

La profesionalización de la gestión de las políticas de seguridad ciudadana: desafíos y lecciones aprendidas. Experiencia en la formación policial de El Salvador¹

Por Jaime Edwin Martínez Ventura
Director General de la Academia Nacional
de Seguridad Pública de El Salvador

SUMARIO:

1. Introducción;
2. Origen de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador;
3. La experiencia en la formación policial;
 - 3.1 Situación encontrada;
 - 3.2 Objetivos trazados;
 - 3.3 Logros y resultados alcanzados;
 - 3.4 Desafíos y tareas pendientes;
4. Contribución y límites de la formación policial en la gestión de las políticas de seguridad pública;
5. Temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial;
6. Reflexión final: La profesionalidad policial y su relación con el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad pública

1 Conferencia presentada en Mar del Plata, Argentina, ante 700 alumnos de la primera promoción de la nueva Policía Local Preventiva del municipio General Pueyrredón, por invitación del Gobierno Local de dicho municipio y del Instituto Latinoamericano sobre Seguridad y Democracia, ILSED, el día 18 de agosto de 2015

1. Introducción

En los últimos diez años, en América Latina se ha registrado un aumento de la violencia y criminalidad, por lo que la seguridad pública se ha convertido en el principal o uno de los principales temas de preocupación ciudadana. Aunque los niveles delictivos son diferentes de una subregión a otra, y de un país a otro, el miedo al delito se ha extendido como una pandemia por todo el continente. Los argentinos, chilenos, uruguayos y paraguayos, viven igualmente preocupados por el crimen como viven los colombianos, brasileños, dominicanos o los centroamericanos.

En Centroamérica, especialmente en el Triángulo Norte conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, el crimen ha llegado a niveles insospechados: una tasa de homicidios en promedio superior a 55 por cada 100,000 habitantes², en su mayor parte provocada tanto por las disputas entre agrupaciones de crimen organizado que brindan servicios de logística a los cárteles mexicanos del narcotráfico, así como por las maras o pandillas, entre las que se destacan las tristemente célebres MS-13 y el Barrio 18³, que han hecho de las extorsiones la base de su economía criminal. En El Salvador, estas agrupaciones incluso han desafiado directamente al Estado, al atacar y asesinar a 39 policías en 2014 y, en lo que va de 2015, han matado a más de 40, así como a más de 15 militares y 8 custodios penitenciarios.

Ya quisiéramos los salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, tener una tasa de homicidios como la de los países de Cono Sur, incluyendo la Argentina, que, en promedio, es menos de 10 por cada 100,000 habitantes. Si ustedes, los argentinos, tienen tanto miedo al delito que en abril de 2014, emitieron el Decreto 220/14 de emergencia en seguridad pública, en la Provincia de Buenos Aires, déjenme decirles, para su consuelo y para desgracia nuestra, que están muy lejos de llegar a los niveles que enfrentamos a diario en el norte de Centroamérica.

Las oleadas de violencia y delincuencia, hacen que los pueblos y gobiernos pongan sus ojos en primer lugar en los cuerpos policiales, a los que tradicionalmente se les concibe como los únicos responsables de proteger a la población de los delincuentes. Esa mirada hacia la policía, es la que ha provocado en nuestra región, las continuas y variadas reformas a las políticas de seguridad pública y a los cuerpos policiales, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado.

2 V. El Salvador con menos homicidios en Centro América pero con tendencia alcista. La Prensa Gráfica de El Salvador, 11 de enero de 2015, en <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/11/el-salvador-con-menos-homicidios-en-c-a-pero-con-tendencia-alcista>, consultado el 10.08.2015

3 El fenómeno de las maras es muy distinto a las tradicionales pandillas juveniles, puesto que se trata de organizaciones fuertemente estructuradas, conformadas por decenas de miles de integrantes, con amplia presencia en casi todo el territorio de los países, y con una sangrienta disputa territorial por el dominio de las extorsiones, el micro tráfico de drogas, el sicariato y otros crímenes graves.

Como parte de los procesos de democratización, de recuperación o de instauración de la democracia, luego de décadas de dictaduras militares o de regímenes de gobiernos autoritarios, en América Latina se vienen desarrollando diversos procesos de modernización, reforma y democratización de la administración de justicia, incluyendo a las instituciones policiales, con una variedad de matices, tendencias, concepciones y resultados.

Un estudio publicado en 2012, con auspicio de la fundación Friedrich Ebert de Alemania⁴, expone una clasificación de dichas reformas, según el enfoque de las mismas, así:

- a. **La visión incremental**, considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura, sin cambios en la organización ni en el trabajo policial;
- b. **La visión normativa**, centra y agota la reforma policial en la reformulación de las leyes y normas que regulan la seguridad pública y, particularmente, las que establecen la organización y el funcionamiento de la institución policial;
- c. **La visión organizacional**, se enfoca y se restringe en el rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, referidos a dos cuestiones básicas: **1) la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales**, con la esperanza de sentar así las bases de una nueva cultura institucional que permita superar los abusos de poder, corrupción y uso ilegal de la fuerza policial; y **2) la descentralización**, que si bien busca un proceso de desconcentración espacial de una institución policial muy centralizada y rígida, la circunscribe al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional; y
- d. **La visión comunitarista**, es la que posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y, particularmente, en el control del desempeño policial, como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. Implica una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad pública, lo que sentaría nuevas bases institucionales para la policía, convirtiéndola en una institución más eficiente y honesta.

4 V. ARIAS P., ROSADA-GRANADOS H. y SAÍN M., Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, 2012, p. 18. Otros autores plantean que los tipos de reforma policial en América Latina se dividen en dos grupos no excluyentes entre sí, según se trate de cambios en áreas específicas de las instituciones o la creación de nuevas policías: Parciales o Globales; y según sea una reforma originada desde el interior de la estructura policial o impuestas desde afuera por el poder político: Externas o Internas. Cf. DAMMERT, L., "Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos", en Violencia, delincuencia y Seguridad Pública en América Latina, MAIHOLD G. y CÓRDOVA MACÍAS R., Cenzontle Grupo Editorial, México, 2005, p. 205

Si bien en la región latinoamericana no ha existido una concepción o tendencia única de reforma policial, existe un amplio consenso político, científico, académico e institucional, en el sentido de que el gran objetivo de dicha reforma es convertir a las policías en instituciones profesionales, de servicio a la comunidad, sometidas al principio de legalidad, respetuosas de los derechos humanos y efectivas contra el crimen; en otras palabras, se busca romper con el modelo tradicional de las policías militarizadas, autoritarias, centralizadas, al servicio de las élites políticas, sometidas a los gobiernos de turno, aisladas y alejadas de la sociedad, con niveles bajos de educación, precariedad de condiciones para el ejercicio profesional, y, como consecuencia de ello, proclives a los abusos de poder, la partidización, la corrupción y la violación continua de los derechos humanos.

2. Origen de la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, surge de los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992, que pusieron fin a la guerra civil iniciada en enero de 1981. Como parte de dichos acuerdos se decidió la eliminación de los antiguos cuerpos de seguridad que eran la Policía Nacional, la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional y su reemplazo por una policía nueva, lo que quedó plasmado en los referidos Acuerdos, de la manera siguiente:

“Se creará la Policía Nacional Civil de conformidad con la Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México. La Policía Nacional Civil será un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina.”

