



LUCES Y SOMBRAS EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR TRAS LOS ACUERDOS DE PAZ DE CHAPULTEPEC (1992-2017)

María Eugenia Bonilla¹, Jerónimo Ríos²

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Complutense

Resumen:

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar la transformación de la policía salvadoreña a partir de las implicaciones que tuvieron los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992. De este modo, se toma como tiempo de estudio los 25 años que transcurren entre 1992 y 2017, para así observar el nivel de transformación experimentado por la nueva Policía Nacional Civil. Haciendo uso de una profunda revisión legislativa y de diferentes entrevistas en profundidad, se analiza en concreto el alcance y significado de tres dimensiones en particular: la selección y formación policial, el grado de delimitación de la función policial y los fundamentos de la carrera policial. Así, si bien es cierto que se han conseguido importantes avances, es posible encontrar carencias y debilidades que, tras más de dos décadas, persisten de manera tan preocupante como irresoluta.

Palabras Clave: Acuerdo de Paz de Chapultepec, El Salvador, Policía Nacional Civil, profesionalización policial

Title in English: *Lights and Shadows in the Professionalization of the National Civil Police of El Salvador after the Peace Agreement of Chapultepec (1992-2017).*

Abstract:

The following article tries to analyze the transformation of the Salvadoran police from the implications of the 1992 Chapultepec Peace Agreements. In this way, the 25 years between 1992 and 2017 are taken as the period of study, in order to observe the level of transformation experienced by the new National Civil Police. Making use of an in-depth legislative review and different in-depth interviews, the article analyses in particular the scope and meaning of three dimensions in this transformation: police selection and training, the degree of delimitation of the police function and the foundations of the police career. Thus, while it is true that important progress has been made, it is possible to find shortcomings and weaknesses that persist, after more than two decades, in a way that is so worrying that it must be resolved.

Keywords: *Chapultepec Peace Agreements, El Salvador, National Civil Police, police professionalization.*

Copyright © UNISCI, 2021.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ María Eugenia Bonilla es Directora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. E-mail: < mbonilla566@unab.edu.co>

² Jerónimo Ríos es Investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: <jeronimo.rios@ucm.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-109>



1. Introducción³

Tras 12 años de conflicto armado, el Gobierno salvadoreño de Alfredo Cristiani suscribía los Acuerdos de Paz de Chapultepec, en enero de 1992, con la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Además de ponerse fin a una de las confrontaciones de mayor intensidad del continente latinoamericano⁴, con el Acuerdo se abogaba por promover la democratización del país⁵. Uno de los elementos más importantes era la transformación de las Fuerzas Armadas, la desaparición de los antiguos cuerpos de seguridad del Estado y la reestructuración del esquema de seguridad pública⁶. De este modo, se establecían los fundamentos básicos para la conformación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) entendida como una piedra angular del fortalecimiento democrático que debía desarrollarse en el país⁷. Además, se añadía la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), cuya función era la de seleccionar el personal policial y formarlo de acuerdo con una instrucción moderna y cívica, respetuosa de los Derechos Humanos y los principios democráticos.

Tras casi tres décadas desde entonces, más allá de los avances, es posible apreciar un balance deficitario respecto de los objetivos democratizadores que justificaron la aparición del nuevo orden policial⁸. Así, el siguiente trabajo tiene como objetivo analizar las características que han definido el proceso de profesionalización y democratización del cuerpo policial salvadoreño, tomando como tiempo de estudio los 25 años transcurridos entre 1992 y 2017. Particularmente, se abordan tres dimensiones específicas para ahondar en las luces y sombras que deja consigo la consolidación de la PNC: i) el proceso de selección y formalización de personal; ii) la delimitación de funciones policiales y iii) las cuestiones relativas al régimen laboral.

El artículo se organiza en cuatro apartados. Primero se aborda un debate teórico sobre los aspectos relacionados con la profesionalización de los cuerpos policiales. Con posterioridad, se presentan los aspectos metodológicos del trabajo. En tercer lugar, se planean los resultados obtenidos del análisis del proceso de transformación policial salvadoreño y, por último, se finaliza con unas conclusiones que, además de corolario al trabajo realizado, sugieren posibles líneas de investigación para profundizar en este objeto de estudio.

2. Marco teórico

La profesionalización policial ha sido un concepto poco abordado hasta hace relativamente poco tiempo, si bien en los últimos años ha experimentado una prolija atención⁹. Lo anterior, al

³ Este trabajo de investigación se inscribe en el proyecto 2018-T2/SOC-10508 del investigador Jerónimo Ríos.

⁴ Krujtit, Dirk, Rey, Eduardo. & Martín, Alberto (2020): *Latin American Guerrilla Movements. Origins, Evolution, Outcomes*, Londres, Routledge.

⁵ Karl, Terry: "The hybrid regimes of Central America", *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3 (1995), pp. 72-86.

⁶ Cruz, José M.: "Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra", *América Latina Hoy*, vol. 35 (2003), pp. 19-59.

⁷ Landeros, Edgar: "La PNC de El Salvador durante los gobiernos del FMLN", *Tensões Mundiais*, vol. 15, nº 28 (2019), pp. 243-272.

⁸ Bonilla, María E., (2018): *Desempeño policial democrático: el caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador* (tesis doctoral), Universidad de Salamanca

⁹ Bonilla O, María E, (2015): "Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina", *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, nº2, pp. 25-40. Bonilla O., María E. (2015b): "Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales" *Revista Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, junio, pp. 108-120. Landeros, Edgar, Padilla, Sergio & Villalobos, Luis: "Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador", *Revista Policía y Seguridad Pública*, vol. 2 (2016), pp. 81-114. Holdaway, Simon: "The re-professionalization of the police in England and Wales", *Criminology and Criminal Justice*, vol. 17, nº 5 (2017), pp. 588-604. Davis, Claire & Bailey, Di: "Police leadership: the challenges for developing contemporary practice", *International Journal of Emergency Services*, vol. 7, nº1 (2018), pp.13-23. Thompson, Jeremy & Paine, Brian: "Towards professionalism and police legitimacy? An examination of the education and training reforms of the police in the republic of Ireland", *Education Sciences*, vol. 9, nº 3 (2019),



albor de la proliferación de publicaciones académicas centradas en el análisis policial, como sucede con *Policing and Society*, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, *Police Practice and Research*, *Policing* o *Police Studies*, entre otras. Igualmente, en América Latina destacarían *Criminalidad* (Colombia), *Urvio* (Ecuador) o *Política Criminal* (Chile).

Una característica que tener en consideración sobre la profesionalización policial es la ambigüedad del concepto, pues no existe “un acuerdo previo sobre si la policía es realmente una profesión, una ocupación o una institución del Estado más o menos *funcionalizada*”¹⁰. Lo que sí parece evidente es que las policías han sido instrumentos de necesaria transformación en el marco procesos de democratización¹¹ y especialmente en los contextos de postconflicto armado latinoamericanos. Así, en el continente, el desarrollo normativo de algunos acuerdos de paz o de leyes generales han optimizado aspectos como la selección del personal policial, su delimitación funcional y el régimen laboral en el que se inscriben sus responsabilidades¹².

Un requisito de cualquier proceso de profesionalización exige que el cuerpo policial haya sido “capacitado teórica y académicamente mediante un sistema pedagógico de máxima calidad y capacitados física y tácticamente mediante un sistema de entrenamiento del más alto nivel”¹³. Expresado de otro modo, la formación policial se encuentra íntimamente relacionada con la adquisición de habilidades, capacidades y conocimientos, los cuales son interpretados como herramientas fundamentales para el desempeño de sus funciones¹⁴.

Esta formación ha de ofrecerse en consonancia con el modelo policial que se desea, y de acuerdo con la fenomenología criminal existente y el marco jurídico de referencia. Igualmente, una carrera policial debe estar administrada pedagógica y curricularmente por una entidad superior de seguridad pública, con capacidad para impulsar convenios con universidades o academias policiales, nacional o internacionalmente. Lo anterior, a efectos de diseñar, desarrollar y evaluar lo concerniente a contenidos y procesos formativos, y en coherencia con la doctrina policial y el marco político, socioeconómico o criminológico en el que se opera¹⁵.

Dentro de los núcleos curriculares de formación policial en contextos democráticos han de tomarse en consideración las bases legales e institucionales de la labor policial, tales como el uso de la fuerza, el respeto a los Derechos Humanos, la ética policial, o el sometimiento a los

pp. 241-264. William, Emma, Norman, Jenny & Rowe, Michael: “The police education qualification framework: a professional agenda or building professionals?”, *Police Practice and Research*, vol. 20, nº 3 (2019), pp. 259-272. Hough, Mike & Stanko, Betsy: “Designing Degree-Level Courses for Police Recruits in England and Wales: Some Issues and Challenges”, *Policing*, vol. 14, nº 1 (2019), pp. 31-42.

¹⁰ Martín, Manuel: “Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la Policía en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 59 (1992), pp. 205-222.

¹¹ Karstedt, Susanne (2015): “Trust in transition: Legitimacy of criminal justice in transitional societies”, en Mesko, Gozard & Tankebe, Justice (Eds.), *Trust and Legitimacy in Criminal Justice: European Perspectives*, Springer, Berlín, pp. 3-31. Isenberg, James (2017): *Police leadership in a democracy: Conversations with America's police chiefs*, Nueva York, Taylor and Francis.

¹² Bonilla O., María E & Botero G. Daniel (2019): El Desempeño policial democrático en Colombia. *Reflexión Política*, 21(43), 107-119. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia. Bonilla O., María E (2015a): “Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil en El Salvador”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, nº1 (2015), pp. 63-84.; Bonilla O., María E.: “Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales” *Revista Reflexión Política*, vol. 17, nº 33 (Junio 2015), pp. 108-120.

¹³ De la Borreda, Luis, Vélez, Alejandra, Aguilar, Antonio, Sayeg, Cecilia & Ayuso, Begoña (2013): *Hacia una nueva policía. Diagnóstico y propuesta*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁴ Osse, Anneke (2007): *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*, Madrid, Amnistía Internacional.

¹⁵ Arias, Patricia, Rosada, Héctor & Saín, Fabián (2012): *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.



principios rectores de la democracia y el buen gobierno¹⁶. Lo anterior no implica obviar otros contenidos relacionados con la función policial o criminalística, *strictu sensu*, u otros aspectos más específicos como la seguridad preventiva, la logística policial, la inteligencia criminal o la dirección operacional, entre otras cuestiones¹⁷.

La formación policial debe incorporar otros elementos como un carácter permanente y progresivo, orientado a distintas especialidades, integrando distintas escalas correspondientes al nivel de formación universitario y salvaguardando mecanismos de ascenso y promoción. También, deben incorporarse equipos docentes especializados y ha de proveerse una gama formativa amplia y heterogénea que, igualmente, puede dotarse de becas y estímulos similares para reforzar el componente cívico de la formación policial¹⁸. Todo, salvaguardando siempre criterios de igualdad de oportunidades, meritocracia, equidad y/o transparencia¹⁹.

