) y profundiza sobre los aspectos enmarcados en el ciclo de la inteligencia, el proceso de la toma de decisiones, y la relación que existe entre los usuarios y los productores de la inteligencia. Así mismo, estudia la cualificación de los analistas y el impacto de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas.

Para el estudio de estos elementos se han realizado entrevistas a los usuarios de inteligencia en los tres niveles, a los principales actores claves dentro del proceso de producción de inteligencia; visitas de campo y grupos focales.

Como aporte de conocimiento se presenta una propuesta orientada a definir un modelo de inteligencia propio para El Salvador, que se fundamente en una doctrina y cultura institucional de inteligencia que sustente la actividad de Inteligencia Policial en democracia. Se pretende que el estudio constituya un referente inicial para posteriores estudios específicos sobre la temática de la Inteligencia Policial en El Salvador. Indudablemente hablar de inteligencia puede verse como sinónimo de adhesión que vulnera la privacidad de las personas o de los derechos humanos. Como personas comprometidas con los valores de la democracia un deber, lo constituye el abordar ciertos temas que por tabú, por temor, o por rechazo han sido relegados de la discusión política, técnica y académica.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de algunas medidas para superar los obstáculos identificados.

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A. Situación problemática

Desde la antigüedad se ha considerado que el tener información y conocimiento es igual a tener poder. Es decir, existe una relación proporcional que a mayor conocimiento mayor poder.

Para tener conocimiento es necesario procesar información. “El concepto de recopilar y utilizar información para respaldar de alguna manera formal y estructurada la toma de decisiones no es nada nuevo. Para obtener ventajas sobre los adversarios es imperativo poseer la información más actualizada y precisa acerca de, entre otras cosas, sus intenciones y capacidades” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011).

Esta concepción es ampliamente utilizada en diferentes ámbitos: políticos, empresariales, militares y cada día más por las organizaciones policiales. Constituye un soporte fundamental para la toma de decisiones en los niveles de actuación: estratégico, operativo y táctico. Es un proceso que en el tiempo ha evolucionado, sobre todo en los últimos años en respuesta a los cambios en los factores sociales, culturales y tecnológicos; y de las necesidades y desafíos que enfrentan las organizaciones en el siglo XXI.

Algunos países han modificado su concepción de la inteligencia y realizado cambios significativos en sus métodos. Sin embargo, en el El Salvador lo anterior está marcado por algunos paradigmas que se arrastran desde la época del conflicto; tanto es así que el solo mencionar el término de inteligencia resulta para algunos sectores sinónimo de espionaje político e ideológico, que en nada se relaciona con las nuevas corrientes sobre el enfoque de inteligencia.

En la última década, El Salvador enfrenta un problema de seguridad significativo y un deterioro en la capacidad del poder público por controlar la delincuencia. Tomando la tasa de homicidios como principal indicador para medir la seguridad porque presenta menores problemas de sub registro, se puede decir que ésta ha dado un salto de cerca de 31 homicidios por 100 mil habitantes en el 2001, a 65 por 100 mil habitantes en el 2010, lo cual representa un incremento de más del 50%. La magnitud del fenómeno lo coloca en una de las primeras posiciones en el mundo en cuanto a cantidad de homicidios por habitante. Este incremento ha sido acompañado por el accionar y evolución de las pandillas criminales y el avance del llamado crimen organizado, que consiste en grupos criminales cuyo poder económico y capacidad de actuación están directamente relacionados con el control que ejercen sobre las redes de tráfico de narcóticos y de armas ilegales.

Las encuestas de opinión señalan que la inseguridad es una de las principales preocupaciones de la población², principalmente por el incremento de delitos de homicidio, extorsión, tráfico de drogas, hurto y robo de vehículos; asimismo, aunque no tan visible, existen otras figuras delictivas como son el tráfico y trata de personas, lavado de dinero y activos entre otros.

Para dar respuesta a los desafíos planteados, las actividades de inteligencia revisten una importancia central, como lo afirma Oliveira (2012): “El trabajo cotidiano de la policía y del Ministerio Público apenas consigue lidiar con el crimen común, aunque a veces consiga una victoria aislada con algún tramo del crimen organizado. Si la finalidad, sin embargo, es más que ganar una u otra batalla, los órganos de seguridad pública tienen que comprender lo que es una organización criminal y cómo funciona cada una de ellas. Y la única manera de conseguir esto es a través de la Inteligencia Policial”.

Ante el grado de complejidad y diversificación de las pandillas y del crimen organizado, la actividad de Inteligencia Policial, que provea de información fiable, oportuna y útil para la toma de decisiones en todos los ámbitos, adquiere gran importancia para lograr la prevención y represión; es útil para la planificación de las estrategias de acción en el contexto de la seguridad pública, y requieren reunir inteligencia gubernamental y policial, a escala nacional. En el caso de El Salvador, es fundamental que se mantenga contacto directo y constante que permita el intercambio de información entre los órganos de inteligencia del país y con sus homólogos de la región, con los países de Norte América y algunos países de Sur América como Colombia. Esto posibilita el diseño de programas más eficientes y eficaces para dar respuesta a los desafíos en materia de seguridad. La información constituye un insumo básico para el trabajo de seguridad pública y la manera en que se produce, organiza, hace disponible y utiliza es lo que determinará la naturaleza y efectividad de las actividades desarrolladas. “Los sistemas modernos de gestión de actividades de seguridad pública tienen como base la utilización intensiva de información para fines de planificación y desarrollo de estrategias, así como para monitoreo y evaluación de resultados” (Oliveira, 2012).

A pesar de lo recomendado, la información está en gran medida dispersa a nivel nacional y diseminada en funcionarios de agencias de diferentes países. Esto hace complejo el proceso de transformarla en conocimiento

2 La Prensa Gráfica, 8 de Noviembre de 2013. La delincuencia ha sido el principal problema en 2013. La gente señala la inseguridad como el principal problema del país, en particular, las acciones de las pandillas. La ciudadanía quiere ver más policías en las calles y que las leyes sean endurecidas; también se sugiere que haya más oportunidades de empleo. <http://www.laprensagrafica.com/2013/11/08/la-delincuencia-ha-sido-el-principal-problema-en-2013>

sistemático y útil para implementar acciones estratégicas. El problema estriba en que se trata de relaciones de confianza mutua que no están desarrolladas de forma natural y espontánea. La confianza debe ser construida y estructurada institucionalmente, pues consiste en la base no solamente para el éxito de las actividades en el área de inteligencia, sino en cualquier iniciativa de cooperación contra la criminalidad nacional y transnacional.

El combate a las pandillas y al crimen organizado exige que la producción y el compartir información ocurran de forma rápida y continua, de modo que se asegure su consistencia y utilidad para una posterior elaboración de estrategias eficaces de acción preventiva y represiva. Sin embargo, la cooperación que involucra el intercambio de información, que ya es problemática a nivel interno de los países, a nivel internacional se vuelve todavía más complicada.

Desde hace algunos años, se han realizado esfuerzos, a través de la Comisión de Jefaturas de Policías de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia (CJPCAMC), para implementar un modelo de inteligencia en la región que permita o facilite el intercambio de información de inteligencia entre los países; sin embargo, dicho esfuerzo, a pesar de haber contado con el apoyo presupuestario de la Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), no hizo posible construir un modelo y el esfuerzo quedó en la elaboración de algunos ejercicios diagnósticos preliminares sobre la Inteligencia Policial en la región.

No se puede establecer específicamente cuáles fueron las razones de abortar esa iniciativa; es de destacar que en muchas ocasiones, en la que la región centroamericana no es la excepción, las relaciones internacionales frecuentemente son marcadas por disputas y acuerdos que involucran otras esferas de interés cuyos resultados pueden inviabilizar la implementación de esa política pública. Por otro lado, existe una desconfianza mutua entre las fuerzas policiales de cada país, reforzada por el desconocimiento acerca de la consistencia de los métodos, la intensidad del esfuerzo y la confiabilidad de sus pares del otro lado de la frontera. Así mismo, otro obstáculo en el proceso de compartir la información consiste en involucrar a las fuerzas armadas y otros órganos superiores de inteligencia en cuestiones que involucran a la defensa nacional.

En el caso de El Salvador, la Inteligencia Policial goza de un significativo grado de discrecionalidad dado que sus facultades no están fundadas en una normativa clara y específica que supla la discrecionalidad para su actuación. Este ha sido uno de los señalamientos que han sido cuestionados para el adecuado funcionamiento del Centro de Inteligencia Policial (CIP) como unidad rectora de la Inteligencia Policial de la Policía Nacional Civil (PNC).

En la actualidad, el crecimiento masivo de la tecnología ha traído consigo un cambio masivo en los métodos de recopilación de información, lo que a su vez ha creado una demanda de nuevos enfoques de la Inteligencia Policial. En El Salvador se han identificado una serie de debilidades relacionadas a los métodos de recopilación y sistematización de la información que genera y/o recopila la PNC en su labor de generar inteligencia.

A partir de algunas entrevistas y de un ligero diagnóstico sobre el estado actual de la Inteligencia Policial en la PNC, se pueden enumerar aspectos que pudiesen afectar la producción de inteligencia, entre los que se destacan: deficiente coordinación interna en los procesos de obtención de información y cobertura de personal de inteligencia en el territorio; y ausencia de análisis estratégico y de personal especializado como analista.

En entrevista sostenida con el Jefe del CIP, manifestó que actualmente se trabaja en una propuesta de reingeniería para el Centro que permita concebir un modelo de inteligencia apegado a los nuevos desafíos, de manera que sea más eficiente en la producción de inteligencia e influir en los tomadores de decisiones.

En su forma más simple, el análisis de inteligencia consiste en recopilar y utilizar información, evaluándola para obtener inteligencia, y luego analizar esa inteligencia para elaborar productos que apoyen la toma de decisiones de manera informada. Ratcliffe establece que: “la inteligencia que no influye en el pensamiento de un tomador de decisiones no es inteligencia” (2009, p. 3).

El trabajo de Inteligencia Policial frecuentemente se concibe como una función de análisis, una actividad encubierta o como trabajo de conocimiento. Ninguna de estas concepciones es realmente correcta. Su función es mucho más profunda y se orienta principalmente a la anticipación de riesgos y la mejora de la seguridad pública.

En los últimos años el papel de la Inteligencia Policial tiende a tener una doble función: anticipar riesgos futuros a la seguridad pública e influenciar a los tomadores de decisiones para que las acciones de prevención del crimen puedan iniciarse. Esta doble función conlleva desafíos adicionales para los profesionales de la inteligencia criminal. Algunos gerentes se conforman con informes de patrones y actividad criminales existentes que no hablan del futuro; sin embargo, una predicción del futuro es lo que generalmente los tomadores de decisiones desean en su papel como gerentes de riesgo con la responsabilidad de gestionar la asignación de recursos.

Lo anterior, lleva a analizar si el modelo de inteligencia actual está acorde a las necesidades que demanda la institución para afrontar de manera efectiva el problema de seguridad desde los dos enfoques principales, como

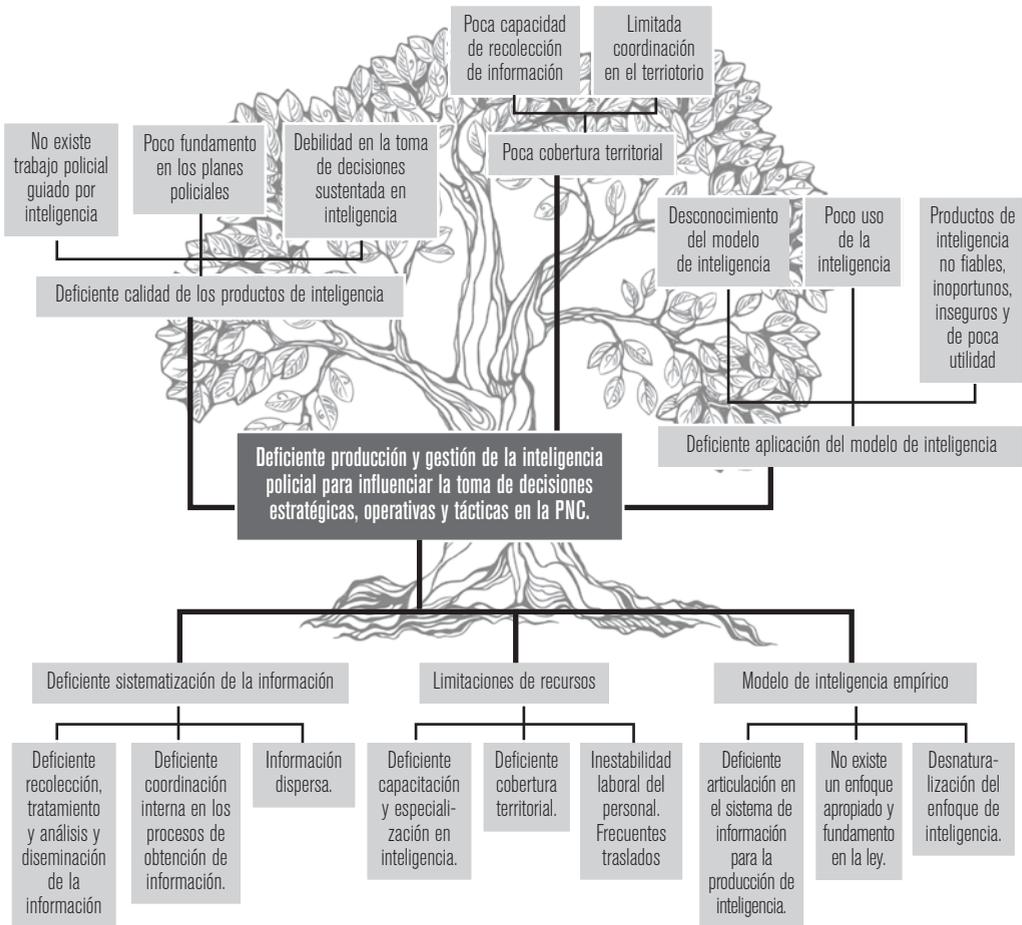
son el preventivo y el represivo. A la fecha no se conocen estudios que permitan evaluar el modelo de inteligencia en El Salvador ni evaluaciones sobre si la producción de inteligencia está siendo útil para los tomadores de decisiones en los niveles estratégicos, operativos y tácticos.

Con el objeto de identificar las causas y efectos del problema objeto de investigación, se utilizó la técnica del árbol del problema, que permite destacar las relaciones entre ellos, tal como se muestra en la ilustración.

Árbol del Problema de la Investigación

Análisis del Problema: Árbol del Problema

Poco impacto de la producción de inteligencia en la toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia

B. Formulación del problema

¿Cuál es el nivel de utilidad de los productos que genera la Inteligencia Policial, para la toma de decisiones, estratégicas, operativas y tácticas en la Policía Nacional Civil?

C. Justificación de la investigación

En los últimos años, a nivel mundial las agencias de inteligencia han experimentado cambios en sus estructuras y funcionamiento para conocer de la evolución que han tenido los grupos criminales y combatirlos de manera más efectiva.

En El Salvador, a pesar de los avances que se puedan haber tenido en Inteligencia Policial, se hace necesario evaluar cuál es la contribución que ésta hace en los esfuerzos de combate al delito, tomando en cuenta que el país presenta niveles altos de violencia y delincuencia, y que la Inteligencia Policial debería dar un aporte valioso para la toma de decisiones por parte de los mandos estratégicos y operativos de la institución policial, que les permita lograr mayor efectividad en el control y reducción del crimen.

En vista de que no se tiene un estudio científico del estado actual de la Inteligencia Policial y principalmente de su contribución en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas, se pretende a través de este estudio profundizar en algunos aspectos propios de la Inteligencia Policial, referidos al modelo de inteligencia que se está implementando, su funcionamiento y los productos que se generan, a fin de identificar su alcance y si realmente constituyen un insumo fundamental para orientar la toma de decisiones en los diferentes niveles de mando de la policía.