Las reformas constitucionales de 1992, establecen la existencia de la PNC en los artículos 159, incisos 2° y 3°, y 168 números 17° y 19° de la Constitución (Cn). Estas disposiciones sentaron las bases para decretar la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, lo que se hizo por medio del Decreto Legislativo No. 269, del 25 de junio de 1992, cuyo primer artículo reza:

“Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. No existirá ningún otro cuerpo policial armado con competencia nacional.”

Con anterioridad se había creado la Academia Nacional de Seguridad Pública, mediante el Decreto Legislativo No.166, de fecha 6 de febrero de

1992, como una institución autónoma, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, con su propio presupuesto, no dependiente, pero sí adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (Art. 1 Ley Orgánica de la ANSP), cuya función principal es formar profesionalmente a los integrantes de la PNC, según requerimientos que dicha institución le haga. La Academia, en El Salvador, es la única institución legalmente responsable de la formación policial en todas sus áreas: formación inicial, formación en actualizaciones y especialidades, y cursos de habilitación para los ascensos.

Con la PNC nació en nuestro país no solo un nuevo cuerpo policial, sino una nueva concepción de la seguridad interior, entendida ante todo como un servicio público, cuyo objetivo fundamental es garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, y protegerlas contra toda clase de delitos, pero no a cualquier precio, sino con pleno respeto de los derechos humanos y demás límites impuestos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

3. La experiencia en la formación policial

3.1 Situación encontrada

Al iniciar las funciones de dirección de la ANSP, el 1 de junio de 2009, encontramos que en abril y mayo se habían graduado 518 nuevos agentes, de las promociones 95 y 96, quienes estaban pendientes de juramentar e ingresar a la policía. La promoción 97, con 289 alumnos y alumnas, estaba por comenzar sus prácticas policiales y la promoción 98 se encontraba en su sexto mes de formación con aproximadamente 300 alumnos y alumnas. También estaba la promoción XII del nivel ejecutivo, con 38 aspirantes a la categoría de subinspectores. Además, estaban casi por concluir los terceros cursos de ascensos a Comisionados y a Inspectores Jefes, con aproximadamente 40 aspirantes cada uno.

En total, en 17 años y medio, la ANSP hasta el 1° de junio de 2009, en formación inicial había graduado a un total de 28,072 policías, de los cuales 27,417 eran agentes, de la escala básica; 576, subinspectores, escala ejecutiva; y 79 subcomisionados del nivel superior.

A pesar de este cumplimiento formal y cuantitativo de su misión, encontramos serias deficiencias en cuanto al cumplimiento sustancial y cualitativo de la formación policial profesional. Entre esas deficiencias, están las siguientes:

a. Predominio de la cantidad sobre la calidad

La calidad de la formación impartida en la Academia se vio sacrificada, sobre todo en sus primeros cinco años, ante la urgencia de graduar a una gran cantidad de nuevos policías en el menor tiempo posible, a efecto de cumplir con el compromiso de desplegar a la PNC en un período breve. Desde mediados de 1993, la Academia contó permanentemente con más de 2,000 alumnos y cada uno recibió formación básica en un plazo no mayor de seis meses. Así se formaron los primeros 10,000 policías, que según los Acuerdos de Paz tenían que ser de cuotas: 20% de la ex guerrilla; 20% de los anteriores cuerpos de seguridad; y el 60% de civiles ajenos a los bandos armados de la guerra civil.⁵

El predominio de la cantidad sobre la calidad impidió por mucho tiempo que la Academia cumpliera otras importantes tareas como la organización y desarrollo de cursos de actualización y reforzamiento para el personal desplegado, así como los cursos de ascensos que se fueron postergando continuamente, especialmente los del nivel básico.

b. Tendencia al militarismo

La ANSP tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la característica esencial de la PNC, como es su naturaleza civil; pero ésta no se había consolidado porque desde su origen, se permitió la existencia de una fuerte tendencia al autoritarismo y la militarización, evidenciada en las estructuras, procedimientos, disciplina, costumbres e ideologías militares, impuestas por el predominio de jefaturas provenientes de las fuerzas armadas y de los extintos cuerpos de seguridad, lo cual no sólo permeó a la nueva corporación policial, sino también a la ANSP⁶.

Esa tendencia a la militarización, fue revelada desde 1994 por los primeros informes de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, así como por otros estudios, informes y diagnósticos de diversas

5 V. Naciones Unidas, Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes, San Salvador, Unidad de Apoyo al Enviado Especial del Secretario General, 1997, Pág. 3, citado en MARTÍNEZ VENTURA, J., Límites democráticos al poder penal. Reformas a la seguridad pública y la justicia penal, FESPAD ediciones/ Ediciones del Instituto, INECIP, San Salvador, 2005 p.321

6 Uno de los acuerdos complementarios entre el Gobierno y los grupos insurgentes firmado el 22 de diciembre de 1992, permitió la incorporación masiva a la PNC de dos contingentes policiales militarizados: la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico, creadas en 1985 y 1990, respectivamente, con auspicio de los Estados Unidos; a partir de ahí se produjo la más fuerte desnaturalización de la PNC, lo cual fue advertido constantemente por las diferentes misiones de verificación de Naciones Unidas. V. COSTA, Gino, Op. Cit. Pág. 225-277 y MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. Control y Eficacia de la Policía Nacional Civil, en Instituciones y Democracia en El Salvador (Stefan Roggenbuck ed.), San Salvador, Fundación Konrad Adenauer, 1994, Pág.262 a 265. Sobre la tendencia a la militarización, V. ONUSAL, X Informe del Director de la División de Derechos Humanos, de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, al Secretario General, noviembre 1993-febrero 1994, pág. 28, párr. 128.

instituciones nacionales e internacionales, y fue uno de los principales motivos del estancamiento, retrocesos y desnaturalización de la PNC y la ANSP con relación a sus objetivos, principios y características originales. Al respecto uno de los informes de la misión de observadores de la ONU dijo:

“En reiteradas ocasiones he dicho que entre las causas que pueden concurrir a la explicación de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la PNC pueden estar la incorporación de la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA) y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD) a la PNC, sin modificación o depuración alguna y sin haber seguido los cursos ordinarios en la Academia Nacional de Seguridad Pública”.⁷

c. Discriminación de género, violencia y acoso sexual, especialmente contra las mujeres.

En la ANSP, se habían instaurado comportamientos, procedimientos, normas, decisiones y actitudes que, en diversa medida, incurrieran en discriminación y otras formas de violencia de género. La mayor expresión de esa violencia fueron las diversas formas de acoso sexual que desde el inicio del funcionamiento de la Academia, realizaron algunos policías, empleados administrativos, profesores, funcionarios e incluso algunas altas autoridades de esta institución, particularmente contra alumnas del nivel básico. En ciertos casos en que las estudiantes rechazaron las propuestas sexuales, fueron objeto de procesos disciplinarios infundados, mediante los cuales varias estudiantes fueron expulsadas injustamente.

d. Tratos crueles, inhumanos y degradantes

Con el pretexto de formar el llamado “carácter policial”, en la ANSP prevaleció la concepción y práctica de una doctrina refleja, según la cual, al alumno se le debe enseñar a obedecer de manera inmediata, irreflexiva, e incondicional; es decir, se enseña a obedecer no por convicción, si no por imposición de una orden superior que si no es obedecida trae como consecuencia un castigo, generalmente de carácter físico. Dicha doctrina es propia de la formación militar, y es lógico que así sea, puesto que un soldado es formado para la guerra y por lo tanto debe cumplir las órdenes inmediatamente y sin miramiento alguno. Pero el policía no es un soldado, su misión no es ir a la guerra, sino gestionar la conflictividad social que debe atender, en primer lugar, mediante la aplicación de valores, conocimientos, habilidades, destrezas, y técnicas para la resolución de conflictos y, solo en última instancia o en circunstancias de legítima defensa, tendrá que hacer uso de la fuerza o de las armas.

