



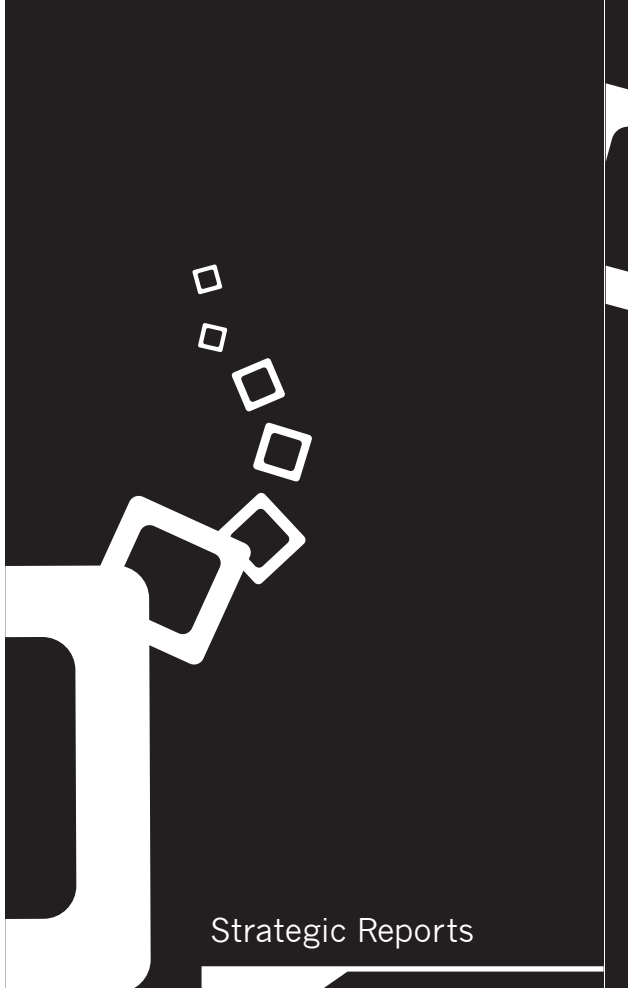
Informes Estratégicos

- \* La carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador y sus repercusiones en el desarrollo organizacional y territorial, así como en la atención integral a la ciudadanía, año 2014.

*Douglas Vladimir Rivas Hernández,  
Marco Antonio López Ortíz,  
Saúl Ernesto Tobar Portillo*

- \* El entorno laboral y su impacto en las enfermedades crónicas no transmisibles en la Policía Nacional Civil, año 2014.

*Otto Hugo Urrutia  
Carlos Dagoberto Marroquín  
Héctor Antonio Arévalo Mata*

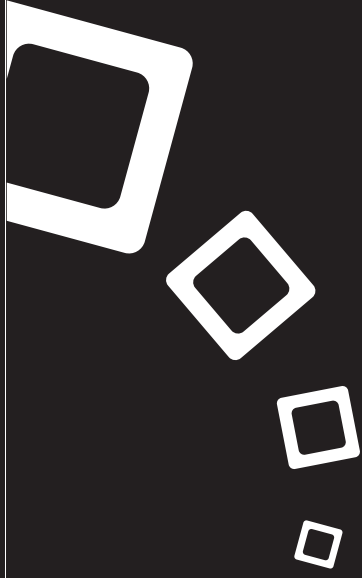
- 
- \* The lack of proper and adequate infrastructure in the National Civil Police (PNC) of El Salvador and its repercussions on organizational and territorial development, as well as comprehensive attention to citizenship, year 2014.

*Douglas Vladimir Rivas Hernández,  
Marco Antonio López Ortíz,  
Saúl Ernesto Tobar Portillo*

- \* The work environment and its impact on chronic noncommunicable diseases in the National Civil Police, 2014

*Otto Hugo Urrutia  
Carlos Dagoberto Marroquín  
Héctor Antonio Arévalo Mata*

Strategic Reports



**La carencia de  
infraestructura propia  
y adecuada en la  
Policía Nacional Civil  
(PNC) de El Salvador  
y sus repercusiones  
en el desarrollo  
organizacional  
y territorial, así como  
en la atención  
integral a la  
ciudadanía,  
año 2014\***

Douglas Vladimir  
Rivas Hernández

Marco Antonio  
López Ortíz

Saúl Ernesto  
Tobar Portillo

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

BIBLID [2225-5648 (2017), 7:2, 303-360]

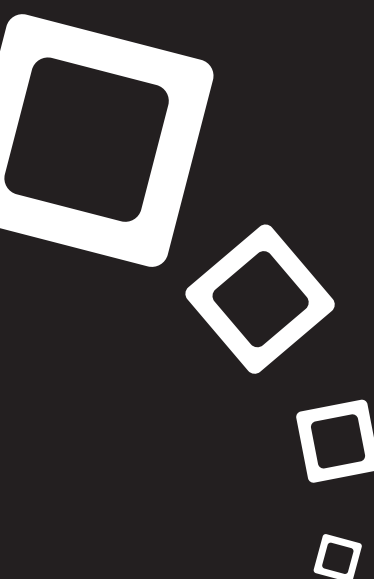
DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rsp.v7i2.5467>

## **Resumen**

Investigación que explora el estado de la infraestructura en la Policía Nacional Civil, sus repercusiones en el desarrollo organizacional y la proporción de servicios de seguridad pública. Cómo afecta la situación de infraestructura en la eficiencia y eficacia policial. Para ello se aplicaron 299 encuestas a personal policial y ciudadanía. Se concluye con hallazgos relevantes sobre la situación jurídica de inmuebles y otros efectos de la organización que restan fuerza a los aspectos críticos ya mencionados.

## **Palabras clave**

Infraestructura, organización policial, eficiencia policial, eficacia policial, motivación laboral.



**The lack of proper and adequate infrastructure in the National Civil Police (PNC) of El Salvador and its repercussions on organizational and territorial development, as well as comprehensive attention to citizenship, year 2014\***

Douglas Vladimir  
Rivas Hernández

Marco Antonio  
López Ortíz

Saúl Ernesto  
Tobar Portillo

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

BIBLID [2225-5648 (2017), 7:2, 303-360]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i2.5467>

## **Abstract**

Research that explores the state of the infrastructure in the National Civil Police, its repercussions in the organizational development and the proportion of public security services. How the infrastructure situation affects police efficiency and effectiveness. To this end, 299 surveys were applied to police personnel and citizens. It concludes with relevant findings on the legal situation of real estate and other effects of the organization that detract from the critical aspects already mentioned.

## **Keywords**

Infrastructure, police organization, police efficiency, police efficiency, work motivation.

“Policía y Seguridad Pública” journal, year 7, volume 2, july - december 2017

\* Original report written for publication in the “Policía y Seguridad Pública” Journal.

## Introducción<sup>1</sup>

La Policía Nacional Civil es una de las instituciones principales, si no la más importante, surgida de los Acuerdos de Paz, la cual constitucionalmente tiene la tarea de “garantizar la seguridad y tranquilidad pública, tanto en el ámbito rural como urbano”, pero principalmente bajo la autoridad civil, situación que le da un carácter especial y diferente a los antiguos cuerpos de seguridad pública que existieron en el país, por más de 100 años.

Siendo una institución organizada para cubrir todo el país, ha desplegado aproximadamente 600 dependencias de carácter operativo, administrativo e investigativo a nivel nacional, pretendiendo darle cobertura territorial y funcional a los más de 6 millones de salvadoreños y a todas las personas extranjeras que radican o visitan este país.

En la actualidad, con el auge de las amenazas delictivas locales y globales que afectan nuestra sociedad, así como las perspectivas económicas de los últimos años, la institución policial tiene el reto de fortalecer tanto su estructura organizativa y administrativa como la funcional y territorial, que le permita enfrentar los nuevos retos del milenio y proyectarse como una institución permanente y clave para coadyuvar al desarrollo de la sociedad salvadoreña.

Un aspecto estratégico, unido estrechamente a la eficiencia y a la efectividad policial, así como a la atención integral a la ciudadanía y al personal interno; es la utilización de infraestructura adecuada para darle soporte a los diferentes ámbitos de la función policial, un elemento de valor comprobado a partir de experiencias de instituciones policiales de otros países de la región.

Tomando en cuenta las características especiales de la función policial, y la experiencia propia de la Policía Nacional Civil a través de los más de 20 años de su existencia, la infraestructura adecuada para el funcionamiento policial debe ser concebida como una política de país, que garantice los diseños, la ubicación estratégica y, por supuesto, la propiedad o tenencia; que le permita cumplir con la misión encomendada.

Según datos actualizados hasta el año 2013 por la División de Infraestructura de la Policía Nacional Civil, la institución utiliza 619 instalaciones a nivel nacional, de las cuales solo 47 son consideradas legalmente propias, y más del 61% (378) son arrendadas, la mayoría de las cuales no reúnen los requisitos de espacio, diseño y ubicación necesarios para la función policial, puesto que originalmente fueron construidas para otras finalidades muy distantes de la dinámica institucional y funcional de la Policía.

1 Nota del editor: este artículo es una versión abreviada de un trabajo de graduación amplio presentado al tercer curso de ascenso para optar al grado de Subcomisionado de la Policía Nacional Civil (PNC), programa impartido por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) en 2014. Ha sido editado por el equipo de la revista “Policía y Seguridad Pública” para adecuarlo a las normas de publicación de rigor.

Es importante mencionar que el 31% (194) restante de los inmuebles utilizados por la Policía Nacional Civil, se han obtenido por diferentes modalidades; desde donaciones, comodatos, transferencias y préstamos, entre otras. Pero también, la mayoría no reúne las condiciones necesarias para la función policial. Esta situación se complica cuando en casi todos los casos, no se han realizado los procedimientos administrativos y judiciales que le permitan a la institución utilizarlos legalmente, generando incertidumbre debido a que muchos de ellos están siendo reclamados por las instituciones u organismos que los habían cedido.

La institución policial realiza gastos significativos en el alquiler de la infraestructura utilizada para su funcionamiento, cancelando alrededor de 375.000 dólares americanos al mes,<sup>2</sup> es decir, un aproximado de 4.5 millones de dólares al año; afectando con esto un mejor desempeño, al disminuir la capacidad presupuestaria para invertir en otras áreas estratégicas para el equipamiento, atención integral a la ciudadanía y para el bienestar policial.

En síntesis, la institución policial tiene una significativa carencia de infraestructura propia y adecuada, que afecta su organización funcional y administrativa en beneficio de la atención integral a la ciudadanía y al personal que labora en la institución.

Independientemente del origen y del desarrollo de esta problemática, lo importante es buscar entre todas las instituciones y grupos de poder involucrados, una solución integral que le permita a la Policía Nacional Civil, cumplir con la misión encomendada, alcanzar los más altos estándares de calidad en el servicio a la población, en la dignificación del servicio y la carrera policial y, por supuesto, contribuir significativamente al desarrollo de país, posicionándose como una de las instituciones policiales más efectivas y reconocidas a nivel regional e internacional.

Conscientes que el abordaje de este problema es complejo, es necesario que se diseñen las estrategias a corto, mediano y largo plazo; pero más importante aun es iniciar acciones inmediatas, para garantizarle a las nuevas generaciones un clima de paz y tranquilidad para su desarrollo integral.

Este documento está estructurado en capítulos y cada uno aborda de manera puntual aspectos claves de la investigación. Todo ello se desarrolla en el siguiente orden.

El **Capítulo I** trata sobre la **situación problemática y el planteamiento del problema**, el cual expresa la complejidad del problema en estudio al considerar todos los aspectos que influyen y causan la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil y las repercusiones en su desarrollo organizacional y territorial, así como en la atención a la

2 En todo el documento, las referencias a dólares de circulación en El Salvador deben entenderse como dólares de los Estados Unidos de América.

ciudadanía: Tanto los aspectos relacionados con el gasto que hace la institución en el arrendamiento de locales, y de cómo influye en las condiciones de trabajo, descanso y en la motivación en el personal; la manera en que afecta el desempeño laboral y el impacto que causa a la ciudadanía en el servicio que se le brinda. También contempla los objetivos de la investigación, la delimitación espacial, temporal y de los sujetos de estudio, así como la justificación de la misma.

En el **Capítulo II** se establece el marco empírico de la investigación. Se dejan sentadas las condiciones bajo las cuales los policías tienen que desempeñar su trabajo y el desarrollo de sus actividades, se hace referencia al presupuesto asignado a la institución, el incremento del personal policial, los gastos en que incurre la institución en el arrendamiento de inmuebles, la cantidad de inmuebles utilizados y en qué situación jurídica los administra, y las experiencias en países de la región en la obtención de infraestructura propia y adecuada para la función policial.

La presentación de hipótesis y variables es tratada en el **Capítulo III: Hipótesis**, donde se consideraron tres hipótesis generales y nueve específicas; cada una de las hipótesis posee variables independientes, dependientes e intervinientes; y cada una de estas sus respectivos indicadores.

El **Capítulo IV** desarrolla la **metodología de la investigación**, la población y muestra, los alcances y las limitaciones de la misma. Sobre la metodología para la recolección de la información, se pasaron tres instrumentos: Un cuestionario con 15 preguntas para jefaturas de unidades y mandos policiales; un cuestionario con 16 preguntas para personal del nivel básico y otro cuestionario con seis preguntas para el público usuario de servicios policiales. La población consta de 22 477 policías de todo el país. La muestra fue de 235 policías de tres regiones del país (occidental, central y oriental), además de 35 jefes y mandos policiales y 29 personas particulares.

El **Capítulo V** contiene un resumen de la **tabulación de resultados**, recogidos de las muestras y ordenados por ejes temáticos, señalando la muestra específica que brinda las respuestas presentadas (jefaturas policiales, policías de nivel básico y ciudadanos que demandan servicios policiales).

En el **Capítulo VI** se expone el **análisis de datos** y todo ello se coteja con lo expuesto en el marco empírico.

Finalmente, el **Capítulo VII** contiene las principales **propuestas de solución al problema investigado**, las cuales se plantean al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a la Dirección General de la PNC y a la Inspectoría General de la PNC. Conlleva el análisis de las verificaciones de hipótesis y hallazgos, a través de lo cual se obtiene la fuerza suficiente para formular las **conclusiones y recomendaciones** que se encuentran en el **Capítulo VIII**.

## Capítulo I. Planteamiento del problema

### 1. Situación problemática

Los Acuerdos de Paz fueron el resultado de un largo proceso de negociación entre el Gobierno y el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), que se había iniciado a mediados de la década de los 80, en donde uno de los puntos principales era la creación de una nueva Policía. En dichos acuerdos quedó plasmado, que esta sería el único cuerpo policial en el país y de inmediato comenzó a estudiarse con mayor profundidad las implicaciones relativas a la organización y el desarrollo de esta institución.

La Policía Nacional Civil de El Salvador es una Institución de Gobierno que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, siendo este, un esquema novedoso y el ideal para contar con una nueva Policía de carácter civil, profesional, eficiente y al servicio de la comunidad; a la luz de una nueva doctrina, la cual nació para darle cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec (México) y a lo señalado en la Constitución de la República. Se estableció como entidad subordinada al poder civil, enmarcada en los principios democráticos y formada por personas con una serie de cualidades que reflejan su servicio a la comunidad.

La institución ha obtenido un desarrollo prolongado debido a sus años de funcionamiento, en los cuales, ha alcanzado madurez funcional en el esfuerzo de garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, así como de prevenir y combatir toda clase de delitos; tal como el espíritu de los Acuerdos de Paz lo expresa.

Siendo la Policía Nacional Civil, la sustitución de los antiguos cuerpos de seguridad que existían antes de los Acuerdos de Paz, se retoma el control de la seguridad pública del país con pocos recursos logísticos, principalmente de infraestructura, teniendo que instalarse en casas o inmuebles particulares, debido a que los antiguos cuerpos de seguridad no entregaron la mayoría de inmuebles que estaban utilizando hasta el momento de su desintegración; los cuales, por su dependencia orgánica, pasaron al Ministerio de la Defensa Nacional.

Esta situación se dio también, por el interés del nuevo cuerpo de seguridad, de desligarse de la imagen y estigmas de los antiguos cuerpos de seguridad como violadores de los derechos humanos. Para albergar a las nuevas unidades policiales, surgió la necesidad de arrendar o alquilar inmuebles a personas particulares, jurídicas, fundaciones etc.<sup>3</sup> en las diferentes ciudades y pueblos en donde se instalaban los nuevos contingentes de policías garantes de la seguridad pública.