D. Objetivos de la investigación

Objetivo general 1:

Analizar el Modelo de Inteligencia Policial y el grado de utilidad de los productos de inteligencia en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la PNC.

Objetivo general 2:

Diagnosticar la forma en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones en los niveles estratégico, operativo y táctico en la PNC.

E. Delimitación del tema

Tiempo de investigación: Para el desarrollo de la investigación se estipuló un tiempo de 75 días, comprendidos del 18 de enero al 10 de abril del 2013; tomando en cuenta solo el funcionamiento de la Inteligencia Policial durante el año 2013.

Espacial: El estudio comprende o se enfoca particularmente en el área de inteligencia de la PNC.

F. Alcance y limitaciones

Alcance:

Esta investigación descriptiva se enfoca en la evaluación del impacto que tiene el uso de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones en los distintos niveles de la PNC, para ello se evaluó el punto de vista de los usuarios de la inteligencia con relación a los productos recibidos y cómo conciben el modelo de inteligencia actual; así también la forma en que los productores de inteligencia contribuyen a la función policial a través de la inteligencia. Se abordaron aspectos relacionados al modelo de inteligencia, el ciclo de la inteligencia, la formación de analistas, la toma de decisiones, los productos de inteligencia y otros aspectos de interés, a fin de tener un panorama general de la forma cómo se genera la Inteligencia Policial y la utilidad que se le da a la misma, para finalmente, plantear una propuesta viable para fortalecer dicha función en la PNC.

Limitaciones:

Se encontraron algunas limitaciones que no permitieron profundizar en algunas temáticas de interés relacionadas al tema, principalmente derivadas de los aspectos siguientes:

El tiempo para desarrollar la investigación fue relativamente corto, aunado a la carga académica del pensum establecido en el desarrollo del curso de ascenso a subcomisionado.

Fallas en el cumplimiento del tiempo de llenado de los cuestionarios por parte de los productores y usuarios de la inteligencia, principalmente de estos últimos, a pesar de que existía una instrucción por parte del Subdirector General de la PNC, lo cual retrasó la tabulación de resultados.

Dificultad para obtener datos específicos precisos sobre algunos rubros de la investigación como son los resultados obtenidos de la operativización de los productos de inteligencia. Esto debido a que no se lleva registro de los mismos.

No obstante lo anterior, se tuvo buena apertura por parte de funcionarios especialistas en el tema que dieron aportes valiosos, así como del Subdirector General de la PNC que facilitó el trámite de llenado de cuestionarios y dio aportes significativos y del jefe del Centro de Inteligencia Policial que dio facilidades para pasar los cuestionarios a los jefes de inteligencia y analistas, proporcionó información de interés y dio aportes útiles a la investigación.

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO, TEÓRICO, CONCEPTUAL Y EMPÍRICO

A. Marco histórico

1. Evolución de la Inteligencia

La primera organización de inteligencia obedeció a la necesidad de disponer de información sobre el adversario y el terreno controlado por éste, para apoyar la adopción de decisiones en el campo militar para enfrentarlo. Con el tiempo, las actividades y los propósitos de la inteligencia se extendieron y se constituyeron en un valioso instrumento de apoyo al diseño y la conducción de la política exterior.

En las últimas décadas, la influencia de las nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional ha llevado progresivamente, a una mayor participación de la inteligencia en la elaboración de las políticas de seguridad. Asimismo, existe una tendencia a hacer una mayor utilización de la inteligencia en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas relacionadas con el proceso de desarrollo integral de los Estados, principalmente en materia de seguridad ciudadana.

La inteligencia social y la inteligencia histórica son los dos componentes de la inteligencia. El propósito de la inteligencia social es estudiar integralmente las sociedades o determinados grupos sociales de países o conjunto de países, a fin de determinar las particularidades, capacidades, amenazas y debilidades de los mismos. La inteligencia histórica no persigue un propósito previamente definido; el conocimiento de los antecedentes históricos corresponde a determinadas situaciones que permiten acceder a una mejor comprensión de los grupos criminales y autores sociales violentos.

Ambos tipos de inteligencia constituyen herramientas fundamentales para acceder al conocimiento de los problemas étnicos, raciales, religiosos, culturales, criminales o sociales que ancestralmente existen en la mayoría de las sociedades o grupos sociales. Estos contribuyen en la comprensión de los problemas existentes en la actualidad y en la resolución de los conflictos sociales violentos, como al conocimiento y análisis del comportamiento y accionar criminal de la delincuencia organizada, el terrorismo y sectores sociales violentos en los diferentes países.

a. Importancia de la Inteligencia en los conflictos sociales

La mayoría de los conflictos sociales violentos obedecen a causas económicas y sociales, pero no debe subestimarse la posibilidad que ciertos actores procuren orientar a determinados grupos de activistas hacia fines políticos. También, cabe reconocer que distintas agrupaciones de acción

directa, actuantes en la región, disponen del desarrollo organizativo, el grado de adiestramiento y las motivaciones psicológicas para la confrontación con los Estados Nacionales.

Asimismo, desde el punto de vista de la inteligencia estratégica, deben analizarse sistemáticamente los procesos sociales violentos, a fin de tener una visión integral de los factores causales, evaluar las variables de su desarrollo, y anticipar la probabilidad de ocurrencia de conflictos que comprometan la seguridad del Estado (Camilo Milano, año 2005).

b. Las funciones de la inteligencia criminal

No obstante la importancia de la inteligencia estratégica en la obtención de elementos de juicio para la toma de decisiones, también la “inteligencia criminal” constituye un recurso primordial para combatir eficazmente el crimen organizado, las actividades delictivas complejas y el accionar de las pandillas.

Suele denominarse “inteligencia criminal” la realizada en relación a las actividades delictivas que por su naturaleza, peligrosidad o consecuencias, afectan las condiciones esenciales del Estado de Derecho y el normal desenvolvimiento institucional de un país (Ibíd.). En sentido estricto no debería considerarse sectorial, pues contribuye a la investigación de las actividades delictivas desarrolladas en todos los ámbitos del país.

Teniendo en cuenta las complejas características del crimen organizado, los elementos orgánicos de la inteligencia criminal deben tener una estrecha y continua interrelación con la inteligencia estratégica nacional y las inteligencias sectoriales competentes, a efectos de disminuir los riesgos que la amenaza en cuestión implica para los intereses nacionales y la seguridad del Estado.

2. Reestructuración de los Sistemas de Inteligencia posterior a los ataques del 9-11 en las torres gemelas de Nueva York.

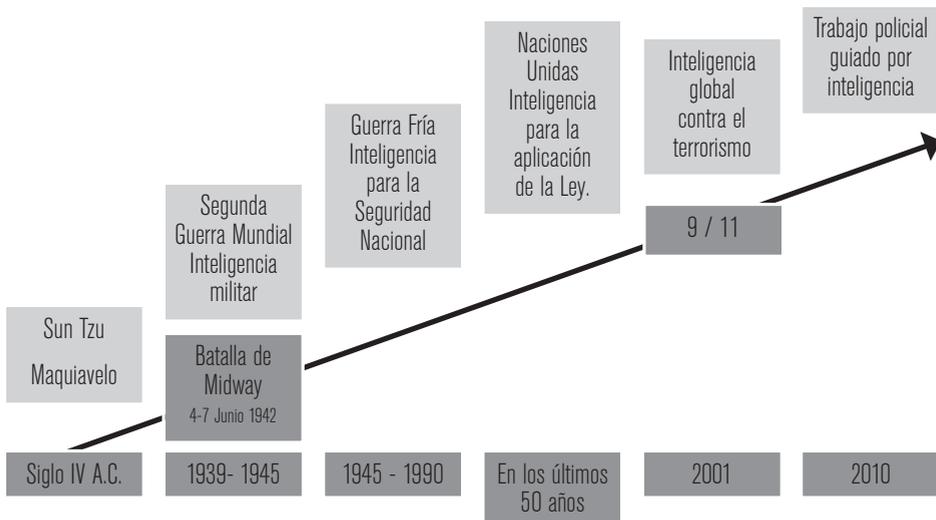
Históricamente el tema de la inteligencia ha sido vinculado a los contenidos de espionaje, conspiraciones, golpes de Estado y otros; sin embargo, las transformaciones que el mundo ha experimentado tanto a finales del siglo XX como a principios del nuevo milenio tales como la caída del Muro de Berlín, los procesos de transición política de gobiernos autoritarios hacia otras formas de ejercicio político, la globalización económica, el repunte del terrorismo internacional con múltiples ataques, entre otros como el del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, en los Estados Unidos, el cual dio lugar a la creación del Departamento de Seguridad Nacional, y numerosos intentos de reforma del FBI. A nivel internacional, hay una mayor exigencia de la aplicación de la ley para crear

asociaciones globales que den lugar a la puesta en común de inteligencia y datos sobre el terrorismo y otros aspectos relacionados con el crimen (Comprensión y respuesta al terrorismo. Policía de Turquía. 2006).

El avance de los grupos terroristas ha replanteado la necesidad de convertir la inteligencia en una herramienta clave para el análisis, interpretación y prevención de aquellos elementos que pueden vulnerar la paz y seguridad nacional, regional, continental y mundial. La capacidad que se tenga en el manejo y procesamiento de la información, puede configurar escenarios futuros que identifiquen oportunamente las amenazas, riesgos y oportunidades, generando en ese sentido, un proceso objetivo para la toma de decisiones institucionales oportunamente.

La siguiente ilustración muestra las etapas más importantes del desarrollo y evolución de la inteligencia, desde un enfoque meramente militar en sus inicios hasta un enfoque más abierto y útil en la policía para realizar un trabajo policial guiado por inteligencia.

Desarrollo y Evolución de la inteligencia



Fuente: elaboración propia a partir del esquema presentado por el Com. Saúl Hernández en la clase de Inteligencia Policial del Tercer Curso de Ascenso a Inspector Jefe del 2011.

3. Sistema de Inteligencia Salvadoreño

a. Creación y funcionamiento de los servicios de inteligencia de los ex – Cuerpos de Seguridad en El Salvador.

Bajo la Presidencia de la República del Dr. Manuel Enrique Araujo se crea, mediante decreto ejecutivo del 3 de Febrero de 1912, *un Cuerpo Especial de Policía Rural que llevaría el nombre de Guardia Nacional*, que protegería a las personas y sus bienes en el agro salvadoreño. El 1 de marzo de 1972, el Ministro de Defensa, General Fidel Torres, hizo la denuncia, ante los cuerpos de seguridad de la Policía Nacional (PN), la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH), sobre las acciones de la guerrilla que estaba pretendiendo crear un clima de violencia. Entre marzo de 1972 y marzo de 1974, fallecieron en enfrentamientos con la guerrilla seis guardias nacionales.

Según opiniones de personas entrevistadas que pertenecieron a los ex cuerpos de seguridad en la década de los años 80, época del conflicto armado en el país, se crearon los servicios de Inteligencia en los tres cuerpos de seguridad pública, primero en la ex GN, la sección II conocida como S II, la cual dependía directamente del Director General y también respondía al Departamento II del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, teniendo la función de contribuir con inteligencia a las investigaciones criminales y a las actividades de la ex guerrilla para la toma de decisiones del mando en la planificación de operaciones militares. De igual manera se creó una dependencia de inteligencia en la ex PH y en la ex PN, para que realizaran funciones similares a la S II. Producto del uso inadecuado de esta función, estos cuerpos fueron señalados y demandados por casos relaciones con violaciones a Derechos Humanos.

b. Origen y Creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) en El Salvador

En 1984 se inició un proceso de diálogo entre el Gobierno de El Salvador y la guerrilla para encontrar una salida política al conflicto armado. Sin embargo, en los años 80 predominó la apuesta a una solución militar al conflicto; fue hasta finales de los 80 y principios de los 90 que se privilegió la vía política del diálogo y la negociación.

En 1989 se retomó el proceso de negociación política entre el Gobierno y el FMLN con la intermediación de las Naciones Unidas. Este culminó con el Acuerdo de Paz, firmado entre las partes el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, Ciudad de México. Según el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, los principales propósitos del proceso de negociación fueron: terminar el conflicto armado por medios políticos, fomentar la democracia, garantizar un respeto irrestricto de los derechos humanos y unificar a la sociedad salvadoreña.

En los acuerdos de paz se estableció la disolución de los Cuerpos de Seguridad, la restructuración de los servicios de inteligencia militar y la creación de un servicio de inteligencia civil denominado: Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); debido a que durante el conflicto armado el ejército y los ex - cuerpos de seguridad hicieron uso inadecuado de la inteligencia en esa época.

Lo anterior propicio una reforma constitucional para darle vida jurídica a la creación y funcionamiento del OIE, por considerar que estaba vinculado estrechamente a los conceptos de Seguridad y Defensa de la sociedad y del Estado. Reformándose el artículo 168, ordinal 18 de la Constitución de la República, en donde se establece como atribución y obligación del Presidente de la República, “Organizar, conducir y mantener el Organismo de Inteligencia del Estado”. El OIE fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 34 del 28 de abril de 1992, quedando adscrito a la Presidencia de la República, bajo la autoridad directa y dirección funcional del Presidente, teniendo como misión facilitarle el asesoramiento necesario en materia de inteligencia, referida especialmente a los campos político, económico, social y de seguridad, para el logro de los objetivos nacionales. “Es un ente de carácter civil, profesional y apolítico al servicio de la sociedad y el Estado” (Art. 3, Ley del Organismo de Inteligencia del Estado).

Para el cumplimiento de su misión está facultado para el acopio de la información necesaria y la realización de las actividades de inteligencia que conlleven a mantener la Seguridad Nacional, debiendo actuar con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales. Además, será obligación de las instituciones y oficinas públicas brindar la información que le sea requerida por el OIE , en el ejercicio de sus funciones, según el Art. 6 de su Ley Orgánica.

De igual manera que el Sistema de Inteligencia Militar (SIM) y el Centro de Inteligencia Policial (CIP), el régimen legal, la formación del personal, las líneas organizativas, las directrices operativas, y en general, la doctrina del OIE se enmarca dentro de los principios constitucionales y democráticos del país

c. Sistema de Inteligencia Militar (SIM)

El Sistema de Inteligencia Militar analiza permanentemente diferentes áreas, entre ellas la de Seguridad Nacional que se caracteriza por ser un conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los Objetivos Nacionales.

La Defensa Nacional definida como el conjunto de recursos y actividades que, en forma coordinada, desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a amenazas a la soberanía nacional y la integridad del territorio. Normalmente se establecen cuatro campos de acción: Interno, Diplomático, Económico y Militar. En los cuales se agrupan los ministerios e instituciones de gobierno, cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto.³ La Política de Defensa es otro elemento clave en el análisis integral de la Política Nacional que dicta o determina los objetivos de la Defensa Nacional a fin de establecer acciones y asignar los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos y con ello elaborar la Estrategia Nacional; vista ésta como la ciencia y arte de preparar y aplicar el poder nacional, para la consecución de los objetivos nacionales. Se entenderá el Poder Nacional como el estudio de los medios de todo orden de que dispone efectivamente el Estado para alcanzar y mantener los objetivos nacionales o metas que el Estado Salvadoreño se propone alcanzar al interpretar los intereses y aspiraciones nacionales. Pueden ser permanentes o actuales.

Los anteriores son los ítems de análisis del SIM a fin de identificar, prevenir o eliminar aquellas amenazas que se ciernen sobre la seguridad y defensa nacional, tanto internos como externos, todo ello bajo los preceptos constitucionales de la República de El Salvador. Finalmente, el SIM se configura con los elementos y organismos que integran sus esfuerzos y objetivos con el fin de preservar la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

d. Centro de Inteligencia Policial (CIP)

En los Acuerdos de Paz se estableció la disolución de los ex cuerpos de seguridad pública y la creación de la PNC, que sería un cuerpo nuevo, con nueva organización, mandos, mecanismos de formación y adiestramiento y doctrina.