La selección del personal que accede a la formación policial ha de ser idónea, por medio de procesos y procedimientos rigurosos, y en donde la selección de méritos quede ceñida a un perfil de aptitudes físicas y psicológicas, requerimientos mínimos de conocimientos y antecedentes académicos y profesionales, entre otras cuestiones, y diferenciando en última instancia escalas, jerarquías y especializaciones. Así, se necesita de protocolos establecidos, transparentes y estandarizados, en donde concurren criterios de evaluación fijos e instrumentos que ayuden a identificar posibles potenciales o habilidades para optimizar una labor policial concreta.

Otro elemento para tener en cuenta en la profesionalización de la función policial reposa en la necesidad de que los distintos perfiles de formación sean consecuentes con las labores a realizar, de manera que se garantice la coherencia entre capacitación, especialización y delimitación funcional²⁰. Lo anterior demanda una estructura orgánica y jerárquicamente diferenciada, en donde la labor policial, ya sea preventiva, reactiva o de investigación, quede sujeta a criterios y personas que cuentan con las mejores competencias y aptitudes para su realización²¹.

La profesionalización de la policía lleva consigo su desmilitarización organizativa y funcional²². Esto, a tenor de la diferencia en términos de formación y naturaleza. Para las Fuerzas Militares subyace una vocación castrense, que gravita en torno a la jerarquía, la disciplina y la estructura de mando. Su marco de acción se encuentra muy desligado de la sociedad, demanda en esencia el uso de las armas y se inspira bajo elementos irreconciliables como el binomio amigo/enemigo. La función policial es mucho más preventiva que reactiva, se encuentra muy próxima al ciudadano y demanda un uso restringido de la fuerza, al soportarse principalmente sobre la mediación²³.

Finalmente, la profesionalización policial exige un esquema claro de reconocimiento, ascenso y régimen laboral que permita que la carrera como policía resulte en sí un proyecto de

¹⁶ Villalobos, Luis: “Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 2 (2007), pp. 57-70.

¹⁷ Saín, Fabián (2010): *Reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo.

¹⁸ Suárez, María E. (2016): *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO.

¹⁹ Arias *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

²⁰ Vidales, Caty: “Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales”, *Estudios penales y criminológicos*, vol. 32 (2012), pp. 469-502.

²¹ De la Borreda *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

²² Dammert, Lucía: “¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina”, *Revista IUS*, vol. 13, nº44 (2019), pp. 89-120.

²³ Dammert, Lucía. & Bailey, John: “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, nº 2 (2007), pp. 61-70.



vida atractivo, digno y debidamente reconocido, en el que se incorporen estímulos y gratificaciones para una labor que entraña especial peligro²⁴. Esto, nada baladí, coadyuva el proceso vocacional, mejora los niveles de compromiso e interiorización institucional y disminuye la precarización laboral y, con ello, el riesgo de corruptelas y acciones que desnaturalizan la función policial²⁵. Expresado de otro modo, además de un salario justo, los programas policiales suelen incorporar otros elementos tales como: i) sistemas de jubilación equivalentes al 100% por retiro o incapacidad; ii) seguros médicos familiares y seguros de vida; iii) ayudas y programas de becas para el estudio o iv) fondos de ahorro y compensación²⁶. Asimismo, las remuneraciones se corresponden en función al nivel jerárquico y formativo, a partir de procesos que estimulan la formación progresiva y la mejora continua. De la misma manera, han de atenderse especialidades, responsabilidades, antigüedad o un desempeño destacado²⁷.

Finalmente, aparte de que se cubran con bonificaciones y retribuciones los gastos realizados, debe cubrirse, en relación con la función policial, los costes de movilidad, vestimenta, contingencias excepcionales por licencias retribuidas o las bajas temporales, así como otros gastos puntuales.

3. Aspectos metodológicos

La hipótesis de partida es la de presentar el endeble proceso de profesionalización que ha experimentado la PNC en El Salvador, transcurridos 25 años desde la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec. Al respecto, se analizan tres dimensiones: i) la selección y formación del personal policial; ii) la delimitación de las funciones policiales y iii) el régimen laboral policial. Para ello se revisó buena parte de la literatura especializada y de la normativa vigente²⁸, además de la realización de distintas entrevistas en profundidad con actores y protagonistas del estamento policial salvadoreño.

En lo que tiene que ver con la revisión legislativa, se tuvieron en cuenta leyes orgánicas, reglamentos y códigos, así como informes y programas formativos de la PNC, tal y como se puede observar en la Figura 1. Igualmente, se realizaron un total de nueve entrevistas semiestructuradas, todas ellas, entre mayo y julio de 2016, de manera presencial, en Santa Ana, Sonsonate, La Unión, Santa Tecla y San Salvador. De ellas, dos serían a reconocidos académicos como Jeannette Aguilar (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas) y José Miguel Cruz (Universidad Internacional de La Florida). Del ámbito policial se entrevistó a cinco policías, dos de ellos sargentos, un cabo y dos agentes, cuyos testimonios, por petición expresa, fueron anonimizados. Finalmente, se entrevistó a un alto funcionario de la ANSP, también anonimizado, y al director de dicha ANSP, Jaime Martínez.

²⁴ Landeros *et al.*, *op. cit.*, p. 83 y ss.

²⁵ De la Borreda *et al.*, 2013, p. 28.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Gaines, Larry, Van Tubergen, Norman & Paiva, Michael: "Police officer perceptions of promotion as a source of motivation", *Journal of Criminal Justice*, vol. 12, nº3 (1984), pp. 265-275.

²⁸ Entre otras: Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Reglamento IES-ANSP 003/2016 de convocatoria, selección e ingreso*, San Salvador, ANSP. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2007): *Ley Disciplinaria Policial*. [Decreto Nº 518]. DO:10. Tomo Nº 378. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador (2010): *Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014*. San Salvador. Policía Nacional de El Salvador (2016): *Código de Conducta de la PNC*, San Salvador. Policía Nacional Civil de El Salvador (2015): *Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019. Una Nueva Institución para un El Salvador Seguro*, San Salvador. Presidente de la República de El Salvador. Decreto Ejecutivo nº 72. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. (15 Agosto 2000).



Figura 1. Relación de documentos analizados

Documento	Fuente
Reglamento general del Instituto Especializado de Nivel superior "Academia Nacional de Seguridad Pública"	ANSP
Reglamento de convocatoria, selección e ingreso	ANSP
Ley orgánica de la ANSP	ANSP
Pensum de los cursos de nivel básico, medio y altos establecidos anualmente desde 1999 hasta 2013	ANSP
Informes anuales del Consejo de la ANSP desde 1999 hasta 2013	ANSP
Ley orgánica de la PNC	PNC
Informes de plantilla policial de la PNC desde 1999 hasta 2013	PNC
Ley de la carrera policial	PNC
Ley disciplinaria de la PNC	PNC
Reglamento disciplinario de la PNC	PNC
Reglamento de la ley orgánica de la PNC	PNC
Código de conducta de la PNC	PNC
Planes Estratégicos Institucionales	PEI

Fuente: Elaboración propia

4. La Policía Nacional Civil en el marco de los Acuerdos de Paz de Chapultepec

Los Acuerdos de Paz definieron los principios doctrinarios de la PNC, determinando que sus miembros estarían obligados a actuar respetando al ordenamiento jurídico y los Derechos Humanos, defendiendo la dignidad humana, así como el ejercicio de derechos y libertades. La nueva doctrina buscaba evitar la proliferación de acciones policiales arbitrarias y represivas contra colectivos que ejercieran pacíficamente sus derechos políticos, estableciendo límites y controles a la utilización de medios violentos en la resolución de conflictos y condenando el uso de la fuerza para obstruir el derecho a la libre asociación, expresión y manifestación²⁹.

Se intentaba comprometer al cuerpo policial con la lucha anticorrupción, despolitizando y desideologizando su estructura, y desvinculándola de las Fuerzas Armadas y de toda actividad partidista³⁰. Algo para lo que resultaba necesario un riguroso proceso de selección. En lo respectivo al ingreso a la PNC, el Acuerdo excluía la necesidad de trayectoria policial previa o experiencia en el manejo de armas, priorizando otras virtudes como la vocación de servicio, aptitudes y habilidades respetuosas con los Derechos Humanos, la ausencia de antecedentes penales o la superación de pruebas de ingreso físicas, psicotécnicas, culturales y médicas.

La PNC quedaba organizada en tres escalas: básica (agente, cabo y sargento), ejecutiva (subinspector, inspector e inspector jefe) y superior (subcomisionado, comisionado y comisionado general). Para cada nivel se fijaban requisitos distintos, en atención a los criterios de la ANSP, y que eran estrictamente educativos: nueve años de escolaridad para la primera escala, tres años de estudios universitarios para la segunda y un título universitario para la escala superior.

En materia de promoción y ascenso se acordó que los candidatos debían aprobar los cursos que estableciese la ANSP, siempre bajo concurrencia concursal y el cumplimiento previo de unas exigencias acordes a la categoría, siendo la antigüedad el criterio más importante. Con la intención de hacer atractiva la carrera policial, se reconocía que ésta sería profesional y sus miembros no serían sometidos a condiciones de acuartelamiento. Además, gozarían de estabilidad laboral y un salario digno, acorde a su rango y trayectoria, con el fin de incorporar

²⁹ Aguilar, Jeannette: "La seguridad pública y los derechos humanos en El Salvador a dos décadas de Chapultepec", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 30 (2012), pp. 71-83.

³⁰ Amaya, Edgardo: "Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos", *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 2 (2007), pp.127-144.



personas que no hubieran estado vinculados en el conflicto armado, sin que ello discriminase a exintegrantes del FMLN o de la vieja Policía Nacional³¹.

Los antiguos miembros de la Policía Nacional que así lo quisieran pasarían a formar parte de la PNC, siempre y cuando superasen los criterios de admisión y las evaluaciones que, *exprofeso*, serían aplicadas por el Director General, bajo supervisión de la Comisión Nacional para la Supervisión de la Paz (COPAZ) y Naciones Unidas. Asimismo, los exguerrilleros del FMLN deberían cumplir con los requisitos de COPAZ, siendo a su vez verificados por Naciones Unidas. Este mecanismo garantizaba que todos los miembros de la nueva PNC fuesen civiles, y sin sesgos discriminatorios al interior de la Academia.

En lo referente a la estructura funcional y territorial, la PNC quedaba supeditada a autoridades civiles, de manera que su máxima autoridad es el mismo presidente de la República, a quien le corresponde definir el número de efectivos y designar a su director general. A la par, la Asamblea Legislativa dispone de la capacidad para destituir a éste siempre que resulte responsable de la promoción o tolerancia de acciones policiales lesivas con los Derechos Humanos.

De esta manera, tras Chapultepec, la PNC quedaba subsumida como parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y más concretamente, vinculada al Viceministerio de Seguridad Pública, responsable de conducir a la Policía y a la ANSP y velar por la coordinación operativa y doctrinaria de ambas instituciones. Por otro lado, la estructura orgánica de la PNC quedaba compuesta por una Dirección General y dos subdirecciones. A la Subdirección Operativa quedaban adscritas las delegaciones departamentales y funcionales, mientras que a la de Gestión, lo hacían todas las divisiones encargadas de asuntos administrativos. En cualquier caso, se apreciaba una gran centralización funcional, pues la unidad operativa tenía bajo su responsabilidad hasta 14 jefaturas departamentales y una metropolitana, así como siete divisiones funcionales que, finalmente, por recomendaciones de COPAZ, fueron nueve.