7 V. ONUSAL. XI Informe del Director de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, al Secretario General de la ONU, marzo a junio 1994, Pág. 28, Párr. 119.

Por otra parte, la disciplina refleja que se imparte en las Fuerzas Armadas, se hace profesionalmente respetando ciertos principios, reglas, procedimientos y límites, mientras que en la ANSP se incurrió en una perversión de la misma, lo que hizo que se incurriera en abusos, e incluso en conductas que bien pueden ser tipificadas como tratos crueles, inhumanos y degradantes contra los estudiantes.

e. El aislamiento policial y la segmentación del personal de la ANSP

Otras situaciones anormales que encontramos fue la segmentación entre las diferentes áreas laborales o profesionales que conforman la ANSP, como son el personal docente, el personal policial en comisión de servicio⁸, el personal administrativo, jefaturas y autoridades superiores. Era un secreto a voces que cada una de esas áreas organizativas venían trabajando separadamente, como segmentos, a tal punto que podría afirmarse que la Academia difícilmente había sido una sola institución, si no la suma de varios mundos dentro de un universo.

Uno de los motivos de ese fraccionamiento, era la concepción autoritaria y elitista del policía como autoridad que se impone por sobre el resto de la población y, por ende, por sobre los profesores no policiales o el personal administrativo de la ANSP. Esa concepción hizo que los policías se concibieran como un grupo diferente, apartado del resto del personal, y el resto respondió de la misma manera originándose el aislamiento y el fraccionamiento indicados.

f. La imposición del poder sobre la ley

Uno de los problemas más serios era la cultura del ejercicio del poder por el poder mismo, sin sujeción a la legalidad y con irrespeto de los derechos de las personas; actitud que caracterizó las acciones y decisiones de las más altas autoridades hasta las jefaturas o encargados de unidades operativas. Los más afectados por esas prácticas fueron los alumnos y alumnas del nivel básico, a quienes en diversas circunstancias se les violentaban sus derechos.⁹

8 En la ANSP trabajan aproximadamente 200 policías, en comisión de servicio, bajo las órdenes de las autoridades de la Academia, en funciones de instructores, monitores o tutores, seguridad, investigadores de antecedentes de aspirantes, jefaturas académicas y otras funciones.

9 Al violar los derechos de los alumnos policiales se incurre en una paradoja porque son personas que están siendo formadas para proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos de los demás, pero si a ellos y ellas se les violan sus derechos, difícilmente pueden asimilar el respeto a los derechos de otros, por lo que una vez convertidos en policías y al verse revestidos de autoridad, es casi natural que busquen desquitarse con la población.

g. Negación de la historia y ocultación del pasado

Siendo la ANSP una de las instituciones frutos de los Acuerdos de Paz, que en su lema oficial se define como un “Símbolo permanente de paz”, y siendo la institución que monopoliza la formación policial en nuestro país, era lógico suponer que en su malla curricular debía incluirse el estudio de la historia y del pasado reciente de El Salvador. Sin embargo, éstos fueron ignorados y ocultados, a tal punto que se nos informó que algunas jefaturas habían llegado a prohibir que se mencionara o hablara de los Acuerdos de Paz.

3.2 Objetivos trazados

Ante el panorama encontrado, se confirmó la hipótesis con la que iniciamos la conducción de la ANSP: Esta institución al igual que la PNC, habían caído en una desnaturalización de su misión, fines y características esenciales establecidas en los Acuerdos de Paz, por lo que el objetivo estratégico de la nueva dirección se resumía en recuperar y profundizar la naturaleza civil y profesional de la formación policial de la PNC.

Ese objetivo estratégico, coincidió con las recomendaciones de una evaluación realizada por dos expertos policiales de la División de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía de España, que desde el 2008 habían iniciado una asistencia técnica consistente en evaluar la enseñanza impartida en la ANSP, tanto en formación inicial, como en los cursos de actualización y de ascensos. Partiendo de estos dos antecedentes y tomando como base la Constitución y la nueva “Política de Justicia, Convivencia y Seguridad Pública”¹⁰, para la gestión del 1º junio de 2009 al 31 de mayo de 2014, en la ANSP se trazó el siguiente decálogo de objetivos:

- a. Revisar, actualizar, mejorar y adecuar el pensum académico y los métodos de enseñanza a efecto de formar policías profesionales, con fundamentos científicos y legales, amplio criterio, espíritu crítico constructivo, manejo adecuado de crisis y con capacidad de resolver problemas propios de su trabajo, teniendo a la base una conciencia social de servicio en función de las personas y sus derechos;
- b. Fortalecer la naturaleza civil de la formación policial mediante el desmontaje de procedimientos, prácticas y costumbres militarizadas

10 Esta política ha sido reconocida como “un importante avance en términos de planificación y visión estratégica del Estado en materia de seguridad que no tiene precedentes en la historia reciente del país. V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, “La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras”, Universidad Centroamérica José Simeón Cañas, UCA, San Salvador, 2014, p. 69. Acerca de las características de esta política, dicho estudio agrega: “(...) su enfoque de integralidad e interinstitucionalidad constituyó un importante logro, en relación a los enfoques unidimensionales que habían prevalecido en el pasado.”, V. Ib.

o autoritarias, sin menoscabo del fortalecimiento físico, la disciplina, la subordinación jerárquica y la alta disponibilidad de servicio que caracteriza a todo profesional policial;

- c. Erradicar los abusos, malos tratos, hostigamientos y otras prácticas autoritarias por parte de algunos miembros de la ANSP hacia los alumnos y alumnas del nivel básico;
- d. Impulsar el pleno respeto a la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas de las actuaciones y decisiones de las autoridades, funcionarios y empleados de la Academia;
- e. Fomentar una cultura y práctica de respeto, colaboración e integración entre las diferentes especialidades, áreas o disciplinas del personal docente, técnico policial, administrativo y autoridades de la ANSP, evitando la segmentación o divisionismo del recurso humano;
- f. Revisar y mejorar la carga académica y los horarios de formación inicial en los niveles básico y ejecutivo, mediante el equilibrio de la calidad del aprendizaje y la cantidad de nuevos profesionales en seguridad pública requeridos por la PNC;
- g. Impartir el mayor número posible de cursos de ascensos, especialización, actualización y reingreso, en todos los niveles y categorías, con énfasis en el nivel básico, para consolidar la profesionalización, la carrera, la estabilidad y la dignificación policial;
- h. Contribuir en el fortalecimiento y mejoramiento de la coordinación y colaboración mutua entre la PNC y la ANSP;
- i. Mejorar el desempeño del personal docente, administrativo y policial, para responder a las necesidades derivadas de la nueva política de Justicia y Seguridad, los nuevos planes institucionales y la realidad cambiante de la criminalidad del país;
- j. Sentar las bases para que la ANSP se convierta en una institución de educación superior y en un centro de estudio, investigación y generación de pensamiento en materia de seguridad pública.