La reforma del artículo 159 inciso segundo y tercero de la Constitución de la República dio vida jurídica a la creación, organización y funcionamiento de la PNC, separándola del Ministerio de la Defensa Nacional y suscribiéndola al ministerio correspondiente, en los cuales se estableció:

3 Campo de Acción Interno: su director será el Ministro de Gobernación, y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios siguientes: de Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Medio Ambiente y otras instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstos. Campo de Acción Diplomático: su Director será el Ministro de Relaciones Exteriores y estará conformado por el Ministerio e instancias y afines a él. Campo de Acción Económico: su Director será el Ministro de Hacienda y estará conformado por el Ministerio a su cargo y los Ministerios e Instituciones siguientes: de Economía, Agricultura y Ganadería, Banco Central de Reserva, organismos e instituciones afines, relacionados o dependientes de éstos. Campo de Acción Militar: su Director será el Ministro de la Defensa por el Ministerio de la Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, la Junta de Jefes de Estado Mayor, Inspectoría General de la Fuerza Armada, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval; organismos e instituciones afines, relacionadas o dependientes de éstas. Artículo 6 de la Ley de Defensa Nacional.

“La Defensa Nacional y Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista”.

“La Policía Nacional Civil, tendrá a su cargo las funciones de Policial Urbana y Policial Rural, garantizarán el orden, la seguridad y tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos”.

El artículo 168 ordinal 17 de la Constitución de la República estableció, como atribución y obligación del Presidente de la República:

“Organizar, conducir y mantener la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección y autoridades civiles”.

En correspondencia al mandato constitucional se emitió la Ley Orgánica de la PNC que rige su organización y funcionamiento; el Reglamento de dicha Ley que, entre otros aspectos, desarrolla la organización policial, y crea el Centro de Inteligencia Policial (CIP), dependiente orgánica y funcionalmente de la Dirección General (art. 4), ubica a su estructura organizativa en el Organigrama Institucional y define los manuales correspondientes.

Dicho reglamento, art. 19, establece que será responsabilidad del CIP generar análisis de inteligencia a través de la recopilación, elaboración, procesamiento, control y difusión de la información, para la toma de decisiones adecuadas de todos los niveles de mando en la institución. De este dependerán: la Unidad de Inteligencia Policial y la Unida de Operaciones y Estadísticas.

Los registros de la PNC ubican la creación del Servicio de Información y Documentación de la PNC (SID) el 18 de julio de 1996, con la misión de acopio y tratamiento de información y documentación para facilitar la toma de decisiones de las autoridades de la Institución. En el año 2001 se le cambia el nombre por Centro de Inteligencia Policial (CIP), por Decreto Legislativo No. 82 de fecha 9 de octubre del año 2002 y art. 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

Para el 2005 estaban en funcionamiento el CIP Central y cinco regionales de inteligencia (Occidental, Central, Metropolitano, Paracentral y Oriental), considerados como Segundo Nivel de Inteligencia. En el mes de Julio del año 2009 se fortalece la Inteligencia Policial y se inicia la creación de los Departamentos de Inteligencia Policial (DIP) en las 22 Delegaciones Poli-

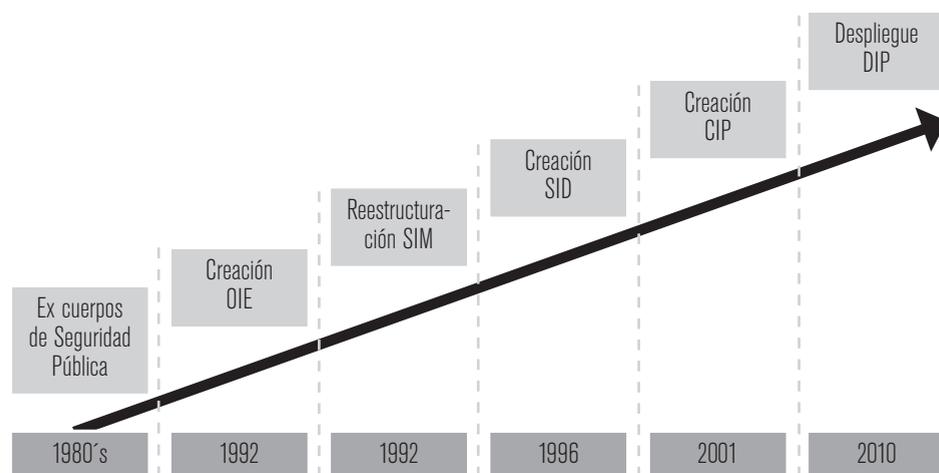
ciales, consolidándose el llamado Tercer Nivel de Inteligencia. Actualmente el CIP se encuentra desarrollando el Plan de creación de las Secciones de Inteligencia Policial (SIP) en 83 Sub Delegaciones Policiales, denominándole Cuarto Nivel de Inteligencia.

La Inteligencia Policial es muy útil cuando se trata de investigar el accionar de las pandillas, el crimen organizado y las estructuras delincuenciales dedicadas al narcotráfico, extorsiones, robo y hurto de vehículos, trata de personas, tráfico de armas de fuego, entre otras expresiones delictivas.

El CIP tiene la responsabilidad de suministrar productos de inteligencia utilizados para la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas a nivel nacional, así como, para planificar el trabajo policial en las áreas de prevención, investigación y represión del delito; y de otras actividades que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad de la población o alteren el orden y la Seguridad Pública.

En la ilustración siguiente se muestran las diferentes etapas de la inteligencia en El Salvador, partiendo del enfoque de inteligencia militar hasta el desarrollo de la Inteligencia Policial en la actualidad.

Marco Histórico de la Inteligencia Policial en El Salvador



Fuente: Elaboración propia.

B. Marco Teórico

El estudio se centra en los tipos de inteligencia relacionadas con la capacidad de reunir y analizar información para la toma de decisiones en diferentes ámbitos de interés, entre los cuales se puede mencionar:

- *Inteligencia exterior:* Actúa en el exterior, recogiendo información que dé apoyo a la política exterior, generalmente relacionada con los cargos diplomáticos.
- *Inteligencia Interior o de seguridad:* Referida a la contrainteligencia y terrorismo.
- *Inteligencia económica y tecnológica:* Tecnológica, es el espionaje industrial o comercial (obtención de concesiones, recursos, contratos, inversiones...), se encuadra dentro de la inteligencia exterior. La búsqueda de información sobre las grandes decisiones de una compañía antes de ser puestas en práctica para elaborar una campaña contraofensiva (desde impedir la fusión o compra de varias compañías). O la utilización de información privilegiada obtenida para su utilización en el mercado financiero o comercial.
- *Inteligencia empresarial:* Adapta la metodología de la inteligencia (en especial la económica) al ámbito empresarial, es una área de carácter privado (hay empresas especializadas en estos servicios), y creciente. La mayor parte de las corporaciones modernas tienen secciones de planificación estratégica que requieren servicios de inteligencia.
- *Inteligencia militar:* Recoge y evalúa información sobre las capacidades militares y armamentísticas de otros países, fundamentalmente estratégica, táctica y operacional.
- *Inteligencia criminal:* La lucha contra el crimen organizado, tráfico de armamento, organizaciones y grupos terroristas, delitos financieros, delincuencia internacional, tráfico de armas y divisas, redes de blanqueo de dinero negro, trata de blancas, tráfico de drogas, etc... algunos incluyen los movimientos extremistas.
- *Inteligencia Policial:* Producto del proceso de la información para el planeamiento y ejecución de las actividades policiales, especialmente para la toma de decisiones o en la modificación de las ya asumidas.

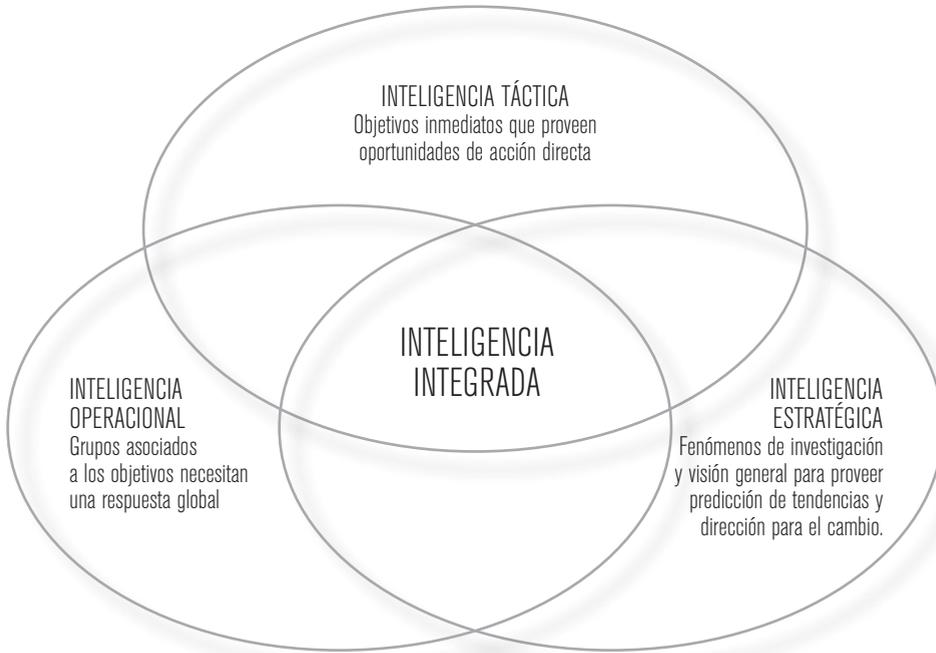
Lo anterior pone de manifiesto como en los últimos años se han incrementado los campos de interés de la inteligencia y tiene relación con la forma en que se ha extendido el concepto de seguridad, tomando en cuenta que las amenazas a los Estados también se han ampliado como producto de

la globalización; de tal manera que “la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos hace referencia y establece los siguientes tipos de inteligencia: Política, Militar, Científica y Técnica, económica, Sociológica y Medioambiental”. (Centro de Inteligencia Prospectiva, 2010, pp. 14-15).

1. Niveles de la inteligencia

Se puede dar una variación por la concepción que de ella dan diferentes autores; sin embargo, se tomará la concepción adoptada por Naciones Unidas que la define en 3 tipos, los cuales se representan en la siguiente ilustración.

Integración de los niveles de inteligencia



Fuente: tomado de Inteligencia Criminal, Manual para Directores UNODC

A continuación se definirán los niveles partiendo del nivel más básico: el Táctico, tomando en cuenta que este también contribuye con los siguientes como son el operacional y el estratégico.

• Inteligencia táctica

La inteligencia táctica se utiliza en el desarrollo de métodos para contrarrestar amenazas delictivas inmediatas, y por lo general está dirigida a delitos o entidades criminales específicas. Puede ser como reacción a un incidente o usada para prevenir un delito. La inteligencia táctica consiste en información compilada y analizada: nombres, direcciones, identificadores, socios delictivos y otra información identificativa. Esta podría tener muchas formas, pero fundamentalmente es la recopilación de hechos para componer un archivo sobre un sujeto identificado con miras a una investigación o proceso judicial. Esta información es recolectada continuamente y debe estar fácilmente disponible como un recurso efectivo y de valor para los investigadores que trabajan en investigaciones criminales. Finalmente, la inteligencia táctica provee las piezas de información que están construyendo la base sobre la que los profesionales de inteligencia desarrollarán el posterior análisis. (UNODC, 2011).

Según Ratcliffe “constituye el nivel más común de inteligencia criminal que opera en todo el mundo” (2008, p. 99). Este nivel de análisis es compatible con agentes de primera línea y los investigadores para la toma de acciones específicas para cada caso con el fin de alcanzar objetivos específicos.

• Inteligencia operativa

Este nivel de la inteligencia es compatible con los tomadores de decisiones que son responsables de áreas geográficas. Para Ratcliffe:

“constituye el segundo nivel de inteligencia criminal y es la creación de un producto de inteligencia que apoya a los comandantes de zona y directores regionales de operaciones en la planificación de acciones para la reducción de la delincuencia y el despliegue de recursos para lograr los objetivos operativos”. (2008, p. 100).

La inteligencia operativa ayuda a los responsables a tomar decisiones que determinan que grupos de la delincuencia son más vulnerables o que áreas de la ciudad requieren más recursos, de tal manera que pueda identificar prioridades para las próximas semanas o meses, ya que proporciona una visión y comprensión a más largo plazo que no pueden ser aliviados al hacer algunos arrestos. De acuerdo a lo que establece el Manual de Inteligencia Criminal para Directores, el análisis operacional consiste en:

- » Resumir información recibida desde una averiguación en proporción con la fiabilidad de varios componentes.
- » Identificar las características silenciosas como grupos o individuos delictivos; premisas relevantes, puntos de contacto y métodos de comunicación.

- » Investigar e interpretar información, llevando a cabo posteriores investigaciones, para después difundir los resultados del análisis lo antes posible.
 - » Dar direcciones claras a los equipos de operaciones en línea con el objetivo de la política de inteligencia.
- **Inteligencia estratégica**

Está orientada a crear un conocimiento para ser usado en la toma de decisiones de la planificación a largo plazo y la asignación de recursos. Se necesita la efectiva actuación del analista de inteligencia en el nivel estratégico, con formación adecuada que le permita generar productos en diferentes niveles según el alcance que se pretenda, así se habla de análisis descriptivos, explicativos y predictivos.

Consiste en toda aquella información que responde a los requerimientos de los Gobiernos Nacionales para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares; es necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional.

Este es el nivel superior de la inteligencia derivada de la información obtenida sobre el área más amplia posible, de todo el espectro de asuntos militares, diplomáticos, políticos y económicos nacionales e internacionales.

Sin embargo, bajo el enfoque policial constituye el tercer nivel de la inteligencia criminal y tiene como objetivo ofrecer una visión y comprensión de los patrones de conducta criminal y el funcionamiento del ambiente criminal hacia el futuro y de forma proactiva. Según Ratcliffe:

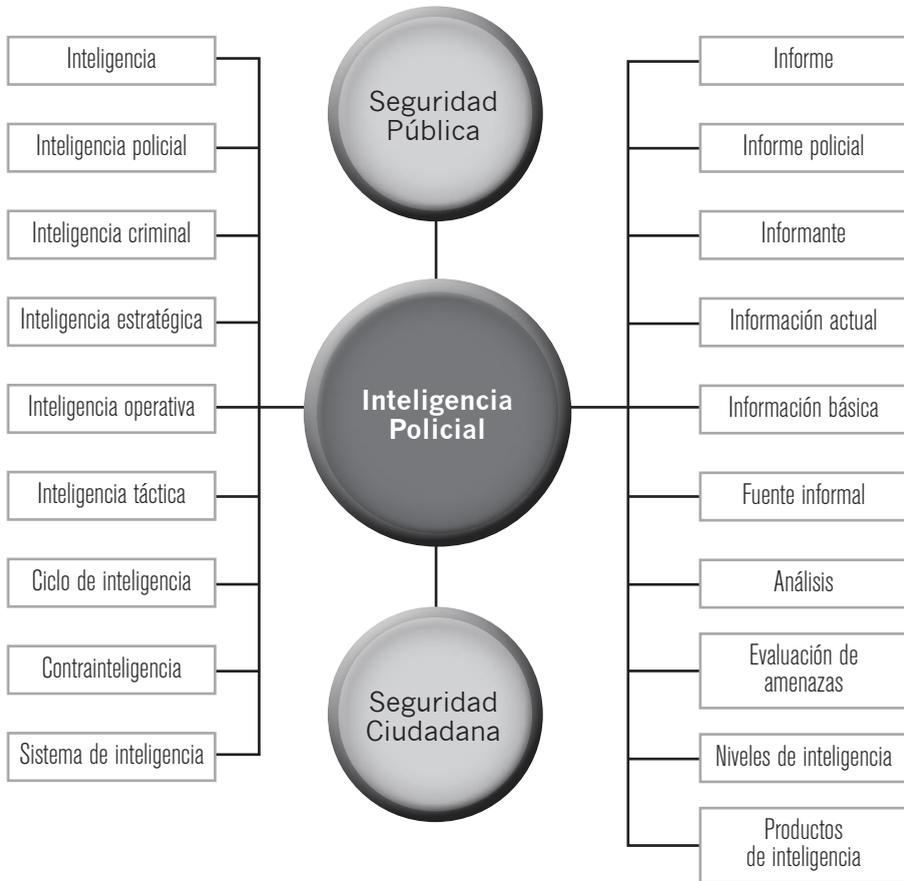
“El producto de inteligencia estratégica busca influir en los objetivos organizacionales a largo plazo y contribuir a los debates sobre las políticas, los recursos, la asignación y la estrategia. Es utilizada por los ejecutivos y gerentes de alto nivel que son responsables de la organización”. (2008, p. 101).