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec definieron el modelo transitorio, de forma que se instaba a la celeridad de la selección y formación de la nueva PNC, aunque, hasta que ello sucediera, sería la antigua Policía Nacional la encargada de la seguridad pública, con el apoyo y supervisión de la comunidad internacional. Lo mencionado, toda vez que a medida que la ANSP fuera certificando a los nuevos policías, estos irían sustituyendo de sus funciones a los viejos policías nacionales³². Los nuevos cursos policiales contemplarían un período formativo de seis meses para los agentes, y un año para los oficiales. Todo, con el compromiso de que en 21 meses la PNC estuviera a pleno rendimiento, con un total esperado de 10.000 efectivos en el nivel básico y 500 en el ejecutivo y superior para un plazo de cinco años. Como salvedad, se estipulaba que el número de policías con proveniencia del FMLN nunca superase al de policías provenientes del anterior cuerpo policial, garantizado ello por la labor fiscalizadora de COPAZ.

En lo relativo a los cuadros directivos y ejecutivos, serían nombrados por el Director General bajo la supervisión de un esquema de asesores policiales de Naciones Unidas. Igualmente, en lo referente a las autoridades de mayor rango, durante este lapso transitorio, el presidente de la República sería el encargado de nombrar a un coordinador aceptado por las dos partes negociadoras, y responsable de informar y mantener la relación con COPAZ, facilitando la labor de seguimiento y supervisión del componente nacional e internacional.

³¹ Villalobos, Joaquín (2001): *De la tortura a la protección ciudadana: la policía nacional civil de El Salvador, como instrumento de la pacificación y democratización*, San Salvador, INELSA.

³² Ter Host, Enrique: "El cumplimiento del Acuerdo de Paz de El Salvador", *Pizarrón Latinoamericano: Realidad y contexto de América Latina*, vol. 4 (2013), pp. 27-67.



5. La selección y formación del personal de la Policía Nacional Civil

La ANSP comienza su andadura en mayo de 1992³³, gracias al apoyo técnico de España y Estados Unidos, que contribuyeron a diseñar las políticas de ingreso y formación de los primeros policías, además de los contenidos curriculares y los criterios de capacitación de personal. Según la ANSP, entre 1992 y 2015 la Academia llegó a formar, aproximadamente, a un total de 36.447 policías, de los cuales, el 92.6% lo hicieron en el nivel básico, el 3.6% en el nivel ejecutivo y el 0.2% en el nivel superior. Igualmente, entre 1999 y 2015 fueron graduados 15.209 agentes y 402 inspectores, y se expidieron 43.458 títulos de especialización³⁴.

Uno de los grandes retos que debía enfrentar la ANSP era el de garantizar un perfil civil, por medio de rigurosos mecanismos de selección que evitase que miembros del Ejército, la Guardia Nacional o la Policía de Hacienda se vinculasen a la PNC, en tanto que sólo los exintegrantes de la Policía Nacional tenían el reconocimiento para hacerlo. Así, estos últimos, sumados a exintegrantes del FMLN, podían ocupar hasta un 20% cada uno, la estructura de efectivas del nuevo cuerpo policial³⁵.

En la práctica, lo anterior no fue respetado y cientos de agentes de los cuerpos militares accedieron a la nueva policía democrática, de manera que, si bien el Gobierno se había comprometido a entregar la lista de las personas que integraban los viejos cuerpos de seguridad, el Ejército y el FMLN, tal información nunca llegó a tiempo, impidiendo una selección adecuada³⁶.

Yo hice parte de la primera promoción de la PNC. En ese grupo todos decíamos ser civiles pero lo cierto era que todos pertenecíamos a un bando específico. No solo había civiles y miembros del FMLN y de la PN, sino también gente de la GN, la PH y del mismo Ejército. Supuestamente todos éramos civiles, pero a viva voz se sabía quiénes pertenecían a qué bandos. Había mucha tensión y mucha desconfianza, pero al final todos íbamos a ser parte de una misma institución. (Sargento de la PNC, comunicación personal, 16/6/2016).

Esta flexibilidad del proceso de selección de la ANSP en sus inicios se entiende por las limitadas capacidades de la nueva institución, pero muy especialmente por las presiones políticas de un Gobierno y un poder militar que, desde las primeras etapas, intentaron mantener su dominio sobre el nuevo cuerpo policial, tal y como reconoce uno de los académicos entrevistados:

El gobierno en respuesta a la presión de los militares, cuyos intereses habían sido los más afectados con los acuerdos, permeó lo pactado, presentando militares y miembros de la GN y la PH, como activos de la PN, plataforma que les permitía ser candidatos viables para integrar la PNC. (José Miguel Cruz, comunicación personal, 25/6/2016).

Resultado de lo anterior, numerosos miembros del Ejército y de antiguos cuerpos de seguridad, sin someterse a ningún proceso de depuración ni capacitación, terminaron ingresando a la PNC y, particularmente, haciendo parte de dos unidades especializadas, controladas por el Ejército: la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico y la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos.

³³ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1992): *Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública*. [Decreto N° 195]. DO: 42. Tomo N° 314.

³⁴ Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Informes anuales del Consejo de la ANSP desde 1999 hasta 2013*, San Salvador, ANSP. Policía Nacional Civil de El Salvador (2016): *Informes de plantilla policial de la PNC desde 1999 hasta 2013*, San Salvador.

³⁵ Schultze, Markus (2005): *Pacificación y poder civil en Centroamérica: las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto*, Bogotá, Norma.

³⁶ Washington Office on Latin America & Hemisphere Initiatives (1996): *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, Washington D.C, WOLA.

Washington Office on Latin America (1994): *El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition*, Washington D.C., WOLA.



Algo que desvirtuaba por completo el intento por garantizar una vocación civil plena en el nuevo cuerpo policial³⁷.

Se generaron presiones para disminuir los requisitos de ingreso del personal que integraría las primeras promociones, pues al FMLN le preocupaba tanto la participación de sus miembros, como su ubicación en la estructura orgánica y territorial. Ello, dado que buena parte de los requisitos académicos mínimos inicialmente establecidos no podían ser cumplidos por el grueso de sus militantes, pues su vinculación con la estructura armada había fracturado su proceso formativo. En consecuencia, se terminó aceptando la realización de un examen de nivelación con la aprobación de cursos preparatorios para todos aquellos que no cumplieran con la formación mínima requerida³⁸.

En 1996 se consiguió formalizar los lineamientos de selección e ingreso a la ANSP, gracias a la creación de la Ley de la Carrera Policial (LCP)³⁹. Asimismo, el marco normativo de referencia ganaría claridad y especificidad, una vez que en 2007 se aprobase el Instructivo que Regula los Procesos de Convocatoria y Selección (IRPCS), y que ha sido modificado hasta en ocho ocasiones, estando vigente el aprobado en octubre de 2010 (Figura 2)⁴⁰. Este Instructivo ha tratado de consolidar los principios de rigurosidad, seguridad y veracidad del proceso de selección, garantizando la libre concurrencia, la no discriminación y la equidad de género. Asimismo, profesionaliza el sentido de las pruebas, de acuerdo con metodologías estandarizadas de aplicación y evaluación, y establece todas las limitaciones físicas, psicológicas y sociales que impiden el acceso al cuerpo policial. Pese a la mayor formalización de los procesos de convocatoria y selección establecidos a partir de 2007, hoy en día continúan irresueltos los cuestionamientos al mismo. Se arguye la ausencia de un registro consistente y compartido entre la ANSP y la PNC que permita tener claridad de las necesidades de la institución, y un desfase entre las investigaciones realizadas por la Unidad de Verificación de Antecedentes y el Centro de Inteligencia Policial. Esto implica que ciertos aspirantes ingresen sin la certeza de que mantengan o hayan mantenido vínculos con pandillas, crimen organizado o con procesos penales abiertos⁴¹, de acuerdo con el relato de uno de los entrevistados:

Sí se han desarrollado iniciativas que en teoría fortalecen los procesos de convocatoria y selección del personal, pero en la práctica estos no están siendo efectivos porque existen muchos ejemplos de policías que cuentan con antecedentes que los vinculan con bandas delincuenciales y ello es responsabilidad tanto de la ANSP como de la misma Policía. (Jeannette Aguilar, comunicación personal, 5/6/2016).

También es posible encontrar trabas e incumplimientos en los procesos formativos de los agentes policiales que, como se señalaba, debían ser de seis meses para los agentes y de un año para los oficiales, dado el compromiso de la ANSP por graduar 330 agentes de policía por mes, a partir del séptimo mes, una vez iniciados los cursos. Tal y como sostenía uno de los policías entrevistados, las limitaciones en términos de infraestructura y capital humano limitaban las capacidades formativas y profesionales de la ANSP, especialmente, en lo que a las primeras promociones policiales se refiere:

Nos graduaron en tres meses, con una formación muy elemental. No había posibilidad de hacer prácticas y las clases eran más bien charlas informales. Los profesores eran insuficientes para el tamaño que se proyectaba y los espacios en Santa Tecla eran reducidos, había mucho hacinamiento, estaban muy mal dotados, no había agua, ni ventilación. Incluso como mucha gente sabe las prácticas de tiro se simulaban con lapiceros. (Agente de la PNC, comunicación personal, 21/7/2016).

³⁷ Costa, Gino (1998): *Las dificultades de desmilitarizar la seguridad pública; las Naciones Unidas y la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador 1990-1996*, San Salvador: UCA Editores.

³⁸ Costa, Gino (1999): *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA Editores.

³⁹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1996): *Ley de la Carrera Policial*. [Decreto nº 773]. DO: 144. Tomo nº 332.

⁴⁰ Vigencia confirmada al mes de mayo de 2020

⁴¹ Landeros *et al.*, *op. cit.*, p. 83 y ss.