3 Datos obtenidos de la División de Infraestructura de la PNC.



Después de 22 años, la Policía Nacional Civil enfrenta graves problemas, aún mayores que los de sus inicios, debido a que hoy es una institución que ha crecido en función de contrarrestar las diferentes coyunturas delictivas y la evolución del crimen organizado; de hecho, a través de las distintas administraciones que la institución policial ha tenido, se ha requerido la creación de diferentes especialidades policiales, como son: Tránsito, Policía Rural, Medio Ambiente, Antipandillas, Antiextorsiones, Crimen Organizado, etc. además de otras que han sido creadas según decisiones de orden político, económico y social; por lo que la institución policial ha tenido que crecer, no en forma planificada o estratégica, sino producto de los factores antes mencionados y del desarrollo mismo de la comunidad.

El crecimiento cuantitativo y organizativo acelerado que ha tenido la institución, no ha permitido que los recursos que lo debieran potenciar crezcan a la misma velocidad. Un claro ejemplo de esta desigual evolución es la carencia de infraestructura propia y adecuada, lo cual imposibilita la prestación de un servicio policial óptimo a nivel nacional y sus repercusiones de carácter presupuestario, de transparencia, de la dignificación del trabajo policial y de un servicio integral a la comunidad, lo cual es el objeto de estudio de esta investigación.

## 2. Formulación del problema

El problema que se investigará es el siguiente: ¿Qué efectos provoca la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil y qué repercusiones tiene en el desarrollo organizacional, territorial y en la atención integral a la ciudadanía?

Se destaca la importancia de este problema, considerando que actualmente la institución policial, usa una gran cantidad de inmuebles alquilados para desempeñar sus funciones, de tal manera que de los 619<sup>4</sup> inmuebles utilizados por la Policía, 378 son arrendados y por los cuales la institución policial está cancelando un total de \$374,971.24<sup>5</sup> al mes, es decir \$4,499,654.88 al año, equivalente al 1.6% del presupuesto general de la Policía Nacional Civil y equivalente al 10.68% de lo asignado al rubro de Adquisición de Bienes y Servicios. Paralelo a lo anterior, es importante señalar que 241 inmuebles no son arrendados, dado que se han obtenido por diferentes modalidades (16 en donación, 45 en comodato, 72 en préstamo, 52 por transferencias, 47 propios y 9 no determinados),<sup>6</sup> de las instalaciones arrendadas el 85.5% son utilizadas por unidades operativas con cobertura nacional y solo el 14.5% son utilizadas por unidades administrativas y dirección.<sup>7</sup>

4 Información proporcionada por la División de infraestructura de la PNC.

5 Información proporcionada por la División de infraestructura de la PNC.

6 Documento presentado por la División de Infraestructura de la PNC.

7 Información proporcionada por la División de infraestructura de la PNC.

Adicionalmente a estos problemas de orden financiero, la falta de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil, genera efectos que se a su vez se convierten en problemas de otra índole, pero que impactan en la óptima ejecución de las funciones y en el buen desempeño del personal, entre los que se pueden mencionar:

- **Reducción de la capacidad presupuestaria para invertir en otras áreas de la PNC**

Esto como producto de los altos gastos que se generan en la institución para alquilar locales y darle cobertura a la población; lo anterior agravado por el hecho que algunos propietarios muchas veces se aprovechan de la situación para rentarlos a mayor precio. Lo anterior trae como consecuencia que la cantidad de dinero que se utiliza para el alquiler sea grande y a la vez prioritaria, este gasto impide invertir en otras áreas de gran importancia para la operatividad de la PNC, como por ejemplo el incremento de salarios, entrega de bonos, compra de vehículos, equipo tecnológico y el mejoramiento de condiciones adecuadas para el bienestar del personal y la adecuada atención a la ciudadanía.

- **Aumento del riesgo de actuaciones inadecuadas e ilícitas**

El proceso de arrendamiento de locales históricamente en la institución policial, no ha sido estandarizado ni transparente por diferentes razones, lo cual ha dejado abierta la posibilidad de actos inadecuados o ilícitos por los diferentes intervinientes, posibilitando con ello algún tipo de manipulación de personas, documentos y avalúos excesivos.

- **Gastos en infraestructura que no revierten beneficios cualitativos para la institución**

Dentro de los gastos generados a la institución por el arrendamiento de inmuebles, también se incluyen los destinados a remodelar los locales para adecuarlos a las funciones específicas que la institución desempeña, debido a que las casas que se alquilan están diseñadas para que sean habitadas por una familia nuclear, y no para brindar servicios policiales, en los que se ven involucrados muchas personas entre policías y ciudadanos. Aunado a lo anterior, existe la necesidad de darle mantenimiento mientras dure el uso del inmueble y, al finalizar del contrato, se tiene que devolver la vivienda tal como la entregó el dueño, resultando que el dinero que se ocupa para el mantenimiento y la readecuación de los locales, podría redundar en beneficio del dueño del mismo, ya que cuando termina el contrato, este no ha gastado en el mantenimiento de su propiedad.

- **Ubicación inadecuada de inmuebles en relación a requerimientos operativos y estratégicos**

Debido principalmente a que no se realiza un estudio para ubicar la sede policial en un lugar estratégico, de fácil acceso a la población y que permita dar una respuesta inmediata ante las emergencias. Actualmente, la corporación no hace un estudio sobre el índice delictivo, entre otros, que oriente sobre ubicaciones idóneas, limitándose a adquirir inmuebles de acuerdo a la disponibilidad existente u otras acciones que considere el jefe de la unidad policial que necesita ese inmueble, sin tomar aspectos técnicos, lo cual se puede prestar a favorecimientos, actos ilegales o antiéticos, provocando posibles actos de corrupción (referidos anteriormente) y una posible deficiente atención a la ciudadanía y a las necesidades derivadas de esta. El problema se agrava cuando los inmuebles no tienen el suficiente espacio para la atención integral a las demandas de la población y se hace necesario segregarse los servicios que se brindan, teniendo la necesidad de arrendar más locales para albergar servicios como: Tránsito Terrestre, Investigaciones, Solvencias, Bases de Policía Rural etc., afectando dar un servicio integral de todos los departamentos que conforman una delegación.

- **Desmotivación del personal policial ante condiciones de infraestructura inadecuadas**

No se puede dejar de lado un aspecto importante y prioritario para el buen funcionamiento del cuerpo policial, como lo es la motivación del personal, la cual se ve disminuida al no contar con instalaciones adecuadas. Se puede verificar que existe hacinamiento, debido a lo inadecuado de sus instalaciones, además no hay una distribución espacial óptima para realizar un mejor trabajo, esto provoca que las áreas se reduzcan, y los locales se vuelvan insuficientes, y sin contar con instalaciones dignas para realizar las tareas encomendadas, ya que no tienen áreas idóneas para planificar tareas operativas, de instrucción, descanso, aseo personal, recreación y área de comedor que guarde las medidas higiénicas para el bienestar del personal. Esto fomenta la insalubridad y el hacinamiento, provocando aumento en la incidencia de enfermedades transmisibles, casos que son comunes al existir aglomeraciones de personas en espacios reducidos. Debido al índice de afectación, se incrementan las consultas y el personal disponible se reduce afectando el buen desempeño y la cobertura de los servicios policiales.

Otro aspecto que afecta la motivación del cuerpo policial es que su personal se ve obligado a rentar locales para descansar luego de su jornada diaria, ya que los dormitorios de las unidades son insuficien-

tes. Esto genera un gasto adicional al personal, afectando su economía familiar, situación que a largo plazo puede ser un factor acelerante que lleve a provocar desintegración familiar, dado que es sabido que una de las principales causas de separación son las situaciones económicas apremiantes en los hogares; debido a esto, el personal se puede ver vulnerable a otros efectos como el alcoholismo, la drogadicción, el acometimiento de delitos y algunas veces hasta el suicidio.

- **Dificultad de adopción y ejecución de la “Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género”**

Generalmente, los diseños de los inmuebles utilizados por la Policía, no tienen los espacios necesarios y adecuados para garantizar el tratamiento integral de la “Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género” de la misma institución, que en su Línea Estratégica 9, dice: “Garantizar que la infraestructura, mobiliario, vestuario y equipo policial, ofrezca condiciones apropiadas a las necesidades, características y medidas antropométricas diferenciadas de hombres y mujeres que laboran en la institución, incluidas aquellas situaciones particulares como la discapacidad y el embarazo”.<sup>8</sup> Actualmente, laboran 2,496 mujeres policías en la corporación policial; lo que representa un aproximado del 11% de la plantilla a nivel nacional y un total de 1 336 mujeres administrativas, que representa un 27% del personal administrativo de la PNC; las que en total representan el 14% de todo el personal de la institución (operativo y administrativo); lo anterior es también importante porque muchas personas que acceden a los servicios policiales son mujeres.

- **Condiciones inadecuadas para personal con discapacidad**

Generalmente, las instalaciones arrendadas no cuentan con los espacios ni con los diseños apropiados para el desempeño de todas sus actividades laborales y el descanso del personal con discapacidad, los cuales representan un 2.3% del total de personal operativo y administrativo de la institución;<sup>9</sup> esto también dificulta la atención integral de las personas que hacen uso de los servicios policiales que padecen de algún tipo de discapacidad.

- **Inestabilidad inminente ante los requerimientos de devolución de infraestructura facilitada por instituciones del Gobierno central y local**

Otra de las dificultades serias y apremiantes es que las instituciones del Gobierno central y local que han dado en comodato, préstamo o transferencia áreas y locales a la Policía, ya están solicitando hacer

8 PNC. (2013). P. 32.

9 642 personas con discapacidad (Moreno, Peñate y Roque, 2013).

efectiva su devolución, para utilizarla en proyectos propios de su función, lo cual generará (si esto sucede), más crisis y gastos a la institución, al tener que arrendar otros edificios para albergar la unidades policiales que actualmente ocupan esos inmuebles, lo que conllevaría a generar más causales de anomalías como las consignadas anteriormente.

Además, muchos de los inmuebles recibidos como donaciones, no han sido legalizados aún, lo cual pone en riesgo la pérdida por parte de la institución, teniendo nuevamente (si esto sucede) que gastar más dinero para el alquiler de nuevos locales. Ninguna de las administraciones policiales anteriores ha hecho efectiva la legalización de las escrituras para obtener la posesión legal de dichos inmuebles.

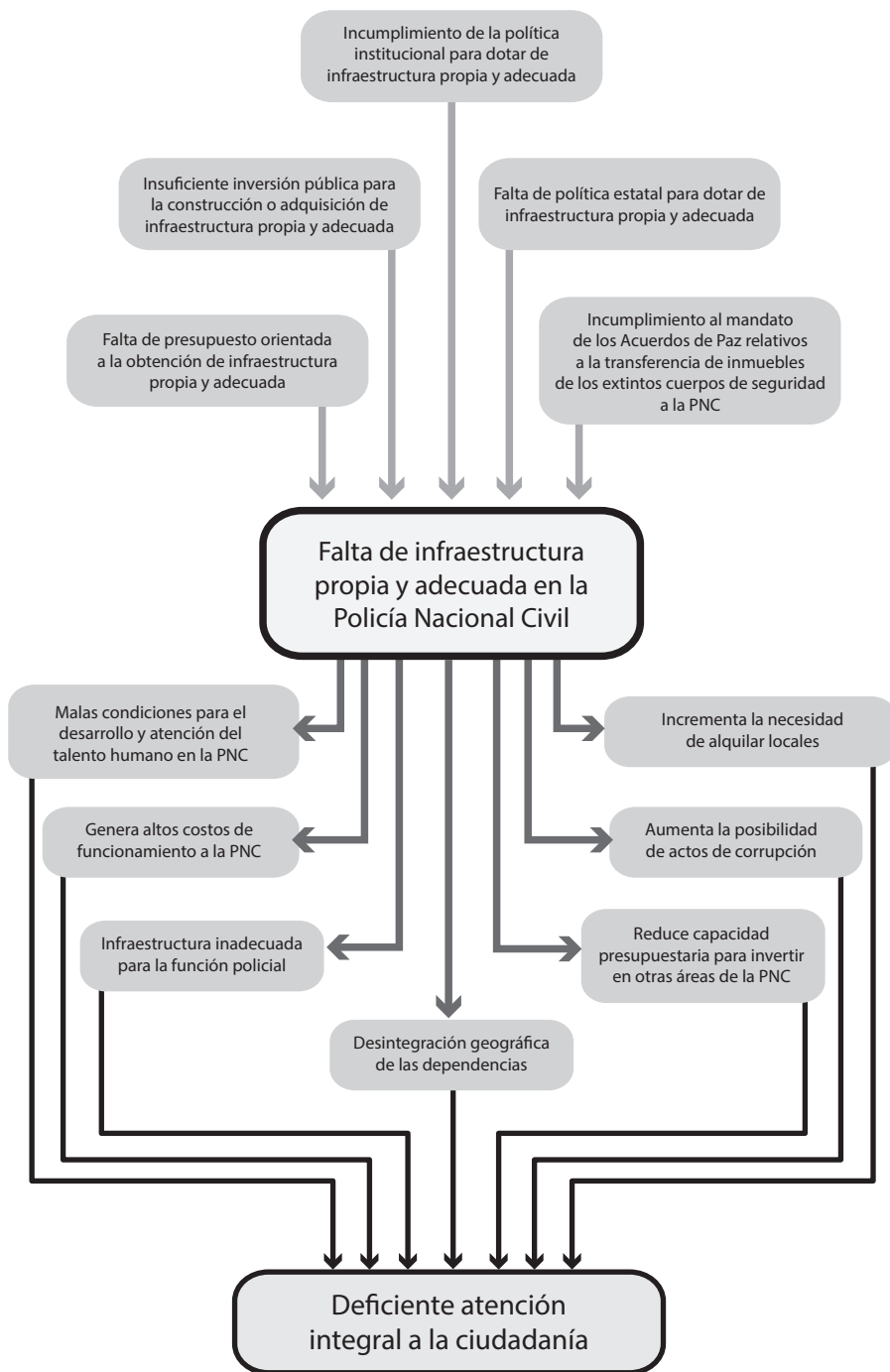
A pesar de que el Plan Estratégico Institucional 2009-2014, en su línea estratégica número 5 que se refiere al “Bienestar policial” y en su actividad operativa 5.6 contempla “la gestión y mejora en la infraestructura policial”, no se ha desarrollado un avance que realmente cause un impacto en la institución, durante estos últimos 5 años, aún cuando su descripción es muy específica al decir que:

*“Constituye uno de los ejes principales alrededor del cual se basará el logro de uno de los grandes objetivos institucionales: La motivación para el cambio actitudinal del personal. Incluye acciones orientadas al logro de incentivos para todo el personal y su núcleo familiar, al mejoramiento de las condiciones de trabajo, de la atención médica, psicológica, legal y la seguridad social, así como al respeto y trato con equidad”. (PNC, 2010)*

Se debe agregar a esto, que la ayuda que ha recibido la institución por parte de la cooperación internacional, específicamente para la mejora de su infraestructura, ha sido orientada hacia el área de construcción y mejora de las “bartolinas policiales”, es decir, ha estado enfocada al tema de reos, (que no es una función policial, sino de la Dirección General de Centros Penales y de la Corte Suprema de Justicia, pero que ha sido retomada por la institución policial) y no ha estado orientada a las áreas para beneficio de la ciudadanía y del personal policial.

Todos estos factores mencionados y otros que puedan surgir, hacen de esta situación un problema apremiante que debe ser resuelto con visión estratégica, con procesos a corto, mediano y largo plazo; pero sobretodo, que sean orientados a la dignificación del trabajo policial y a la atención integral a la comunidad.

FIGURA 1. Árbol del problema



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Justificación de la investigación

La inquietud de profundizar en este problema nació de la información previamente recopilada y de las apreciaciones del equipo investigador, así como de las opiniones de personal policial de los diferentes niveles, tanto administrativos como operativos. Está claro que este problema repercute en el servicio brindado a la ciudadanía, ya que por no contar con infraestructura propia y adecuada, se generan otras dificultades que impiden el normal desarrollo de las funciones emanadas del mandato constitucional; aspectos que justifican el desarrollo de la investigación en un sentido práctico. A continuación se detallan algunas dimensiones puntuales que habilitan el potencial de impacto de este estudio:

#### A. Económica-financiera

Durante más de 20 años, el gasto en arrendamiento y mantenimiento de locales que no son adecuados para ejercer eficazmente la función policial, ha sido onerosa y, además, no le ha permitido a la institución ser dueña de su propia infraestructura y desarrollar otras actividades relacionadas a la eficacia policial; por tanto, es importante establecer que a partir del ahorro gradual que la institución haga al dejar de pagar \$4.5 millones de dólares al año en alquileres, este se podría asignar a otras áreas que también demandan recursos financieros para necesidades de la institución, asimismo, se generaría un beneficio social a la comunidad al brindarle servicios policiales de calidad.