Este nivel de inteligencia tiene como propósito básico “crear conocimiento para ser usado en la toma de decisiones de la planificación a largo plazo y la asignación de recursos” (ONU DC, 2011).

C. Marco Conceptual

Para efectos de la presente investigación se presentan los conceptos principales relacionados con la función de inteligencia y como se entiende su significado, los cuales se muestran en la siguiente ilustración y se definen a continuación.

Esquematzación de conceptos útiles a la investigación



Fuente: Elaboración propia

- **Análisis:**

Consiste en el examen minucioso de la información para descubrir su significado y sus características esenciales.

- **Análisis criminal (análisis del crimen):**

Se entenderá como el descubrimiento y la comprensión de las relaciones existentes entre los hechos criminales y otros datos de interés policial, con el objeto de elaborar un informe final que sirva de base para la acción policial o judicial. El análisis criminal es una disciplina de Análisis de Seguridad Pública, que proporciona apoyo de información a los órganos de policía o a las agencias de justicia criminal.

- **Ciclo de la inteligencia:**

Es un proceso lógico y continuo mediante el cual pasa la información de interés policial desde su recopilación hasta su transformación en inteligencia, para ponerla a disposición de los usuarios, a fin de orientar la toma de decisiones a través de líneas de acción preventiva o represiva del delito. Para efectos del presente trabajo se tomará como base el ciclo de la inteligencia establecido por la UNODC, la cual lo define en 7 fases que son: Dirección/asignación de tareas, Recopilación, Evaluación, Compilación, Análisis, Desarrollo Inferencias, Difusión.

- a. La dirección/asignación de tareas** constituye la etapa inicial del ciclo, define las necesidades de información y el producto esperado por parte de los usuarios, para lo cual debe haber una relación muy estrecha con los productores/analistas. En ella se les informa a los recopiladores y los analistas de cuáles son las necesidades y las prioridades.
- b. La recopilación** consiste en el empleo de diferentes técnicas y métodos para obtener la información de interés policial de diferentes fuentes con base a un objetivo planteado. En esta etapa es de suma importancia contar con un plan de recopilación de información bien estructurado que contemple todas las vías posibles para obtener la información.
- c. La evaluación** es atribuirle un valor a la fuente de donde se ha obtenido la información, así como a la información misma, a fin de determinar su fiabilidad.
- d. La Compilación** estriba en una serie de procedimientos automatizados o no que permiten organizar y ordenar la información de manera que facilite el acceso rápido y preciso para la labor de análisis.
- e. Integración de los datos y análisis** es el examen minucioso de la información para descubrir su significado y sus características esenciales que permitan obtener conclusiones sobre el objeto analizado. “El análisis resalta los vacíos, fortalezas y debilidades de la información, y sugiere los caminos a seguir” (UNODC, 2011).
- f. Desarrollo de inferencias** consiste en hacer las deducciones respectivas sobre el objeto en análisis a partir de premisas.
- g. La difusión** se entiende como la distribución que se hace del producto de inteligencia elaborado hacia él o los usuarios finales autorizados, según el producto de que se trate, a través de mecanismos seguros y eficaces.

- **Contrainteligencia:**

Es la parte de la inteligencia que se encarga de detectar, localizar y neutralizar la actividad de la inteligencia adversaria. De igual forma, proporciona la seguridad a las instalaciones, personal y materiales de la propia inteligencia.

- **Evaluación de la amenaza:**

Producto de inteligencia estratégico que tiene como objetivo analizar y evaluar el carácter, ámbito y repercusiones de la delincuencia. La mayor parte de las veces será a largo plazo, orientada al futuro y por tanto revestirá el mayor grado de ambición analítica.

- **Fuente de Información:**

Es toda persona, documento, comunicación, actividad, material, equipo, infraestructura, accidente o fenómeno del ambiente natural, que constituye el origen real desde el cual se obtiene información.

- **Fuentes de Información:**

Las fuentes de información e inteligencia pueden dividirse principalmente en tres tipos: abiertas, reservadas y confidenciales. Abiertas: información disponible al público, generalmente a un coste muy bajo o de forma gratuita (aunque algunos proveedores de información son caros); información reservada: la recabada para un fin concreto y cuyo acceso o distribución están restringidos; información confidencial: la obtenida por medios encubiertos para fines específicos, incluidas las fuentes de carácter humano o técnico.

- **Informe:**

Narración cronológica, escrita y detallada, elaborada con el propósito de hacer del conocimiento de una autoridad las ocurrencias de una situación delicada o de un acontecimiento importante.

- **Información policial:**

Dato, informe, indicio o versión de interés para la ejecución de acciones o medidas de policía. Normalmente abarca los aspectos de ¿quién?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿para qué? Constituye la materia prima con la que se produce la inteligencia.

- **Inteligencia:**

Resultado final del ciclo de la inteligencia que se convierte en información disponible, de inmediata o potencial importancia para orientar la toma de decisiones.

- **Inteligencia Criminal:**

Información compilada, analizada y difundida en un esfuerzo por anticipar, prevenir, o monitorear la actividad criminal.

- **Inteligencia estratégica:**

En el contexto policial consiste en información procesada y analizada relacionada con los patrones de tendencias emergentes de la actividad criminal; es empleada para la comprensión del crimen y el diseño de estrategias de control criminal para la consecución de objetivos tanto de corto, mediano y largo plazo. La inteligencia estratégica se centra en los objetivos a largo plazo de los cuerpos policiales. La caracteriza la revisión de las tendencias del momento y las emergentes, los cambios en el entorno de la delincuencia, las amenazas a la salud y el orden público, las posibilidades de controlar la acción, el desarrollo de programas de contención, y las posibles vías de cambio en políticas, programas y legislación.

- **Inteligencia operativa:**

La información que proporciona a la policía un conjunto de conocimientos técnicos y sistematizados con aplicación práctica, para desarrollar y ejecutar operativos policiales en contra de estructuras delictivas con éxito, minimizando los riesgos.

- **Inteligencia táctica:**

Información relacionada con eventos criminales específicos que puede ser empleada de manera inmediata por unidades operacionales para promover investigaciones criminales, elaboración de planes tácticos operacionales y proporcionar seguridad a oficiales de policía.

- **Inteligencia Policial:**

Producto del ciclo de la inteligencia destinado a obtener conocimiento sobre individuos, grupos de individuos y sus organizaciones involucrados en actividades criminales; describe sus actividades (pasadas, presentes y futuras) para establecer cómo operan, orientar el proceso de toma de decisiones de los mandos policiales en el planeamiento y ejecución de las actividades policiales, incluyendo las más complejas.

- **Información actual:**

Toda información cuyo origen tiene lugar en el presente y está en íntima relación con un pasado y un futuro inmediatos. Permite mantener actualizado el conocimiento proporcionado por la información básica.

- **Información básica:**

Su origen ha tenido lugar en un pasado más o menos remoto y normalmente es de carácter descriptivo y enciclopédico, de naturaleza estática o lentamente mutable, pudiendo relacionarse o no con la situación vigente. Generalmente contenida en bases de datos a disposición de ser consultada cuando se requiera.

- **Informante:**

Se refiere a toda persona que suministra información de interés policial de manera frecuente u ocasional, que puede servir para efectuar operaciones policiales en forma inmediata o futura.

- **Niveles de inteligencia:**

Referidos a los niveles de conducción a los cuales apoyara la Inteligencia Policial; es decir la correspondencia entre el producto de inteligencia y el usuario de inteligencia.

- **Sistema de Inteligencia Policial:**

Conjunto de dependencias de la institución policial que recopilan, evalúan, tratan, analizan y producen inteligencia; usan y difunden, de manera oportuna en todo el territorio jurisdiccional, el conocimiento que orienta las actuaciones y la toma de decisiones en materia de las funciones policiales de la organización.

- **Seguridad pública:**

Es la atribución y deber del Estado de garantizar el orden público y la aplicación de la ley a través de cuerpos especializados, para el caso la PNC, y financiados con recursos públicos.

- **Seguridad ciudadana:**

Es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –vida, integridad, patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas.

- **Producto de inteligencia:**

Es el resultado final del ciclo de la inteligencia que se materializa en un informe de inteligencia, el cual puede ser estratégico, operativo o táctico.

D. Marco Empírico

1. La función de Inteligencia Policial

La función de Inteligencia Policial en El Salvador está delegada al Centro de Inteligencia Policial, y su misión es generar análisis de inteligencia a través de la recopilación, elaboración, procesamiento, control y difusión de la información, para la toma de decisiones adecuadas por parte de todos los niveles de mando de la institución. De acuerdo a información obtenida en visitas de campo y lo establecido en su Manual de Organización y Funciones, corresponden al CIP las siguientes funciones principales:

- Planificar, dirigir, coordinar y supervisar las funciones relacionadas con Inteligencia Policial, en todo el territorio nacional con apego a la legislación vigente.
- Definir las políticas y normativas del CIP en los aspectos operativos y administrativos, así como controlar el estricto cumplimiento de las mismas.
- Elaborar y presentar a la Dirección General el Plan Operativo Anual del CIP para su debida revisión y autorización, así como planes de recursos humanos, materiales y financieros.
- Coordinar requerimientos informativos a nivel regional e internacional a fin de fortalecer redes de información con entidades homólogas.
- Fomentar, controlar y dirigir la actividad de inteligencia a fin de obtener de la ciudadanía información relacionada con hechos delictivos, actividades ilícitas, sospechosas o relacionadas con la ubicación de delincuentes, alteraciones sociales y otros relacionados.
- Supervisar y controlar el trabajo de las unidades centrales y territoriales que conforman el CIP.
- Realizar otras funciones de su competencia ordenadas por la superioridad.

2. Modelo de inteligencia aplicado por el CIP

Según lo expresado por el jefe del CIP, no se puede hablar aun de un modelo de inteligencia propio, debido a que la formación en inteligencia que se posee proviene de diferentes escuelas (Estados Unidos, Colombia, Argentina, Chile, España, Brasil) y no se ha logrado estandarizar y unificar criterios sobre la función de inteligencia.

Se han realizado mesas de trabajo con la participación de oficiales asignados al CIP a efecto de completar un diagnóstico del estado actual de la inteligencia, determinando inicialmente que el modelo de inteligencia

actual es empírico, con una mezcla de las diferentes escuelas con que se han formado, situación que no ha permitido avanzar significativamente.

Lo antes planteado es secundado por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, quien expresa que:

“La inteligencia en la policía se está reestructurando, pero hay deficiencia en cuanto a tener analistas, y la coordinación entre analistas y equipo de operaciones. Este es uno de los problemas más importantes que hay que resolver; además del acceso a fuentes nacionales de bases de datos, por ejemplo: las de Migración, de penales, a las cuales la policía no tiene el acceso oportuno. Otro de los problemas delicados es que no tiene los recursos económicos para tener acceso a fuentes de medios cerrados. Cualquiera puede tener acceso a los medios abiertos, pero para un verdadero acceso a los medios cerrados se necesitan recursos y una administración y alimentación de fuentes en forma sistemática, ordenada para que esta información sea debidamente procesada en la parte de análisis, pero si la información de la policía no llega a los niveles operativos y tácticos pues solo se queda como una noticia entre pocos, no da el resultado que todos queremos que dé”. (Perdomo, 2014).

Así mismo, no hay una conceptualización adecuada de la terminología utilizada y aplicada en la función de inteligencia debido a que no existe un manual que contenga un catálogo de conceptos de inteligencia; es decir no se cuenta con una doctrina de inteligencia –conjunto coherente de enseñanzas e instrucciones que definen la función de inteligencia y que se constituye en una guía para los funcionarios que se dedican a tal función–. No obstante lo anterior, el modelo de inteligencia empírico establece 4 niveles, tomando en cuenta la organización policial:

- **Primer nivel: Central**

En este nivel se administra la información obtenida por las diferentes dependencias desplegadas en el territorio, su competencia es nacional; y se emiten las directrices funcionales correspondientes para garantizar el cumplimiento de la misión.. Generalmente el enfoque se basa en labores de obtención, evaluación, tratamiento, análisis y difusión de productos de inteligencia referidos a crimen organizado, pandillas, alteraciones sociales; se dirigen al nivel estratégico de la institución policial, que incluyen al Ministro de Justicia y Seguridad, Director General y Subdirector General de la PNC, principalmente.

• Segundo nivel: Regionales CIP

Las 5 regionales están acorde a la distribución territorial de la PNC y tienen como objetivo recolectar, elaborar y difundir la información de interés policial concerniente a las actividades del crimen organizado en el ámbito regional, para la elaboración oportuna de estudios o informes estratégicos u operativos de interés al mando regional y/o territorial.

Corresponde a las regionales las funciones siguientes:

- Revisar y evaluar la calidad, pertinencia e importancia, de la información proporcionada por los Departamentos de Inteligencia, a fin de que se apege a los lineamientos de la jefatura.
- Desarrollar estrategias de inteligencia que permitan orientar y guiar el trabajo de seguridad pública, para la consecución de los objetivos institucionales en la disminución de los índices delincuenciales.
- Llevar registro o carpeta de las afiliaciones de fuentes vivas de información.
- Recopilar, procesar y consolidar información relacionada con delitos de crimen organizado, pandillas, delincuencia común y movimientos sociales.
- Ordenar al personal bajo su responsabilidad y elaborar informes de inteligencia de acuerdo a la incidencia delincriminal.
- Evaluar permanentemente la incidencia delincriminal de la Región, a fin de guiar, contrastar y verificar la información.
- Elaborar y revisar los informes conforme a los formatos preestablecidos por el CIP.
- Desarrollar las líneas de trabajo emanadas por la jefatura del CIP.
- Apoyar al jefe regional de Seguridad Pública en el levantamiento de información que fuere necesario.
- Informar diariamente y de forma oportuna al jefe del CIP u Oficial de Servicio CIP, sobre toda información relacionada a novedades relevantes.
- Realizar otras funciones de su competencia ordenadas por la superioridad.

• Tercer nivel: Departamentos de Inteligencia

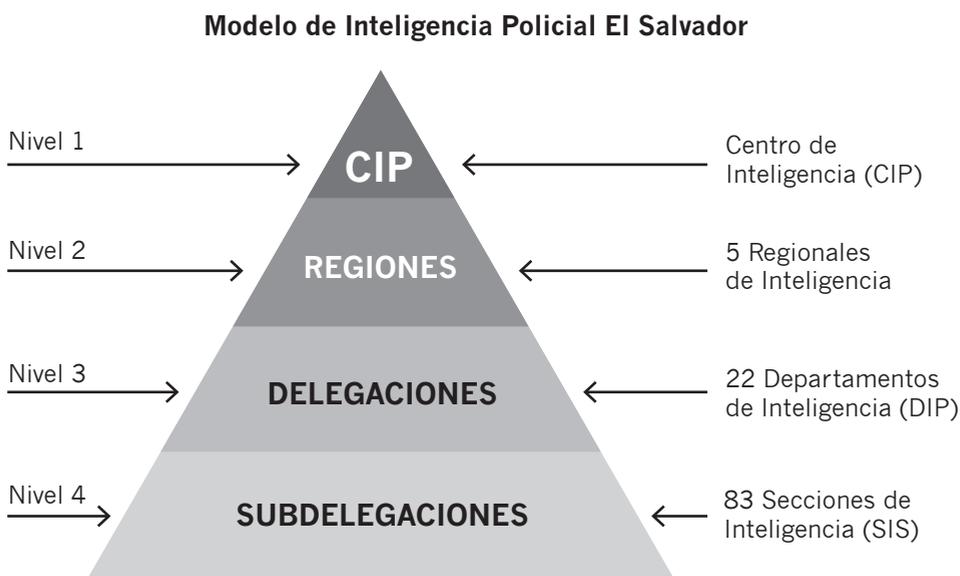
A nivel nacional se encuentran desplegados 22 Departamentos de Inteligencia Policial (DIP), dependen funcionalmente del CIP central y orgánicamente de los jefes de delegación territorial. El objetivo de los DIP es levantar información de carácter delincencial y estratégico; realizan el ciclo de la inteligencia en función de generar productos de inteligencia que sirvan de base para la toma de decisiones del jefe territorial respectivo y dependencias de investigación de la jurisdicción, así como, a la inteligencia regional en la administración de la información que ayude a la elaboración de informes de inteligencia.