Figura 2. Marco regulatorio de procesos de convocatoria y selección. ANSP 1992–2020

Categoría	Acuerdos de Paz 1992	Ley de la Carrera Policial	2007-2020 IPCS-ANSP
Ámbito aplicación			Todos los aspirantes a ingresar a la ANSP.
Vocación		De servicio a la Comunidad, relaciones humanas, madurez emocional y condiciones físicas, morales e intelectuales.	
Nacionalidad	Salvadoreño por nacimiento	Salvadoreño por nacimiento	Salvadoreño por nacimiento
Edad	Mayor de 18 años	N. Básico: >18 < 28 años; N. Ejecutivo: > 18 y 30 < años	N. Básico: >18 < 28 años; N. Ejecutivo: > 18 y 30 < años
Escolaridad	N. básico: noveno grado. N. ejecutivo: Tres años de estudios universitarios. N. superior: licenciatura universitaria.	N. básico: bachiller; N. ejecutivo: licenciatura u. ingeniería o arquitectura. Los miembros del n. básico con titulación y sin antecedentes por faltas graves que tengan < de 35 años	N. básico: bachiller; N. ejecutivo: licenciatura universitaria, ingeniería o arquitectura. Los miembros del N. Básico con titulación y sin antecedentes por faltas graves que tengan < de 35 años. Presentar autenticación del Ministerio de Educación.
Antecedentes	No tener antecedentes penales resultantes de una sentencia condenatoria firme.	Carecer de antecedentes policiales y penales. No haber sido destituido por motivos disciplinarios de ninguna Institución pública o privada.	Carecer de antecedentes policiales y penales y presentar solvencia de la Policía Nacional Civil. No haber sido destituido por motivos disciplinarios de ninguna institución pública o privada.
Exámenes y pruebas	Cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas	Cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas	Exámenes: cultural, físico, médico y psicotécnico. Entrevistas. Presenta información sobre unidades encargadas de su aplicación y los objetivos de cada una de las pruebas.
Estatura			Hombres: 1.60; Mujeres: 1.50
Documentos requeridos			Formulario de admisión; 2 fotografías recientes, tamaño 3X4 cm.; partida de nacimiento; 2 fotocopias del título (bachiller y/o universitario); fotocopia del DUI; solvencia de la PNC en original; certificación de antecedentes penales; fotocopia de NIT y cuenta de correo electrónico.
Ente encargado	ANSP	Tribunal de Ingresos y Ascensos de la ANSP, asistida por una Unidad de verificación de antecedentes.	Departamento de Convocatoria y Selección de la ANSP
Salvedades	Si no cumplen con estudios se aplicará examen de aptitud y suficiencia de estudios, mediante cursillos.	Solo se puede ingresar a nivel básico en categoría de agente y a nivel ejecutivo en categoría de Subinspector	Obtener Informe favorable en la investigación que realiza la UVEA.
Otras disposiciones			Relacionadas con: medios de divulgación de las convocatorias; promoción de oportunidades por género; lineamientos generales del formulario de admisión y cronograma de fechas para la realización de pruebas y divulgación de resultados.
Criterios selección			Definidos por el Director General de la ANSP. Serán evaluadores los profesionales especialistas en las áreas y designados por la División de Estudios. La Unidad de Régimen Interno orientará a los aspirantes y mantendrá el orden de los procesos. El personal de la Unidad de Verificación de Antecedentes comprobará la identidad de los aspirantes. La selección de los aspirantes se hará en función de los puntajes obtenidos en cada prueba. Determina condiciones obligatorias para el acceso a las plazas en la ANSP, incluidas las restricciones médicas, las causas de exclusión, la reserva de derechos de admisión y los exámenes clínicos que deben presentar los seleccionados.

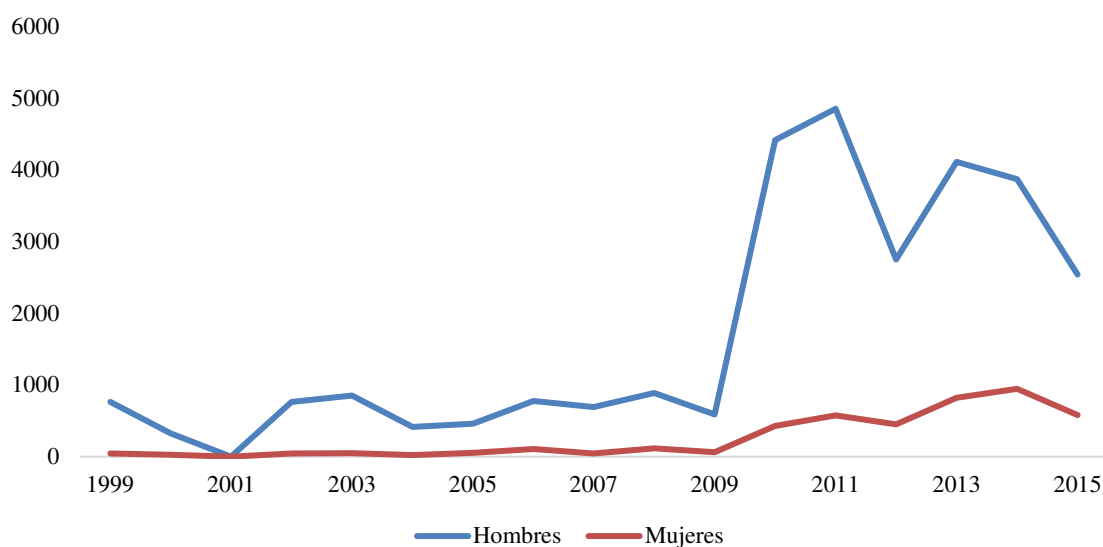
Fuente: Elaboración en base a Acuerdos de Paz, Ley de la Carrera Policial e Instructivos de Procesos de Convocatoria y Selección de la ANSP.



Finalmente, la reducción de los tiempos de capacitación en las primeras 25 promociones de la PNC terminó cediendo a las presiones de las partes negociadoras. El fundamento era que cumplir con el Acuerdo de Paz de Chapultepec implicaba que la antigua Policía Nacional siguiese operando, al menos, durante dos años y medio, lo que se entendía como una amenaza para la seguridad de los exintegrantes del FMLN, que debían desmovilizarse durante los primeros nueve meses de transición⁴². Para evitar esto, entre 1992 y 1999 terminaron graduándose un total de 18.412 policías que no reunieron las condiciones y los requisitos que el Acuerdo dispuso⁴³.

En lo respectivo al cuerpo docente que apoyó los primeros cursos de formación, éste estuvo formado por policías de España, Suecia, Noruega, Chile, Puerto Rico y Brasil. Así, las primeras promociones no fueron formadas bajo criterios unánimes, sino que prevaleció la diversidad de enfoques, en tanto que cada docente entendía de acuerdo con su percepción particular, lo que resultaba más adecuado de impartir⁴⁴. Con la facultad de la libertad de cátedra y ante la ausencia de una carga mínima de horas para las clases prácticas, cada profesor terminó haciendo lo que pudo, evidenciándose la diferencia de formación y enfoques acumulada por las primeras promociones y grupos formados tras el Acuerdo de Paz⁴⁵. Ante las presiones por las graduaciones masivas y aceleradas de los policías salvadoreños, con una calidad formativa más que cuestionable, la ANSP terminó forzada a desarrollar planes de readiestramientos y fortalecimiento para los policías graduados, los cuales comenzaron a impartirse a partir de 1999. Unos cursos que, finalmente formarían, en este lapso de dieciséis años, a un total de 4.362 mujeres y 29.037 hombres, de acuerdo con la Figura 3.

Figura 3. Cursos de actualización policial. ANSP 1999–2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP

En lo referente a los cursos formativos del nivel básico y ejecutivo, como puede apreciarse en la Figura 4, iniciaron bajo tiempos muy cortos, aunque progresivamente se fueron ampliando, hasta que en 2008 experimentaron nuevamente importantes reducciones. Lo anterior, agravado por la aprobación de distintos decretos legislativos que, formulados por el Gobierno, fijaban

⁴² Costa, La Policía Nacional Civil... *op.cit.*, p. 14

⁴³ Arévalo, Luisa C.: "La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de policía comunitaria", *Revista Policía y Seguridad Pública*, vol. 1 (2011) pp.143-164.

⁴⁴ Neild, Rachel (1998): *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria*, Washington D.C., WOLA.

⁴⁵ Pardos, José (1994): *Técnicas de Intervención Policial*, San Salvador, Corte Suprema de Justicia – ANSP.



como directriz que el tiempo de graduación o ascenso fuera, incluso, menor al definido por un curso académico, y que plantea la siguiente entrevistada:

Los tiempos contemplados para la formación del personal no se han cumplido porque el gobierno los ha flexibilizado con la emisión de decretos orientados a alcanzar las metas que se ha establecido en materia de plantilla policial para hacer frente a la creciente violencia que ha azotado al país. De esta manera, el gobierno ha apostado a ofrecerle al país un número cada vez mayor de policías, importándole poco la cualificación de ese personal (Jeannette Aguilar, comunicación personal, 5/7/2016).

Otra transformación importante tiene que ver con el contenido curricular de la formación policial, que para el nivel ejecutivo se organizó por ciclos, mientras que para el nivel básico se hizo en módulos, a excepción de los años 2004-2007, cuando aquellos fueron sustituidos, a su vez, por períodos. Además, el número de ciclos o módulos fue variando entre 1992 y 2008, en función del tiempo de duración del proceso formativo. No obstante, cabe resaltar que, a partir de este año 2008, fue cuando se introdujo el modelo por competencias, de manera que los módulos se orientaban para el desarrollo de estas, quedado como un criterio hasta el momento vigente⁴⁶.

En conclusión, este modelo de formación policial por competencias es resultado de una asesoría internacional de expertos españoles, a partir de la cual, se recomendaba mantener las tradicionales áreas de formación jurídica, humanística y técnico-policial, introduciendo módulos de competencias cuyos contenidos debían orientarse tanto al nivel básico como al ejecutivo, con unos propósitos claramente definidos.

A saber: i) lograr una cultura policial basada en actitudes y valores; ii) formar en prevención, protección y auxilio; iii) estimular el dominio del entorno profesional y del trabajo y, finalmente, iv) desarrollar competencias en investigación⁴⁷. Sin embargo, la realidad es que los módulos y los contenidos fueron cambiando cada año, de forma oscilante, hasta el punto de que, desde 2009, quedaron reducidos los tiempos de formación hasta en tres meses, y fueron eliminados algunos módulos inicialmente concebidos como imprescindibles, como sucedería con el módulo de “Realidad policial y entorno comunitario”, en el nivel ejecutivo, de acuerdo con el análisis desarrollado por esta investigación.

En lo relativo a los contenidos para los cursos de inicio que transcurrieron entre 1992 y 2007 cabe destacar el mayor énfasis sobre la formación en el área de técnica policial, la cual concentró el mayor número de asignaturas; en promedio, un 60% en lo que respecta al nivel básico y un 54% en la escala ejecutiva. En cuanto a la intensidad horaria, esta misma área de técnica policial llegó a representar el 45% en el nivel básico y el 38% en el ejecutivo. Así, quedaba seguida por la formación jurídica y, en última instancia, la humanística. Un orden que, empero, experimentó cierto cambio entre 2000 y 2002, cuando el número de asignaturas humanísticas superó al de jurídicas en ambas escalas. Desde 2008, lo que se aprecia es una mucha mayor concentración en lo que se refiere a prevención, protección y auxilio policial, en la escala básica, y dominio del entorno profesional y del trabajo, en el nivel ejecutivo.