#### B. Dignificación del trabajo policial

Si se poseyeran instalaciones adecuadas (con diseño específico), esto generaría mayor motivación en el personal, propiciando un ambiente laboral atractivo y adecuado para la prestación integral de la atención a la ciudadanía, incrementando además el bienestar laboral, al tener los espacios dignos para el descanso, reuniones, capacitaciones, recreación, alimentación, aseo y otras propias de las necesidades humanas y el trabajo policial.

#### C. Mejora en la operatividad

Las instalaciones propias y adecuadas potenciarían la mejora de los servicios prestados a la comunidad a través de una correcta e integral atención al público, la oportuna respuesta a emergencias, implementación de la gestión de procesos, ubicación estratégica de la instalación, policías más satisfechos con su trabajo y, por consiguiente, más eficientes en el cumplimiento de la misión encaminada a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

A los investigadores que son policías, les preocupa el hecho que la institución policial ya tiene 22 años desde su creación y no se han hecho gestio-

nes estratégicas para que su personal esté en condiciones dignas y que la población se sienta satisfecha con el servicio que se le brinda a través del cumplimiento de la misión y fin por la que fue creada la Policía Nacional Civil.

Es preocupante que después de 22 años de administración, no se tenga una infraestructura propia en la mayoría de instalaciones y que algunos locales que fueron proporcionados por otras instituciones ya sea en comodato, préstamos, transferencias, incluso en donación; están a punto de perderse por no hacer las gestiones necesarias para su legalización.

#### **4. Objetivos**

##### **A. General**

Proponer estrategias destinadas a la obtención de instalaciones propias y adecuadas para la mejora del servicio policial y la atención integral a la ciudadanía.

##### **B. Específicos**

Investigar las causas y consecuencias que ocasionan la carencia de infraestructura propia y adecuada en las dependencias policiales a nivel nacional.

Crear un documento técnico analítico que justifique la importancia de poseer instalaciones propias, a fin de hacer más eficiente a la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Proveer los marcos de referencia necesarios a los tomadores de decisiones, para la comprensión de la importancia que tiene la obtención de una infraestructura propia y adecuada, y su repercusión en la dignificación y en la eficiencia del trabajo policial en beneficio de la ciudadanía.

#### **5. Delimitación de la investigación**

##### **A. Delimitación espacial**

La investigación se realizó con muestra representativa del personal que utiliza las instalaciones a nivel nacional.

##### **B. Delimitación temporal**

La investigación se realizó en el periodo comprendido entre los meses de enero a abril del año 2014 y abarcará el periodo fiscal del año 2013.

##### **C. Delimitación financiera**

El estudio se desarrollará principalmente con los recursos disponibles por el equipo de investigación y aquellos que en razón del estudio sean proporcionados por la Academia Nacional de Seguridad Pública y por la Policía Nacional Civil.



## D. Delimitación técnica

La investigación se apoyó en fuentes documentales (física, digital, audiovisual, entre otras) de carácter institucional o pública, en el ámbito nacional y regional, aplicación de encuestas, toma de entrevistas, análisis estadísticos y otros relativos al tema en estudio.

## Capítulo II. Marco empírico de la investigación

### 1. Desarrollo histórico de la necesidad de utilizar infraestructura para albergar unidades de la Policía Nacional Civil

El 16 de enero de 1992, se firmaron los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y la Comandancia General del FMLN, los cuales dieron fin a una guerra civil de más de 11 años. Con la firma se estampaba el inicio de un nuevo El Salvador, y con él, una nueva institución de seguridad pública: La Policía Nacional Civil, la cual debía ser guiada por un verdadero espíritu de servicio a favor de la dignidad humana.

En 1993, el entonces presidente de la República de El Salvador Lic. Alfredo Cristiani Burkard, nombró como primer director de la Policía Nacional Civil al Lic. José María Monterrey. En este contexto, y mientras se preparaban los nuevos agentes y oficiales de policía, que suplantarían a la Policía Nacional, se creó la Policía Auxiliar Transitoria (PAT). El primer e histórico despliegue de la Policía Nacional Civil se dio el 13 de marzo de 1993, en el Departamento de Chalatenango, el segundo y tercer despliegue de la Policía Nacional Civil, se dio en octubre de 1993, en Morazán y la Unión, extendiéndose posteriormente a San Miguel, Usulután, San Vicente y La Paz y, finalmente, en 1994, se extendió hasta San Salvador en todos sus municipios.

Posteriormente, el ingeniero Rodrigo Ávila, como Director General (1994-1999), inició el proceso de creación de áreas especializadas, como la División de Fronteras, Finanzas, Antinarcóticos, Medio Ambiente, Investigación Criminal, Tránsito Terrestre, Seguridad Pública y la División de Armas y Explosivos. En 1994, se completó el despliegue de la nueva Policía Nacional Civil a nivel Nacional, con 19 delegaciones y 151 puestos policiales.

Con el cumplimiento de este despliegue, la Policía creó la Inspectoría General, la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control y la Unidad de Asuntos Internos, la División de Policía Comunitaria, el nuevo sistema de emergencia policial 1-2-1, el Grupo de Reacción Policial (GRP), Hurto y Robo de Vehículos, Unidad de Cuello Blanco, la División de Investigación del Crimen Organizado (DICO) y el Grupo Aéreo Policial.

En 1999, fue nombrado como nuevo director de la Policía Nacional Civil el Lic. Mauricio Sandoval, quien disolvió la División de Investigación Criminal

(DIC) creando en sustitución la División Especializada contra el Crimen Organizado (DECO), también creó la División de Protección al Transporte, la Policía Montada, e instaló cinco nuevas subdirecciones, bajo el mando inmediato de la Subdirección General, siendo estas la Subdirección de Seguridad Pública, la Subdirección de Investigación, la Subdirección de Áreas Especializadas, la Subdirección de Tránsito Terrestre y la Subdirección de Administración y Finanzas.

Posteriormente, y como parte del desarrollo implícito en la función policial, se crearon 15 mandos regionales, 5 de Tránsito Terrestre, 5 de Seguridad Pública y 5 de Investigaciones; uno de cada especialidad por región, siendo estas la Región Oriental, la Región Occidental, la Región Paracentral, la Región Central, y la Región Metropolitana.

Durante el mandato del presidente Francisco Flores (1999-2004), se nombró por primera vez a un policía de carrera como director de la Policía Nacional Civil, al comisionado Ricardo Mauricio Meneses Orellana, quien creó la Subdirección de Policía Rural. Tiempo después, el presidente Antonio Saca decidió dar nuevamente la dirección de la Policía Nacional Civil al Ing. Rodrigo Ávila, quien le dio vida nuevamente a la División de Investigación Criminal (DIC), creó la unidad especializada en la investigación del homicidio (DIHO) y la Unidad Antiextorsiones, y reacomodó las regionales quitando diez mandos y centralizándolos en cinco regionales.

Las elecciones presidenciales del año 2009, dejaron como ganador al candidato del principal partido de izquierda FMLN, el periodista Mauricio Funes, quien en el año 2012, designó como director general de la PNC al General de División Francisco Salinas, militar de carrera que creó la Subdirección de Antipandillas y la Subdirección Antiextorsiones.

Puede observarse como una constante a lo largo del tiempo, que la institución policial ha tenido que desplegarse a nivel nacional, estableciendo unidades policiales que estén cerca de las comunidades para atender sus necesidades y desarrollar su labor de manera más eficiente, para ello, ha requerido a lo largo del tiempo, utilizar inmuebles que no reúnen las condiciones idóneas para un servicio policial efectivo y que no son parte de su patrimonio.

## **2. Origen de la falta de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil**

La Subcomisión Policial de la Comisión para la Consolidación de la Paz, incorporó en la Ley Orgánica<sup>10</sup> el artículo 63, que dispuso, con buen criterio, que los bienes muebles e inmuebles del ramo de seguridad pública existentes el 31 de diciembre de 1991, así como los saldos de las partidas

10 Ley Orgánica de La Policía Nacional Civil de El Salvador.

presupuestarias al 16 de junio de 1992 (fecha en que la Guardia Nacional y la Policía de Hacienda fueron disueltas), debían ser trasladados a la presidencia de la República. La idea era poner a disposición del presidente los bienes del sector, así como los saldos del presupuesto de 1992, correspondientes a los cuerpos disueltos. De esta manera, el presidente tendría capacidad financiera para crear las nuevas instituciones (PNC y ANSP).

El anterior párrafo describe la intensión que tuvo la Subcomisión Policial para la Consolidación de la Paz para crear las nuevas instituciones y que estos recursos fueran aprovechados. Pero según un informe del Congreso de los Estados Unidos del año 1992 (citado por Costa, 1999), en su página cinco dice: “A pesar de que la Fuerza Armada Salvadoreña parece contar con capacidad instalada ociosa en la actualidad, no ha proporcionado a la nueva Policía ni medios de transporte o comunicación, ni locales”. La negativa de ceder los recursos de estos cuerpos a las nuevas instituciones era más que evidente, inclusive en la asignación presupuestaria durante la transición de la seguridad pública del país, el Gobierno destinó más recursos a la Policía Nacional que a la Policía Nacional Civil y a la Academia Nacional de Seguridad Pública juntas.

Sumado a esto, otras recomendaciones hechas por las Naciones Unidas, condujeron el Gobierno en turno a poner a disposición de la ANSP las instalaciones del Centro de Instrucción Técnica Policial (CETIPOL), ubicado en Santa Tecla y posteriormente las Instalaciones del Batallón Bracamonte, ubicado en el municipio de San Luis Talpa, departamento de La Paz; estas instalaciones fueron entregadas por la Fuerza Armada, en condiciones deplorables, sobre esto en el informe del Congreso de 1992, citado por Costa (1999) anteriormente dice:

*“La nueva Academia aún no cuenta con instalaciones adecuadas y permanentes, provisionalmente está ubicada en lo que fue una escuela de formación de la Fuerza Armada Salvadoreña. Este local, sin embargo, es muy pequeño para alojar a todos los alumnos de la Academia. Asimismo, antes de abandonarlo los militares lo desvalijaron completamente, llevándose las camas, las chapas de las puertas, las ventanas e incluso los focos de luz”.*

Por su parte, la PNC, careció de local propio para la Dirección General, ya que desde el nombramiento en julio de 1992 de su primer director José María Monterrey, este utilizó su oficina particular para esos efectos. Durante la gestión del entonces viceministro de Seguridad Hugo Barrera, la PNC se trasladó al Cuartel General de La Policía Nacional y, además, le fueron cedidos unos cuantos locales de la extinta Policía Nacional, ya que según decisión de la presidencia en turno, todos ellos pertenecían a la Fuerza Armada.

Los anteriores hechos demuestran que la actitud del Gobierno ante la creación de estas nuevas instituciones, no fue entusiasta y la falta de apoyo para su funcionalidad fue más que evidente, al ser este proyecto fruto de los Acuerdos de Paz, no fue dotado de todos los recursos necesarios. Esta negativa puede deberse a que se trató de evitar el descontento que había en los integrantes de esos cuerpos de seguridad que se estaban desmovilizando.<sup>11</sup>

Desde esas fechas hasta la actualidad, la PNC ha crecido de manera rápida, pasando por coyunturas, las cuales han impulsado la creación de nuevas unidades y con esto agravar más la necesidad de alquilar locales, ante la falta de una política de Estado que permita proveer de este recurso a la institución.

Ante esta situación de necesidad y la falta de una política estatal para dotar a la Policía de los recursos necesarios, se puede interpretar que la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil, podría tener un origen de tipo político-ideológico, debido a que desde el desmontaje de los antiguos cuerpos de seguridad y su independencia del Ministerio de la Defensa Nacional, se ve reflejada una negativa de proveer recursos a las nuevas instancias.

El informe de la ONU conocido como el S/1994/561, citado por Gino Costa (1999), refleja el interés de las autoridades de esa época en mantener a las nuevas instituciones surgidas de los Acuerdos de Paz, con pocos recursos para su funcionamiento y desarrollo sostenible, y ante tal situación el informe consigna:

*“El Gobierno destinó más recursos a la Policía Nacional (77 millones de dólares) que a la Policía Nacional Civil (45 millones de dólares) y a la Academia Nacional de Seguridad pública (20 millones de dólares) juntas, durante el periodo de transición. En 1994, año en que la Policía Nacional iba a desaparecer, su presupuesto ascendió a 22 millones de dólares, es decir, las 2 terceras partes del presupuesto de la Policía Nacional civil (33 millones de dólares). Esto resulta paradójico, pues mientras la Policía Nacional estaba en proceso de reducción, la Policía Nacional Civil se encontraba en pleno despliegue. Más importante todavía, los recursos asignados a la Policía Nacional se basaban en un estimado de efectivos policiales que estaba sobredimensionado”. (Costa, 1999)*

### **3. Situación de la infraestructura, personal y presupuesto en la Policía Nacional Civil**

Los cambios naturales y necesarios, así como los coyunturales en el desarrollo de la institución policial, han generado modificaciones significativas y determinantes en la estructura orgánica de la misma, a tal grado que casi cada nuevo director hace modificaciones estructurales y funcionales, algunos incluso, en el juego de deshacer lo realizado por la anterior administración, aun y cuando las funciones son las mismas.

11 Costa, 1999.

En esa dinámica de crear, modificar y deshacer; actualmente se tiene una estructura organizativa compleja que intenta darle funcionamiento a la institución policial, la cual se refleja en el organigrama autorizado por la actual Dirección General.<sup>12</sup>

Esta estructura organizativa institucional, determina la cantidad de 455 unidades policiales,<sup>13</sup> incluidas desde dirección, gestión e investigaciones hasta operativas, cada una de las cuales tiene su propia organización interna. Para albergar todas estas unidades a nivel nacional, se necesita una gran cantidad de inmuebles, situación que se incrementa con la disgregación de los servicios que cada una de ellas presta a la ciudadanía. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro sobre las unidades policiales a nivel nacional.

**CUADRO 1. Unidades policiales de dirección, gestión y operativas a nivel nacional, de acuerdo a organigrama institucional PNC, 2014**

Unidades	Cantidad
Dirección general	1
Secretarías	3
Subdirecciones	9
Divisiones	31
Unidades	18
Grupos	4
Inspectoría	1
Centros	4
Institución (ANSP)	1
Regiones	5
Delegaciones	22
Subdelegaciones	96
Puestos de seguridad pública	232
Puestos de policía turística	4
Puestos de medio ambiente	6
Base de Policía Comunitaria	1
Puesto de Policía Montada	1
Casetas	1
Bases de Policía Rural	15
Total	455

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Centro de Operaciones y Servicios Central, PNC, 2014.

12 Organigrama autorizado por el señor director general Ing. Rigoberto Pleités, 2014.

13 Centro de Operaciones y Servicios Central, SDG, PNC, cuadro de unidades policiales a nivel nacional, febrero 2014.

En cumplimiento al mandato constitucional de ser una institución que atiende las necesidades de la ciudadanía a nivel nacional, tanto en el ámbito rural como en el urbano, la Policía Nacional Civil ha tenido que establecerse en todo el país, para lo cual ha tenido que utilizar inmuebles obtenidos de diferentes maneras, pero principalmente, por medio del arrendamiento, los cuales no son los idóneos para el albergue de una unidad policial por las características que su función presenta, ya que son inmuebles ideados para uso familiar, o que fueron diseñados para otra función que no fuera la de brindar un servicio policial adecuado. A pesar de eso, la Policía se ha distribuido a lo largo y ancho del territorio nacional principalmente con sus unidades operativas.

En el mismo contexto en que se fueron creando unidades policiales de acuerdo a las necesidades de atención a la ciudadanía y al surgimiento y/o incremento de las diferentes modalidades delincuenciales, el personal operativo y administrativo de la institución fue aumentando, presentando a febrero de 2014, un total de 27,374 (22,477 operativos y 4,897 administrativos).<sup>14</sup> En esa misma línea fue incrementando la participación de las mujeres en la institución, a pesar de que al inicio de la Policía fueron pocas las que ingresaron, ya sea por paradigmas o porque las condiciones no eran las más apropiadas para el desarrollo de ellas en el trabajo policial. Actualmente son aproximadamente el 14% de la plantilla policial general, es decir, 3,841 entre operativos y administrativos. Esta cantidad de personal está distribuida en los diferentes niveles y categorías del personal operativo y en los diferentes puestos de trabajo del personal administrativo, tal como lo muestran los cuadros de personal operativo y administrativo que la institución lleva para su respectivo control y manejo.