Las principales funciones que realizan son:

- Obtener y analizar información del crimen organizado, pandillas, delincuencia común y movimientos sociales requerida por el CIP central y Regionales de Inteligencia.
- Desarrollar estrategias de inteligencia que permitan orientar y guiar el trabajo de seguridad pública.
- Divulgar la información respetando el conducto regular con base a la especialidad y filtros de seguridad.
- Atender lineamientos operativos y estratégicos, y participar en reuniones convocadas por el CIP, la Regional de Inteligencia y los jefes de región y delegación.
- Coordinar trabajos de inteligencia con las jefaturas locales de investigaciones y de operaciones de las Delegaciones.
- Apoyar a la unidad correspondiente en los casos de trascendencia social y operativa de relevancia, e informar de inmediato a la jefatura superior.
- Realizar reuniones semanales con el personal bajo su mando para la planificación de actividades, revisión y presentación de los informes de inteligencia.
- Elaborar carpetas confidenciales de registros de fuentes de información.
- Reportar diariamente y de forma oportuna toda información relacionada a novedades relevantes.
- Obtener y transmitir información que amerite ser operativizada en los casos que se encuentran en proceso.
- Desarrollar otras funciones de inteligencia ordenadas por la superioridad.

• Cuarto nivel: Secciones de Inteligencia Policial

La implementación del cuarto nivel aún está en proceso y se proyecta la creación de 83 Secciones de Inteligencia Policial en las subdelegaciones del país para ampliar la cobertura de inteligencia en el territorio y convertirse en un soporte para el trabajo policial a ese nivel. En la siguiente figura se representa como se configura el modelo de Inteligencia Policial actual de la PNC.



Fuente: Elaboración propia

3. Ciclo de la inteligencia aplicado por el CIP

El ciclo que se aplica en el trabajo de Inteligencia Policial consta de 5 fases que son: Dirección, Recopilación, Tratamiento, Análisis y Difusión:

a. Dirección

Consiste en la determinación de las necesidades de información de interés policial, a través de la planificación, organización, ejecución y control.

b. Recopilación

Es la obtención de información de interés policial a través de la explotación de las fuentes de información, para ser tratada y analizada a fin de convertirla en inteligencia.

c. Tratamiento

Esta etapa valora e integra la información recopilada por el personal de obtención. Incluye la depuración de la información irrelevante o de poco interés policial, para entregar un producto inicial a los analistas, lo cual ayudará a mejorar la calidad de la producción de inteligencia. Se realizan una serie de operaciones técnicas para ordenar la información recibida y tenerla a disposición para cualquier consulta posterior, pero principalmente para facilitar el desarrollo de la etapa siguiente de análisis. Para esta se emplean diferentes herramientas informáticas y software.

d. Análisis

El CIP cuenta con una plantilla de 40 analistas de inteligencia distribuidos en todo el territorio y formados en las técnicas básicas de análisis y el uso de algunas herramientas de análisis. Son quienes tienen la responsabilidad de elaborar los productos de inteligencia y están íntimamente relacionados con los equipos de obtención de información.

Entre los productos principales que generan están:

1. Informes de inteligencia estratégica semanal para el Ministro de Justicia y Seguridad Pública y el Director General de la PNC. Se les distribuye análisis de tendencias de delitos de homicidios, accionar de pandillas y otros.
2. Informes de inteligencia de casos que están relacionados con delitos y crimen organizado dirigidos a las áreas de investigación. Depende de la producción.
3. Informes de inteligencia coyunturales: responden a la coyuntura en todos los temas.

e. Difusión

Es la última fase del ciclo de la inteligencia y consiste en distribuir los productos de inteligencia a los usuarios en los diferentes niveles: Se han establecido una serie de normas para tratar de garantizar que la misma no se desvíe hacia usuarios no autorizados; sin embargo, hay deficiencias en el control.

De acuerdo a los registros facilitados por el CIP, en el año 2013 se difundieron 4,852 informes de inteligencia a las diferentes dependencias policiales. Los cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Informes de Inteligencia año 2013

	DETALLE	CANTIDAD
	Informes para desarrollar acciones operativas en las delegaciones policiales	445
	Informes de análisis de estructuras delincuenciales	43
	Informes de análisis sobre acciones del crimen organizado	64
	Informes de análisis sobre alteraciones sociales	75
	Análisis de información sobre centros penales	73
	Informes de análisis sobre investigación de casos de homicidios	416
	Informes de análisis sobre el accionar delincencial de pandillas	69
	Informes diarios de homicidios	365
	Informes estratégicos semanales	36
	Notas de inteligencia de Regionales de Inteligencia y DIP	1244
	Informes de inteligencia de Regionales de Inteligencia y DIP	1563
	Informes especiales de Regionales de Inteligencia y DIP	459
	TOTAL	4852

Fuente: Centro de Inteligencia Policial.

f. Flujo de Información

El flujo de información se materializa desde las fuentes de obtención hasta completar las etapas del ciclo de la inteligencia. Cada una de las dependencias del CIP recolecta información en sus respectivas jurisdicciones y realiza el proceso; toda esa información es canalizada hacia el nivel central para efectos de seguimiento, control y como insumos para los productos de inteligencia estratégicos.

g. Toma de decisiones

La exploración realizada en esta etapa indica que hay una producción de inteligencia significativa y sus productos difundidos a los respectivos usuarios, pero no se tiene un mecanismo de seguimiento y control que permita establecer si éstos son debidamente valorados por los tomadores de decisiones y aún más difícil saber, cuál es el impacto que tienen en la reducción de la criminalidad a través de las acciones implementadas.

El modelo de inteligencia es empírico y aun cuando presenta muchos aspectos positivos, también requiere de un fortalecimiento para ser más efectivo.

CAPÍTULO III. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

A. Hipótesis General 1

HG1 A menor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, menor será la utilidad de los productos de inteligencia generados.

1. Hipótesis Específicas

- a. HE1.1. A menores niveles de formación de los analistas de inteligencia, menor será la calidad de los productos de inteligencia generados.
- b. HE1.2. A mayor disponibilidad de acceso a bases de datos por parte de los analistas de inteligencia, mayor será la capacidad de generar productos de mejor calidad.
- c. HE1.3. A menor control de la gestión y manejo de los productos de inteligencia, mayor será el nivel de discrecionalidad en su uso.

B. Hipótesis General 2

HG2. A menor conocimiento del modelo de Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisiones, menor será el uso de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones para la planificación policial.

1. Hipótesis Específicas

- a. HE 2.1. A mayor desconocimiento de la función de inteligencia por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la misma en la planificación del trabajo policial.
- b. HE2.2. A menor cualificación del personal de analistas de inteligencia, menor será la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana.
- c. HE2.3. A menor participación de los usuarios de inteligencia en la evaluación sistemática de la producción de inteligencia, menor será la correspondencia de la producción de inteligencia a las necesidades de los tomadores de decisión.
- d. HE 2.4. A menor apertura de la Inteligencia Policial menor será el tipo y cantidad de usuarios de la Inteligencia Policial.

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación fue realizada siguiendo los pasos que establece el método científico, partiendo de la idea a investigar, el planteamiento del problema y su justificación, elaboración de hipótesis, elaboración de instrumentos, tabulación y análisis de resultados, hasta finalizar con las conclusiones y recomendaciones.

A. Población

Se trabajó con una población total de 138 personas de los diferentes niveles de la PNC agrupados bajo la técnica de grupos focales con encuesta de preguntas cerradas y abiertas. Los grupos focales se distribuyeron en 2 segmentos poblacionales: los productores de inteligencia y los usuarios de la inteligencia. Para cada subgrupo se elaboró un cuestionario específico, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y su rol en la Inteligencia Policial.

El grupo de los productores de inteligencia lo constituyeron 63 personas que incluyen al jefe del CIP, 22 jefes de Departamentos de Inteligencia y 40 analistas de inteligencia, estos últimos con presencia en los 14 departamentos del país. El de usuarios de inteligencia lo constituyeron 3 subgrupos, distribuidos en mandos estratégicos de conducción de la PNC (Subdirector General de la PNC, 4 Subdirectores, 4 jefes de Región y 20 jefes de Delegaciones; otro subgrupo por 22 jefes de Departamentos de Operaciones de Delegación; y el tercero por 20 jefes de Departamentos de Investigación adscritos a cada Delegación y 4 jefes de Divisiones y Unidades de investigación Centrales más relacionados con la función de inteligencia.

Es importante aclarar que se hicieron consideraciones relacionadas a circunstancias propias policiales en cuanto a la población en estudio, las cuales se detallan a continuación:

- Para el caso de los subdirectores se consideró una población de 6, sin considerar para el estudio 2 de ellos: el Subdirector de Administración y Finanzas que por la naturaleza de sus funciones no tiene mayor relación con el CIP y el Subdirector Antiextorsiones, por ser una Subdirección nueva cuyo funcionamiento está fuera del periodo de estudio.
- Con respecto a los jefes de Región se excluyó a uno de ellos que no estaba ejerciendo sus funciones durante la realización del cuestionario.
- Para el caso de los jefes de Delegación 2 de ellos tampoco estaban ejerciendo y los que asumen tal rol en su ausencia, sí llenaron el cuestionario en calidad de jefes de operaciones.

- Con los jefes de la DIN que orgánicamente son 22, por circunstancias similares a las anteriores, se consideró una población de 19 personas.

Se realizaron entrevistas a algunas autoridades entre ellas al Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Director del OIE, Subdirector General de la PNC y el jefe del CIP. Además se entrevistó al jefe de la Unidad Contra Crimen Organizado de la Fiscalía General de la República.

B. Muestra

Para calcular el tamaño de la muestra se utilizó la fórmula para calcular muestras finitas, facilitada por el docente, preestablecidas en Excel, la cual se aplicó de la siguiente manera:

Para el grupo de los productores de inteligencia se consideró una población de 62 personas que incluyen 40 analistas y 22 jefes DIP, con base a la cual se calculó el tamaño de la muestra utilizando un nivel de confianza del 95% y un error máximo de 5%, dando como resultado una muestra a encuestar de 53 personas. Ver siguiente figura.

Cálculo de la muestra

Matriz de Tamaños Muestrales para diversos mágenes de error y niveles de confianza, al estimar una proporción en poblaciones finitas

N [tamaño del universo]	62	←	Escriba aquí el tamaño del universo
p [probabilidad de ocurrencia]	0.5	←	Escriba aquí el valor de p

Nivel de Confianza (alfa)	1-alfa/2	z (1-alfa/2)
90%	0.05	1.64
95%	0.025	1.96
97%	0.015	2.17
99%	0.005	2.58

Fórmula empleada	
$n = \frac{n_o}{1 + \frac{n_o}{N}}$	donde: $n_o = p * (1-p) * \left(\frac{z(1 - \frac{\alpha}{2})}{d} \right)^2$

Matriz de Tamaños muestrales para un universo de 62 con una p de 0.5										
Nivel de Confianza	d [error máximo de estimación]									
	10.0%	9.0%	8.0%	7.0%	6.0%	5.0%	4.0%	3.0%	2.0%	1.0%
90%	32	35	39	43	47	50	54	57	60	61
95%	38	41	44	47	50	53	56	59	60	62
97%	41	43	46	49	52	55	57	59	61	62
99%	45	48	50	52	55	57	59	60	61	62

Fuente: elaboración propia.

En el caso del grupo de usuarios de inteligencia se empleó la misma fórmula con los mismos niveles de confianza y de error, considerando una población de 76 usuarios dando como resultado una muestra a encuestar de 63 usuarios. En la siguiente figura se refleja el resultado final del cálculo de la muestra objeto de estudio, con base a la cual se desarrolló la investigación:

Cálculo de muestra encuestada para efectos de investigación

Nivel	Instrumento	Preguntas		Población	Muestra	Muestra encuestada	Nivel de confianza	Error máximo
		Abiertas	Cerradas					
Usuarios de inteligencia	Cuestionario SD, JR, JD	30	7	76	63	65	97%	5%
	Cuestionario JDO	25	2					
	Cuestionario J DIN	26	3					
	Cuestionario J DCI	26	3					
Productores de inteligencia	Cuestionario Jefes DIP	21	2	62	53	62	99%	1%
	Cuestionario Analistas	31	0					

Significado: SD = Subdirectores, JR = Jefes de Región, JD = Jefes de Delegación, JDO = Jefes de Operaciones, J DIN = Jefes de Departamento de Investigaciones, J DCI = Jefes de Divisiones Centrales de Investigaciones, J DIP = Jefes de Departamentos de Inteligencia Policial.

C. Metodología de recolección de datos

El instrumento básico para la recolección de datos fue el cuestionario, uno por cada subgrupo de los antes mencionados.

1. Cuestionario dirigido a Subdirector General, Subdirectores, JR y JD, de nivel estratégico, formulado con 30 preguntas: 7 fueron preguntas abiertas para conocer un panorama general sobre el modelo y sus particularidades.
2. Cuestionario para los jefes de DO en su calidad de tomadores de decisión a nivel operativo y táctico, formulado con 25 preguntas: 2 abiertas.
3. Cuestionario dirigido a JDN, como tomadores de decisión a nivel operativo y táctico en materia de investigaciones, con 26 preguntas: 3 abiertas.
4. Cuestionario dirigido a los J DCI y UCI, con 26 preguntas: 3 abiertas.

5. Cuestionario dirigido a los jefes de DIP con 21 preguntas: 2 abiertas.
6. Cuestionario dirigido a los analistas de inteligencia como los principales productores de inteligencia, formulado con 31 preguntas.

Para mejor referencia en la figura a continuación se resume la forma en que se tramitaron las encuestas en los diferentes grupos focales.

Control de encuesta/cuestionario

TIPO	INSTRUMENTO	NIVEL	INSTRUMENTO	POBLACION CONSIDERADA PARA AÑO DE ESTUDIO	MUESTRA (ENCUESTADA)
USUARIOS DE INTELIGENCIA	1	ESTRATÉGICO	SUB DIRECTORES	4	5
			JEFES DE REGIONALES	5	3
			JEFES DE DELEGACION	22	16
	2	OPERATIVO	JEFES DE OPERACIONES	22	22
	3	OPERAT-TACTICO	JEFES DE DEPARTAMENTOS DE INVESTIGACIÓN	19	15
4	OPERAT-TACTICO	JEFES DE DIVISIONES INVESTIGACION	4	4	
PRODUCTORES INTELIGENCIA				76	65
PRODUCTORES INTELIGENCIA	5		JEFES DE DEPARTAMENTO DE INTELIGENCIA	22	22
	6		ANALISTAS DE INTELIGENCIA CIP	40	40
USUARIOS DE INTELIGENCIA				62	62
TOTALES USUARIOS PRODUCTORES				138	127

Fuente: Elaboración propia con base a encuestas tabuladas.