⁴⁶ Vigencia confirmada al mes de mayo de 2020

⁴⁷ Costa, La Policía Nacional Civil... *op.cit.*, p. 14



Figura 4. Pensum formativo del nivel básico de la PNC. ANSP 1992-2015

Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Módulos	Áreas	Asignaturas	%	Horas	%
1	1-66	Oct. 1992 a may. 2001	Hasta la prom. 25 (5 meses) El resto (9 meses)	4	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	7 4 19 1	23% 13% 67% 3%		
2	67-70	Oct. 2000 a oct. 2002	14 meses	6	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 10 24 0	19% 24% 57% 0%		
3	71-82	Feb. 2002 a oct. 2005	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	10	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 3 21 2	24% 9% 62% 6%	500 180 920 240	27% 10% 50% 13%
4	83-88	Nov. 2004 a Sept. 2007	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	3 períodos	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 3 15 1	27% 27% 67% 7%	460 380 1080 1440	23% 9% 45% 22%
5	89	Ene. a dic. 2007	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	9	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 3 17 1	22% 22% 54% 3%	460 180 976 448	23% 9% 47% 21%
6	90-94	Abr. 2007 a ene. 2009	12 meses (10 teóricos y 2 prácticos)	8	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	5 4 17 1	19% 15% 63% 4%	480 180 976 448	23% 9% 47% 21%
Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Módulos	Competencias	Asignaturas	%	Horas	%
7	95-99	Abr. 2009 a jun. 2010	11 meses (9 teóricos y 2 prácticos)	5	Cultura policial Prevención, protección y auxilio Entorno profesional y trabajo Competencia en investigación Organización policial Practica integrada	2 8 7 3 1 1	9% 36% 32% 14% 5% 5%	160 420 400 160 80 40	13% 33% 32% 13% 6% 3%
8	100-113	Oct. 2009 a dic. 2015	8 meses	5	Cultura policial Prevención, protección y auxilio Entorno profesional y trabajo Competencia en investigación Organización policial Practica integrada	3 8 7 3 1 1	13% 35% 30% 13% 4% 4%	140 420 400 160 40 40	12% 35% 33% 13% 3% 3%

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



Figura 5. Pensum formativo del nivel ejecutivo de la PNC. ANSP 1992-2015

Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Ciclos	Áreas	Asignaturas	%	Horas	%
1	4	Sept. 1997 a may. 1999	18 meses (12 teóricos, 6 prácticos)	3	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	12 13 23 0	25% 27% 48% 0%		
2	5	Feb. 2000 a oct. 2001	18 meses (12 teóricos, 6 prácticos)	3	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	9 17 24 0	18% 35% 49% 0%		
3	6 y 7	Abr. 2002 a ago. 2004	3140h (2180 teóricas y 960 prácticas)	2 ciclos 14 módulos	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	6 6 14 2	21% 22% 50% 7%	460 460 1260 960	15% 15% 40% 31%
4	8	Ene. 2004 a Jul. 2005	3360h (1920 teóricas y 1440 prácticas)	2 ciclos 12 módulos	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 8 20 2	27% 27% 67% 7%	460 380 1080 1440	14% 11% 32% 43%
5	9,10,11	Nov. 2004 a dic. 2008	2780h teóricas y 6 meses práctica	5 periodos	Jurídica Humanística Técnica policial Práctica	8 8 20 1	22% 22% 54% 3%	540 480 1760 1440	13% 11% 42% 34%
Pensum	Prom.	Periodo	Duración	Ciclos	Competencias	Asignaturas	%	Horas	%
6	12	Mar. 2008 a mar. 2009			Investigación y formación Prevención, protección y auxilio Entorno profesional y trabajo Cultura policial Gestión del mando Realidad policial entorno comunitario Formación complementaria	1 4 5 3 2 1 SE	6% 25% 37% 19% 13% 6%	80 280 280 180 140 180 30	7% 24% 24% 18% 12% 14% 3%
7	12	Mar. 2009 a mar. 2010			Investigación y formación Prevención, protección y auxilio Entorno profesional y trabajo Cultura policial Gestión del mando Formación complementaria	3 5 8 2 1 SE	18% 26% 42% 11% 5%	200 340 400 100 40 30	18% 37% 36% 9% 4% 3%

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

En atención a las prácticas policiales, generalmente, se definió su necesidad en el nivel básico, una vez que se culminasen los cursos teóricos. A tal efecto, su duración sería de entre cinco y nueve meses, aunque desde 2005 quedó reducida a escasos dos meses, que son los que actualmente se mantienen vigentes. Por su parte, en el nivel ejecutivo las prácticas se mantienen en el orden de los seis meses. En cualquier caso, por las presiones ya expuestas, los tiempos de



formación policial y su importante menoscabo han terminado por afectar al período de prácticas, hasta el punto de existir promociones policiales sin este tipo de formación, tanto en la escala básica como en la ejecutiva⁴⁸.

Relacionado con lo expuesto, un aspecto a destacar ha sido el carácter precario bajo el que se han desarrollado las prácticas policiales, lastradas por la carencia de equipos, materiales e infraestructura, además de su poca aplicabilidad, como reconoce uno de los policías entrevistados:

En todos los cursos que se imparten en la ANSP de inicio o de educación continua se encuentra planificado un periodo de prácticas, pero al final estas no se llevan a cabo porque no hay presupuesto o tiempo para realizarlas, o si se hacen las prácticas no son lo que deberían ser porque se termina haciendo cualquier cosa y no se desarrollan las competencias que se deberían. (Sargento de la PNC, comunicación personal, 28/7/2016)

Unas afirmaciones que, igualmente, van en línea con otra de las entrevistas realizadas:

Las prácticas deberían de orientarse a la realidad que uno enfrenta en el cargo que se está desempeñando o que va a desempeñar, pero no es así, lo ponen a uno hacer cualquier cosa y no hay quien lo oriente a uno, que le enseñe. Lo que terminan evaluando es lo que hizo y no la importancia de lo que hizo o aprendió. (Cabo de la PNC, 30/6/2016).

Dentro de los cursos de formación inicial del nivel ejecutivo destacan diferentes asignaturas que han estado presente en la mayoría de los programas formativos vigentes entre 1992 y 2015. Así sucede con i) derechos humanos, ii) intervención policial, iii) educación física y deporte, armamento y tiro, iv) derecho constitucional, penal, y procesal penal, v) medicina forense, vi) tránsito y seguridad vial o vii) ética policial. Igualmente, como otros componentes formativos cabe destacar viii) informática, ix) planeamiento operativo, x) administración policial, xi) leyes especiales, xii) defensa personal, xiii) investigación policial o criminal, xiv) teoría del mando, xv) criminología, xvi) doctrina institucional o xvii) métodos y técnicas de investigación científica⁴⁹.

Llama la atención que buscando una formación para un perfil policial democrático no hayan gozado de tal reconocimiento y perdurabilidad otras asignaturas, en inicio nucleares, como i) deontología policial, ii) democracia, iii) liderazgo, iv) policía comunitaria u otras de v) contexto, coyuntura y realidad nacional. Asimismo, y teniendo en cuenta la labor administrativa que desempeñan los policías del nivel ejecutivo, tampoco se ha enfatizado en otras asignaturas como vi) derecho administrativo, vii) derecho laboral y viii) gestión del talento humano, las cuales han sido contempladas en apenas tres programas formativos de los desarrollados durante todo el período de observación (Figura 6).

Un número importante de las asignaturas que se han impartido en materia jurídica, humanística y de técnica policial han hecho presencia una única vez, lo que confiere una excesiva movilidad curricular. Si bien hay que entender una adaptación respecto de las demandas de la institución policial y las características del personal de ingreso, la eliminación recurrente de asignaturas contribuye a generar una profunda diferenciación entre habilidades, destrezas y competencias de los policías que se gradúan, aparte de dificultar la profesionalización del personal docente (Figura 6).

⁴⁸ Aguilar, Jeannette, Montti, Rina, Tejada, Iris & Portal, Ingrid (2012): *Evaluación Anual de la PNC, 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*, San Salvador, ANSP-IUDOP.

⁴⁹ Es importante aclarar que el nombre de las asignaturas ha presentado a lo largo de los años en algunos casos modificaciones mínimas que para efectos del análisis elaborado no fueron tenidos en cuenta. Por ejemplo, educación física o ética profesional han sido denominadas en ocasiones como actividad física y ética policial, respectivamente.



Figura 6. Frecuencia de asignaturas en Pensum del Nivel Ejecutivo. ANSP 1992 – 2015

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

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de pensum 1992-2015⁵⁰.

Finalmente, si se comparan los contenidos curriculares del nivel básico con el ejecutivo, se aprecia una alta convergencia tanto en las asignaturas desarrolladas como en las modificaciones presentadas en los programas curriculares a lo largo de los años -a excepción de las asignaturas

⁵⁰ Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Pensum de los cursos de nivel básico, medio y alto desde 1999 hasta 2013*, San Salvador, ANSP.



relacionadas con teoría del mando. Al respecto, uno de los policías entrevistados cuestionó la ausencia de factores diferenciales en los contenidos a los que tuvo acceso tanto en el curso inicial de nivel básico como y posteriormente en el nivel ejecutivo:

No encontré mucha diferencia en las temáticas que vimos, las asignaturas tenían el mismo nombre en la mayoría de los casos, pero yo esperaba un grado de profundización más alto, pero al final terminamos viendo prácticamente lo mismo. (Sargento de la PNC, comunicación personal, 16/6/2016).

6. La delimitación de las funciones policiales

En lo que respecta a la estructura orgánica de la PNC, cabe señalar que ésta ha sido modificada en varias ocasiones, fruto de la creación, fusión o eliminación de unidades, divisiones y subdirecciones. En la primera Ley Orgánica de la PNC de 1992⁵¹ se definía el organigrama y las funciones que, *grosso modo*, competían a los cargos de mayor responsabilidad. Una nueva Ley Orgánica de 2001⁵² señalaba la delimitación competencial en idénticos términos, de manera que le correspondía al desarrollo reglamentario -Decreto 082 de 2002⁵³- lo relativo a la estructura organizativa y funcional de la PNC, enfatizando en la necesidad de que cada dependencia elabore un manual que recoja los pormenores de su funcionamiento.

Tales manuales se desarrollan a partir de 2003, destacando el de la Subdirección de Administración y Finanzas (2008), o los de Seguridad Pública, Áreas Especializadas Operativas, Policía Rural, Investigaciones y Transporte Terrestre, elaborados en 2009. Todos ellos han servido como herramienta metodológica de apoyo al trabajo policial, identificando los límites, responsabilidades y roles de los integrantes de cada dependencia, a la vez que definiendo los procesos y procedimientos al interior de cada división y unidad que los integran. Asimismo, estos manuales sirven como herramienta de inducción para el nuevo personal, en tanto que permiten dar conocimiento, desde el inicio, del desempeño policial a realizar, fijando de forma detallada todo el marco procedimental funcional para su desarrollo. Además, desde 2010, en la PNC se creó otra serie de documentos que recogen y describen todos los procesos y procedimientos internos a fin de ofrecer la mayor claridad posible para el normal funcionamiento y desempeño de las responsabilidades contraídas.

Lo cierto es que estos contenidos, aun con todo, no establecen indicaciones relacionadas con el perfil que se demanda para cada uno de los cargos que conforman las dependencias. Algo que ha requerido la creación de otra serie de manuales, más específicos, desde los que recojan aspectos tales como cargo, dependencia, funciones, conocimientos o experiencia adquirida. Estos contenidos se han venido desarrollando desde 2010, aunque de manera atomizada, en tanto que no todas las unidades cuentan con ellos, dificultando de este modo tanto la formación como la asignación de personal idóneo para dichos cargos.