**CUADRO 2. Personal policial operativo por categoría y sexo en la Policía Nacional Civil.**  
(Actualizado hasta febrero de 2014)

Personal	Hombre	Mujer	Total
Comisionado general	0	0	0
Comisionados	57	9	66
Subcomisionados	57	8	65
Inspectores jefes	39	4	43
Inspectores	216	22	238
Subinspectores	223	24	247
Sargentos	832	50	882
Cabos	1,598	200	1,798
Agentes	16,950	2,188	19,138
<b>Total</b>	<b>19,972</b>	<b>2,505</b>	<b>22,477</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Operaciones y Servicios Central, SDG, PNC, 2014.

14 Centro de Operaciones y Servicios Central, SDG, PNC, plantilla policial, febrero 2014.

### CUADRO 3. Personal administrativo de la Policía Nacional Civil por cargo y sexo.

(Actualizado hasta febrero de 2014)

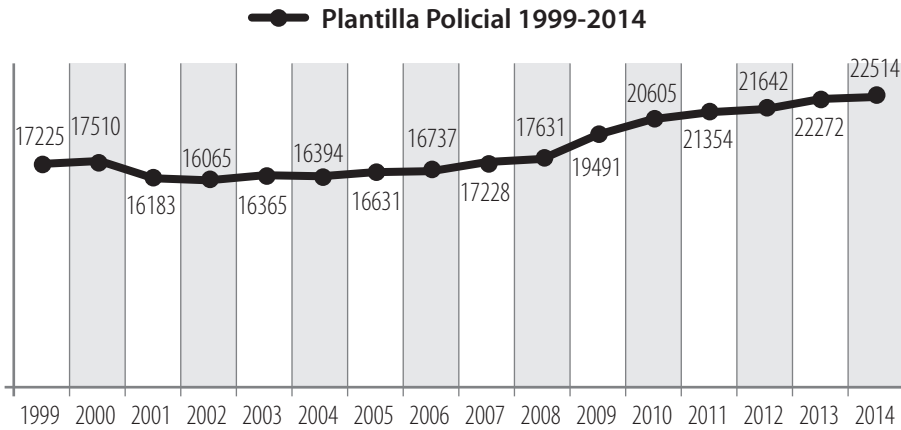
Personal administrativo	Hombre	Mujer	Total
Asesor	28	32	60
Auditor	7	7	14
Auxiliar de servicio	38	30	68
Auxiliar médico	18	31	49
Colaborador administrativo	414	378	792
Coordinador de área	33	24	57
Especialista	7	1	8
Jefatura	29	20	49
Mecánico	77		77
Médico	31	27	58
Motorista	612	7	619
Obrero	148	3	151
Ordenanza	183	128	311
Perito	79	28	107
Psicólogo	6	13	19
Secretaria	7	235	242
Supernumerario	1408	105	1513
Técnico	157	98	255
Técnico profesional	74	75	149
Telefonista	18	16	34
Otros	187	78	265
<b>Total</b>	<b>3561</b>	<b>1336</b>	<b>4897</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Operaciones y Servicios Central, SDG, PNC, 2014.

Todo este personal necesita un lugar adecuado para realizar su trabajo y en el caso del personal operativo para realizar sus actividades personales, ya que ellos por los roles de trabajo que realizan necesitan permanecer mucho tiempo en sus unidades, esto significa que las instalaciones deben contener las condiciones necesarias para la convivencia, el descanso y las necesidades biológicas, en buen estado y funcionales para la satisfacción y la dignificación del trabajo policial.

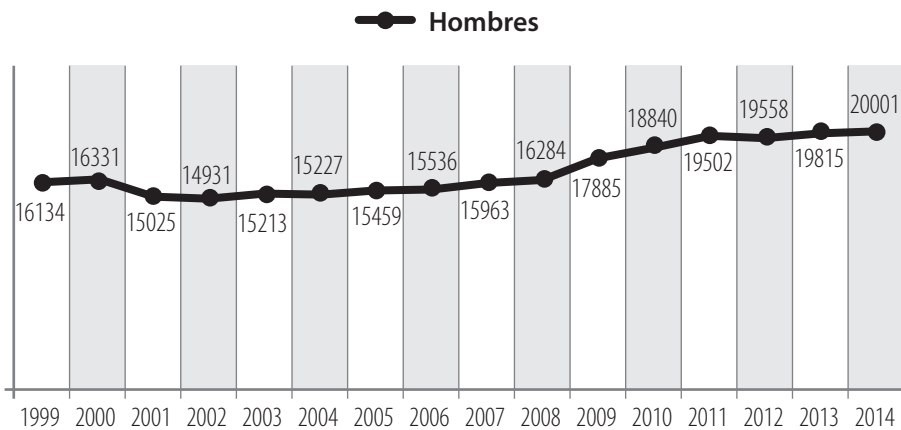
El incremento de la plantilla policial operativa desde un inicio ha sido constante, logrando un aumento mayor en los últimos años; después de la depuración significativa realizada en los años 2001 y 2002 bajo la conducción del director general Mauricio Sandoval, la cual se puede evidenciar en el siguiente gráfico.<sup>15</sup>

**GRÁFICO 1. Platilla policial general PNC, 1999-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

**GRÁFICO 2. Platilla policial PNC: Hombres, 1999-2014**

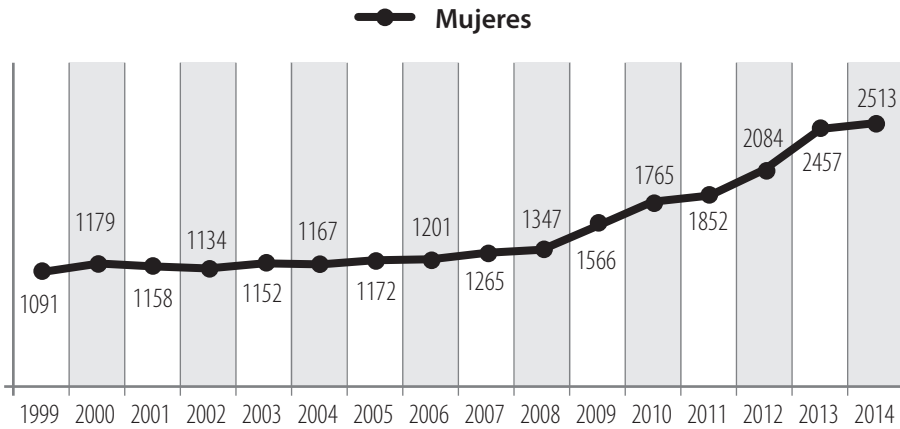


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

15 Centro de Operaciones y Servicios Central, SDG, PNC, plantilla policial, 1999-2013.



**GRÁFICO 3. Platilla policial PNC: Mujeres, 1999-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Para garantizar el funcionamiento de una institución como la Policía Nacional Civil, el Estado debería dotar de los recursos necesarios que le permitan cumplir con la misión encomendada.

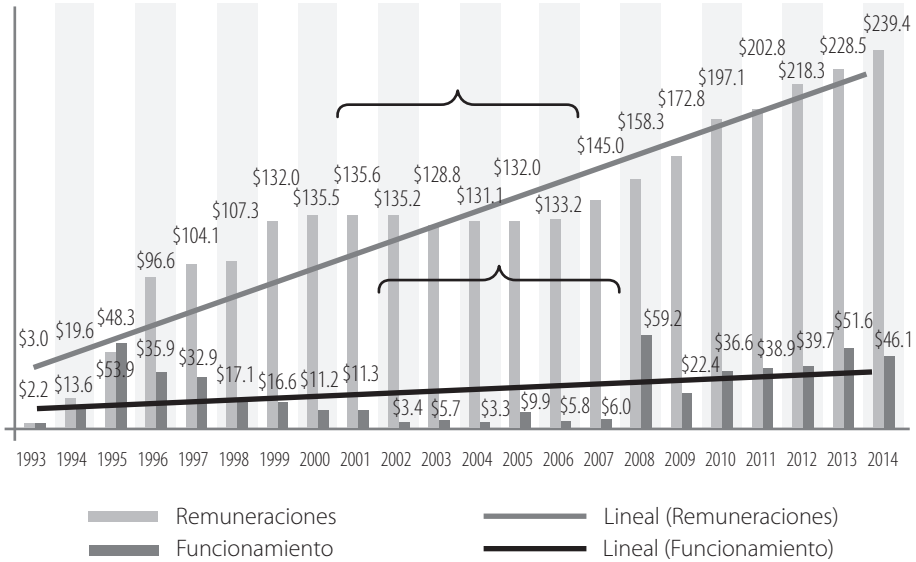
Entre esos recursos, el principal es el presupuesto, el cual siempre ha sido insuficiente para la institución, de tal manera que la mayor parte de ese presupuesto, es destinado al rubro de remuneraciones y una mínima parte queda para cubrir otras necesidades, entre ellas, el arrendamiento de infraestructura necesaria para albergar a todas las unidades policiales disgregadas a nivel nacional. En ese contexto, la adquisición de inmuebles propios y adecuados para la institución es casi imposible con el presupuesto ordinario entregado a la Policía.

El presupuesto asignado a la institución, ha tenido incrementos sustanciales como se puede apreciar el siguiente gráfico,<sup>16</sup> no obstante, nunca ha sido suficiente para cubrir todas las necesidades que se presentan.

Un aspecto importante es que a partir del año 1995, cuando la institución estaba desplegada a nivel nacional, el presupuesto fue creciendo en general, pero el rubro de remuneraciones es al que se le asignan más fondos, lo cual es lógico porque tiene que cubrir el incremento de salarios, pero no se explica cómo ese crecimiento de personal se mantiene casi con el mismo presupuesto destinado para su funcionamiento. Más increíble es el hecho que desde 1995, el presupuesto para funcionamiento haya disminuido hasta 2007, situación que ha cambiado a partir de 2008, año en el cual tuvo un incremento sustancial debido principalmente a un fideicomiso.

16 Subdirección de Administración, presupuesto votado por la Asamblea Legislativa para la PNC, 1993-2014.

**GRÁFICO 4. Presupuesto aprobado para la PNC por la Asamblea Legislativa, desde 1993 hasta 2014. Rubros remuneración y funcionamiento en millones de dólares.**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Este presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, en un 83% es utilizado para el rubro de remuneraciones, destinando solamente el 17% para el funcionamiento de la institución, en donde se incluyen los rubros de adquisición de bienes y servicios, inversiones en activos fijos y otros, como lo demuestra el cuadro sobre rubros de agrupación del presupuesto de la PNC 1993-2014.<sup>17</sup>

17 Subdirección de Administración, rubros de agrupación del presupuesto votado por la Asamblea Legislativa para la PNC, 1993-2014.

**CUADRO 4. Comparativos de rubros de agrupación del presupuesto anual de la PNC, años 1993-2014**

Rubro de agrupación		1993	1994	1995	1996
Gastos corrientes		\$ 5,268,951	\$ 33,351,584	\$ 102,374,213	\$ 132,643,224
51	Remuneraciones	3,048,771	19,685,050	48,394,711	96,694,781
54	Adquisición de bienes y servicios	756,984	8,723,793	30,274,235	25,807,419
55	Gastos financieros y otros				
56	Transferencias corrientes		45,943	345,303	217,888
61	Inversiones en activos fijos	1,463,195	4,896,798	23,359,963	9,923,136
Proyectos de inversión		\$-	\$-	\$-	\$-
54	Adquisición de bienes y servicios				
61	Inversiones en activos fijos				
<b>Total</b>		<b>\$ 5,268,951</b>	<b>\$ 33,351,584</b>	<b>\$ 102,374,213</b>	<b>\$ 132,643,224</b>
Rubro de agrupación		2004	2005	2006	2007
Gastos corrientes		\$ 134,500,000	\$ 134,500,000	\$ 134,500,000	\$ 146,550,535
51	Remuneraciones	131,193,055	132,042,840	133,217,690	145,092,425
54	Adquisición de bienes y servicios	2,738,945	2,039,550	891,310	1,154,610
55	Gastos financieros y otros	568,000	408,300	391,000	303,500
56	Transferencias corrientes		9,310		
61	Inversiones en activos fijos				
Proyectos de inversión		\$ 80,000	\$ 7,515,020	\$ 4,592,710	\$ 4,623,295
54	Adquisición de bienes y servicios				
61	Inversiones en activos fijos	80,000	7,515,020	4,592,710	4,623,295
Fideicomiso		\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
54	Adquisición de bienes y servicios				
61	Inversiones en activos fijos				
<b>Total</b>		<b>\$ 134,580,000</b>	<b>\$ 142,015,020</b>	<b>\$ 139,092,710</b>	<b>\$ 151,173,830</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Como dato adicional de contexto, la Policía Nacional Civil, a nivel regional y centroamericano, es una de las que tiene el mayor porcentaje del presupuesto en relación al presupuesto total del país, según se visualiza en el siguiente cuadro sobre presupuestos de las Policías de Centroamérica, México y el Caribe.<sup>18</sup>

**CUADRO 5. Comparativo regional-internacional de presupuestos policiales, años 2011-2012**

País	2011			2012		
	Total institución	% con respecto al nacional	Salario	Total institución	% con respecto al nacional	Salario
Belice	ND	ND	\$450.00	ND	ND	\$450.00
Costa Rica	\$ 119,480,119	1.09	\$822,23	\$ 124,812,704	1.05	\$852.00
El Salvador	\$ 242,724,528	5.38	\$425.00	\$ 258,068,975	5.86	\$425.00
Guatemala	\$ 319,004,326	4.52	\$480.00	\$ 331,479,367	4.29	\$480.00
Honduras	\$ 182,994,351	4	\$325,86	\$ 173,507,106	4	\$334,04
Nicaragua	\$ 53,032,598	4	\$141.00	\$ 77,574,925	4	\$141.00
Panamá	\$ 279,528,900	0.28	\$490.00	\$ 319,818,816	0.34	\$590.00
Centroamérica	\$1,149,245,523.79	-	\$447,73	\$1,222,398,148.45	-	\$467,43
República Dominicana	\$ 132,420,722	1.39	\$133.00	\$ 143,215,147	1.37	\$153.00
México	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Anuario Estadístico Policial 2011-2012.

Por la cantidad de personal y por las unidades de dirección, gestión y operativas que tiene la Policía Nacional Civil y los presupuestos asignados; ha tenido que utilizar 619 inmuebles<sup>19</sup> a nivel nacional para darle cobertura a todo el país. Dichos inmuebles se están utilizando en diferentes condiciones de tenencia y uso, desde algunos propios, hasta los arrendados a personas y sociedades particulares, como se observa en el siguiente cuadro<sup>20</sup> sobre el estado de los inmuebles utilizados por la Policía.

18 Anuario Estadístico Policial 2011-2012. Subcomisión de Estadísticas de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, 2013.

19 División de Infraestructura de la PNC, listado de inmuebles utilizados a nivel nacional, 2014.

20 Elaboración propia con información de la División de Infraestructura de la PNC.

## CUADRO 6. Situación de los inmuebles utilizados por la PNC, año 2014

Estado	Cantidad	Porcentaje
Arrendados	378	61.1
Propios	47	7.6
Donados	16	2.6
Comodato	45	7.3
Préstamo	72	11.6
Transferencia	52	8.4
n/d	9	1.5
<b>Total</b>	<b>619</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Según se observa en el cuadro anterior, el 61.1% de los inmuebles utilizados por la Policía, son alquilados o arrendados, situación que le genera a la institución, gastos por el pago de los alquileres que representan el 1.6% de su presupuesto asignado y el 10.7% de lo destinado al rubro de adquisición de bienes y servicios; de tal manera que el gasto en este rubro afecta la existencia de fondos para otras áreas de interés como la gestión del talento humano, la dotación de equipo al personal, entre otras.

El gasto de la institución en arrendamiento de infraestructura para albergar a sus unidades para el año 2013 fue el siguiente:

## CUADRO 7. Monto de alquiler de inmuebles en la PNC, 2013

Total mes	Total año
\$374,971.24	\$4,499,654.88

Fuente: Elaboración propia con información de la División de Infraestructura de la PNC.

Si se toma en cuenta este total anual, en los 22 años de existencia de la institución policial se han gastado aproximadamente \$98,992,407.36, en concepto de arrendamiento de infraestructura, la cual no es parte del patrimonio institucional y la mayoría no tienen las condiciones físicas adecuadas para la función policial.