3.3 Logros y resultados alcanzados¹¹

a. Recuperación y fortalecimiento de la naturaleza civil de la educación policial en todas sus áreas

Se inició con un proceso de sustitución de la disciplina refleja por la disciplina consciente de los estudiantes; la adecuación de los horarios para que los alumnos y alumnas tengan espacios para el ejercicio de su ciudadanía, de opinión y libre expresión, incluso con las más altas autoridades de la Academia, manteniendo siempre el orden, la disciplina y el espíritu de servicio.

b. Fortalecimiento de la calidad de la formación policial inicial

En la ANSP se desarrolla un sistema educativo con exigencia académica, rigurosidad técnica y disciplina consciente, combinada con principios y valores democráticos. Las alumnas y alumnos del nivel básico son formados durante once meses: dos trimestres de formación académica en ciencias y técnicas policiales combinadas con asignaturas jurídicas y humanísticas; dos meses de práctica integrada, consistente en simulaciones de operativos, procedimientos e intervenciones policiales, bajo la tutela de docentes e instructores. Por último pasan a una etapa de tres meses de entrenamiento en el servicio en unidades policiales, donde, además de completar su formación, realizan una labor de apoyo a la PNC en diversos lugares del país.

c. Fortalecimiento de la plantilla policial.

Desde el 1 de junio de 2009 al 31 de mayo de 2015, se fortaleció la plantilla policial con un total de 5,692 policías de dieciocho promociones (De la 95 a la 112), más 606 ex policías de diecisiete cursos de actualización impartidos entre junio de 2009 y mayo de 2015 que reingresaron a la Policía Nacional Civil, provenientes de promociones anteriores; haciendo un total de 6,298 policías. Con estas cifras, la PNC de El Salvador cuenta con una plantilla de 23,500 policías aproximadamente, que para 6.3 millones de habitantes, arroja un encuadramiento policial de 3.73 policías por cada 1,000 habitantes.

11 Para la verificación de estos resultados y logros, además de los informes oficiales de la ANSP a los que puede accederse en la página web <http://www.ansp.gob.sv/>, V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, "La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras", Universidad Centroamérica José Simeón Cañas, UCA, San Salvador, 2014, págs. 87 a 89; IUDOP, ANSP, Evaluación Anual de la PNC, 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC. Cuaderno de Estudios No. 1, San Salvador, 2012; Global Society El Salvador, ANSP, Evaluación Anual de la PNC, 2013. Impacto de la participación de las mujeres en la Policía Nacional Civil. Cuaderno de Estudios No.7, San Salvador, 2014.

d. Fortalecimiento de la estructura jerárquica y la profesionalidad policial mediante cursos de ascensos

Desde el 1 de junio de 2009 hasta el 31 de mayo de 2015, se ha favorecido a 1,846 policías, destacándose que por primera vez en la historia de la PNC, realizamos los cursos de ascensos de agentes, cabos y sargentos, en diferentes grupos, que escalaron al nivel ejecutivo y pasaron a la categoría de subinspectores; asimismo, por primera vez, más de 100 Inspectores Jefes, de la escala Ejecutiva, pasaron a la escala superior en la categoría de Subcomisionados. También, en su momento, impartimos el primer curso de ascenso de cabos a sargentos, en el nivel básico. Con estas cifras, la administración actual es la que más ascensos ha impartido en la historia de la ANSP.

e. Ampliación de la formación continua, actualizaciones, especialidades y policía comunitaria

Entre el 1 de junio de 2009 al 31 de mayo de 2015 se capacitaron 23,505 integrantes de la PNC en cursos de actualización en puestos de trabajo, lográndose también la especialización de un total de 10,739 integrantes de la PNC; adicionalmente se formaron 21,448 policías en cursos de Filosofía de Policía Comunitaria, para un total de 55,692 policías formados en 2,362 cursos.

La suma global de policías formados, en 6 años, en formación inicial, ascensos y formación continua es de: 63,836

f. Creación del Instituto Especializado de Nivel Superior

Actualmente la Academia Nacional de Seguridad Pública, cuenta con dos decretos ejecutivos que, conforme a la Ley de Educación Superior, dieron origen al Instituto Especializado de Nivel Superior, que funcionará dentro de la Academia, mediante el cual se impartirán las carreras de técnico, tecnólogo, licenciatura y maestría en Seguridad Pública y Ciencias Policiales, a los policías de carrera de la PNC. Actualmente están en trámite la aprobación de los estatutos y los planes de carreras de dicho instituto, y se tiene proyectado iniciar con la primera promoción de técnicos en el segundo semestre de 2016.

g. Institucionalización de la Política de Equidad e Igualdad de Género e incremento inédito de participación de mujeres en promociones policiales

Desde el primer año de gestión, en la ANSP se emitieron y aplicaron varias circulares para prevenir y erradicar el acoso sexual y otras formas de violencia o discriminación de género especialmente contra las mujeres.

A finales de 2011, fue aprobada y socializada la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG). Para cumplir con la nueva “Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres”, se emitió el “Instructivo para la Detección, Atención, Protección de Víctimas, Investigación y Sanción de la Violencia de Género, Acoso Laboral y Sexual”. Igualmente, se creó la Unidad de Género Institucional que tiene como atribución principal, coordinar la implementación de la PIEIG, así como planificar, facilitar e implementar su Plan de Acción.

Como resultado de estas medidas, en marzo de 2012 se graduó la promoción 105 del Nivel básico, que fue conformada por 93 hombres (37%) y 160 mujeres (63%), una graduación policial sin precedentes en El Salvador y probablemente en la región latinoamericana. Asimismo, en seis de las últimas promociones de la 105 a la 110 ingresaron un total de 2,460 alumnos y alumnas, de los que 1,460 (59.20%) son hombres y 1,000 (40.80%) son mujeres, con lo cual la meta establecida en la Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género (PIEIG) de llegar a junio del 2014 a un 40% de participación de mujeres, fue cumplida de manera anticipada y con creces. En las administraciones anteriores dicha participación era apenas del 9.13%, en promedio, por lo que llegar a más del 40% significa, en términos cuantitativos, un incremento histórico e inédito de más del 400%, y cualitativamente un aporte a la democratización social.

h. Creación de un centro de investigación científica en materia de policía y seguridad pública

En cumplimiento a la Ley Orgánica de la ANSP¹², fue creado el Centro de Investigación Científica, CINC, de la ANSP en el año 2010. El CINC ha realizado actividades de producción y divulgación académica a través de la revista científica “Policía y Seguridad Pública”, de la que se han publicado 6 números monotemáticos sobre diversos temas.¹³ Esta es la primera revista del sector gubernamental indizada en seis bases de datos internacionales (Latindex, LAMJOL, Google Académico, E-Revistas, V-Lex, y Dialnet).

12 El literal c, del Art. 3 de la Ley Orgánica de la ANSP, establece como una atribución de ésta: “c) Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública.”