Con el objeto de facilitar el llenado de los cuestionarios por parte de los grupos en estudio, se obtuvo la autorización del Subdirector General de la PNC, Comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde; y para operativizar con el grupo de los productores se coordinó con el jefe del CIP, quien facilitó las condiciones para reunir a los jefes DIP bajo su mando en las instalaciones de dicha unidad y giró instrucciones para que el grupo de analistas respondiera el cuestionario de forma digital

Con el objeto de tener una opinión externa sobre el uso de la Inteligencia Policial, se entrevistó al jefe de la Unidad Contra Crimen Organizado de la Fiscalía General de la República, por ser una unidad importante que tiene una relación directa con la PNC, principalmente con las UCI.

CAPITULO V. ANÁLISIS GENERAL DE DATOS

La pregunta rectora del presente estudio de investigación fue: *¿Cuál es el nivel de utilidad de la Inteligencia Policial en la toma de decisiones estratégicas, operativas y táctica?* Esta pregunta, nos llevó a plantear nuestro tema de investigación como: *“El impacto de la Inteligencia Policial en la Toma de Decisiones Estratégicas, Operativas y Tácticas en la Policía Nacional Civil de El Salvador”*.

Para el desarrollo del estudio se establecieron dos objetivos generales: El primero: Analizar el Modelo de Inteligencia Policial y el grado de utilidad de los productos de inteligencia en la toma de decisiones estratégicas, operativas y tácticas en la PNC y el segundo: Diagnosticar la forma en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones en los niveles estratégico, operativo y táctico en la PNC.

Dos hipótesis generales se formularon como parte de la investigación, las cuales responden de alguna manera a la formulación de los objetivos que se plantearon. Las hipótesis generales son: la hipótesis general HG1: *A mayor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, mayor será la utilidad de los productos de inteligencia generados* y la hipótesis general HG2: *A menor conocimiento del modelo que genera la Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la inteligencia en la toma de decisiones para la planificación del trabajo policial.*

Por cada hipótesis general se establecieron sus correspondientes hipótesis específicas y se identificaron los indicadores para cada una de las variables consideradas en la operacionalización⁴ de las mismas. La investigación permitió establecer la correspondencia entre las distintas hipótesis que se establecieron con los resultados empíricos que se encontraron.

Al evaluar la correspondencia del **modelo policial aplicado** en la PNC, ha quedado establecido, según los usuarios de la inteligencia, que no responde a las necesidades que demanda la seguridad pública. De igual manera opinan que el modelo de inteligencia actual de la PNC no responde a las necesidades de los tomadores de decisiones, ya que varios de los jefes no reciben productos de inteligencia y en la mayoría de casos la planificación del trabajo la realizan con base a la experiencia, estadísticas delincuenciales y demandas ciudadanas.

El marco teórico ha dejado de manifiesto que la correspondencia entre el modelo y las necesidades de los tomadores de decisión es fundamental a la hora de definir el modelo de inteligencia. De acuerdo a la entrevista del General Francisco Ramón Salinas Rivera en su calidad de ex director de la PNC y Director actual del OIE, todo modelo debe ser correspondiente a lo

4 Nota del editor: las secciones correspondientes a operacionalización de hipótesis y vaciado de resultados fueron suprimidas por razones de espacio; ello sin menoscabo de la lectura inteligible del análisis de datos.

que demandan las realidades en su contexto y lo que demandan los tomadores de decisiones. Él destaca que los modelos deben ser flexibles a los cambios y no mostrar rigidez que los vuelvan obsoletos o improductivos en concordancia con la realidad.

En el marco teórico se estableció que las instituciones policiales deben articular toda su capacidad de inteligencia para la producción de conocimiento necesario, continuo y prospectivo que logre el propósito ideal: “Prevenir más que curar”. En ese contexto, la Inteligencia Policial debe trazar sus objetivos, diseñar sus estrategias y actuar en concordancia con las necesidades que imponga la dialéctica de la realidad. Es con estas valoraciones y hallazgos que la HG1 “A menor nivel de correspondencia del Modelo de Inteligencia Policial con las necesidades de inteligencia de los tomadores de decisión, menor será la utilidad de los productos de inteligencia generados”, es congruente con el resultado de la investigación.

En cuanto a la **formación de los analistas** de inteligencia, Ratcliffe sostiene que “La inteligencia que no influye en el pensamiento de un tomador de decisión, no es inteligencia” (año 2008). El estudio ha demostrado que los analistas del CIP poseen en su mayoría (75%) un nivel de formación básica y solamente el 5% ha recibido formación avanzada; por lo tanto se puede decir que en la PNC y la ANSP no se ha promovido formaciones de tipo intermedio y avanzado.

“Los servicios de analistas competentes y experimentados son fundamentales para alcanzar una capacidad eficaz de información e inteligencia. La instrucción de los analistas es costosa y, si no se remunera suficientemente su labor, no tardan en vender sus competencias al sector privado por una remuneración financiera mucho mayor. La retención de los analistas constituye un problema reconocido”. (UNDOC. 2010, p. 10).

Al estudiar la **calidad de los productos** se encontró que los usuarios de inteligencia no dan una buena evaluación sobre los mismos. La hipótesis (HE1.1) relaciona que a menor formación de los analistas, menor será la calidad de los productos de inteligencia elaborados, lo encontrado tiene correspondencia con la hipótesis, ya que todos los grupos de usuarios participantes han dado una evaluación del 80% entre buena y mala a la calidad de los productos.

Este elemento es congruente con lo establecido en el marco teórico que establece que entre las funciones del analista está la elaboración de informes basados en el ciclo de Inteligencia que permiten a los decisores contar con información de calidad para tomar decisiones o para conocer el estado actual del entorno en relación a los intereses de la organización. Así mismo, se ha establecido la importancia de que los analistas de inteligencia

deben estar bien formados y trascender de lo básico a la especialización y formación avanzada en el análisis de inteligencia. El Jefe del CIP ha dejado claro que una de las debilidades de los analistas del CIP es la formación y que ya impulsan un proyecto para favorecer una formación más avanzada y holística. Esto, según el entrevistado, para mejorar la calidad de los productos de inteligencia y poder ampliar el portafolio de servicios y de usuarios de inteligencia.

El **acceso a las bases de datos** es un elemento que los analistas valoran no contar con él para mejorar la capacidad de generar productos de mejor calidad. La hipótesis HE1.2 referida a que *“a mayor disponibilidad del acceso a bases de datos por parte de los analistas de inteligencia, mayor será la capacidad de generar productos de inteligencia de mejor calidad”*, establece una relación de variables intervinientes como es el uso de la tecnología. En la era de la información y la tecnología, donde se cuenta con elevados volúmenes de información, se hace necesario que el analista tenga acceso suficiente a bases de datos que le faciliten y le ahorren tiempo para generar mejores productos de inteligencia.

“La información es la base de la investigación criminal y si bien puede suceder que muchos países no hayan introducido todavía bases de datos de computadora, es posible alcanzar resultados similares mediante el archivo cuidadoso y exacto de documentos escritos o fichas. Las diferencias consistirán normalmente en el tamaño físico del archivo, las competencias requeridas del archivero y la velocidad de la localización. Las bases de datos de computadora representan una considerable inversión, que suele subestimarse. El equipo puede volverse rápidamente obsoleto y las licencias para el uso de programas informáticos requieren suscripciones periódicas y costosas. Sin embargo, pueden derivarse grandes beneficios del manejo de grandes volúmenes de datos que, de otro modo, serían inmanejables. Si bien es cierto que la tecnología de la información puede reducir el número de empleados necesarios para realizar ciertas funciones, cualquier economía obtenida se reduce considerablemente cuando el costo de la fuerza de trabajo es bajo. Aunque, naturalmente, una computadora es mucho más rápida y su nivel de exactitud mucho mayor, no es mucho lo que pueda hacer la tecnología de la información que no pueda hacerse también mediante la actividad manual” (UNDOC, 2010, p. 10).

Un aspecto importante en la función de toda entidad responsable de la Inteligencia Policial son los **controles de la gestión y manejo** de los productos de inteligencia. En el estudio se ha establecido que el CIP no cuenta con los mecanismos suficientes de control que garanticen que no se desvíe o se desnaturalice su función. Para el 60% de los usuarios de inteligencia

en todos los niveles, esos mecanismos no son suficientes. Otro aspecto relacionado a esta variable, **es la discrecionalidad que se tiene de las funciones del CIP**; en la encuesta a los usuarios de inteligencia, el 57% manifiesta que la función del CIP ha sido desnaturalizada.

Por su parte el Sub Director General de la PNC, Comisionado Ramírez Landaverde, manifestó en su entrevista, que considera necesario fortalecer los mecanismos que eviten la discrecionalidad de las funciones del CIP. Además el Jefe de la Unidad Contra el Crimen Organizado de la FGR manifestó que el CIP y el OIE carecen de una ley que las regule, les dé facultades específicas y limite sus funciones a fin de evitar la desnaturalización o desviaciones a fines ajenos a los que deberían estar orientadas.

En el marco teórico se ha establecido que la protección de datos, en los últimos años, ha alcanzado altos niveles en el mundo y ha tomado forma una nueva doctrina de protección de datos personales. Estos elementos permiten cierta discrecionalidad por parte de las administraciones de la institución. Algunos países se han desarrollado mucho en eso y otros, como es el caso de El Salvador, no han logrado el mismo desarrollo con la misma rapidez. Así se establece que los hallazgos en relación a este planteamiento es congruente con la hipótesis: HE1.3 A menores controles de la gestión y manejo de los productos de inteligencia, mayor será el nivel de discrecionalidad en su uso.

“En los últimos 25 años del siglo XX, con el estímulo de los adelantos sin precedentes de la tecnología de la información, tomó forma una nueva doctrina de la protección de los datos personales (denominada a veces, simplemente, “protección de los datos”). Esta doctrina ha alcanzado un gran desarrollo en algunos países, pero no en otros, y constituye un ámbito sumamente complicado del derecho. Los países que suscriben esta doctrina consideran que todo dato que pueda identificar directa o indirectamente a una persona con vida (el “sujeto de los datos”) es propiedad de esa persona y no debe pasar a manos ajenas salvo en condiciones estrictamente controladas. El sujeto de los datos puede consentir que sus datos pasen a manos de terceros, pero dichos datos no pueden utilizarse para ningún fin no incluido en el consentimiento limitado del sujeto. Cuando los datos se necesitan para prevenir o combatir el delito, se hacen algunas excepciones con respecto al consentimiento, pero siguen en pie las demás restricciones. Así, por ejemplo, la doctrina dice que: a) los datos no pueden transmitirse a nadie a menos que se hayan establecido medios adecuados de fiscalización y seguridad para la protección de los datos; b) deben ser utilizados solo para los fines para los cuales se suministraron originalmente; y c) una vez

que dichos propósitos dejen de ser aplicables, los datos deberán destruirse. No todos los países aceptan, por cierto, este concepto y, por consiguiente, ello tiene consecuencias para el intercambio de información entre países que tienen leyes de protección de los datos y los que no las tienen. Hasta la fecha no se ha encontrado una solución universalmente aceptable a este dilema. En aquellos casos en que la protección de los datos y las leyes de privacidad están bien establecidas, existe un órgano oficial de supervisión independiente al que se pueden dirigir las quejas y que tiene atribuciones para inspeccionar la forma en que se gestionan los datos personales y ordenar los cambios que estime necesarios. Además, el sujeto de los datos tiene derecho a interponer un recurso ante los tribunales si se ha hecho un uso no autorizado de sus datos personales". (UNDOC, 2010, p. 5).

Otro aspecto importante del modelo de Inteligencia Policial lo constituye el conocimiento que tienen los usuarios sobre cómo se aplica y cuál es su papel dentro del modelo. Este aspecto fue evaluado en la hipótesis HG2 que establece que: *"A menor conocimiento del modelo que genera la Inteligencia Policial por parte de los tomadores de decisión, menor será el uso de la inteligencia en la toma de decisiones para la planificación del trabajo policial".*

De los usuarios de inteligencia encuestados, el 71% manifestó que no han participado en actividades para evaluar de manera sistemática la producción de inteligencia y el 74% que tampoco han participado en talleres u otro evento en el cual se hayan dado a conocer las funciones y el modelo de inteligencia que se aplica para la generación de inteligencia. Estos dos aspectos reflejan una debilidad del modelo empírico que se aplica, ya que los usuarios de inteligencia como actores claves dentro del ciclo de inteligencia deben participar de evaluaciones permanentes de los productos que reciben y además conocer cómo y cuál es su rol en el modelo de inteligencia que se aplica. La modernización de los servicios de inteligencia implica absorber un cambio cultural: una forma de ver y entender a la inteligencia, tanto por sus funcionarios como, fundamentalmente, por los usuarios de sus productos, y al mismo tiempo, requiere de un mayor compromiso de autoridades y sociedad.

Este conocimiento de los funcionarios y usuarios de la inteligencia según la hipótesis está relacionado al uso que se haga para la toma de decisiones. El estudio encontró que los usuarios de inteligencia utilizan muy poco la inteligencia que les es proveída para la planificación del trabajo policial. Se establece que el hallazgo es congruente con la hipótesis que a menor conocimiento del modelo por parte de los usuarios de la inteligencia, menor será el uso que éstos le den a esa inteligencia para la planificación de su trabajo.

Un aspecto que se consideró importante en este estudio es la cualificación de los analistas de inteligencia y su aporte en la anticipación de riesgos y amenazas. La hipótesis HE2.2 evalúa la relación entre la cualificación de analistas y la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas a la seguridad pública.

En el marco teórico se estableció que un modelo de inteligencia debe lograr una capacidad continua de anticipación que dinamice procesos de alta calidad, de complejo diseño, de exigente profesionalismo y talento humano, y de diversos apoyos instrumentales, tecnológicos, administrativos y funcionales. Estos elementos concuerdan con el planteamiento de la hipótesis planteada y establecen una relación directa entre la cualificación del personal de inteligencia, especialmente los analistas con la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas. Los hallazgos en este campo muestran que el nivel de los analistas es relativamente bajo y que la posibilidad de anticipar riesgos y amenazas es evaluado, por los usuarios de inteligencia, en poco y muy poco en un 40%, y de aceptable en un 42%.

Otro aspecto de estudio ha sido la **participación de los usuarios en el proceso de la inteligencia**, según la hipótesis HE2.3, esta participación está relacionada a la correspondencia de la producción de inteligencia a las necesidades de los tomadores de decisión. El hallazgo del estudio es congruente con la hipótesis. Se encontró que actualmente no hay mayor participación de usuarios (solo el 26% respondió sí haber participado) en actividades donde se haya dado a conocer el modelo de inteligencia; además solo el 29% ha participado en actividades sistemáticas de evaluación de la producción de inteligencia y el 25% considera que el modelo de inteligencia está en función de las necesidades que demanda la seguridad ciudadana.