**CUADRO 8. Comparativo de gasto en arrendamiento en las policías de la región, año 2013**

País (Moneda)	Gasto anual en arrendamiento de inmuebles y terrenos (en sus respectivas monedas)	Cambio de moneda del país al dólar	Gasto anual de alquiler inmuebles y terrenos en dólares	Gasto de El Salvador con relación a otros países
El Salvador (Dólar)	\$ 4,499,654.88	\$1	\$4,499,654.88	1.00
Costa Rica <sup>21</sup> (Colón)	\$ 13,946,400.00	\$535.88	\$260,252.30	17.29
Nicaragua <sup>22</sup> (Córdoba)	\$ 6,180,835.00	\$25.27	\$244,591.81	18.40
Guatemala <sup>23</sup> (Quetzal)	\$ 1,500,000.00	\$7.59	\$197,628.46	22.77

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Como se observa en el cuadro anterior, los diferentes países del área gastan menos dinero en el pago del alquiler de infraestructura para el funcionamiento de sus instituciones policiales, de tal manera que El Salvador gasta 17.29 veces más dinero que Costa Rica, 18.40 más veces que Nicaragua y 22.77 veces más que Guatemala.

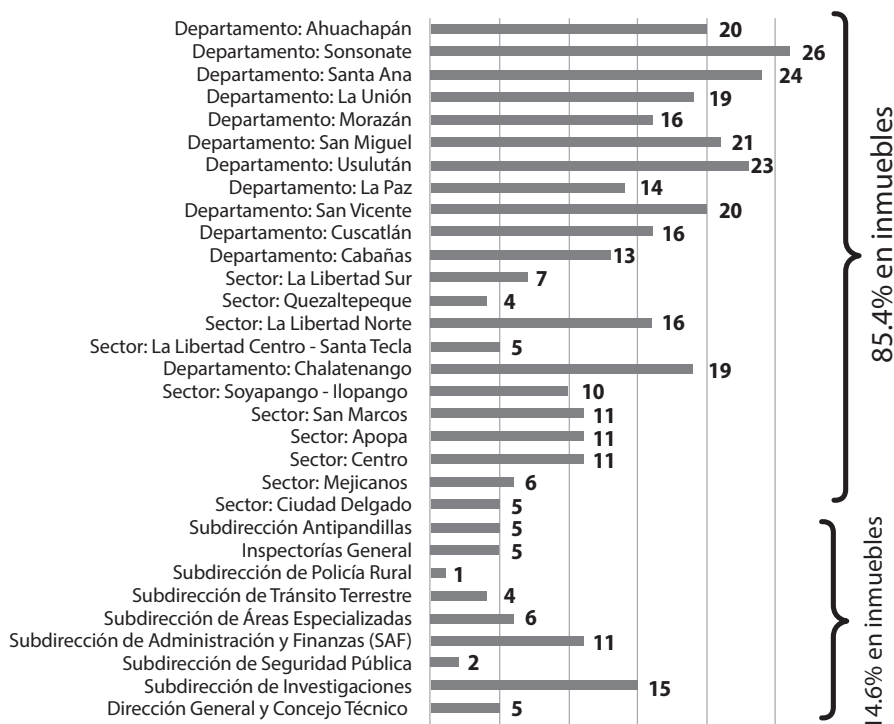
Del total de infraestructura que la institución policial alquila para albergar a las unidades policiales en el territorio nacional, existen diferentes grupos, entre estos existe un grupo que es utilizado para las áreas de dirección, gestión y especialidades; que representa el 14.6% del total y el 85.4% restante es el que es utilizado por las unidades operativas diseminadas en todo el territorio nacional, como se puede observar en el gráfico siguiente.

21 Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/425-ley-de-presupuesto-2013> [http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/51cdc7d4244a0\\_Ley2013\\_tit\\_2095.xls](http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.hacienda.go.cr/docs/51cdc7d4244a0_Ley2013_tit_2095.xls)

22 Recuperado de: [http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2013/D\\_08\\_03\\_MIGOB.pdf](http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/presupuesto2013/D_08_03_MIGOB.pdf)

23 Recuperado de: [http://uip.mingob.gob.gt/images/documentos/dgpnc/numeral8/POLICIA NACIONAL\\_NUMERAL\\_8\\_EJECUCION\\_PRESUPUESTARIA\\_DICIEMBRE\\_2013.pdf](http://uip.mingob.gob.gt/images/documentos/dgpnc/numeral8/POLICIA NACIONAL_NUMERAL_8_EJECUCION_PRESUPUESTARIA_DICIEMBRE_2013.pdf)

**GRÁFICO 5. Distribución del gasto que destina en alquileres de inmuebles la PNC, para uso operativo y administrativo**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

De estos inmuebles arrendados por la Policía, existe un total de 11 que pagan entre \$5,041,80 hasta \$7,800, es decir, que en su totalidad pagan más de \$68,000 mensuales; 97 pagan entre \$1,000 y \$5,000, y en su totalidad suman mensualmente más de \$195,000; y 262 inmuebles que pagan entre \$100 y \$1,000, en su totalidad representan mensualmente más de \$111,000; finalmente hay ocho inmuebles que cancelan menos de \$100, incluso unos que aparecen con pagos de \$1 (no se tiene explicación del dato).<sup>24</sup>

Existen inmuebles que la institución ha estado arrendando casi desde su creación, los cuales incluso son utilizados para actividades que no son la misión principal y exclusiva de la Policía, como es el caso de los terrenos rústicos del cantón Changallo del municipio de Ilopango, los cuales son utilizados para mantener los vehículos decomisados, polígono de tiro y otras funciones; los cuales se alquilan a la Policía en diferentes costos

24 Elaboración propia con información proporcionada por la División de Infraestructura, PNC, 2013.

(\$1,678.86, \$2,834.29, \$800, \$2,400 y \$4,400),<sup>25</sup> en su conjunto el propietario (que es el mismo) recibe la cantidad de \$12,913.15 mensualmente, es decir, que al año la Policía le paga la cantidad de \$154,957.80; si se toma en cuenta que estos terrenos están siendo utilizados aproximadamente desde 1994 (hace 20 años), se le ha cancelado un total de \$3,099 156; dinero con el cual se habrían comprado varias veces esos terrenos.

Así como estos casos, hay otros que con lo que se les ha cancelado en concepto de alquiler a sus propietarios, ya se hubieran comprado o construido edificios propios y adecuados para el funcionamiento de la unidad policial.<sup>26</sup>

La institución policial solamente cuenta con 47 inmuebles propios;<sup>27</sup> además, como ya se ha mencionado, es evidente que los inmuebles que utiliza, incluyendo los arrendados, podrían no ser aptos para la función policial, principalmente por el área de construcción, que no es suficiente para albergar al personal y las áreas para atender dignamente a la ciudadanía, las cuales deberían contar con las medidas mínimas<sup>28</sup> que son las siguientes: para las delegaciones 4,162.50 m<sup>2</sup> (45 x 92.50 m), para las subdelegaciones 3,200.00 m<sup>2</sup> (40 x 80 Mts.) y para los puestos 357 m<sup>2</sup> (17 x 21 m); al verificar las áreas de algunas instalaciones utilizadas por la institución, se establece que no cuentan con las medidas requeridas.

#### CUADRO 9. Muestra ilustrativa de unidades policiales y su correspondencia con medidas mínimas sugeridas por la PNC

Unidad policial	Área construida (m <sup>2</sup> )	Área libre (m <sup>2</sup> )	Área sugerida por infraestructura (m <sup>2</sup> )
Delegación La Libertad Norte	280.08	913.42	4162.50
Subdelegación Campos Verdes	229.66	346.19	3200
Subdelegación Ciudad Arce	242.18	186.03	3200
Subdelegación San Juan Los Planes	205.66	81.25	3200
Subdelegación Jayaque	253.85	0.00	3200
Puesto Tepecoyo	265.31	50.60	357
Puesto San Pablo Tacachico	240.34	392.51	357
Puesto Talnique	175	32	357

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

Uno de los retos que tiene que cumplir la PNC, según la ley, es prestar servicios y atención a la ciudadanía. En tal sentido, un 86% de los usuarios

25 Ídem.

26 Cuadro de inmuebles arrendados, División de Infraestructura, PNC, 2013.

27 Elaboración propia con información proporcionada por la División de Infraestructura, PNC, 2013.

28 Área de construcción mínimas requeridas en unidades policiales, Departamento de Ingeniería, División de Infraestructura, PNC, 2013.



directamente entrevistados manifiesta que no existe temor para realizar visitas a las delegaciones, y que el tiempo de estadía en la delegación lo consideran adecuado aun cuando la infraestructura no es la más adecuada para realizar las gestiones policiales.<sup>29</sup>

Al preguntarle al personal (en la pregunta No. 18 del instrumento), si “las condiciones físicas donde trabaja son las adecuadas, el 73% manifiesta que no y el 27% manifiesta que sí; y cuando se les pregunta ¿por qué? el 32% responde porque falta espacio, agua, ventilación y servicios; el 7% dice que falta espacio para el personal y el 6% que no tiene las condiciones adecuadas.<sup>30</sup>

### Capítulo III. Hipótesis

#### 1. Hipótesis generales<sup>31</sup>

- A. La carencia de infraestructura propia y adecuada para la función policial genera deficiente administración y organización institucional.
- B. Las instalaciones inadecuadas para el desarrollo de la convivencia interna afectan significativamente la motivación del personal policial.
- C. Las instalaciones inadecuadas para el desarrollo de la función policial afectan significativamente la atención integral a la ciudadanía.

#### 2. Hipótesis específicas

- A. La falta de política estatal para la obtención de infraestructura propia y adecuada para la PNC, genera deficiente administración y organización institucional.
- B. A mayor crecimiento de la PNC, mayor gasto del presupuesto en arrendamientos y adecuaciones de infraestructura.
- C. A mayor asignación de presupuesto a la PNC, mayor oportunidad de adquirir inmuebles propios y adecuados para la función policial.
- D. A mayor necesidad de alquiler de inmuebles para la PNC, mayor riesgo de actuaciones inadecuadas o ilícitas (posibilidad de actos de corrupción).
- E. Las malas condiciones físicas de la infraestructura de la Policía, genera mayor desmotivación en el personal para el desempeño de sus funciones.

29 Ídem, p. 31.

30 Gutiérrez, A. P. (Junio de 2009). pp. 252-253.

31 Las hipótesis representaron guías para la investigación, no se trata de un ejercicio de comprobación cuantitativa en sentido tradicional.

- F. El incremento de personal policial, genera mayor necesidad de espacio físico en las instalaciones policiales.
- G. Las malas condiciones físicas de la infraestructura policial aumentan la posibilidad de incidencia de enfermedades transmisibles.
- H. El incremento en el uso de inmuebles inadecuados para la función policial genera mayor disgregación geográfica de las dependencias policiales.
- I. A mayor disgregación de las dependencias policiales, mayor deficiencia en el servicio integral a la ciudadanía.

#### **Capítulo IV. Metodología de la investigación**

Para la presente investigación, el equipo utilizó el método científico, que permitió identificar el problema, analizar las causas y los efectos relacionados a la problemática, recopilar información de carácter histórico-político, técnico, financiero-económico, tanto nacional como regional; esto permitió formular hipótesis, aplicar razonamientos deductivos, contrastar y analizar datos, llegando así a establecer relaciones entre variables que permitieron definir correspondencia con las hipótesis anteriormente formuladas.

##### **Población**

El universo de la investigación será todo el personal operativo de la Policía Nacional Civil desplegado en las diferentes delegaciones policiales a nivel nacional. Aplicando el método aleatorio probabilístico, se seleccionó a las delegaciones de la Región Central (Delegación San Salvador Centro), de la Región Oriental (Delegación de San Miguel) y de la Región Occidental (Delegación de Santa Ana), por considerarse las más representativas de la población.

##### **Muestra**

Para determinar el tamaño de la muestra del nivel básico, se utilizó la fórmula para poblaciones finitas, con un universo de 22 477 policías, con un margen de error del 5%, un nivel de confianza del 95% y una proporción de ocurrencia del evento de 80% (0.8), dando como resultado un total de 230 policías para la aplicación de encuestas; sin embargo, por la disposición del personal se realizaron cinco encuestas adicionales, de modo que el total de persona básico encuestado fue de 235 (218 agentes, 12 cabos y 5 sargentos; de los cuales 193 fueron hombres y 42 mujeres).

Por otra parte, se aplicaron encuestas a 35 jefaturas policiales (2 administrativos, 5 comisionados, 1 inspector y 2 inspectores jefes; de los cuales 31 fueron hombres y 4 mujeres). Los cuales realizan sus labores en las delegaciones policiales de interés.

Finalmente, se aplicaron 29 encuestas a usuarios de servicios policiales en las áreas de interés (20 hombres y 9 mujeres).

### A. Determinación de área de aplicación de la muestra

Por medio del método aleatorio probabilístico, se establecieron los lugares donde aplicar los instrumentos según la proporcionalidad de la muestra, de la siguiente manera:

Se decidió tomar muestras de las tres regiones geográficas a nivel nacional, las cuales son: la Región Oriental, la Región Occidental y la Región Central; según el porcentaje de personal policial de seguridad pública asignado a cada una de ellas, lo que se detalla en el cuadro siguiente:

**CUADRO 10. Muestra de personal policial del nivel básico encuestado por región**

Región	Porcentaje en relación al total nacional	Cantidad de personal encuestado
Occidental	23.57	54
Central	58.65	135
Oriental	17.78	41
Total	100	230

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por PNC.

### B. Metodología de recolección de datos

**Primer momento:** Aplicación de un instrumento tipo encuesta (aplicado en modalidad de entrevista) dirigido a personal policial y administrativo con cargos de jefatura de unidades o áreas importantes de la institución.

**Segundo momento:** Aplicación de un instrumento tipo encuesta (aplicado en modalidad de auto-llenado) dirigido a personal policial del nivel básico.

**Tercer momento:** Aplicación de un instrumento tipo encuesta (aplicado en modalidad de entrevista) dirigido a personas particulares que han solicitado algún servicio policial a la institución.

**CUADRO 11. Matriz de congruencia lógica de la investigación (parte uno)**

Nombre del tema	Situación problemática	Formulación del problema	
<p><b>Carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil</b></p>	<p><b>Causas del problema:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incumplimiento al mandato de los Acuerdos de Paz relativos a la transferencia de inmuebles de los extintos cuerpos de seguridad a la PNC.</li> <li>2. Falta de política estatal para dotar de infraestructura propia y adecuada.</li> <li>3. Incumplimiento de la política institucional para dotar de infraestructura propia y adecuada.</li> <li>4. Insuficiente inversión pública para la construcción o adquisición de infraestructura propia y adecuada.</li> <li>5. Falta de presupuesto orientado a la obtención de infraestructura propia y adecuada.</li> </ol> <p><b>Efectos del problema:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Necesidad de alquilar locales.</li> <li>2. Aumenta la posibilidad de actos de corrupción.</li> <li>3. Reduce capacidad presupuestaria para invertir en otras áreas de la PNC.</li> <li>4. Desintegración geográfica de las dependencias.</li> <li>5. Infraestructura inadecuada para la función policial.</li> <li>6. Genera altos costos de funcionamiento a la PNC.</li> <li>7. Malas condiciones para el desarrollo y atención del talento humano en la PNC.</li> <li>8. Falta de atención integral a la ciudadanía.</li> </ol>	<p>¿Qué efectos provoca la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil y qué repercusiones tiene en el desarrollo organizacional, territorial y en la atención integral a la ciudadanía?</p>	

Fuente: Elaboración propia.