A pesar de la creciente formalización procedimental desarrollada entre 2010 y 2015, siguen existiendo importantes dificultades para armonizar perfiles y cargos con la formación especializada. Esto se ha llevado a cabo, mayormente, sin analizar las demandas de la institución, de manera que se aprecian escasos procesos formativos diferenciales, primando la asignación de puestos, en muchas ocasiones, bajo criterios arbitrarios cuando no personalistas. Así queda patente en algunos de los testimonios de los entrevistados:

⁵¹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, (1992): *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*. [Decreto N° 269]. DO: 144. Tomo n° 316.

⁵² Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2001): *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. [Decreto N° 653]. DO: 240. Tomo n° 353.

⁵³ Presidente de la República de El Salvador. Decreto Ejecutivo n° 082. Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador. (25 de septiembre de 2002).



El personal policial suele estar confundido con respecto a las funciones que debe desempeñar, porque la institución ha operado con una filosofía militar de jerarquización vertical en el mando, lo que implica que se realicen actividades y funciones no necesariamente ligadas al cargo, sino que son definidas discreción del jefe inmediato. (Jeannette Aguilar, comunicación personal, 30/7/2016).

Los celos al interior de las dependencias de la PNC generan una duplicidad de esfuerzos que desgasta a los funcionarios y a la institución. (Sargento de la PNC, comunicación personal, 16/6/2016).

Por otro lado, la delimitación de las funciones policiales igualmente demanda, como se apuntaba anteriormente, la separación orgánica y operativa entre la Policía y del Ejército, lo cual quedó definido, primero en los Acuerdos de Paz de Chapultepec, y después, en la reforma constitucional de 1993. En ésta se estipularía que las Fuerzas Armadas quedarían subordinadas al poder civil y sus funciones serían estrictamente de defensa de la soberanía del Estado (artículo 212), siendo la seguridad interna atributo exclusivo de la PNC. De este modo, y solo excepcionalmente, de acuerdo con el artículo 168, el presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas “para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública”.

Lo anterior ha sido la llave para un proceso de militarización que comienza, especialmente, hace una década⁵⁴, aunque hay autores que consideran que desde 1993, y a pesar de las disposiciones jurídicas, se aprecia una superposición de las funciones policiales y militares, producto de un elenco de decretos y planes de gobierno que han tratado de mantener siempre accesible el recurso de la militarización⁵⁵.

**Figura 7. Intervención del Ejército en asuntos de Seguridad Pública.
El Salvador 1992 - 2015**

Plan	Año de inicio	Vigencia	Característica
Plan Gran Oro	1992	1992-1993	FAS/Patrullaje
Plan Vigilante	1993	1993	FAS/Patrullaje
Plan Guardianes	1995	1995	FAS + PNC/Patrullaje
Plan Mano Dura	2003	2003	FAS + PNC / Grupos de Tarea Antipandilla
Plan Súper Mano Dura	2004	2004-2006	FAS + PNC / Grupos de Tarea Antipandilla
Plan Operaciones Zeus	2009	2009-2014	FAS/FT
Plan de Prevención y Apoyo a la Comunidad	2009	2009-2014	FAS + PNC/Patrullaje
Plan Operaciones San Carlos	2010	2010-2014	FAS/ Centros Penales
Plan Operaciones Sumpul	2011	2011-2014	FAS/ Puestos Fronterizos
Plan Escuela Segura	2012	2012	FAS/ Centros Educativos
Plan Campaña Nuevo Amanecer	2013	2013	FAS/ Estrategia Autónoma de Seguridad
Plan Grupo Conjunto Cuscatlán	2012	2012-2015	FAS + PNC (Narcotráfico)

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2016).

Pese a que la superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y la PNC ha estado presente a lo largo de todo el periodo de transición, desde 2009 la competencia exclusiva de Resulta llamativo que haya sido, muy especialmente, el Gobierno progresista de Mauricio Funes (2009-2014) el que más haya ahondado en esta situación: i) promoviendo unidades de inteligencia

⁵⁴ Aguilar, Jeannette. (2016): “El rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”, en VVAA, *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrata*, San Salvador, Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe, pp. 61-84.

⁵⁵ Aguilar, Jeannette, Amaya, Edgardo & Martínez, Jaime (2001): *Información y gestión policial en El Salvador*, San Salvador, FESPAD.



adscritas a la Fuerzas Armadas, lo cual estaba excluido según los Acuerdos de Chapultepec; ii) facilitando la injerencia militar en el Organismo de Inteligencia del Estado (OIE); iii) intentando unificar todos los subsistemas de inteligencia; iv) incrementando el gasto militar y vinculando la tareas militares al ámbito de la seguridad interna⁵⁶ o v) disponiendo de patrullas militares sin supeditación operativa a la PNC.

Igualmente, el mismo Gobierno de Funes dispuso en favor de la militarización, i) la creación de comandos militares y planes de intervención territorial autónomos en seguridad pública y ii) la asignación de funciones propias de la labor policial a los militares, como la custodia perimetral de varias escuelas y centros penales, el control de la seguridad interna de las penitenciarías y centros de internamiento de menores, la implementación de planes de seguridad al interior del transporte colectivo y el control de puntos fronterizos para la lucha contra el narcotráfico, el contrabando y el tráfico ilegal de personas y mercancías⁵⁷.

Finalmente, debe apuntarse cómo el primer Gobierno del FMLN llegó incluso a nombrar militares en puestos claves de la Administración, como el General David Munguía Payés en calidad de Ministro de Seguridad Pública y Justicia, entre noviembre de 2011 y junio de 2013, o el General Francisco Ramón Salinas como Director General de la PNC, entre enero de 2012 y junio de 2013. Al respecto, en ambos casos terminaría siendo la Corte Suprema de Justicia, erigida como garante de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, la que se pronunciase sobre la inconstitucionalidad de tales nombramientos, arguyendo que contravenía “por una parte, la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, y, por otra, la independencia de la Policía Nacional Civil con respecto a la Fuerza Armada (...) debido a que infringía la obligación de que la dirección de la PNC estuviera a cargo de autoridades civiles⁵⁸”.

7. Los fundamentos de la carrera policial

En relación con la promoción y el ascenso policial, los Acuerdos de Paz de Chapultepec establecían que los candidatos a ingresar al cuerpo policial debían aprobar los cursos fijados por la ANSP, esperando la concurrencia de los concursos y el cumplimiento con los requisitos acordados a cada categoría, expuestos anteriormente.

A partir de la Ley de la Carrera Policial, de 1996, y hoy en día vigente, se reconoce que todo personal policial será profesional de carrera, definiendo para cada caso las directrices relacionadas con la promoción, ascenso y finalización de dicha carrera policial⁵⁹. Asimismo, se reafirma el escalafón policial previsto en la Ley Orgánica de 1992, conformado por las tres categorías inicialmente mencionadas: básica, ejecutiva y superior. No obstante, la ley preveía que el ingreso únicamente se pudiera desarrollar en las instancias básicas y ejecutivas, siempre, bajo la aprobación del curso en la ANSP y con el visto bueno del Tribunal de Ingresos y Asensos de la PNC⁶⁰. Esto, integrado con un sistema de promoción y ascenso, que exige de requisitos académicos, un historial de servicios sin faltas graves o muy graves y un componente de antigüedad⁶¹.

⁵⁶ El número de militares en asuntos de seguridad pública pasó de 897 en 2006 a 11.200 en 2014 y entre 2009 y 2013 el presupuesto asignado al ramo de la Defensa pasó de 135 a 153 millones de dólares (Aguilar, 2016, p.77).

⁵⁷ Donadio, 2012; Aguilar, 2016.

⁵⁸ Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sala de lo Constitucional. (17 Mayo 2013). Sentencia nº 004-2012.

⁵⁹ Esta se puede dar por cuatro vías: muerte; jubilación (voluntaria o forzada); renuncia; destitución; o incapacidad física o mental. El reingreso se contempla solo para algunos casos excepcionales.

⁶⁰ Este tribunal está integrado por un jefe de estudios y un docente del área de humanística de la ANSP y por policías del nivel superior designados por el director con autorización del inspector general.

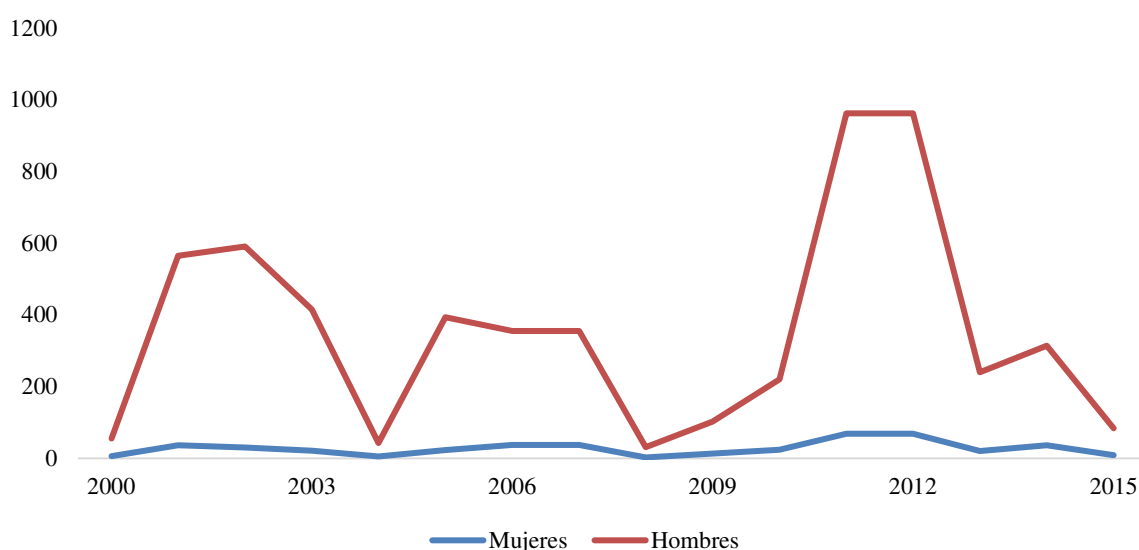
⁶¹ Para ascender en el escalafón se requería antigüedad en la categoría inmediatamente anterior equivalente a dos años para cabo, tres para sargento y comisionado general, cuatro para subinspector, inspector e inspector jefe y cinco para subcomisionado y comisionado general (para esta última un requisito adicional es la defensa de una tesis inédita sobre seguridad pública).



Según la Ley de la Carrera Policial, la convocatoria para los ascensos debe realizarla el ministro, a solicitud del director de la PNC. Los aspirantes, participando en concurso, han de superar un examen teórico-práctico, así como el posterior curso de ascenso de la ANSP. El número total de plazas disponibles para cada curso será el equivalente al número de vacantes más un 20%, siendo éstas asignadas a quienes obtengan las puntuaciones más altas, en función del peso porcentual que el ministro haya definido para cada etapa. Los ascendidos podrán escoger la plaza de su preferencia, excepto cuando éstas resulten de libre designación. Igualmente, quienes aprueben, pero no alcancen a ascender lo harán en la medida en que terminen concurriendo vacantes.

Pese a que estos pormenores fueron definidos en 1996, solo hasta el año 2000 se comenzaron a realizar los referidos cursos de ascenso, de forma que entre 2000 y 2015 se llegaron a graduar un total de 4.370 policías, 4.038 hombres y 332 mujeres.