La hipótesis HE2.4 relaciona dos variables: una es la **apertura de la Inteligencia Policial** hacia otras entidades fuera de la policía, y otra es el tipo y cantidad de usuarios. El estudio estableció que la producción de inteligencia está enfocada a usuarios al interior de la institución policial. El 90% de los analistas respondieron que solamente producen inteligencia para usuarios de la institución, el otro 10% que producen inteligencia a entidades fuera de la institución policial y señalaron que entre estas entidades se encuentran: centros escolares, la Dirección General de Centros Penales, el Ministerio de Educación y la Dirección General de Centros Penales. Este dato muestra congruencia con la hipótesis planteada que a menor apertura de la inteligencia, menor será el tipo y cantidad de usuarios de inteligencia. Es de considerar que de acuerdo al marco teórico del estudio, es necesario que los servicios de inteligencia fortalezcan la producción de conocimiento estratégico en seguridad ciudadana contemplar un portafolio de nuevos productos e incorporar una nueva línea de usuarios de inteligencia. Una Inteligencia Policial cada vez más cercana y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

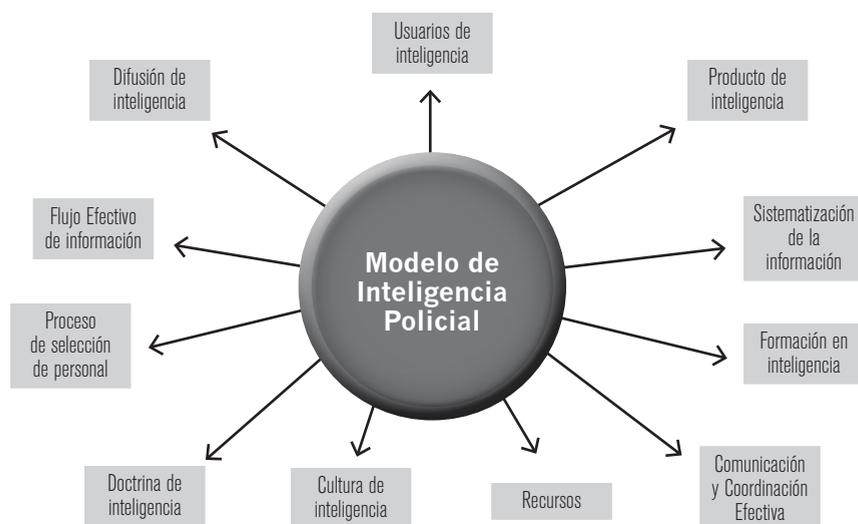
Con base a los resultados obtenidos en la investigación se hace una propuesta del modelo de Inteligencia Policial para la PNC de El Salvador, tomando en consideración que ello implicara elaborar un proyecto de reestructuración de la función de Inteligencia Policial.

Es importante aclarar que ya se realizan algunos esfuerzos para reestructurar la función de inteligencia, por lo que esta propuesta pretende contribuir a que tal proceso de reestructuración lleve a un desarrollo de la Inteligencia Policial y por consiguiente a su profesionalización en sus diferentes niveles, generando un aporte valioso para la toma de decisiones en materia de seguridad.

A. Aspectos fundamentales que debe tomar en consideración el Modelo de Inteligencia propuesto.

Se consideran los aspectos más importantes que las autoridades de la institución policial debiesen tomar en cuenta para el fortalecimiento de la Inteligencia Policial, sin que ello signifique que no existan otros; sin embargo, se trata de aspectos fundamentales que sustentan el buen funcionamiento. Los cuales se pueden visualizar en la siguiente ilustración:

Aspectos que debe considerar el modelo propuesto



Fuente Elaboración propia.

1. Doctrina de Inteligencia

Es esencial que se construya una Doctrina de Inteligencia que se convierta en la guía y orientación del actuar de todos los elementos de inteligencia. La doctrina debe considerar principalmente:

- a. Contar con una legislación de Inteligencia Policial que regule el marco de actuación de la función de Inteligencia.
- b. Un manual de Inteligencia Policial que defina los procedimientos básicos de actuación, que incluya: terminología estandarizada, definición del ciclo de Inteligencia, aplicación de normas para el manejo de informantes.
- c. Un sistema de valores que promueva el profesionalismo del personal de inteligencia.
- d. Estandarización de los procesos de inteligencia a fin de que cada uno de los actores sepa lo que le corresponde realizar.
- e. Establecimiento de controles internos y externos que puedan contribuir a auditar las funciones de inteligencia a fin de evitar desviaciones o desnaturalización de las funciones encomendadas.

2. Cultura de Inteligencia

La cultura de inteligencia implica que todo el personal de la institución policial debe tener claridad y comprensión de la función de Inteligencia Policial y colaborar y aportar desde su radio de acción a la producción de inteligencia; además, la ANSP deberá incluir desde los procesos de información inicial la enseñanza del modelo de Inteligencia Policial para que los futuros policías lleven una comprensión de que también serán parte de ese modelo.

3. Comunicación y Coordinación efectiva

Cuando se aborda este tema se hace en dos aspectos:

a. *Comunicación y coordinación interna*

Se refiere a una relación efectiva que debe existir entre productores de inteligencia (CIP y dependencias) con los usuarios de inteligencia (toda la organización policial, principalmente los tomadores de decisión), a fin de retroalimentar la función de inteligencia y cumplir adecuadamente las diferentes fases del ciclo de la inteligencia, en especial la primera fase que corresponde a la dirección/asignación de tareas, donde los usuarios asumen un papel protagónico; además para que el modelo funcione, tal relación es fundamental.

b. Comunicación y coordinación externa

Este aspecto es importante y está referido a dos ámbitos principales:

- Comunicación y Coordinación Interinstitucional.

Se refiere a la relación que debe existir entre la Inteligencia Policial con la inteligencia de otras instituciones entre las que se mencionan: Inteligencia de Estado, Inteligencia Militar, Inteligencia Penitenciaria, entre otras. Implica que la Inteligencia Policial debe estar abierta a captar información de interés policial que pueda existir en cualquier institución gubernamental o no gubernamental. En este caso es importante fortalecer las relaciones y establecer coordinaciones ágiles y efectivas con la comunidad de Inteligencia Nacional.

- Comunicación y Coordinación Internacional.

En este aspecto la Inteligencia Policial debe tener buenas relaciones con las inteligencias policiales de los demás países, principalmente aquellos de la región, con las cuales comparten intereses comunes en prevenir y anticipar riesgos a la Seguridad Pública. Lo anterior implica fortalecer los lazos en el seno de la comunidad de inteligencia regional.

4. Procesos de selección de personal adecuado

Debido a lo delicado que son las funciones de inteligencia es importante que el personal aspirante a dichas unidades pase por un proceso de selección riguroso que incluya entre otros aspectos:

- a. Presentación de currículum actualizado
- b. Verificación de antecedentes disciplinarios
- c. Verificación de campo que permita explorar la situación del aspirante en su entorno familiar, residencial y de amistades
- d. Realización de entrevistas para explorar conocimientos aptitudes y habilidades para la función a desempeñar
- e. Evaluación técnico-práctica
- f. Prueba poligráfica

Una vez completado tal proceso el aspirante podría ser incorporado a la función de inteligencia y cada año ser sometido a prueba de confiabilidad que será determinante para su permanencia.

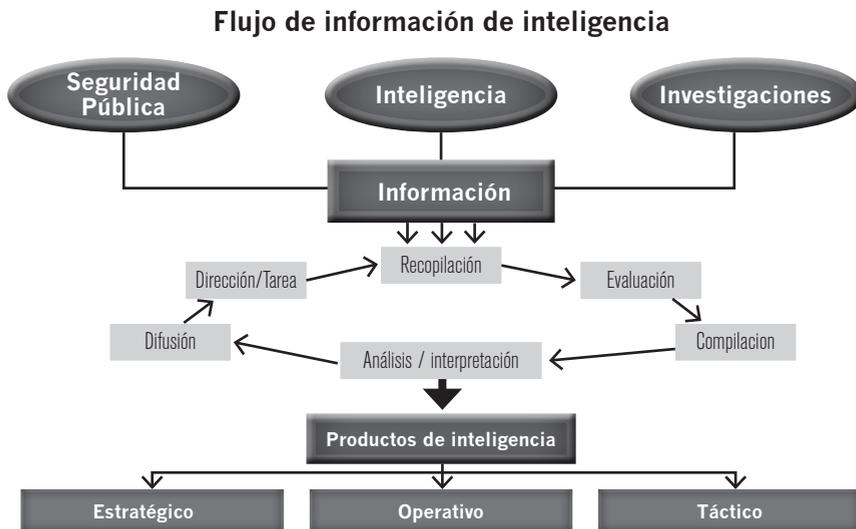
5. Formación en Inteligencia

El personal de las unidades de inteligencia debe tener una formación permanente que le permita obtener conocimientos, desarrollar habilidades y destrezas para mejorar su desempeño en el puesto de trabajo. Para ello habrá que tener un plan de formación en inteligencia coordinado con la ANSP; además de mantener enlaces con la cooperación internacional para coordinar procesos de capacitación dentro y fuera del país. La formación debe darse en tres niveles: básico, intermedio y avanzado, de acuerdo a la especialidad dentro de la función de inteligencia y cumpliendo los requisitos según el perfil requerido.

6. Flujo efectivo de la información

Es necesario garantizar el flujo efectivo de la información, como elemento básico para la generación de inteligencia, en todos los niveles, desde el básico que es la patrulla policial, hasta las divisiones y unidades centrales. En este aspecto es imprescindible definir qué tipo de información y bajo cuáles mecanismos se dará el flujo de acuerdo a cada nivel hasta su concentración. Un aspecto importante es que todos los mandos en los diferentes niveles y todo el personal policial estén comprometidos con trasladar la información obtenida por los canales establecidos para que pueda ingresar al ciclo de la inteligencia hasta la generación de productos de inteligencia.

La siguiente ilustración muestra la forma como se plantea el flujo de información, en el cual deben participar todas las dependencias policiales de seguridad pública, inteligencia e investigaciones que generan la información policial.



Fuente: Elaboración propia

7. Sistematización de la Información

Una vez definidos los mecanismos de obtención y flujo de la información, cobra especial importancia la sistematización de la información aprovechando los recursos tecnológicos existentes y particularmente la utilización de bases de datos robustas que permitan concentrar grandes volúmenes de información bajo un mecanismo de acceso rápido y disponibilidad 7/24; además la posibilidad de integración de tales bases de datos para facilitar la búsqueda y consulta de cualquier dato de interés para los fines policiales correspondientes.

La sistematización implica la alimentación de las bases de datos existentes para disponer de información accesible para su explotación por parte de los analistas; además de un gran compromiso de toda la estructura policial de atender los mecanismos establecidos para alimentar y actualizar dichas bases de datos a fin de evitar la dispersión e infrautilización de la información que se produce.

En este rubro es fundamental tener acceso a bases de datos externas de instituciones públicas y privadas que contienen información de interés para la seguridad pública. Para ello se requiere de voluntad política al más alto nivel, ya que implicaría, inclusive, hacer reformas legales para permitir que las instituciones que poseen y administran tal información la compartan con la institución policial sin poner muchos obstáculos.

La ilustración siguiente representa la forma cómo se puede construir un Sistema de Información Criminal que sea útil para la función de inteligencia y para la policía en general.

Mecanismo de sistematización de la información en la PNC



Fuente: Elaboración propia

8. Productos de Inteligencia

La producción de inteligencia constituye el resultado esperado de la función de inteligencia después de aplicar cada una de las fases del ciclo de la inteligencia, y se espera que tales productos cumplan tres requisitos fundamentales que son: fiabilidad, oportunidad y utilidad. En este sentido y tomando en cuenta los niveles decisionales al interior de la PNC, se debe definir claramente que se va a considerar como producto de Inteligencia de tipo estratégico, operativo y táctico, a fin de orientar adecuadamente a los tomadores de decisiones en los respectivos niveles, ya que al parecer aún no hay una claridad al respecto tanto de los productores de inteligencia como de los usuarios de inteligencia.

9. Usuarios de Inteligencia

Otro aspecto importante lo constituyen los usuarios de inteligencia como principales consumidores de la producción de Inteligencia, y los que definen las necesidades de inteligencia, direccionando el ciclo de la inteligencia. En este aspecto y considerando la evolución de la inteligencia existen dos grupos de usuarios:

a. *Usuarios Internos:*

Lo constituyen los elementos de la institución policial que hacen uso de los productos de inteligencia en los diferentes niveles de decisión que demandan la inteligencia para desarrollar su intervención de manera efectiva.

b. *Usuarios Externos:*

Aquellos potenciales usuarios que no pertenecen a la institución policial, pero que demandan productos de inteligencia para orientar de mejor manera sus funciones. Se encuentran acá una diversidad de usuarios entre los que destacan: Alcaldes Municipales, Directores de Centros Penales, Ministerio de Educación, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre otras.

Tales actividades de la Inteligencia Policial se enmarcan en un nuevo enfoque denominado Inteligencia para la Seguridad Ciudadana, en el cual la Inteligencia Policial tiene un rol protagónico y participa activamente en los territorios en la identificación de factores de riesgo y amenazas para generar inteligencia que contribuya a mejorar los niveles de inseguridad.

10. Difusión de Inteligencia

La difusión de los productos de inteligencia a los usuarios que se determinen, debe responder a mecanismos y controles no burocráticos y que garanticen que tales productos lleguen de manera oportuna al usuario final,

sin que exista la posibilidad que sean desviados a usuarios no autorizados y se haga un mal uso de la inteligencia producida.

11. Recursos

Para una efectiva función de inteligencia es fundamental contar con los recursos necesarios que faciliten el ciclo de inteligencia y cumplir con el fin de generar productos fiables, útiles y oportunos. Cuando se refiere a recursos se dividen en:

a. Recursos Humanos

Constituyen el recurso más importante e implica contar con personal altamente calificado y en la cantidad suficiente para dar cobertura en el territorio nacional, por lo que es necesario definir la plantilla policial requerida para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del modelo. Es extremadamente necesario en este aspecto evitar las rotaciones frecuentes a fin de garantizar la estabilidad, profesionalismo y especialización del personal.

b. Recursos Materiales

Las Unidades de inteligencia deben poseer los recursos materiales básicos para desarrollar sus funciones, tanto en actividades de calle como de oficina: transporte, comunicación, mobiliario y equipo principalmente.

c. Recursos Tecnológicos

Tomando en cuenta que la delincuencia también evoluciona y dispone de toda la tecnología para el desarrollo de sus operaciones delictivas, con mucha más razón es de vital importancia dotar a la Inteligencia Policial de los recursos tecnológicos que le permitan mayor efectividad en los procesos de obtención, tratamiento y análisis de información. Se trata de contar con recursos tecnológicos actualizados, medios audiovisuales (cámara fotográfica, cámara de video, equipo de grabación), equipo informático y software idóneo para procesar y analizar grandes cantidades de datos, medios encubiertos, entre otros.

d. Recursos Financieros

Por último y sin ser menos importante, los recursos financieros son esenciales para garantizar la efectividad de las operaciones de inteligencia; por tanto debe disponerse de un fondo suficiente para cubrir lo que corresponda al reclutamiento y manejo de fuentes, medios para cobertura, entre otros.

Todos los elementos antes descritos son parte del modelo de inteligencia propuesto que se describe a continuación.

B. Modelo de Inteligencia

El modelo de Inteligencia Policial propuesto se caracteriza por ser un modelo abierto, integrado, conocido y comprendido por toda la estructura policial, con presencia en el territorio nacional y organizado en 5 niveles:

1. Nivel Central

Corresponde al CIP, a través de sus dependencias centrales, ser el ente rector que administra, controla y dirige los procesos de Inteligencia Policial, deberá dirigir la comunidad de Inteligencia Policial, generar principalmente inteligencia estratégica que oriente la toma de decisiones estratégicas y ser el órgano asesor de las autoridades de Seguridad Pública y Ciudadana. En este nivel, las dependencias centrales de investigación como son: División Elite Contra Crimen Organizado (DECO), División Antinarcoóticos (DAN), División Central de Investigación (DCI), División Antiextorsiones, División de Investigaciones Antipandillas, División de Inteligencia Antipandillas y División de Inteligencia Antiextorsiones, deben designar un oficial de enlace con el CIP para coordinar e intercambiar la información de interés de inteligencia.

2. Nivel Regional

Corresponde a las regionales de Inteligencia Policial y deberá estar en concordancia con las regiones policiales de seguridad pública, de tal manera que además de dirigir y supervisar los departamentos de inteligencia de su jurisdicción, realice trabajo de inteligencia estratégico orientado a identificar riesgos y amenazas en sus respectivas jurisdicciones. Es el órgano asesor de la jefatura regional respectiva, sin perjuicio de cumplir los lineamientos emanados del nivel central.