	Delimitación	Objetivos	Justificación
	<p><b>Espacial:</b></p> <p>La investigación se realizó con una muestra representativa de las instalaciones utilizadas por las dependencias policiales a nivel nacional.</p>	<p><b>General</b></p> <p>Proponer estrategias destinadas a la obtención de instalaciones propias y adecuadas para la mejora del servicio policial y la atención integral a la ciudadanía.</p>	<p><b>Económica-financiera</b></p> <p>Durante más de 20 años, el gasto de la institución policial en concepto de arrendamiento y mantenimiento de locales que no son adecuados, ha sido oneroso y no le ha permitido a la institución ser dueña de su propia infraestructura ni desarrollar otras actividades relacionadas a la eficacia policial.</p>
	<p><b>Temporal:</b></p> <p>La investigación se realizó en las fechas que comprende entre enero a abril de 2014 y abarcará el periodo fiscal del año 2013.</p>	<p><b>Específicos</b></p> <p>Investigar las causas y consecuencias que le ocasiona a la Policía Nacional Civil la carencia de infraestructura propia y adecuada en sus dependencias a nivel nacional.</p>	<p><b>Dignificación del trabajo policial</b></p> <p>El poseer instalaciones adecuadas (con diseño específico), generaría mayor motivación en el personal, construyendo un ambiente laboral atractivo y adecuado para la prestación integral de la atención a la ciudadanía, mejorando significativamente el bienestar laboral.</p>
	<p><b>Financiera</b></p> <p>El estudio se desarrolló con recursos disponibles del equipo de investigación y aquellos que en razón del estudio sean proporcionados por la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Policía Nacional Civil.</p>	<p>Crear un documento técnico analítico que justifique la importancia de poseer instalaciones propias a fin de hacer más eficiente a la Policía Nacional Civil de El Salvador.</p>	<p><b>Mejora en la operatividad</b></p> <p>Las instalaciones propias y adecuadas, potenciarían la mejora de los servicios prestados a la comunidad a través de una adecuada e integral atención al público, la oportuna respuesta a emergencias y la implementación de la gestión de procesos.</p>
	<p><b>Técnica</b></p> <p>Se realizó a través de investigación documental (física, digital, audiovisual, entre otras) de carácter institucional o pública en el ámbito nacional y regional; aplicación de encuestas; toma de entrevistas; análisis estadísticos y financieros.</p>	<p>Proveer los marcos de referencia necesarios a los tomadores de decisiones, para la comprensión de la importancia que tiene la obtención de infraestructura propia y adecuada, su repercusión en la dignificación y en la eficiencia del trabajo policial en beneficio de la ciudadanía.</p>	

**CUADRO 12. Matriz de congruencia lógica de la investigación (parte dos)**

Problema de investigación	Metodología y estrategia del trabajo de campo	Instrumentos de recolección de información
<p>¿Qué efectos provoca la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil y qué repercusiones tiene en el desarrollo organizacional, territorial y en la atención integral a la ciudadanía?</p>	<p><b>A. Población</b></p> <p>El universo de la investigación fue todo el personal operativo de la Policía Nacional Civil, desplegado en las diferentes delegaciones policiales a nivel nacional.</p>	<p>1. Aplicación de un instrumento tipo encuesta dirigido a personal policial con cargos de jefatura de unidades o áreas importantes de la institución.</p>
	<p><b>B. Muestra</b></p> <p>Para determinar el tamaño de la muestra se utilizó la fórmula para poblaciones finitas, con un universo de 22 477 policías, con un margen de error del 5%, un nivel de confianza del 95% y una proporción de ocurrencia del evento de 80% (0.8), dando como resultado un total de 230 policías a encuestar.</p>	<p>2. Aplicación de un instrumento tipo encuesta dirigido a personal policial básico y mandos medios de la institución.</p>
	<p><b>C. Estrategia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se decidió tomar muestras de las 3 regiones geográficas a nivel nacional, las cuales son: Región Oriental, Región Occidental y Región Central; según el porcentaje de personal policial de seguridad pública asignado a cada una de ellas</li> <li>2. Debido a la carga académica en la ANSP y a la poca disponibilidad de tiempo para la aplicación de los instrumentos, se solicitó a la Escuela de Investigación de Ingeniería Industrial de la UES, el apoyo de 2 de sus estudiantes de 4° año de Ingeniería industrial.</li> <li>3. Se visitaron las delegaciones de San Salvador Centro, Santa Ana y San Miguel y algunas de sus dependencias para la aplicación de los instrumentos.</li> <li>4. Para fortalecer la investigación de campo, se aplicó un instrumento adicional dirigido a jefes de unidades policiales y mandos policiales claves; así como a personas particulares que habían realizado trámites policiales en las unidades policiales mencionadas.</li> </ol>	<p>3. Aplicación de un instrumento tipo encuesta dirigido a personas particulares que han solicitado algún servicio policial a la institución.</p>

Fuente: Elaboración propia.

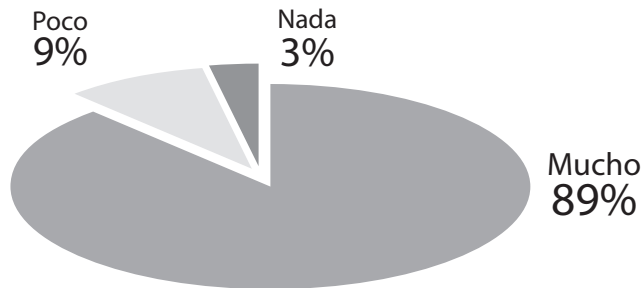
## Capítulo V. Resultados

A continuación se presentan los principales resultados de la investigación, ordenados por área temática crítica, en total, seis temas relacionados a las hipótesis de la investigación.

### 1. Falta de política estatal – plan estratégico institucional

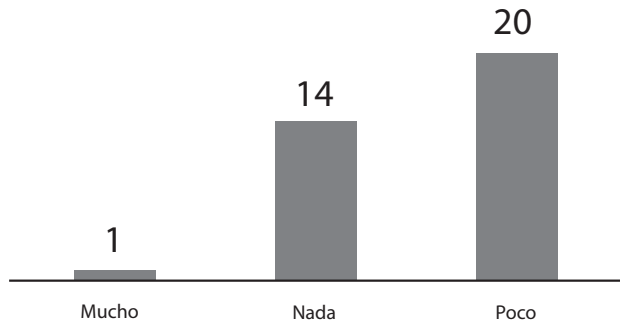
Ante la falta de una política estatal definida para la obtención de infraestructura propia y adecuada para la institución policial, es evidente que una política institucional como la establecida en el Plan Estratégico Institucional 2009-2014, no es suficiente para resolver este problema, por lo que se hace necesario un esfuerzo permanente a nivel de Gobierno. Así lo expresan las jefaturas entrevistadas, tal como se puede verificar en los siguientes gráficos.

**GRÁFICO 6. Incidencia de la falta de política estatal sobre infraestructura, en la deficiente organización y administración en la PNC, de acuerdo a jefaturas policiales**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 7. ¿Es suficiente la línea estratégica 6.5 del PEI para resolver el problema de infraestructura en la PNC? Según jefaturas policiales**

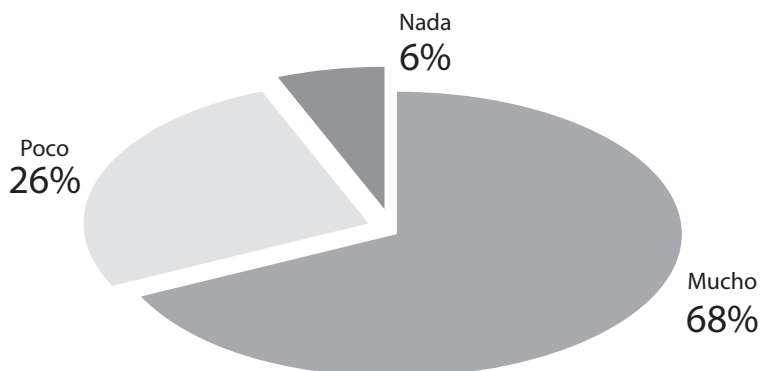


Fuente: Elaboración propia.

## 2. Riesgo de actuaciones inadecuadas o ilícitas en el proceso de arrendamiento de inmuebles - conocimiento de situaciones irregulares en el proceso de arrendamiento de inmuebles.

De acuerdo a la experiencia de las jefaturas, el 68% de ellos considera que se favorece mucho la realización de actuaciones inadecuadas o ilícitas durante el proceso de arrendamiento de locales, situación que lo confirma un 43% que manifestó haber tenido conocimiento de situaciones irregulares en el proceso de inmuebles. Asimismo, dentro de los hallazgos encontrados en la entrevista realizada al titular de la Unidad de Auditoría Interna, él manifestó que conoce de auditorías internas que señalan irregularidades en el proceso de arrendamiento de locales.

**GRÁFICO 8. Riesgo de actuaciones inadecuadas o ilícitas, de acuerdo a jefaturas policiales**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 9. Conocimiento de situaciones irregulares o ilícitas, de acuerdo a jefaturas policiales**



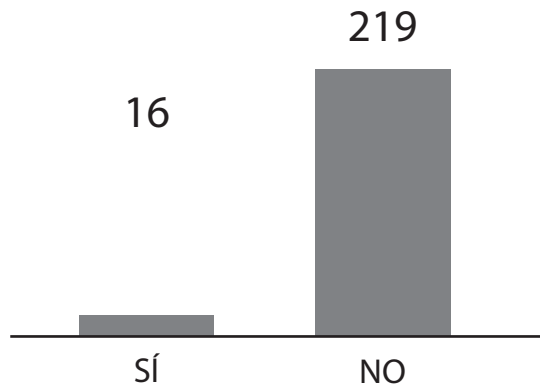
Fuente: Elaboración propia.



### 3. Espacio físico adecuado para albergar al personal – contagio de enfermedades transmisibles en el trabajo

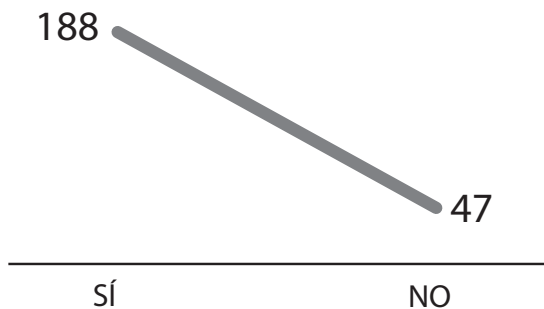
Es previsible que una unidad policial que no cuente con el espacio físico adecuado para albergar al personal policial, no tenga condiciones para el desenvolvimiento del talento humano en las actividades que le corresponden, tal como lo manifiesta el 93% del personal encuestado; quienes afirman que ello les genera hacinamiento y los expone irremediamente a contraer enfermedades transmisibles en el interior de las unidades, tales como gripes, diarreas, infecciones de la piel, conjuntivitis, paludismo y dengue; entre otras.

**GRÁFICO 10. Valoraciones del personal encuestado (nivel básico) sobre la idoneidad del espacio físico en la PNC**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 11. Oportunidad para contraer enfermedades transmisibles en las instalaciones policiales, valoraciones hechas por el personal encuestado (nivel básico)**

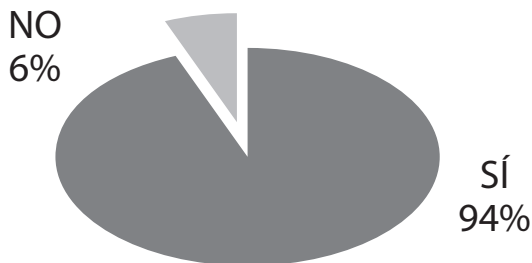


Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Afectación en la motivación del personal – labor policial eficiente a la población.

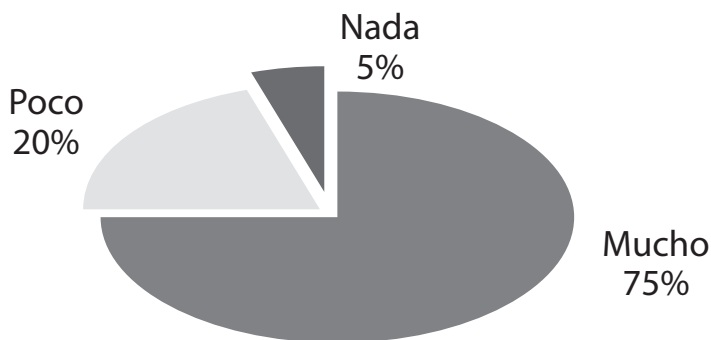
Mediante los resultados de los instrumentos aplicados al personal policial del nivel básico, se constató que al no contar con espacios adecuados en las unidades policiales, se afecta directamente la motivación del personal, como lo confirma el 94% de los consultados, situación que incide mucho en el desempeño eficiente de la labor policial (75%), lo cual repercute en desempeñar labores de manera eficiente en cumplimiento de la misión y la atención integral a la ciudadanía. Se establece entonces que las instalaciones inadecuadas afectan directamente la motivación del personal y genera un desempeño deficiente de la labor policial a la población.

**Gráfico 12. Afectación de la infraestructura en la motivación policial, sentida por el personal encuestado (nivel básico)**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 13. Valoraciones del personal encuestado (nivel básico) sobre la relación entre infraestructura y eficiencia de la labor policial**



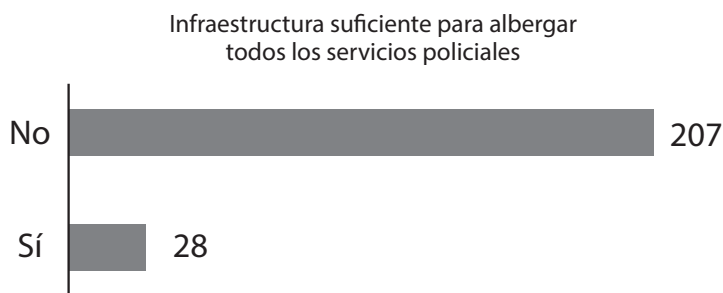
Fuente: Elaboración propia.

## 5. Infraestructura suficiente para albergar todos los servicios policiales - traslado a otra ciudad para trámite – falta de servicios policiales para el trámite.

En la medida en que la infraestructura policial no sea adecuada y suficiente para albergar todos los servicios policiales que se le brindan a la ciudadanía, las personas tendrán la necesidad de trasladarse a otras ciudades para solventar los trámites o solicitudes policiales que requieran, lo cual les causa pérdida de tiempo, incremento en los gastos, incomodidad e insatisfacción en el servicio que brinda la institución; generando al final un deterioro en la percepción del servicio que brinda la institución.

Lo anterior está sustentado en los resultados de las encuestas realizadas al personal policial y a personas que han solicitado servicios policiales en las unidades, ya que el 88% del personal manifiesta que las unidades donde laboran no poseen la infraestructura adecuada y suficiente para albergar todos los servicios policiales y casi la mitad de las personas particulares entrevistadas que solicitan servicios policiales, manifiestan que han tenido que trasladarse a otra ciudad para realizar sus trámites, señalando en un 65% que el motivo por el que han tenido que ir a otra ciudad es que en la localidad donde residen, no existen dependencias policiales que atiendan su solicitud.

### GRÁFICO 14. Valoraciones del personal encuestado (nivel básico) sobre la suficiencia de infraestructura para albergar todos los servicios policiales



Fuente: Elaboración propia.

### GRÁFICO 15. Información de ciudadanos usuarios de servicios policiales sobre la necesidad de trasladarse a otra localidad para completar trámites



Fuente: Elaboración propia.

### GRÁFICO 16. Razones de usuarios de servicios policiales que tuvieron que trasladarse de localidad para realizar trámites

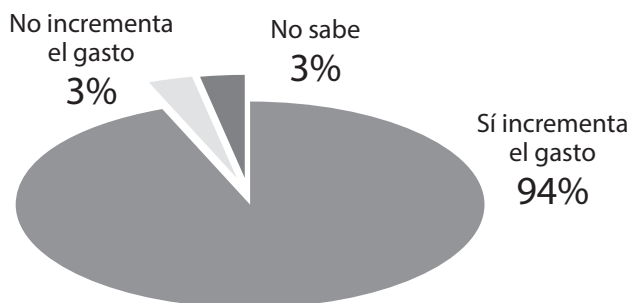


Fuente: Elaboración propia.

### 6. Incremento de gastos de arrendamiento

Como lo manifiesta el 94% de las jefaturas encuestadas, la necesidad de alquilar inmuebles para el funcionamiento de la institución, le ocasiona un incremento en los gastos del presupuesto asignado y al revisar el hallazgo en el cual se establece que del presupuesto asignado a la institución policial la mayor parte es utilizada para el rubro de remuneraciones, y que por el contrario, el porcentaje para el rubro de adquisición de bienes y servicios es mínimo; se evidencia que no hay alternativas para dotar de infraestructura propia y adecuada a la institución policial, así lo ratifica el 89% de las jefaturas encuestadas (ver Gráfico 6) al afirmar que la falta de una política estatal incide mucho en la deficiente organización y administración policial.

### GRÁFICO 17. Valoraciones de jefaturas policiales ¿Necesidad de arrendar inmuebles incrementa el gasto en la PNC?



Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo VI. Análisis general de datos

El propósito del presente trabajo ha sido explorar los efectos que tiene el hecho de que la Policía Nacional Civil no posea infraestructura propia y adecuada, en la atención integral a la ciudadanía, en las condiciones necesarias para el desempeño eficiente del trabajo por parte del personal policial y en la administración y organización de la misma institución. Se partió del conocimiento empírico que el equipo de investigación tenía sobre el tema y ello permitió identificar algunos elementos de análisis como: Las causas que originaron este problema y su evolución a medida que la institución crecía con la conformación de nuevas unidades, con el incremento en el número de policías, con la falta de política estatal en el cumplimiento de las instrucciones referidas a la transferencia de infraestructura policial en los Acuerdos de Paz, la pobre asignación de presupuesto para la obtención de infraestructura propia, la desmotivación que todo esto causa en el personal policial y cómo esto afecta el desempeño efectivo de sus funciones laborales en beneficio de la ciudadanía que solicita sus servicios.