13 Los temas son: “Policía Comunitaria y Prevención de Violencia”, “Criminalidad Organizada Transnacional”, “Narcotráfico y Lavado de Activos”; “Población reclusa y violencia carcelaria”; “Seguridad Privada y Tráfico de Armas”; “Prospectiva de Seguridad”; actualmente se prepara el número séptimo que abordará la temática de “Pandillas y Extorsiones”, a presentarse en agosto de 2015; y el octavo número sobre “Inteligencia Estratégica”, a publicarse a inicios de 2016.

i. Mayor respeto y fortalecimiento de los derechos de los trabajadores

Por primera vez en la historia de la ANSP, en 2009 se creó el primer sindicato denominado: Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la ANSP, SITANSP, con el cual se realizó un proceso de negociación que en julio de 2011 dio como resultado la suscripción del primer Contrato Colectivo de Trabajo, el cual fue inscrito en el Ministerio de Trabajo el día 5 de julio de 2013, garantizando y haciendo irreversibles los derechos, prestaciones y beneficios laborales de todas y todos los trabajadores. Asimismo, se ha mantenido un proceso de diálogo permanente con representantes del SITANSP. Como resultado de ello en 2013 se logró consolidar las plazas por Ley de Salarios a todos los trabajadores que les da mayor estabilidad y en 2015 se logró un ajuste salarial para todo el personal, excepto para el Director General y el Subdirector, que nos auto excluimos.

j. Transparencia y acceso a la información pública

La presente administración superó los hallazgos de auditoría de la contraloría de cuentas, que habían sido señaladas a la administración anterior de los años 2007 y 2008; y entre 2011 y lo que va del año 2015, la mencionada entidad contralora estatal realizó auditorías financieras a la ANSP de los ejercicios 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, todas con una opinión limpia en los informes finales, sin señalamientos financieros, aunque con algunos hallazgos, menores y superables, de control administrativo. Asimismo, para cumplir con la nueva Ley de Acceso a la Información Pública, en 2011 se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública Institucional y posteriormente, se creó también la Oficina de Información y Respuesta (OIR). La Academia, desde el 2011 se ha mantenido entre las instituciones que ocupan el primer lugar en el ranking de transparencia de las instituciones del sector público.

k. Direccionamiento estratégico en coordinación con la PNC

Se han establecido procedimientos y mecanismos de coordinación entre la ANSP y la PNC. Una muestra de esa coordinación es el aumento de los cursos de capacitación impartidos en todas las modalidades de formación policial, así como el aumento de policías que fueron favorecidos con los cursos de Ascensos. En 2015 mediante un intercambio de acuerdos entre las direcciones generales de la Policía y la Academia, se creó la Comisión Rectora para las relaciones entre ambas instituciones, integrada por los subdirectores y otros dos funcionarios de alto nivel de cada entidad.

I. Gestión efectiva y transparente de los recursos

La ejecución presupuestaria de la ANSP al final de cada período ha sido superior al 93.00%, en promedio. Cuando fue necesario, la Academia contó con el apoyo de autoridades superiores y obtuvo los refuerzos presupuestarios para el cumplimiento de sus metas y objetivos. En el 2013 se obtuvo un incremento del techo presupuestario en 1.3 millones de dólares llegando a un presupuesto sin precedentes de US\$ 12,142,505.00, mismo autorizado para 2014 y 2015.

Sin embargo, las necesidades históricas como son la carencia de un inmueble y edificio propios¹⁴, pues los que posee pertenecen a otras instituciones estatales, la renovación de la flota vehicular para el transporte de personal y estudiantes, las adecuaciones en infraestructura, el fortalecimiento tecnológico, siguen siendo necesidades que no se logran cubrir con el presupuesto estatal.

3.4 Desafíos y tareas pendientes

a. Divisionismo del recurso humano

La meta No. 5 del decálogo trazado al inicio de la presente administración, era lograr la integración del personal docente, técnico policial, administrativo y autoridades de la ANSP, evitando la segmentación o divisionismo. Esto no se ha logrado plenamente. Si bien, ahora los trabajadores cuentan por primera vez con un instrumento representativo de unificación y de defensa de sus derechos e intereses, como es el sindicato, paradójicamente éste órgano ha generado división entre los mismos sindicalistas, en razón de sus inclinaciones ideológicas. Por otra parte, existen recelos por parte del personal no policial hacia los policías que se desempeñan en la Academia como instructores, encargados de tutorías, seguridad o a cargo de algunas jefaturas académicas.¹⁵

14 Desde su origen, la ANSP funciona en dos inmuebles ubicados en distintas ciudades que no son de su propiedad, sino de otras instituciones estatales. El más extenso, que alberga la mayor cantidad de oficinas, aulas, dormitorios, canchas deportivas, polígonos de tiro, campos de entrenamiento, gimnasio y demás infraestructura propia de una academia policial, pertenece a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA. En el otro se encuentran oficinas administrativas y una parte de las aulas que se utilizan para cursos de especialidades, actualizaciones y ascensos. Éste pertenece al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

15 Estos recelos se deben a que algunos profesores consideran que la presencia de policías en la ANSP pone en riesgo el retorno al autoritarismo y el militarismo en la institución. No hay consenso acerca de que esa sola circunstancia, per se, no significa militarizar a la Academia, en razón de que se trata de policía civiles y profesionales. Una parte del profesorado de la ANSP tampoco comprende plenamente que una academia policial, no puede prescindir de los conocimientos y experiencias de los policías activos, especialmente en las áreas técnico policiales en las que sólo los policías pueden enseñar a los policías.

b. Limitaciones en las capacidades del recurso humano y deficiencias en la calidad de la planta docente

La meta No. 9 del decálogo inicial era mejorar el desempeño del personal docente, administrativo y policial, para responder a las necesidades derivadas de la nueva política de Justicia y Seguridad. Algo que aún no se ha consolidado, pero se han realizado diversos esfuerzos, entre ellos capacitaciones continuas, aunque no generalizadas; la inclusión de becas de estudio en el Contrato Colectivo de Trabajo; la suscripción de un convenio con la Universidad de El Salvador, mediante el cual dicha universidad está brindando una maestría para la docencia de nivel superior a profesores de la Academia bajo el financiamiento de ésta.

Sin embargo, existen otros factores estructurales e históricos que obstaculizan una mayor profesionalización de los docentes y del personal administrativo; uno de ellos es la resistencia al cambio, a los nuevos conocimientos, al uso de nuevas herramientas tecnológicas, al estudio permanente o a tener nuevas responsabilidades.¹⁶

c. Carencia de infraestructura propia de la ANSP

La ANSP tiene dos inmuebles pero éstos pertenecen a otras instituciones estatales. Desde el inicio de la administración actual, se han realizado gestiones para encontrar un terreno dentro de los inmuebles de propiedad estatal, pero ha sido infructuoso, ya que el Estado no tiene un terreno con la amplitud, ubicación, y acceso a servicios del tipo que necesitaría la ANSP; ante esa carencia, se ha intentado adquirir algún inmueble privado, pero no se ha podido conseguir el refuerzo presupuestario necesario para ello.¹⁷

d. Contribución y límites de la formación policial en la gestión de las políticas de seguridad pública

Una formación policial profesional, integral, de fuerte base científica, crítica y humanista, puede contribuir a dotar a los cuerpos policiales de personal policial preparado con conocimientos, técnicas, métodos, instrumentos y experiencias para realizar una labor policial de mejor calidad, cercana a la población, efectiva contra el crimen y respetuosa de los derechos humanos.

16 Esta resistencia probablemente se deba, al menos parcialmente, al cansancio laboral, ya que una parte considerable del personal se encuentra laborando desde el inicio de esta institución hace 23 años y previamente habían trabajado en los extintos centros de instrucción policial.