3. Nivel Delegaciones territoriales

Que corresponde a los DIP adscritos a cada delegación policial, cuya función principal debe ser generar inteligencia operativa y táctica que contribuya a la toma de decisiones del jefe territorial en el área de prevención y control del delito. Tales departamentos deberán tener una comunicación y coordinación efectiva con todas las dependencias policiales de su respectiva jurisdicción a fin de propiciar un intercambio fluido de información y la generación de inteligencia.

4. Nivel Subdelegaciones policiales

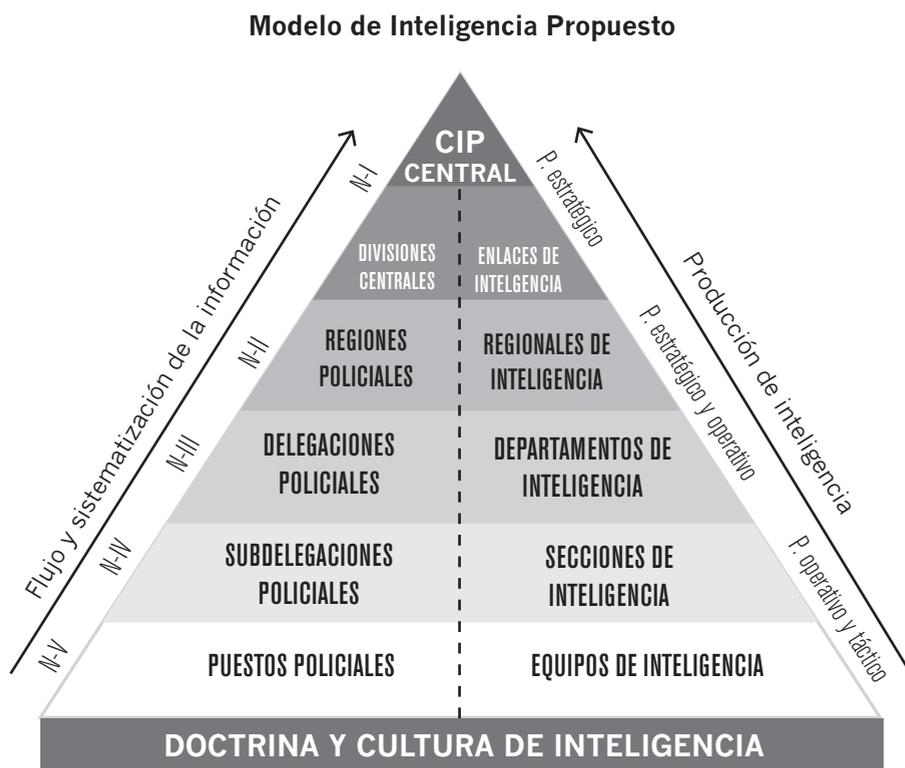
Corresponde a las secciones de Inteligencia Policial que estarían adscritas a las Subdelegaciones que funcionan en los territorios bajo la dependencia de las Delegaciones y, cuya función es contribuir a la generación de

inteligencia operativa y táctica en sus respectivas jurisdicciones. Son un ente clave para implementar el trabajo policial guiado por inteligencia y alimentar los niveles superiores de inteligencia.

5. Nivel Puestos Policiales

Correspondería a los equipos de Inteligencia Policial adscritos a los puestos policiales orientar el trabajo policial, en su respectiva jurisdicción, en la recopilación, procesamiento y análisis de la información que se genera para convertirla en inteligencia que oriente al jefe de puesto en la organización de sus dispositivos policiales.

En la siguiente ilustración se muestra la forma como estaría configurado el modelo de inteligencia propuesto, sobre la base de los aspectos antes mencionados y bajo la premisa de propiciar un flujo y sistematización efectiva de la información para que luego de operativizar el ciclo de la inteligencia se puedan generar productos de inteligencia estratégicos, operativos y tácticos según corresponda y finalmente tales productos sean de utilidad para tomar decisiones adecuadas de acuerdo a los problemas identificados.

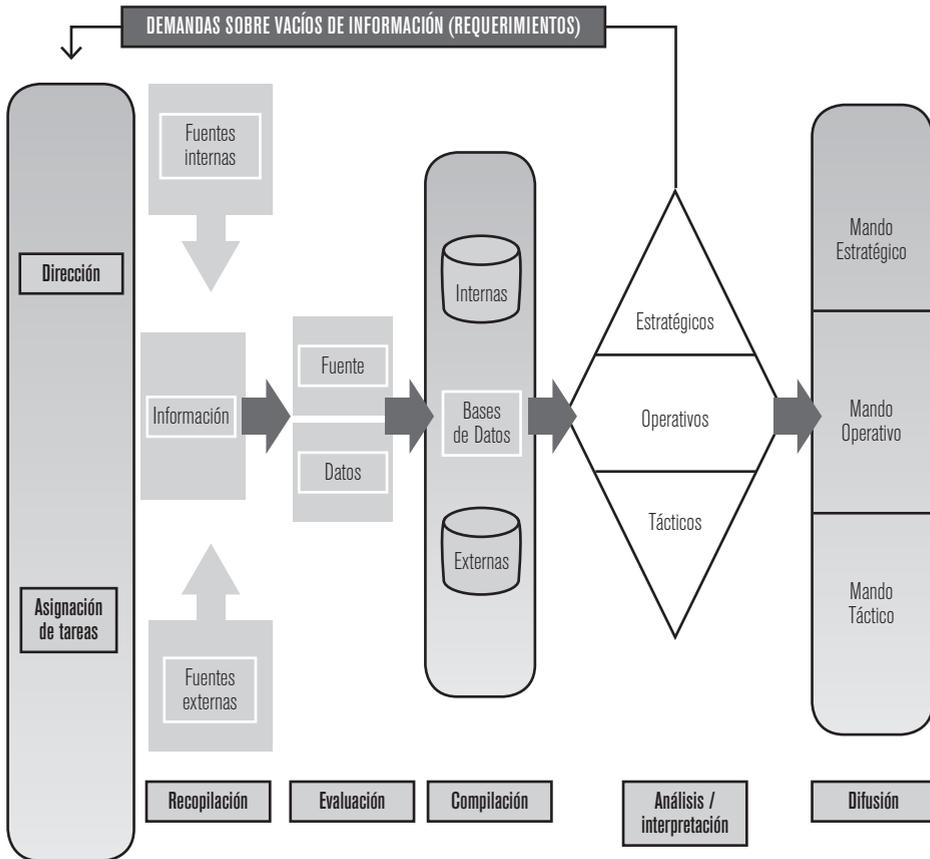


Fuente: Elaboración propia.

La operativización del modelo propuesto implica la adopción del ciclo de la inteligencia y la contribución de toda la estructura policial en la generación de información para convertirla en Inteligencia Policial y ser un instrumento útil para la toma de decisiones en los diferentes niveles.

En la figura siguiente se muestran las diferentes etapas del ciclo de la inteligencia consideradas para el modelo propuesto, tomando como base lo que establece el Manual de Inteligencia Criminal para Directores, de la UNODC.

Aplicación del ciclo de la inteligencia en sus diferentes fases



Fuente: Elaboración propia.

La consolidación del modelo de inteligencia requiere, además de la voluntad política de las autoridades de la institución policial, un liderazgo efectivo e involucramiento de los mandos superiores, ejecutivos y básicos, los cuales deben asumir un rol protagónico en la implementación del modelo y contribuir a difundir y asimilar esa cultura de inteligencia en toda la institución.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- Existe un desconocimiento bastante generalizado del Modelo de Inteligencia en los diferentes niveles de mando de la PNC, lo cual repercute en el interés y apoyo que estos puedan brindar para que dicha función se fortalezca en toda la estructura policial, a fin de contribuir a reproducir una cultura de inteligencia.
- La producción de inteligencia no genera un impacto significativo en la toma de decisiones en los niveles de mando estratégico, operativo y táctico, por consiguiente es poco utilizada para planificar el trabajo policial, lo que denota una debilidad para la institución policial.
- El modelo de inteligencia actual no corresponde con las necesidades de los usuarios de la inteligencia, ya que aun cuando reciben productos de inteligencia, no necesariamente están en función de lo que necesitan o de sus prioridades, a lo cual contribuye el deficiente conocimiento de la función de inteligencia y la escasa participación en jornadas de evaluación de tal función.
- La cualificación de los analistas de inteligencia es bastante limitada, lo que dificulta generar productos de inteligencia principalmente de tipo estratégico, que permitan orientar adecuadamente a las autoridades que conducen la institución policial sobre los principales riesgos y amenazas que hay que afrontar en el tema de seguridad.
- La aplicación de un modelo de Inteligencia Policial Empírico y no institucionalizado, conlleva a la carencia de una doctrina y cultura de inteligencia en la institución policial de la que todos se sientan parte y contribuyan activamente desde su función a la producción de inteligencia.
- La calidad de los productos de inteligencia que se generan, a pesar de tener una valoración aceptable, no trascienden lo esperado por los usuarios, dejando una brecha de necesidades de inteligencia que bajo el funcionamiento actual difícilmente se pueden atender.
- Existe una percepción significativa que ronda el 50% de los usuarios de inteligencia que expresan que las funciones del CIP en un momento han sido desnaturalizadas, lo que le resta credibilidad a sus actuaciones y por consiguiente puede provocar un desinterés de los miembros de la institución policial en contribuir a la generación de inteligencia.

- Los mecanismos de control y supervisión de la función de Inteligencia Policial no han sido suficientes para transparentar sus actuaciones y evitar señalamientos, tanto al interior como al exterior de la institución, situación derivada de la discrecionalidad con que se maneja tal función por la falta de legislación y demás normativas.
- Una de las grandes debilidades de la función de Inteligencia Policial es la sistematización de la información de interés policial, ya que las bases de datos internas no están integradas y actualizadas, y el acceso a las bases de datos externas es sumamente limitado, lo que afecta el trabajo de los analistas y por consiguiente la producción de inteligencia.
- La Inteligencia Policial en la actualidad a pesar de su evolución, aun se maneja con un esquema bastante cerrado y con un enfoque de usuarios a nivel interno institucional, contrario a lo que demandan los tiempos actuales donde se requiere que la inteligencia sea más abierta y en interrelación con la comunidad y demás instituciones que desarrollan esfuerzos para la prevención y la represión del delito.
- No se tienen mecanismos que permitan un seguimiento y evaluación de los productos de inteligencia a fin de determinar la utilidad y/o resultados obtenidos a raíz de las decisiones adoptadas con base a tales productos, lo que dificulta medir su contribución en la prevención y control del delito.
- Se establece que los usuarios de la Inteligencia Policial tienen escasa participación en mecanismos de evaluación de esta función, lo que en alguna medida genera que tampoco se sientan comprometidos con dicha función y por consiguiente su contribución al modelo sea muy limitada o irrelevante.
- Si bien es cierto, en los últimos años, han habido avances importantes en la función de Inteligencia Policial y se impulsa un proceso de reestructuración, hace falta un compromiso institucional y de Estado que permita un fortalecimiento real de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que lleve a una profesionalización de la función, a fin de prepararla para los nuevos retos y desafíos que demanda la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana.

Recomendaciones

- Gestionar las reformas de ley correspondientes para regular la función de inteligencia, a fin de sustentar la doctrina de inteligencia y promover la cultura de inteligencia.
- Definir y documentar el Modelo de Inteligencia Policial Salvadoreño, uniformando y estandarizando su funcionamiento en toda la institución policial.
- Desarrollar jornadas de divulgación de la función de Inteligencia en los diferentes niveles al interior de la PNC, a fin de generar un conocimiento uniforme de la inteligencia en la institución y que el personal se sienta parte del modelo de inteligencia a manera de ir creando una cultura de inteligencia.
- Mejorar los niveles de sistematización de la información generada en la institución policial, desde los diferentes niveles donde se produce hasta su centralización.
- Fortalecer los niveles de comunicación y coordinación efectiva entre los productores y los usuarios de inteligencia con el fin de propiciar un intercambio fluido de información en ambas direcciones que favorezca la producción y el uso de la Inteligencia Policial.
- Elevar el nivel de formación, especialización y profesionalización de los analistas de inteligencia de acuerdo a los productos de inteligencia que elaboren, con el objeto de mejorar la calidad de los mismo y por consiguiente su utilidad por parte de los tomadores de decisión.
- Fortalecer los mecanismos de control y supervisión de la función de inteligencia que permita evitar futuras desviaciones o desnaturalización para fines diferentes a los establecidos por ley.
- Fortalecer con recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros al CIP para que la función de inteligencia sea eficaz y eficiente de cara a los nuevos retos y desafíos en el ámbito de la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana.
- Generar las capacidades necesarias en el campo de la Inteligencia Policial, para que se puedan elaborar productos de inteligencia estratégicos orientados a identificar riesgos y amenazas a la seguridad pública que sirvan de insumo a los tomadores de decisión para definir las políticas en materia de seguridad.

- Generar una apertura de la función de Inteligencia Policial hacia otros actores que participan de los esfuerzos de prevención y control del delito, a través de la oferta de productos de inteligencia que les permitan orientar de mejor manera el trabajo a realizar.
- Promover una estabilidad y desarrollo profesional del personal dedicado a la función de inteligencia, a fin de generar una verdadera especialización y cualificación que mejore la calidad de los productos de inteligencia.
- Promover al interior de la PNC el trabajo policial guiado por inteligencia en todas las dependencias de Seguridad Pública e investigación.
- Incluir en los procesos de formación inicial en la ANSP la enseñanza del modelo de Inteligencia Policial, a fin de que al convertirse en policías lleven impregnados tales conocimientos y sean aportadores a la cultura de inteligencia institucional.

Bibliografía

1. Arraigada, I. (1997). *Seguridad Ciudadana y Violencia en America Latina*. Chile: CEPAL.
2. Centro de Inteligencia Prospectiva. (2010). *Importancia de la Inteligencia en la consolidación de un Estado Democrático*. *Boletín de Inteligencia Prospectiva*, 14-15.
3. González Bull, R. (2002). El nivel de la Inteligencia Estratégica y su Prospección. *Política y Estrategia*, 51.
4. González, R. C. (2010). Una renovada producción de inteligencia estratégica y anticipativa. *Colección Temática Inteligencia Policial*, 2-8.
5. Gutiérrez, R. C. (2010). Una Renovada Producción de Inteligencia estratégica y anticipada para la seguridad de los colombianos. *Colección Temática No 2*, 3.
6. Hernandez, E. G. (s.f.). *Psicología Online*. http://www.psicologia-online.com/infantil/inteligencias_multiples.shtml
7. Maquiavelo, N. (1999). *elallegph.com*. www.redpizarra.org/uploads/WikiPizarra/Elprincipipe.pdf
8. Maquiavelo, N. (s.f.). El Príncipe. Florencia: Edición electrónica www.philosophia.cl.
9. McGarrell, E. F. (2007). Intelligence-Led Policing. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 143.
10. Milano, Camilo. Análisis e Inteligencia Estratégica. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Sistemas Policiales de Información e Inteligencia*. Ney York: UNDOC.
11. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Inteligencia Criminal Manual para Directores*. Panamá: UNDOC.
12. Oliveira, A. D. (2012). Cooperación Internacional e Inteligencia en el Combate a la Criminalidad Transnacional. (BIBLID, Ed.) *Revista Policía y Seguridad Pública*, 136.
13. Policía de Turquía, 2006. Comprensión y respuesta al terrorismo. Documento presentado en el Nacional de la OTAN. Washington, DC, 8 a 9 septiembre, 2006.
14. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Panamá: PNUD.
15. Ratcliffe, D. J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Oregon, Estados Unidos de Norteamérica: Willan Publishing.

16. Ratcliffe, D. J. (2009). *Trabajo Policial Guiado por Inteligencia: Anticipando el riesgo e influenciando la acción*. Estados Unidos: International Association of Law Enforcement Intelligence Analyst.
17. Rial, J. (2008 - 2009). Organismos de Inteligencia en América Latina. *Inteligencia y Seguridad*, 73.
18. Tzu, S. (2004). *El Arte de la Guerra*. Atenas: Saga Ediciones.