Es así como se plantearon tres hipótesis generales que suponían respuestas probables del impacto que todo lo anterior provoca en la institución de manera general, el personal policial y la ciudadanía.

En cuanto a los hallazgos y su análisis, la ausencia de una política de Estado para la adquisición de una infraestructura propia y adecuada para la PNC, es señalada por el 97% de los jefes policiales, en concordancia con la hipótesis específica 1, debido a que desde su creación en 1992, esta institución ha carecido del apoyo del Gobierno central para este rubro tan importante; asimismo, se recalca con un 89% que esta carencia ha incidido de manera significativa en la deficiente organización y administración en la institución. Las jefaturas están conscientes que la existencia de una política de Estado para este rubro en la PNC, es una de las necesidades primordiales para la administración y la organización eficiente.

Ante la falta de una política estatal definida para la obtención de una infraestructura propia y adecuada para la institución policial, la Policía ha establecido dentro de su Plan Estratégico Institucional 2009-2014, una línea estratégica orientada a gestionar y mejorar la infraestructura policial, la cual hasta el momento no ha sido efectiva y no se estima que pueda resolver por sí sola el problema de la carencia de infraestructura propia y adecuada para la institución.

Tomando en cuenta que el PEI 2009-2014 está por finalizar, la situación crítica de infraestructura persiste y contrario al objetivo planteado en esta línea estratégica, esta problemática se ha agudizado, debido a que ante la dinámica delincinencial y otras necesidades, se siguen creando unidades

policiales que necesitan infraestructura adecuada para su funcionamiento y, a criterio de los encuestados (97%), esta acción operativa del PEI, no es suficiente para resolver el problema.

Es importante señalar que para el total de jefes encuestados (100%), la única opción que encuentran al momento de albergar personal en unidades tanto de antiguas como de reciente creación, es la de alquilar inmuebles, y no se propone otra alternativa para resolver esta problemática. Dicha situación se agrava según el 94% de los encuestados, ya que el presupuesto asignado para pagos de arrendamientos incrementa el gasto de la institución año con año, limitando los recursos que pudieran ser utilizados en otras áreas para el beneficio de las tareas de seguridad encomendadas.

La mayoría de jefes policiales (94%) desconoce la existencia de disponibilidad presupuestaria para la obtención de infraestructura propia y adecuada en la Policía, asimismo, también desconocen si existe flexibilidad u oportunidad en el presupuesto nacional para proyectos de inversión pública para este rubro.

El 94% de las jefaturas encuestadas están conscientes de la necesidad de incrementar el presupuesto a la institución policial para atender el problema de la carencia de infraestructura propia y adecuada, fomentar bienestar al personal y mejorar la atención a la ciudadanía; pero a la fecha no se ha hecho ninguna propuesta al Ejecutivo para justificar un incremento del presupuesto para este rubro, y tampoco existen señales que esto se pueda planificar a mediano y largo plazo.

Es importante hacer notar que el 66% de las jefaturas consultadas afirman no conocer la existencia de un documento que regule el proceso de arrendamiento de inmuebles y locales en la PNC, situación que se vuelve indispensable ya que son ellos mismos los que según el titular de la División de Infraestructura de la institución, hacen una propuesta operativa de los inmuebles que necesitan para albergar a sus unidades policiales, propuesta que en muchos casos es la determinante para el arrendamiento de los inmuebles solicitados; a pesar de esto, de los mismos jefes que dicen conocer la existencia de ese instrumento, el 80% manifiesta dudas sobre la transparencia del proceso, dejando un margen para el favorecimiento, injerencias de diversas índoles y otras prácticas inadecuadas, por supuesto, si se investigan y procesan; esto concuerda con la afirmación del 68.6% de los encuestados en el sentido de que el proceso de arrendamiento de inmuebles que se ha dado en la Policía Nacional Civil, desde la creación hasta la actualidad, favorece el riesgo de actuaciones inadecuadas o ilícitas.

En relación al mismo tema abordado en las hipótesis y en los comentarios anteriores, casi la mitad (43%) del personal de jefes encuestados, manifiesta que ha tenido conocimiento de actuaciones en el proceso de arrendamiento de inmuebles que podrían ser catalogadas como inadecuadas; pero lamentablemente, un 97% manifiestan que no han tenido conocimiento de resultados de controles internos o externos (auditorías) que señalen o procesen esas irregularidades.

Es importante tomar en cuenta el planteamiento de Gino Costa, basado en un informe del Congreso de los Estados Unidos, donde cita que la Fuerza Armada a pesar de contar con capacidad instalada ociosa, no la proporcionó a la nueva Policía Nacional Civil, no obstante que estuvo contemplado en la Ley Orgánica de la PNC en ese momento; es decir, era un instrucción establecida en la normativa vigente. Según el criterio del 100% de los encuestados, se puede afirmar entonces que ha faltado una verdadera política estatal, obligando a la institución policial a tener que arrendar locales o inmuebles que no cuentan con condiciones adecuadas para funcionar verdaderamente como unidades policiales, lesionando con ello el bien jurídico de los que laboran en la Policía, a tener un lugar digno para realizar su trabajo en óptimas condiciones y, por consiguiente, afectando a la población y sometiendo a la institución a realizar gastos millonarios. Según los comentarios hechos por los encuestados, lo anterior puede tener varias causas que van desde una falta de voluntad política y una pobre o mínima gestión de adquisición de inmuebles, hasta beneficios personales para ciertos grupos de poder.

Es importante mencionar que en su momento, la creación de una nueva Policía Nacional Civil, podía causar algún tipo de amenaza a grupos de poder de esa época, lo cual queda evidenciado con la asignación presupuestaria que se dio en la etapa de transición posterior a los Acuerdos de Paz; es decir, haber destinado en el año de 1992, 77 millones para la Policía Nacional (en etapa de desmovilización) y asignar 45 millones a la incipiente PNC, es un dato sobresaliente, ya que los comentarios del 68% de los encuestados afirman que la poca asignación del presupuesto para la PNC, tuvo un interés particular de obstaculizar su funcionamiento.

No menos importante en la actualidad, es el hecho de no tener o no contemplar una asignación presupuestaria para el rubro de adquisición de inmuebles propios y adecuados, una realidad que se ha visto y vivido a través de la historia de la Policía Nacional Civil.

El argumento sobre lo antes planteado, tiene su base en las diferentes opiniones de jefes encuestados ya que el 68% afirma que la falta de asignación presupuestaria para este rubro obedeció a la intención de no con-

vertirla en una institución permanente y que existieran márgenes para señalarla como ineficiente en las tareas encomendadas para garantizar el orden y la tranquilidad ciudadana.

En concordancia con la hipótesis específica donde se planteó que las instalaciones donde labora el personal de la Policía Nacional Civil no son adecuadas para un desempeño eficiente, el 92% de los encuestados lo ratifica, lo que a la vez supone que el resultado del trabajo realizado podría ser deficiente a pesar del empeño que el personal policial le imprima a su tarea.

Lo inadecuado de las instalaciones no solo afecta el desempeño laboral, sino además, el desarrollo de las actividades personales de los policías, debido a que tanto las áreas para el descanso, recreación, las necesidades fisiológicas y de alimentación, las califican como malas con un 61%, 66%, 72% y 58% respectivamente. Todo esto influye en la motivación del personal, puesto que un personal que ha tenido un mal descanso, que no tiene un lugar digno donde hacer sus necesidades fisiológicas, donde tomar sus alimentos y espacios para relajarse después de largas jornadas laborales en las que ha tenido que tratar todo tipo de problemas, con personas que han sido víctimas, con delincuentes e incluso con sus mismos jefes y compañeros; muy probablemente se sentirá desmotivado, como lo confirma el 94% del personal encuestado al decir que las instalaciones afectan su motivación personal. El resultado de realizar las labores policiales en instalaciones inadecuadas y la desmotivación del personal por la falta de espacios dignos, tanto para el desempeño de sus labores como el desarrollo de sus actividades personales, inciden mucho en brindar una atención deficiente a la ciudadanía, como lo refleja el 75% de los encuestados.

Al analizar las respuestas proporcionadas por el personal encuestado del nivel básico, en la cual se les consultó entre otras cosas, aspectos relacionados con las instalaciones donde desempeñan su trabajo, se pudo corroborar que el 75% del personal es del criterio que es urgente e imprescindible contar con instalaciones adecuadas para desempeñar de mejor manera el trabajo policial asignado y en esta medida poder brindar una atención de calidad a la ciudadanía. Esto tiene una estrecha relación con aspectos de infraestructura a mejorar en las unidades policiales, ya que el 78%, el 91% y el 82.5% califica la iluminación, la ventilación y los techos respectivamente, como mala y regular; asimismo, el 67%, el 54% y el 63% califica los espacios físicos, el área de estacionamiento y los drenajes como malos.

Es importante destacar que el personal encuestado (en casi el 60%) manifiesta que el área que utiliza del jefe es la que tiene mejores condiciones físicas de infraestructura, generando con ello descontento entre el perso-



nal policial, debido a que el personal encuestado considera que las de peor condición física de infraestructura son las áreas que utiliza el personal operativo, entre ellas: Los dormitorios con un 28%, los baños con un 16% y un 20% considera que todas.

Como se puede evidenciar, las respuestas son muy claras y contundentes en afirmar que condiciones mínimas para lograr un desempeño eficiente, no le son proporcionadas al personal policial.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que es necesario que se mejoren las instalaciones de las dependencias policiales y que se invierta en adecuarlas a la función que desempeña la Policía, puesto que en los últimos años no se ha visto mayor inversión en la adquisición de inmuebles propios para la institución policial y, por el contrario, deberían realizarse esfuerzos a nivel de política estatal y política institucional, para trabajar en conjunto y poder contar con una infraestructura sólida para la Policía, siendo importante resaltar que una mala infraestructura institucional perjudica y repercute en una clara afectación al personal que labora en la institución pero, sobre todo, a la población que es a quien se debe la institución.

La opinión del 94% del personal básico, es que las instalaciones policiales no tienen el espacio físico adecuado para albergar el personal, situación que es el factor común para las unidades de seguridad pública: Delegaciones, subdelegaciones y puestos (que son la mayoría). A pesar de haberse dado la instrucción en el PEI sobre la acción de implementar un plan de inversión y adquisición de infraestructura propia para la institución y establecer un modelo de infraestructura que responda a las necesidades del servicio y del personal, todavía no se han cumplido, pese a que en teoría, debería haberse dado por concluido en diciembre de 2014. Esto es preocupante para el personal especialmente del nivel básico, que es el que en mayor proporción ocupa espacios físicos en las unidades, ya que no hay por el momento una alternativa que pueda empezar a disminuir este problema, por el contrario, a medida que se crean unidades en la institución atendiendo lineamientos de las distintas administraciones, el problema se agudiza y es notoria la falta de planificación por parte de las autoridades.

El hecho de que año tras año se dan situaciones de emergencia que requieren contar con el 100% del personal asignado, empeora la situación, ya que esto implica albergar a personal que llega a brindar apoyo en actividades como: Semana Santa, fiestas patronales (especialmente las de San Salvador, Santa Ana y San Miguel), período navideño y de fin de año, así como situaciones como elecciones y desastres naturales, entre otros, según lo expresado por casi el 100% de los encuestados.

Otra situación apremiante es el hecho que casi el 90% del personal encuestado manifiesta que en las unidades policiales no existen servicios sanitarios diferenciados para el público y el personal policial. Resulta penoso el hecho de que no exista este espacio tan básico para las personas que solicitan servicios policiales, situación que garantizaría una atención efectiva y digna a la ciudadanía.

La línea estratégica N° 9 de la Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021, firmada el 9 de septiembre del 2011 por el director general, expresa lo siguiente: “Garantizar que la infraestructura, mobiliario, vestuario y equipo policial ofrezca condiciones apropiadas a las necesidades, características y medidas antropométricas diferenciadas de hombres y mujeres que laboran en la institución, incluidas aquellas situaciones particulares como la discapacidad y el embarazo”; además en su desarrollo continúa:

*“Las instalaciones policiales que albergan las dependencias policiales del país, deberán disponer de condiciones, tanto de espacio, de accesibilidad arquitectónica, y de servicios básicos, para dar acogida adecuada, al personal, particularmente las áreas de descanso (dormitorios) se organizarán por separado conforme a las necesidades de hombres y mujeres en función de garantizar el derecho a la privacidad”.*

No obstante el texto recién citado, a más de dos años y medio de haberse firmado, esto no se ha implementado. Por ejemplo, en puntos tan básicos como el hecho que las unidades policiales posean servicios sanitarios diferenciados para hombres y mujeres, en esta investigación se evidenció que el 72.3% de los encuestados manifestó no contar con servicios sanitarios diferenciados en su puesto laboral, el cual es un porcentaje muy importante que refleja la situación descrita anteriormente, a pesar que el número de personal femenino ha venido en aumento en los últimos 5 años. Igual de preocupante es que el porcentaje de encuestados que considera que las instalaciones de las unidades policiales no cuentan con las condiciones necesarias para las actividades laborales de convivencia de las mujeres, el cual es aún mayor ya que alcanza un 89%.

Asimismo, en el marco de la línea estratégica N° 9 del PEI 2009-2014, denominada “Promoción y desarrollo de las mujeres”, en su actividad operativa 9.2 “Promoción de la equidad de género”, y la actividad específica 9.2.4 “Garantizar condiciones de infraestructura adecuadas para personal femenino en armonía con las políticas de género”; se ejecutó un “Plan de adecuaciones de infraestructura policial, para el personal femenino”, que finalizó en diciembre de 2012, del cual fue responsable la Subdirección de Administración y Finanzas; sin embargo, esta ejecución quedó con ciertas falencias muy marcadas en las distintas sedes policia-

les. El hecho es que a pesar de los diferentes planes que ha elaborado la institución en esta área, los objetivos se siguen incumpliendo al no desarrollar plenamente las líneas de trabajo que se plasman en ellos.

Además, se constató que en las instalaciones policiales, las adecuaciones en infraestructura para personas con discapacidades físicas que laboran en ellas, o las que solicitan servicios policiales, son casi inexistentes, según lo demuestra el resultado de la encuesta referente a este tema con un 93.2%; por tanto, se puede deducir que las adecuaciones mínimas necesarias, tanto para el tema de equidad de género como para personas con discapacidad física, no son prioritarios al momento de desarrollar y poner en práctica lo que está plasmado en los diferentes planes y, por el contrario, el hacinamiento de personal en las diferentes unidades se ve agravado según lo demuestra la incidencia de enfermedades transmisibles contraídas en las unidades policiales, el cual asciende a un 80% que afirma haberlas contraído en el interior de las unidades policiales.

La infraestructura inadecuada para la función policial también afecta en la atención integral y digna del cliente externo, pero también del cliente interno, primero porque actualmente la mayoría de las instalaciones policiales no posee adecuaciones para el desenvolvimiento y atención a personas con discapacidad que trabajen en la institución o, más aun, para las personas particulares con alguna discapacidad física que solicite servicios policiales como lo evidencia la afirmación del 93.2% del personal encuestado, esta situación riñe con los estándares internacionales para la atención integral a este tipo de personas; segundo, porque debido a que la mayoría de las instalaciones son pequeñas, principalmente las casas de habitación para familias en zonas populares, no tienen los espacios para albergar todas las dependencias necesarias para la atención integral en un solo punto de las necesidades de la ciudadanía, teniendo que disgregar servicios y obligando a las personas a ir a diferentes dependencias para resolver sus problemas o solicitudes como lo evidencia las respuesta del grupo encuestado al afirmar que en el 88% de las unidades donde laboran, no tienen espacio suficiente para albergar todos los servicios policiales, situación que como se ha establecido anteriormente afecta para brindar una mejor atención a la ciudadanía, según la opinión del 87% del personal policial.

## Capítulo VII. Propuesta de solución al problema investigado

### 1. Árbol de medios y fines para la solución del problema

Considerando el impacto que genera la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil y sus repercusiones en el desarrollo organizacional, territorial y la atención integral a la ciudadanía; es importante implementar las propuestas y acciones pertinentes a fin de reducir los costos presupuestarios en arrendamiento de inmuebles para el funcionamiento de la institución, de mejorar el clima organizacional y laboral del talento humano, garantizando un entorno laboral digno para el personal policial y, con ello, mejorar la atención integral a la ciudadanía.