17 Actualmente se ha propuesto la búsqueda de un nuevo terreno privado que reúna las condiciones necesarias para construir la infraestructura propia de la ANSP, el cual debería ser adquirido con fondos estatales, como una inversión a largo plazo; con el terreno en mano, se piensa buscar cooperación internacional para el diseño y construcción de un edificio e instalaciones propias de la Academia.

Sin embargo, esa contribución de las escuelas de policía a la formación del recurso humano policial, no garantiza en la práctica que la institución policial sea más efectiva en la lucha contra la delincuencia y la violencia. Existen otras variables que determinan o influyen en la efectividad policial.

Una de ellas es el modelo o tipo de policía de que se trate. Si es una policía tradicional, centralizada, estrictamente jerarquizada, con visos de autoritarismo y militarización, encontrará que una formación policial como la antes descrita, no encaja en su estructura, misión, doctrina e ideología. Al contrario, si se trata de una policía civil, profesional, abierta a los cambios y a la profesionalización, recibirá perfectamente dentro de su organización a un policía formado de aquella manera.

Otro factor determinante es el enfoque de la política pública de seguridad ciudadana diseñada y aplicada por parte de las autoridades gubernamentales en un lugar y en un momento determinado. Si es una política unidireccionalmente o predominantemente represiva, no necesita de policía profesionales, respetuosos de la legalidad, de los derechos fundamentales y de servicio a la comunidad. Le viene mejor un policía con formación o vocación militar. Un soldado para lo que suele llamarse “guerra contra el crimen”.

Si se trata de una política integral, multidimensional, interinstitucional, en la que existe un balance adecuado de varias áreas o ejes de política de seguridad como son el control o represión, la prevención, gestión carcelaria o de reinserción social y el fortalecimiento institucional, entonces sí encajará en esa política una policía de formación civil, profesional y respetuosa de la legalidad.

Otra variable aún más determinante, es la magnitud y complejidad de la violencia y delincuencia que tenga un país, estado, provincia o ciudad determinada. Cuando la delincuencia es demasiado grande y compleja, aun las mejores policías del mundo pueden no ser tan efectivas. Por ejemplo, en El Salvador, con 21,000 kilómetros cuadrados, con una población de 6.3 millones de habitantes, ni una fuerza especial combinada del FBI, la CIA y Scotland Yard, podrían ser capaces de contener 15 o 20 homicidios diarios, porque resolver tal nivel de violencia, no puede ser tarea exclusiva de la policía.

Una criminalidad tan extensa, compleja y violenta, cuya carta de presentación es una tasa de homicidios de más de 60 por cada 100,00 habitantes, escapa a cualquier policía, por más efectiva, profesional, humanista y legalista que sea. Esa magnitud de violencia criminal, e incluso otras delincuencias de menor intensidad, no pueden ser resueltas únicamente mediante la fuerza policial. Se requiere de una política de seguridad integral con un fuerte consenso político, amplia participación ciudadana, e integrada con otras políticas públicas, sociales y económicas.

5. Temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial¹⁸

Independientemente de las diferencias entre los cuerpos policiales de la región, y de los procesos de reformas que se aplican en cada país, existen ciertas deficiencias de carácter general que son temas pendientes para profundizar la profesionalidad policial en América Latina. Entre tales deficiencias, están:

a. Redefinición o consolidación de la doctrina policial

A pesar de que en todas partes se habla de la necesidad de contar con una policía profesional, respetuosa de la legalidad, de los derechos humanos y al servicio de la población, no en todas las organizaciones policiales esas características se encuentran claramente establecidas en la misión, valores, objetivos y estructura institucionales, por lo que es necesario avanzar en dicha clarificación, partiendo de la concepción de la seguridad como un derecho fundamental de la población que debe ser garantizado por medio de una política pública.

b. Esclarecer las relaciones entre policía y Fuerzas Armadas

En varios países, especialmente en Colombia, México y el triángulo norte de Centroamérica, el ordenamiento jurídico permite que los gobiernos puedan hacer uso de las Fuerzas Armadas para colaborar con la policía en labores de seguridad pública, facultad que generalmente debe estar sujeta a la temporalidad y excepcionalidad. Es necesario en consecuencia que se definan claramente los roles, con base a la experticia de cada institución, para evitar duplicidades, mantener el predominio del enfoque policial en las estrategias de seguridad, y más aún para evitar la subordinación de la policía al ejército.

c. Elevar el nivel educativo para el ingreso

En la región latinoamericana todos los países han avanzado en los grados de escolaridad de su población. Para que la función policial sea verdaderamente profesional, el nivel educativo requerido a los aspirantes a policía debe ser el mismo que se le exige a una persona para ingresar a la universidad; es decir, poseer el título de bachiller o el grado que corresponda a estudios terminados en educación media.

¹⁸ Este apartado está basado, en parte, en los planteamientos de Lucía Dammert, en DAMMERT, L., "Dos décadas de reformas policiales...", op. cit., en América Latina. Lecciones y desafíos", op. cit., pp. 208 a 211



d. Ampliar los plazos de formación inicial y fortalecer la formación continua

Para garantizar un desempeño policial efectivo, profesional y de calidad, se requiere de un tiempo considerable de formación, dado que ésta debe abarcar por lo menos las áreas técnico policial, jurídica, criminológica y humanista, completada con ética y deontología policial; no se trata de formar a un vigilante armado, sino a un profesional de seguridad pública; pero en muchos de nuestros países, la formación inicial de los policías básicos, sigue siendo muy breve, de 5 a 8 meses. A mi criterio el tiempo mínimo para formar a un policía son 8 horas diarias, durante 5 días a la semana, y durante 12 meses, lo que supone una cantidad total de 1920 horas, dentro de las cuales deben existir por lo menos 500 horas de entrenamiento en el servicio o práctica policial.

e. Estructura jerárquica profesionalizada

Independientemente de la existencia de cuerpos policiales estructurados en dos agrupamientos o niveles jerárquicos separados entre sí, dentro de las cuales existen múltiples categorías o rangos policiales, a la usanza del ejército, se requiere que la estructura policial permita el ejercicio de una verdadera profesión, en el sentido de que a cada policía se le garantice el derecho que tiene a hacer carrera dentro de la institución, de modo que si ingresa como agente, auxiliar o cualquiera que sea el nombre del policía básico, tenga la posibilidad de escalar a los niveles intermedios e incluso superiores.

Para ello es necesario que los ascensos se realicen con legalidad, regularidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, igualdad y equidad de género. Como dice la socióloga Lucía Dammert, se requiere de “Estructuras flexibles para beneficiar el mérito, pero rígidas para evitar el uso político de la designación de responsabilidades”.¹⁹

f. Fortalecer las políticas y programas de bienestar policial

Por regla general los policías en América Latina son mal pagados. Incluso en aquellos países en los que el salario policial realmente no es tan bajo, siempre existirá la insatisfacción salarial. Aunque es deseable que los salarios sean mejores y se actualicen conforme al costo de vida en cada momento y lugar, el bienestar policial no depende sólo de los salarios, sino también de otras prestaciones o beneficios como el acceso a salud y atención médica hospitalaria, para el policía y su familia, seguros de vida en cuantías considerables, jubilaciones dignas, acceso a créditos para viviendas o para otras necesidades vitales, fondos especiales para la educación de los hijos, etc.