Figura 8. Número de graduados en cursos de ascenso policial. ANSP 2000 - 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ANSP

Al igual que sucedía los cursos de formación inicial impartidos por la ANSP, los de ascenso también han sido objeto de alteraciones por las decisiones políticas que, a través de decretos legislativos emitidos para cada convocatoria, han reducido los tiempos establecidos para su desarrollo. Según el Reglamento de Ascensos de la PNC estos cursos deberían desarrollarse, como mínimo en siete meses (cinco meses teóricos y dos prácticos), salvo en el caso de ascenso de subinspector, que debía ser de catorce meses (ocho teóricos y seis prácticos). Empero, las decisiones políticas han justificado que su culminación se haya reducido en algunos casos a dos o tres meses, especialmente, en el nivel ejecutivo⁶². Así, es posible observar cómo los policías que comparten una misma categoría han sido sometidos a procesos formativos marcadamente disímiles tanto en temporalidad como en contenidos.

Otro aspecto relevante de los cursos de ascenso en la PNC se relaciona con los contenidos que han sido variados incluso para la misma categoría. Por ejemplo, en el caso del ascenso a subinspector, han existido hasta cuatro vías de acceso diferentes: i) promoción interna de agentes y cabos con título universitario, ii) sargentos sin título, iii) homologación de cursos

⁶² Instituto Universitario de Opinión Pública & Academia Nacional de Seguridad Pública (2014): *Informe Policía Nacional Civil de El Salvador 2014*, San Salvador.



realizados en el extranjero, e iv) ingreso externo de civiles con títulos universitario y sin carrera policial. Al respecto son interesantes las apreciaciones que plantea el director de la ANSP:

En los primeros cursos de ascenso la diferencia sí era poca, al grado que los policías se quejaban y que decía que era más de lo mismo; en los últimos cursos se ha hecho el esfuerzo de ver la gradualidad. En el caso de Inspector a Inspector Jefe se han incorporado temas sobre investigación, trabajo de investigación, se ha enfatizado en que conozca de la experiencia la policía comunitaria. En el caso de Subinspector a Inspector siempre administración de personal, control interno es más administrativo. (Jaime Martínez, comunicación personal, 25/6/2016)

Otra dificultad para definir los contenidos ha estado ligada a la falta de claridad sobre las competencias que deben fortalecerse entre los aspirantes, según la categoría a la que concurren. En este sentido resulta indispensable el diálogo concertado y continuo entre la PNC y la ANSP, especialmente, en torno a funciones, responsabilidades y actividades para cada nivel jerárquico. Léase la apreciación recogida, de un miembro de la ANSP al IUDOP, en el año 2012:

No hay mucha, por el momento no. Como que nadie sabe darle el énfasis, para qué son los cursos de ascenso, si son solo un requisito y como tampoco está definido. Otro problema es la falta de definición de la policía de qué espera de cada mando. Si la Ley Orgánica establece lo que debe hacer cada categoría; pero realmente eso no es una definición de qué es lo que espero yo que haga cada uno de ellos. Una delegación puede estar en manos de un Subinspector, de un Subcomisionado o un Comisionado no tienen criterios⁶³.

El componente de práctica policial de los cursos de ascenso ha sido el más afectado con la reducción de tiempos para la culminación de los cursos. Además, la valoración que los policías realizan sobre su enfoque y pertinencia resulta crítica, al considerar que es poco funcional para el desarrollo de nuevas competencias propias de la categoría a la que aspiran: “las prácticas a veces tenían que ver con la realización de las mismas actividades que normalmente hacíamos en otras categorías” (Cabo de la PNC, comunicación personal, 30/6/2016).

Otro obstáculo para considerar, y que apareció en las entrevistas realizadas, tiene que ver con el hecho de que muchos policías no hayan podido realizar cursos de ascenso aun cuando disponían de estudios universitarios. Así, no han podido participar de los beneficios del ascenso, a pesar de cumplir con los requisitos de antigüedad o profesionalización, e incluso disponer de jefaturas bajo su responsabilidad, como reconoce el siguiente entrevistado:

Las plazas de ascenso cuando se convocan, muy esporádicamente, son limitadísimas para el número elevado de policías que quieren ascender. Las capacitaciones se realizan, se cumple con el tiempo de servicio, se participa en cursos de formación continua y, sin embargo, no pueden ascender. Pasa y pasa el tiempo, años y años y si no se cuenta con un padrino político es imposible ascender. (Agente de la PNC, comunicación personal, 21/7/2016)

Con base en lo anterior, la aplicación estricta de la legislación en materia de ascensos queda muy alejada de la realidad a la que se enfrenta un policía civil en El Salvador, alimentando más bien desincentivos y frustraciones, y una lógica que en muchas ocasiones se torna clientelar, como reconoce el siguiente policía entrevistado:

Llevo años esperando ser ascendido y me he capacitado para lograrlo. Al principio había muchas expectativas cuando salió la ley y comenzaron a salir las convocatorias, pero con el paso del tiempo yo ya perdí la ilusión, porque si uno no tiene un contacto en el nivel superior no tienen ninguna posibilidad de avanzar. Y es muy frustrante porque uno se juega la vida todos los días, sale de la casa, se despiden de los hijos, de la familia y sabe que puede no regresar. (Agente de la PNC, comunicación personal, 8/7/2016)

Esta afirmación coincidiría con los hallazgos del IUDOP y ANSP⁶⁴, los cuales, tras consultar a una muestra representativa de policías del nivel ejecutivo y superior, concluyeron que los méritos profesionales no parecen ser determinantes para ascender a un nuevo puesto. Más bien

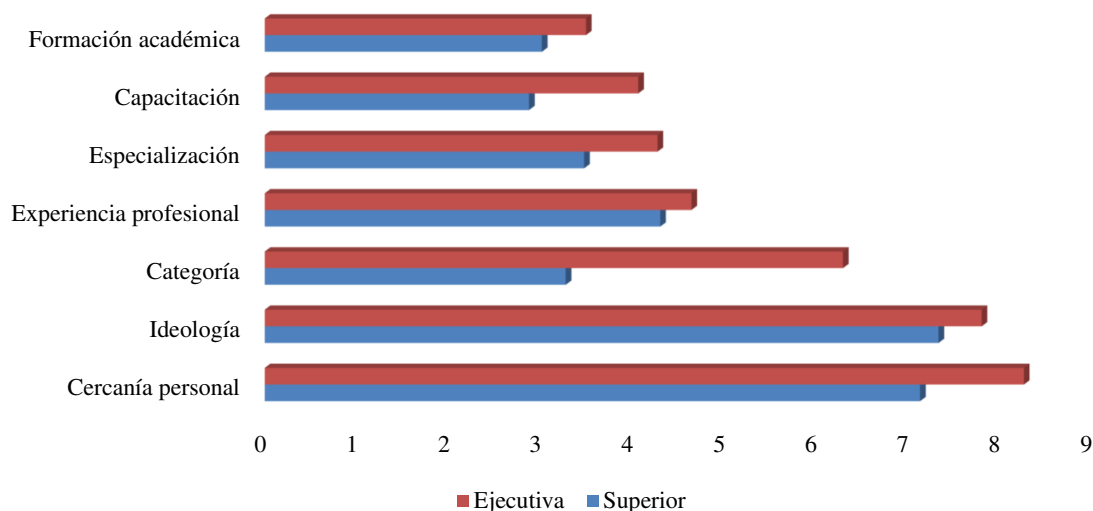
⁶³ Aguilar *et al.*, Evaluación anual de la PNC... *op.cit.*, p.48

⁶⁴ Instituto Universitario de Opinión Pública & Academia Nacional de Seguridad Pública (2014): *Informe Policía Nacional...op.cit.*, p. 23.

priman otros factores como la cercanía con las autoridades de turno o la procedencia ideológica de los oficiales, contraviniendo gravemente los esfuerzos de profesionalización de la PNC (Figura 9):

Los resultados son de nueva cuenta, contrarios a los principios básicos de administración de recursos humanos, que se utilizan en los procesos de promociones, especialmente en una profesión en el que hay una fuerte demanda de eficacia y efectividad. Es sumamente grave la percepción de los oficiales consultados y que los méritos y las competencias profesionales no sean los que tengan mayor peso a la hora de promover a alguien a un puesto de jefatura. (Jeannette Aguilar, comunicación personal, 28/7/2016).

Figura 9. Factores determinantes para el ascenso policial en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en IUDOP y ANSP (2014: 85)

8. Conclusiones

Aunque El Salvador cuenta con una institución encargada de la formación policial que ha venido consolidándose con el paso de los años y ha desempeñado una importante labor estabilizadora tras el Acuerdo de Paz de Chapultepec, ésta no ha quedado exenta de cuestionamientos. Lo anterior, tanto por la forma en que ha desarrollado su misión institucional, como por su capacidad para formar policías profesionales.

Es posible identificar varios factores tergiversadores. Primero, una presión política que prioriza las metas cuantitativas de la formación frente a las cualitativas ya sea por la necesidad inicial de remplazar las viejas estructuras policiales, o por la necesidad sobrevenida de hacer frente a violencia delincriminal. Después estaría el marcado énfasis en la formación básica y la poca relevancia de la especializada, lo que ha supuesto un obstáculo para la dignificación de la carrera policial. En tercer lugar, cabría señalar la priorización de contenidos teóricos en detrimento del componente práctico, a lo que se suma una manifiesta dificultad para formar perfiles policiales coherentes con los requerimientos de mediano y largo plazo de la PNC, reflejado en la escasa funcionalidad de los contenidos frente a las demandas de los cargos policiales. Finalmente, se aprecia una tendencia hacia la militarización, resultado de la continua presión y presencia de militares y exmilitares en la dirección del Ministerio a la cual ha quedado adscrita la ANSP.

En consecuencia, los funcionarios de la PNC pareciera que no cuentan con un nivel óptimo de formación, habida cuenta que no han sido capacitados teórica y académicamente mediante un sistema pedagógico de la máxima calidad, consecuente con los respectivos niveles



jerárquicos y las demandas propias de los cargos que se desempeñan al interior de la PNC. Asimismo, el periodo de prácticas en los niveles iniciales de formación y en los cursos de preparación continua no han sido consecuentes con una capacitación física y táctica de entrenamiento de alto nivel, limitando la adquisición de habilidades, capacidades y competencias idóneas para un buen desempeño policial.

Tampoco las características del proceso formativo pueden decirse que hayan estado necesariamente ligadas al modelo de policía democrática que se deseaba inicialmente implantar, dado el énfasis de una capacitación centrada en bases legales y contenidos de técnica policial. Las asignaturas de corte humanista, politológico y de contexto han tendido a perder importancia programática dentro de los programas formativos que han estado vigentes. Además, durante veinticinco años, la carrera policial estuvo diseñada, gestionada y administrada pedagógica y curricularmente por una academia que careció de reconocimiento a nivel superior, lo cual apenas ha logrado subsanarse a partir de 2016⁶⁵.

En otro orden de ideas, hay que destacar el énfasis que la ANSP ha venido desarrollando en los años recientes en materia de equidad de género y vocación comunitaria, suscribiendo convenios con universidades y academias policiales nacionales e internacionales con las que enriquecer la construcción de los programas curriculares y otros aspectos como el proceso y la duración de la formación.