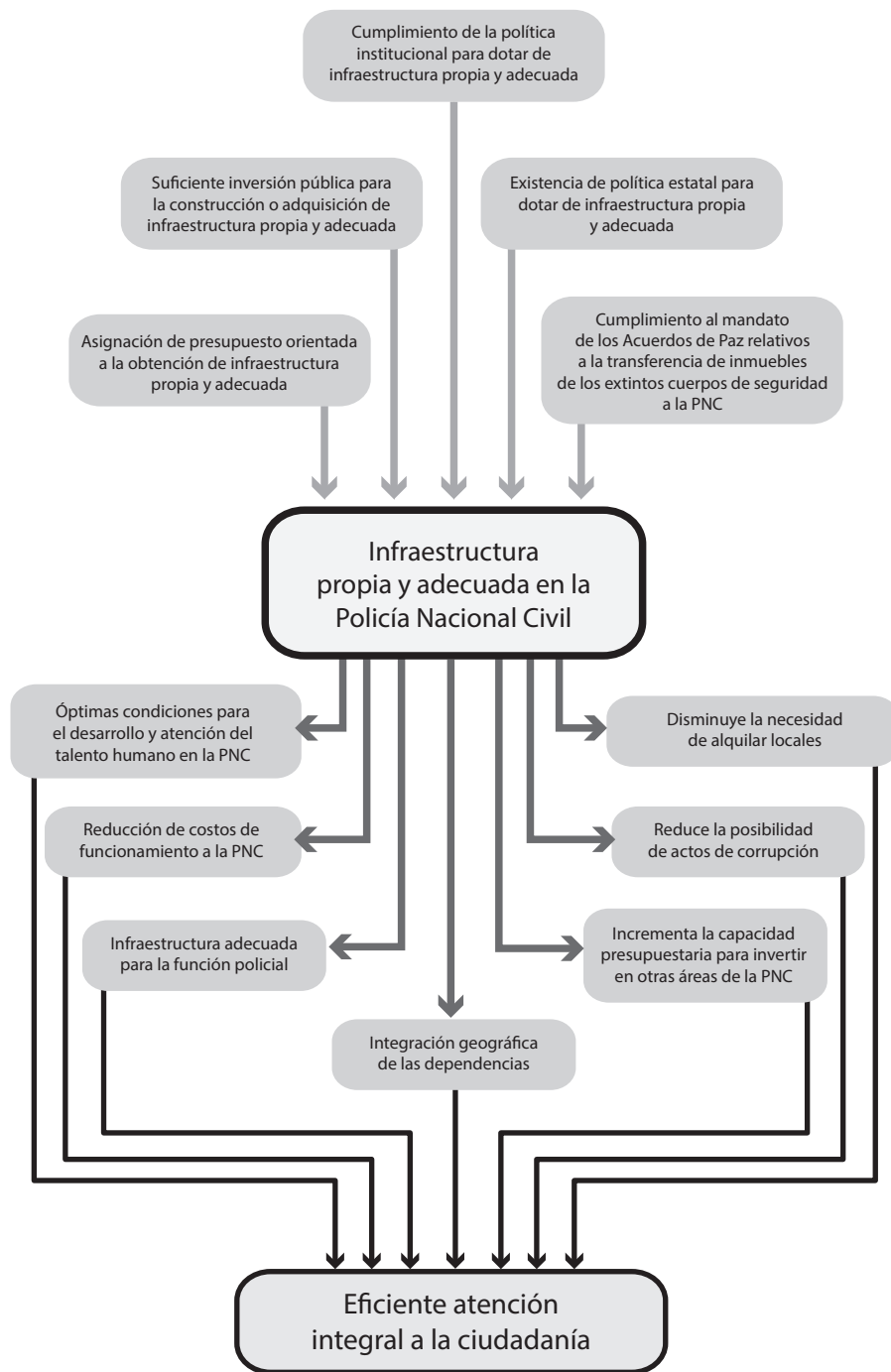
En vista de la magnitud del problema, se ha considerado que las soluciones deben ser abordadas desde los más altos niveles de conducción, por lo tanto, se hacen las siguientes propuestas a las instituciones gubernamentales para gestionar e impulsar cambios sustanciales y necesarios, tanto a mediano como a largo plazo y se le da prioridad a la solución de este problema no solo de forma institucional sino con visión de país (Ver página opuesta).

### 2. Propuestas

#### A. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

- i. Elaborar propuesta para gestionar el cumplimiento de la disposición de la Subcomisión Policial de la Comisión para la Consolidación de la Paz, la cual se incorporó a la Ley Orgánica de la Policía en el artículo 63, relativa a la transferencia de inmuebles de los extintos cuerpos de seguridad a la presidencia de la República para que fueran entregados a la PNC.
- ii. Elaborar e impulsar una propuesta de creación de una política estatal para dotar de infraestructura propia y adecuada a la institución policial.
- iii. Impulsar proyectos de inversión pública orientados a la obtención y construcción de infraestructura propia y adecuada para la función policial.
- iv. Gestionar la asignación anual de partida presupuestaria exclusiva para el rubro de adquisición y construcción de infraestructura propia en la

**FIGURA 2. Árbol de medios y fines para la solución del problema**



Fuente: Elaboración propia.

Policía Nacional Civil, con fondos del Gobierno de El Salvador y de la cooperación internacional.

## **B. Dirección General de la Policía Nacional Civil**

- i. Solicitar la elaboración de un diagnóstico del estado de los inmuebles de los antiguos cuerpos de seguridad que fueron transferidos a la Fuerza Armada, que puedan ser viables a la fecha para la función policial y enviarlo al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública para su gestión.
- ii. Establecer en el Plan Estratégico Institucional, una línea exclusiva para la obtención, construcción y mejora de infraestructura propia y adecuada en la institución policial.
- iii. Formulación de cartera de proyectos de inversión pública a mediano y largo plazo para la obtención y construcción de infraestructura propia y adecuada para la Policía Nacional Civil.
- iv. Elaborar propuesta de incremento anual en el presupuesto para la creación de partida presupuestaria exclusiva para la adquisición y construcción de inmuebles con fondos del Gobierno de El Salvador y de la cooperación internacional.
- v. Gestionar con las instituciones gubernamentales, municipales y privadas; la transferencia por cualquier medio legal, de inmuebles o edificios que puedan ser utilizados como unidades policiales.
- vi. Creación de comisión de alto nivel para la gestión de financiamiento de organismos de cooperación internacional y privados para la construcción de infraestructura propia de la Policía Nacional Civil.
- vii. Revisión y reestructuración de instrumentos que regulan el proceso de arrendamiento de locales en la institución, con el objetivo de corregir inconsistencias encontradas en auditorías internas.
- viii. Girar instrucciones y lineamientos a Inspectoría General y Unidad de Auditoría Interna para que supervisen los procesos de arrendamientos que realiza la PNC.

## Capítulo VIII. Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

- A. La carencia de infraestructura propia y adecuada para la función policial tiene origen desde la creación de la Policía Nacional Civil en los Acuerdos de Paz, al no dotarla con los inmuebles que pertenecían a los antiguos cuerpos de seguridad.
- B. La falta de una política estatal desde su creación hasta la fecha, para garantizar a la institución policial de infraestructura propia y adecuada, agravó el problema ante el crecimiento institucional.
- C. La falta de infraestructura propia, ha generado gastos significativos del presupuesto de la institución, que han crecido históricamente, sin haberse encontrado alternativas permanentes, viables y concretas de solución.
- D. Las inadecuadas instalaciones para la función policial han contribuido a desmejorar el clima laboral y organizacional, al no contar con los espacios y condiciones mínimos requeridos para realizar sus tareas laborales y personales; aumentando los niveles de desmotivación en el personal de la institución.
- E. Los procesos de arrendamientos de inmuebles que se han realizado en la Policía Nacional Civil como respuesta a la falta de infraestructura propia; a pesar de estar regulados en un instrumento administrativo, han permitido que se den irregularidades o actuaciones inadecuadas; las cuales han sido señaladas en resultados de auditorías internas.
- F. Las instalaciones con mayores deficiencias en cuanto a condiciones y espacios adecuados para la función policial y personal son las que utiliza el personal básico, principalmente en las áreas de dormitorios y baños; contrario a las instalaciones utilizadas por las jefaturas.
- G. Por la magnitud del problema sobre la carencia de infraestructura propia y adecuada en la Policía Nacional Civil, una acción operativa como la establecida en el Plan Estratégico Institucional 2009-2014, no es suficiente para resolverlo.
- H. La disgregación de los servicios policiales debido a la falta de instalaciones idóneas y con espacios suficientes para albergar a todas sus dependencias, genera incomodidad a un buen porcentaje de la población al tener que trasladarse a diferentes unidades para realizar sus trámites o solicitudes.
- I. A pesar de las deficiencias en las instalaciones policiales y a la desmotivación que esto genera, todavía el personal policial hace su mayor esfuerzo para atender las necesidades de la población de la mejor manera posible.

## 2. Recomendaciones

- A. Realizar diagnóstico sobre la infraestructura de la Policía, para conocer a fondo y detalladamente la crítica condición que tiene la institución, en cuanto al desarrollo territorial de sus dependencias.
- B. Revisar experiencias de policías de la región respecto a la obtención de infraestructura propia para la función policial y que se tomen en cuenta para la elaboración de propuestas a realizar.
- C. Elaborar estrategias para dotar a la institución de infraestructura con espacios adecuados para la función policial, tomando en cuenta las políticas de equidad e igualdad de género, así como también la atención a personas con discapacidad.
- D. Garantizar que en los procesos de construcción o arrendamiento de locales para la Policía, estos tengan los espacios y condiciones apropiadas y cumplan los estándares técnicos nacionales e internacionales sobre infraestructura laboral.
- E. Revisar por parte de la Unidad Jurídica la situación legal de los inmuebles que han sido proporcionados en diferentes modalidades a la institución policial, con el objetivo de legalizarlos y garantizar que formen parte del patrimonio institucional.
- F. Elaborar un plan para darle el mantenimiento preventivo, correctivo adecuado y permanente a las instalaciones policiales, con el propósito de garantizar la vida útil de los inmuebles utilizados y mejorar el bienestar policial.
- G. Garantizar que la obtención y tenencia de infraestructura propia y adecuada sea una política institucional semejante a la política de equidad e igualdad de género.
- H. Garantizar que el destino de los fondos de la cooperación internacional para infraestructura policial, sea utilizado en la obtención y mejoramiento de locales policiales en beneficio directo del personal y de la ciudadanía; y no para otros fines como la construcción de bartolinas policiales, entre otros.
- I. Que la comisión especial para la obtención de infraestructura policial, realice las gestiones con diferentes instituciones públicas o privadas como: FOSAFI, FSV, instituciones bancarias y empresas constructoras, entre otras; con el fin de hacer evaluación de inmuebles que cumplan los requisitos mínimos para utilizarlos en funciones policiales.
- J. Elaborar diseño de estandarización de las instalaciones policiales según nivel jerárquico (delegación, subdelegación y puesto), orientado a la gestión por procesos, garantizando la atención integral del ciudadano, la función policial y las medidas de protección entre personal, víctimas y victimarios.



## Bibliografía

Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México y El Caribe (2013). Anuario Estadístico Regional Policial 2011-2012. San Salvador, El Salvador.

Banco Mundial. 2012. El Salvador: Estudio Institucional y de gasto público en seguridad y justicia. 2012. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Göthner, K. C., & Rovira, S. (2011). Impacto de la infraestructura de la calidad en América Latina: instituciones, prácticas y desafíos para las políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.

Costa, G. (1999). La Policía Nacional Civil de El Salvador (1991-1997). San Salvador: UCA Editores.

Checchi and Company Consulting (2009). Diagnóstico organizacional de Policía Nacional Civil. Programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia. San Salvador. El Salvador.

PNC. (2010). Plan estratégico institucional 2009-2014., Policía Nacional Civil. San Salvador, El Salvador.

PNC. (2013). Política Institucional de Equidad e Igualdad de Género de la Policía Nacional Civil 2011-2021. Segunda edición. San Salvador, El Salvador.

## Tesis consultadas

Moreno, F., Peñate, O. y Roque, R. (2013). Gestión del talento humano y personal con discapacidad de la Policía Nacional Civil (Tesis del segundo curso de ascenso a subcomisionado). Academia Nacional de Seguridad Pública: El Salvador.

## Anexo A. Comentarios y recomendaciones realizadas por policías encuestados

### Comentarios del personal encuestado del nivel básico

A continuación se presentan los comentarios y recomendaciones más frecuentes en la zona metropolitana:

- Gran parte del personal policial recomendó que la Policía adquiriera locales propios, para que el dinero invertido en el alquiler de los mismos sirva para proporcionar más recursos a la institución, además muchos expresaron su descontento con las áreas de descanso, piden que se brinde un mayor número de colchonetas, ya que muchas veces les toca dormir en el suelo.
- Piden que se mejoren las áreas conocidas como “chalet”, ya que siempre se mantienen sucios y representan un riesgo a la salud del personal.
- Se pide que la distribución del mejoramiento de infraestructura sea uniforme y no solo en donde laboran oficiales del nivel ejecutivo o superior.
- Uno de los puntos más fuertes en la encuesta es que las condiciones de los servicios sanitarios son precarias, piden un mejoramiento en esta área de carácter urgente, ya que todo el personal hace uso de ellos y se vuelven susceptibles de contraer algún tipo de enfermedad debido a las condiciones insalubres en la que se mantienen.
- El personal expresa su inconformidad con este tipo de encuestas ya que siempre quedan en eso, una encuesta, nunca dan solución a los problemas que se encuentran; por eso demandan la pronta solución de todos los problemas observados.
- También hacen un llamado a que se dote a la institución de mayores recursos, mejora de salarios, mejora de logística, mejores áreas de descanso, incentivos, todos encaminados para dar una mejor atención a la población.

De acuerdo a las observaciones proporcionadas, de manera general, por las personas que laboran en el nivel básico de la Policía Nacional Civil, los aspectos a mejorar son muchos, pero pueden resumirse en el deterioro en la infraestructura y el malestar que estas condiciones les causan. La mayoría se ve afectada por las brechas de condiciones que observan con respecto a sus superiores, puesto que estos permanecen en mejores espacios que ellos, además, les conduce a hacer conjeturas sobre las prioridades de

inversión del presupuesto, que es en ese estrato donde ellos presumen se invierte. En resumen, se muestra a continuación una lista sobre las quejas que los agentes (en su mayoría) han hecho sobre las instalaciones donde trabajan:

- Incomodidad en las áreas de descanso. El espacio que se utiliza como área de descanso (dormitorios) no es suficiente para albergar camas, catres y/o colchonetas para sus usuarios, lo que imposibilita el descanso pleno de estos.
- Malas condiciones de servicios sanitarios. En su mayoría, no cuentan con baños diferenciados para personas particulares y personal policial, y en algunas ocasiones, tampoco hay baños diferenciados para hombres y mujeres, lo que propicia el ambiente de inseguridad e incomodidad. Por otro lado, la falta de limpieza hace de estos un lugar insalubre para sus usuarios.
- Instalaciones en mal estado. Algunos techos se encuentran deteriorados, contienen goteras y varios espacios que no protegen de la intemperie; debido a esto, en verano, el polvo se filtra con facilidad, lo cual ocasiona enfermedades respiratorias, mientras que en invierno, pueden ser comunes las inundaciones de locales.
- Ventilación. Constantemente se ven incomodados por la falta de aire acondicionado en ciertas áreas de trabajo, en donde el espacio es muy reducido y alberga una gran cantidad de personal. Por otro lado, hay espacios que sí poseen el sistema de aire acondicionado, pero este suele estar averiado o no tiene buen funcionamiento debido a la falta de mantenimiento.
- Falta de mobiliario y equipo de trabajo. Aunque no forma parte de la infraestructura como tal, es muy necesario para el buen desempeño del trabajo el tener inmobiliario y equipo adecuado para labores específicas. Expresan que falta, en cantidad suficiente, cierto equipo de oficina, como fotocopiadoras, computadoras, papelería, sillas ergonómicas y en buen estado. También equipos policiales como radios de comunicación, municiones, transporte, mantenimiento del transporte, entre otros.
- Mala distribución del área. Las instalaciones se podrían mejorar de manera que se le diera más espacio a las áreas que son utilizadas por más personas, tanto personal policial como particulares que hacen uso de las instalaciones para trámites relacionados con dicha institución, sin embargo, esto no es posible debido a que la infraestructura no es propia.

De manera general, la petición de parte del personal de trabajo es que haya una mayor preocupación para la mejoría de las condiciones de nivel básico (siendo este el estudiado), que se elabore un presupuesto para la adquisición de infraestructura propia, la cual se pueda modificar y emplear para los usos que más convengan a los usuarios. También hay una encarecida petición en la rotación de los jefes y grupos de trabajo, pues de esta manera, se podría obligar a obviar la rutina que no permite al personal crecer o ver más allá de su espacio. Además, la constante inspección de los puestos de trabajo, así como de su mobiliario y equipo, permitirá propiciar el mantenimiento de estos y así lograr una mejora.