19 DAMMERT, L., op. cit., p. 210

g. Modernización de la administración y gestión policial

Como institución estatal que es, la policía no puede estar ajena a los procesos de modernización de la gestión pública, cuyo objetivo fundamental es garantizar servicios de calidad a la población para la satisfacción de sus derechos. Los sistemas administrativos y de gestión policial, entre ellos la contratación de recursos humanos, la adquisición de bienes y servicios, el manejo presupuestario, así como los indicadores de resultados, no pueden ser antiguos, descoordinados y ajenos a los valores de una eficiente administración como son la legalidad, transparencia, equidad y rendición de cuentas, lo que contribuye a prevenir el despilfarro, la ineficiencia y la corrupción en el uso de los recursos públicos.

h. Flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones

La mayoría de las instituciones policiales poseen una estructura organizacional rígida y de mando centralizado, por lo que la toma de decisiones es igual de inflexible y concentrada. Aunque toda institución policial requiere de una jerarquía y de la definición de líneas de mando, una policía profesional necesita, como parte de una gestión pública moderna y eficiente, desarrollar estrategias flexibles y descentralizadas, en las que se fomente la actitud creativa, proactiva, innovadora de todas las jefaturas e incluso de los subordinados, siempre que se haga en el marco de la legalidad y de los planes institucionales.²⁰

6. Reflexión final: La profesionalidad policial y su relación con el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad pública

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la primera acepción de profesionalidad es “Cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación”; en tanto, profesionalismo, es definido por dicho diccionario, como el “Cultivo o utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro.” En tal sentido se puede decir que todo el que vive o se lucra de una profesión actúa con profesionalismo pero no necesariamente con profesionalidad.

La profesionalidad de la policía puede ser entendida de diversas formas. Desde el punto de vista de la **capacidad operacional**, la profesionalidad policial estriba en la efectividad del cumplimiento de su misión esencial como es la de controlar la delincuencia y garantizar la seguridad, es decir el libre ejercicio de los derechos de la población; desde la óptica

20 Se debe evitar que la centralización y rigidez se convierta en temor, inhabilitación e incluso castigo a las iniciativas de innovación. Para contribuir a la toma de decisiones flexibles y descentralizadas, se debe fortalecer la capacitación en gerencia pública a todos los policías, pero especialmente a los mandos en las diferentes escalas, y los agentes o policías básicos que desempeñan funciones técnicas de apoyo a la dirección o administración policial. Al respecto, cf. DAMMERT, L., “Dos décadas de reformas policiales...”, op. cit., en América Latina. Lecciones y desafíos”, op. cit., p. 211

del **ingreso y desarrollo de la carrera policial**, la profesionalidad estará determinada por la calidad técnica y científica de los procesos de selección o reclutamiento, formación inicial, capacitación continua y ascensos en la carrera policial; y que tales procesos estén basados en los principios de legalidad, transparencia, objetividad, igualdad y equidad de género.

Desde la perspectiva de la **estructura organizacional**, la profesionalidad radica en el grado de descentralización de la organización y de la toma de decisiones, de manera que se permita la innovación, la creatividad, la iniciativa propia de mandos y subordinados en la gestión administrativa y operacional. Desde el punto de vista de la **doctrina y misión**, la profesionalidad dependerá de aspectos esenciales como la naturaleza, la disciplina y la finalidad de la función policial; en la medida que la policía se entienda como una función pública, con atribuciones y deberes delimitados por el principio de legalidad, formada bajo una disciplina consciente, no refleja, y cuya finalidad es servir a la población, no a los gobiernos de turno ni a grupos de poder, en esa medida será más profesional.

A mi criterio, una policía en democracia y para la democracia, para ser verdaderamente profesional, debe reunir, como mínimo, todos los criterios antes expresados. Es decir, debe ser una policía capaz de garantizar la seguridad ante el crimen, tener una formación y carrera profesional dependiente del mérito, legalidad e igualdad y no de la voluntad política; debe contar con una estructura y toma de decisiones descentralizadas; y concebirse como una función pública sujeta a la legalidad, con una disciplina consciente y al servicio de la población.

No obstante, el grado de profesionalidad policial, así entendida, estará determinado por el enfoque que tenga la política de seguridad pública. Es decir, en la medida que esa política sea predominantemente punitiva, en esa medida se reducen o se ven mermadas las características o criterios de la profesionalidad antes citados. Por el contrario, mientras más integral, interinstitucional y holística sea la política de seguridad, más se requieren y se fomentan los criterios y atributos de la profesionalidad antes referidos.

En otras palabras, por más que las academias o escuelas de policías impartan una formación de alto nivel para garantizar la profesionalidad policial, esta condición podrá fomentarse o disminuirse según sea el enfoque punitivo o integral de las políticas de seguridad que le corresponda gestionar al cuerpo policial.

En el caso de El Salvador, la profesionalidad de la Policía Nacional Civil, no termina de consolidarse porque la política de seguridad pública, aunque cuenta con un diseño integral, en la práctica sigue siendo muy punitiva; esto a pesar de que por parte del gobierno actual, existe la voluntad política

y la convicción técnica de que se necesita de una amplia política integral²¹. Sin embargo, en la práctica, esa voluntad y convicción, no son suficientes para consolidar una política integral, por la distorsión que causan diversos factores como los siguientes:

a. Polarización y escaso margen político del partido gobernante

Tanto en el primer gobierno de izquierda del FMLN (Junio de 2009 a Mayo de 2014), como en el actual (Junio de 2014 a Mayo de 2019), el margen de la victoria electoral fue bastante estrecho con relación al principal partido de oposición, ARENA, de derecha extrema, que en su oportunidad gobernó durante 20 años en cuatro períodos presidenciales consecutivos. Un partido que, aparte de algunos acuerdos ocasionales, por regla general, rechaza las políticas y propuestas del actual partido gobernante²² con quien mantiene una polarización política histórica. A esa oposición radical, se suman poderosos grupos de presión como la cúpula empresarial, medios masivos de comunicación y tanques de pensamiento de derecha que también tienden a rechazar las políticas del gobierno.

Por otra parte, si bien el FMLN para poder gobernar, logró una alianza política, principalmente legislativa, con otros partidos de oposición de derecha o centro derecha, éstos partidos políticos por su naturaleza son más proclives a políticas de seguridad más conservadoras y punitivas, aunque también en los partidos de izquierda pueden haber sectores conservadores en materia de seguridad pública, lo que se ve justificado por el auge delincencial y la cultura general proclive al uso de la fuerza. Por tanto, el margen político para tener aliados en el impulso de una política integral con énfasis preventivo, ha sido y sigue siendo bastante estrecho para el partido gobernante, aunque discursivamente todos los partidos políticos hablan de la necesidad de políticas integrales.

b. Escasez presupuestaria

Uno de los más grandes obstáculos para poder implementar, desarrollar y consolidar una política de seguridad pública integral y estratégica, es la escasez de recursos y la estrechez de los presupuestos institucionales. A pesar de que para el gobierno la seguridad pública ha sido una de las prioridades y en consecuencia los presupuestos en esta materia han tenido ciertos incrementos, éstos no son suficientes para cubrir múltiples

21 Esa voluntad política y convicción técnica a favor de una política integral y estratégica, viene desde el primer gobierno de izquierda del Presidente Mauricio Funes (Junio de 2009 a Mayo de 2014). Sin embargo, tal como lo sostiene el IUDOP, la política inicial, caracterizada por ser integral y por tanto inédita en nuestro país, en la práctica se fue desdibujando y al final terminó prevaleciendo el enfoque punitivo con una mayor participación del ejército en labores de seguridad pública. V. Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, "La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014 (...)", op. cit., pp. 68 a 71