Un grave problema radica en que se sigue evidenciado que los perfiles de formación no terminan con ser consecuentes con las funciones desempeñadas por los efectivos. Pese a la definición de funciones de cada una de las dependencias de la PNC por medio de la generación de manuales de procesos y características de los puestos, continúa siendo necesario una formalización más sistémica, que evite la duplicidad de esfuerzos, mitigue la desorganización y confusión frente a las responsabilidades de cada proceso y promueva relaciones de tipo horizontal. Lo anterior, en aras de permitir a los funcionarios de la PNC rehusarse a realizar actividades y desempeñar roles que se encuentran fuera de su responsabilidad y que son definidos discrecionalmente por sus superiores.

La profesionalización de la PNC enfrenta el reto de constituir una estructura en donde las funciones, las labores y los perfiles policiales estén claramente distinguidos y diferenciados institucionalmente, logrando la integración y la complementariedad de los procesos. Igualmente, otro reto de la profesionalización de la PNC pasa por la desvinculación de los militares en materia de seguridad pública, lo cual ha sido una constante en la gestión de situaciones de desorden público.

Por otra parte, se aprecia la necesidad de formalizar los procesos de selección del personal que accede a la ANSP, los cuales demandan un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos y antecedentes académicos y judiciales definidos y diferenciados para cada nivel. Así, deben delimitarse los procesos de selección para que cada una de las etapas se encuentren estandarizadas, con base a criterios de evaluación estables que garanticen la libre concurrencia, desprovista de elementos excluyentes o de distorsión.

En materia de formación continua se presentan deficiencias como el hecho de que no todos los funcionarios de la PNC hayan realizado cursos, además de la generalidad de estos, propuestos *inextenso*, sin considerar la heterogeneidad y la especificidad de los rangos jerárquicos. La limitada cantidad de policías con grado de formación de máster y doctorado vendría a demostrar el escaso apoyo y estímulo que se ha presentado en el cuerpo policial para ascender a cargos de mayor relevancia. Es más, la idea de que el ascenso no está determinado

⁶⁵ Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Reglamento general del Instituto Especializado de Nivel Superior "Academia Nacional de Seguridad Pública" 001/2016*, San Salvador, ANSP.



por la formación ni por la evaluación del desempeño, y que más bien funciona por relaciones clientelares, son aspectos que redundan en el desinterés y el deterioro de una educación continua en donde el ascenso queda desprovisto de meritocracia, transparencia y equidad.

En resumen, uno de los principales retos que tienen ante sí la PNC y la ANSP pasa por reestructurar profundamente los planes y programas de estudio de cada uno de los cursos, atendiendo a los distintos roles y funciones que los oficiales desempeñan. Esto implica que los contenidos y enfoques metodológicos respondan a las habilidades, conocimientos y actitudes que se busca fortalecer en cada nivel. A su vez, deviene fundamental mantener en todos ellos, contenidos que hayan sido definidos como transversales para toda la formación policial, tal y como debe suceder con el enfoque de policía comunitaria, la equidad de género o el respeto por los Derechos Humanos.

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

Bibliografía

Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Reglamento general del Instituto Especializado de Nivel Superior “Academia Nacional de Seguridad Pública” 001/2016*, San Salvador, ANSP.

Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Reglamento IES-ANSP 003/2016 de convocatoria, selección e ingreso*, San Salvador, ANSP.

Academia Nacional de Seguridad Pública (2016): *Informes anuales del Consejo de la ANSP desde 1999 hasta 2013*, San Salvador, ANSP.

Aguilar, Jeannette (2016): “El rol del Ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”, en VVAA, *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión demócrata*, San Salvador, Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe, pp. 61-84.

Aguilar, Jeannette (2012): “La seguridad pública y los derechos humanos en El Salvador a dos décadas de Chapultepec”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 30 pp. 71-83.

Aguilar, Jeannette, Amaya, Edgardo & Martínez, Jaime (2001): *Información y gestión policial en El Salvador*, San Salvador, FESPAD.

Aguilar, Jeannette, Montti, Rina, Tejada, Iris & Portal, Ingrid (2012): *Evaluación Anual de la PNC, 2011. Un estudio sobre la situación institucional, la formación y competencias profesionales de los miembros de los niveles ejecutivo y superior de la PNC*, San Salvador, ANSP-IUDOP.

Amaya, Edgardo (2007): “Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 2, pp.127-144.



Arévalo, Luisa C. (2011): “La formación policial en El Salvador: desafíos y oportunidades para impulsar un modelo de policía comunitaria”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, vol. 1 pp.143-164.

Arias, Patricia, Rosada, Héctor & Saín, Fabián (2012): *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2007): *Ley Disciplinaria Policial*. [Decreto N° 518]. DO:10. Tomo n° 378.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2001): *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. [Decreto n° 653]. DO: 240. Tomo n° 353.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1996): *Ley de la Carrera Policial*. [Decreto N° 773]. DO: 144. Tomo n° 332.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1992): *Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública*. [Decreto n° 195]. DO: 42. Tomo n° 314.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, (1992): *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*. [Decreto N° 269]. DO: 144. Tomo n° 316.

Bonilla O., María E & Botero G. Daniel (2019): El Desempeño policial democrático en Colombia. *Reflexión Política*, 21(43), 107-119. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia.

Bonilla O., María E., (2018): *Desempeño policial democrático: el caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador* (tesis doctoral), Universidad de Salamanca

Bonilla O., María E.: “Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, n°2 (2015), pp. 25-40.

Bonilla O., María E.: “Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil en El Salvador”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, n°1 (2015), pp. 63-84.

Bonilla O., María E. (2015b): “Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales” *Reflexión Política*, vol. 17, núm. 33, junio, pp. 108-120. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia.

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Sala de lo Constitucional. (17 Mayo 2013). Sentencia n° 004-2012.

Costa, Gino (1999): *La policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, San Salvador, UCA Editores.

Costa, Gino (1998): *Las dificultades de desmilitarizar la seguridad pública; las Naciones Unidas y la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador 1990-1996*, San Salvador: UCA Editores.

Cruz, José M.: “Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra”, *América Latina Hoy*, vol. 35 (2003), pp. 19-59.

Dammert, Lucía: “¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina”, *Revista IUS*, vol. 13, n°44 (2019), pp. 89-120.

Dammert, Lucía. & Bailey, John: “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, n° 2 (2007), pp. 61-70.

Davis, Claire & Bailey, Di: “Police leadership: the challenges for developing contemporary practice”, *International Journal of Emergency Services*, vol. 7, n°1 (2018), pp.13-23.



De la Borreda, Luis, Vélez, Alejandra, Aguilar, Antonio, Sayeg, Cecilia & Ayuso, Begoña (2013): *Hacia una nueva policía. Diagnóstico y propuesta*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Donadio, Marcela (2012): *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, Buenos Aires: RESDAL.

“El Salvador Peace Plan Update #3: Recent Setbacks in the Police Transition”, Washington Office on Latin America, 1994, Washington D.C., WOLA.

Gaines, Larry, Van Tubergen, Norman & Paiva, Michael: “Police officer perceptions of promotion as a source of motivation”, *Journal of Criminal Justice*, vol. 12, nº 3 (1984), pp. 265-275.

Holdaway, Simon: “The re-professionalization of the police in England and Wales”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 17, nº 5 (2017), pp. 588-604.

Hough, Mike & Stanko, Betsy: “Designing Degree-Level Courses for Police Recruits in England and Wales: Some Issues and Challenges”, *Policing*, vol. 14, nº 1 (2019), pp. 31-42.

Informe Policía Nacional Civil de El Salvador 2014, Instituto Universitario de Opinión Pública & Academia Nacional de Seguridad Pública, 2014, San Salvador.

Isenberg, James (2017): *Police leadership in a democracy: Conversations with America's police chiefs*, Nueva York, Taylor and Francis.

Karl, Terry: “The hybrid regimes of Central America”, *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3 (1995), pp. 72-86.

Karstedt, Susanne (2015): “Trust in transition: Legitimacy of criminal justice in transitional societies”, en Mesko, Gozard & Tankebe, Justice (eds.), *Trust and Legitimacy in Criminal Justice: European Perspectives*, Springer, Berlín, pp. 3-31.

Krujit, Dirk, Rey, Eduardo. & Martín, Alberto (2020): *Latin American Guerrilla Movements. Origins, Evolution, Outcomes*, Londres, Routledge.

Landeros, Edgar: “La PNC de El Salvador durante los gobiernos del FMLN”, *Tensões Mundiais*, vol. 15, nº 28 (2019), pp. 243-272.

Landeros, Edgar, Padilla, Sergio & Villalobos, Luis: “Los aportes de la Academia Nacional de Seguridad Pública al proceso de reforma policial en El Salvador”, *Revista Policía y Seguridad Pública*, vol. 2 (2016), pp. 81-114.

Martín, Manuel: “Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la Policía en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 59 (1992), pp. 205-222.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador (2010): *Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014*. San Salvador.

Neild, Rachel (1998): *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria*, Washington D.C., WOLA.

Osse, Anneke (2007): *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*, Madrid, Amnistía Internacional.

Pardos, José (1994): *Técnicas de Intervención Policial*, San Salvador, Corte Suprema de Justicia – ANSP.

Policía Nacional Civil de El Salvador (2016): *Informes de plantilla policial de la PNC desde 1999 hasta 2013*, San Salvador.



- Policía Nacional de El Salvador (2016): *Código de Conducta de la PNC*, San Salvador.
- Policía Nacional Civil de El Salvador (2015): *Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019. Una Nueva Institución para un El Salvador Seguro*, San Salvador.
- Presidente de la República de El Salvador. Decreto Ejecutivo nº 72. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. (15 de agosto de 2000).
- Presidente de la República de El Salvador. Decreto Ejecutivo Nº 082. Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, (25 Septiembre 2002).
- “Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police”, Washington Office on Latin America & Hemisphere Initiatives, 1996, Washington D.C, WOLA.
- Saín, Fabián (2010): *Reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Schultze, Markus (2005): *Pacificación y poder civil en Centroamérica: las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto*, Bogotá, Norma.
- Suárez, María E. (2016): *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO.
- Ter Host, Enrique: “El cumplimiento del Acuerdo de Paz de El Salvador”, *Pizarrón Latinoamericano: Realidad y contexto de América Latina*, vol. 4 (2013), pp. 27-67.
- Thompson, Jeremy & Paine, Brian: “Towards professionalism and police legitimacy? An examination of the education and training reforms of the police in the republic of Ireland”, *Education Sciences*, vol. 9, nº 3 (2019), pp. 241-264.
- Vidales, Caty: “Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales”, *Estudios penales y criminológicos*, vol. 32 (2012), pp. 469-502.
- Villalobos, Joaquín (2001): *De la tortura a la protección ciudadana: la policía nacional civil de El Salvador, como instrumento de la pacificación y democratización*, San Salvador, INELSA.
- Villalobos, Luis: “Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 2 (2007), pp. 57-70.
- William, Emma, Norman, Jenny & Rowe, Michael: “The police education qualification framework: a professional agenda or building professionals?”, *Police Practice and Research*, vol. 20, nº 3 (2019), pp. 259-272.