22 En su momento, mientras el FMLN era oposición, también por regla general se oponía a las políticas del partido gobernante ARENA.

necesidades, desde mejoras en los salarios y beneficios de policías, fiscales y otros operadores del sistema penal, hasta las carencias en infraestructura, logística, comunicaciones, vehículos y tecnología. Esta escasez de recursos es aún mayor para financiar los programas de prevención y las políticas públicas en el ámbito social y económico.²³

c. Resistencia institucional al cambio

El sistema penal salvadoreño es uno de los más represivos de la región, con penas que pueden llegar a superar los ochenta y seis años de prisión²⁴. La modernización y democratización de la justicia penal emprendida mediante la reforma que se remonta a mediados de los años ochenta y que cobró impulso a partir de los Acuerdos de Paz de 1992, en la práctica no ha podido superar sus tres principales defectos: corrupción, politización e impunidad.

Todos esos atributos se materializan en la selectividad en virtud de la cual, el sistema sigue siendo eficaz para castigar a los pobres, pero ineficiente y benigno en la persecución de los delitos de cuello blanco. Muestra de esto es que El Salvador, al 23 de julio de 2015, tenía 36,362 personas privadas de libertad, que corresponden a 577 presos por cada 100,000 habitantes²⁵, la tasa más elevada de América Latina, en condiciones de

23 Esta escasez de recursos se debe a un problema estructural. El Salvador es uno de los países de América Latina con una de las cargas impositivas más bajas; para los años noventa era de 11% con relación al PIB; a partir del año 2000 se observa un crecimiento, aunque todavía gradual y lento, a tal punto que para 2014 la presión fiscal era de 15.8% con respecto al PIB. Sin embargo el promedio regional es del 20.7% y los países con más desarrollo como Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, y Costa Rica, tienen una carga impositiva aproximadamente de 37%, 36%, 26%, 21%, respectivamente. Si a lo anterior sumamos que los principales impuestos adolecen de altas tasas de elusión y evasión, calculándose la evasión anual de la renta en un 37%, y la evasión del IVA en 40%, aproximadamente, es claro que nuestro país se caracteriza por recaudar poco y por evadir mucho, siendo ésta una de las principales razones de la debilidad de los presupuestos para el cumplimiento pleno de las funciones estatales como la seguridad, la justicia, la salud, la educación, y otros derechos fundamentales de la población.

24 La Ley Especial contra Actos de Terrorismo (LECAT), establece penas sumamente desproporcionadas, siendo las más elevadas de 55 a 65 años en varios tipos penales de cuya comisión se produzca el resultado de muerte o lesiones graves, como la "Toma de rehenes" (art. 16). Si a esas figuras delictivas se les aplican las llamadas "Agravantes especiales" (art. 34), cuya penalización aumenta en hasta una tercera parte del máximo para cada delito, la pena máxima llegaría a 86.66 años, es decir: 86 años con 7 meses más 28 días. V. Ley Especial contra Actos de Terrorismo, Decreto Legislativo No. 108, del 21-09-06, publicado en el Diario Oficial No. 193, Tomo No. 373, del 17-10-07. Su texto puede ser consultado en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-actos-de-terrorismo>. No obstante, la Sala de lo Constitucional, ha establecido que el límite máximo de la pena de prisión es de 60 años, decisión recientemente ratificada precisamente en la sentencia relativa a la demanda de inconstitucionalidad de la LECAT: Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidades 22-20007/42-2007/89-2007/96-2007, Sentencia del 24.08.2015, sentencia que lamentablemente declara la constitucionalidad de casi toda la referida ley e insólitamente declara terroristas a las agrupaciones pandilleriles denominadas "maras".

25 Según datos de la Dirección General de Centros Penales, al 23 de julio de 2015, habían 30,362 personas presas en los centros penales. Si a estos datos se suman aproximadamente 5,000 personas detenidas en las celdas de las unidades policiales y 1,000 adolescentes en los centros de internamiento para menores de edad, el total de personas privadas de libertad a julio de 2015 se eleva a 36,362, que para una población del país de 6.3 millones de habitantes, arroja una tasa de 577 presos por cada 100,000 habitantes.

hacinamiento y de precariedad de recursos que impiden cumplir con el objetivo constitucional de readaptación social. Esa selectividad influye en todo el sistema, sus estructuras, procedimientos, normativas y recurso humano, quienes acostumbrados a hacer las cosas de determinada manera, resisten cualquier cambio de paradigma.

d. Cultura autoritaria y uso de la violencia

En El Salvador, a pesar de los procesos de transformación democrática surgida de los Acuerdos de Paz, sigue existiendo una arraigada cultura autoritaria, heredada de las dictaduras pasadas, que, entre otras cosas, favorece el uso de la violencia para la solución de conflictos o disputas de toda índole. Debido a esta cultura violenta y autoritaria, la gran mayoría de la población se pronuncia a favor de una solución punitiva a la delincuencia. En las redes sociales la corriente de opinión mayoritaria es que el gobierno debe matar a todos los pandilleros, sin contemplaciones, sin juicio previo. Esas opiniones mayoritarias son una presión permanente para cualquier gobierno.

e. Una situación delincencial extremadamente violenta, compleja y extensa

Como quedó expresado en párrafos anteriores, El Salvador, al igual que Guatemala y Honduras, posee una de las tasas delincuenciales más altas del mundo y la mayor tasa de encarcelamiento, con fenómenos de violencia y criminalidad ampliamente complejos y extendidos como las maras o pandillas y otras expresiones más fuertes de crimen organizado y narcotráfico. Esta violencia ha llegado al extremo de que las pandillas desafían al Estado al asesinar a más de 40 policías en lo que va de este año y otra cantidad similar el año pasado. Con una criminalidad de tal magnitud, resulta bastante disonante que un gobierno impulse una política integral que predomine sobre las estrategias punitivas.

f. Condicionante electoral

Un partido político gobernante, puede comenzar con la convicción técnica y la voluntad política de implementar una estrategia de seguridad pública integral. Pero si se encuentra con una criminalidad violenta exacerbada, al extremo de desafiar la propia autoridad estatal, con una oposición política, social e ideológica radical que utiliza la magnitud del crimen para descalificar al gobierno, con recursos y presupuestos escasos que impiden la ejecución de diversos programas y proyectos preventivos, con resistencias institucionales al cambio, y con una opinión del electorado mayoritariamente punitiva, tendrá demasiada presión para mantenerse firme en sus propuestas iniciales y al mismo tiempo aspirar a seguir gobernando.

Es comprensible, aunque no necesariamente justificable, que ante tales circunstancias, se termine cediendo en la práctica al enfoque punitivo que goza de mayor popularidad, aunque en el diseño de la política y en el discurso se mantenga una perspectiva integral y estratégica. Esto es lo que probablemente ha ocurrido con los dos últimos gobiernos de izquierda de El Salvador, y lo que explicaría el por qué, de una inicial política integral, inédita, poco a poco se pasó a una política más punitiva, como señalan críticamente algunos estudios.²⁶

26 V. IUDOP, "La situación de la seguridad pública y la justicia 2009-2014 (...)" op. cit., p.70 a 72