



Artículos
Académicos

- * Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la PNC, 1992-2016 .
Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez
- * Los derechos laborales de los servidores públicos de la Policía Nacional Civil: Una aproximación socio-jurídica
Carlos Alberto Coca Muñoz
- * Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública
Juan Ricardo Gómez Hecht
- * El fenómeno de la ciberdelincuencia en España: La propuesta de la Universidad Nebrija en la capacitación de personal para la prevención y el tratamiento del ciberdelito
Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán
- * Patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Valoraciones para la educación policial
Augusto Rigoberto López Ramírez
- * Efecto de los programas de formación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, en el desarrollo profesional de la Policía en El Salvador, 2015
Gonzalo Rodríguez

- * Changes, continuities and power relations in the organizational structure of the PNC, 1992-2016 .

Ernesto Cardoza, Óscar Meléndez

- * Labor rights of civil servants of the National Civil Police: A socio-legal approach

Carlos Alberto Coca Muñoz

- * Control and supervision of the National Civil Police: Institutional study of the General Inspectorate of Public Safety

Juan Ricardo Gómez Hecht

- * The phenomenon of cybercrime in Spain: The proposal of the Nebrija University in staff training for the prevention and treatment of cybercrime

Claudio Payá Santos, Álvaro Cremades Guisado, Juan José Delgado Morán

- * Police patrol on foot in areas with high gang presence. Assessments for police education

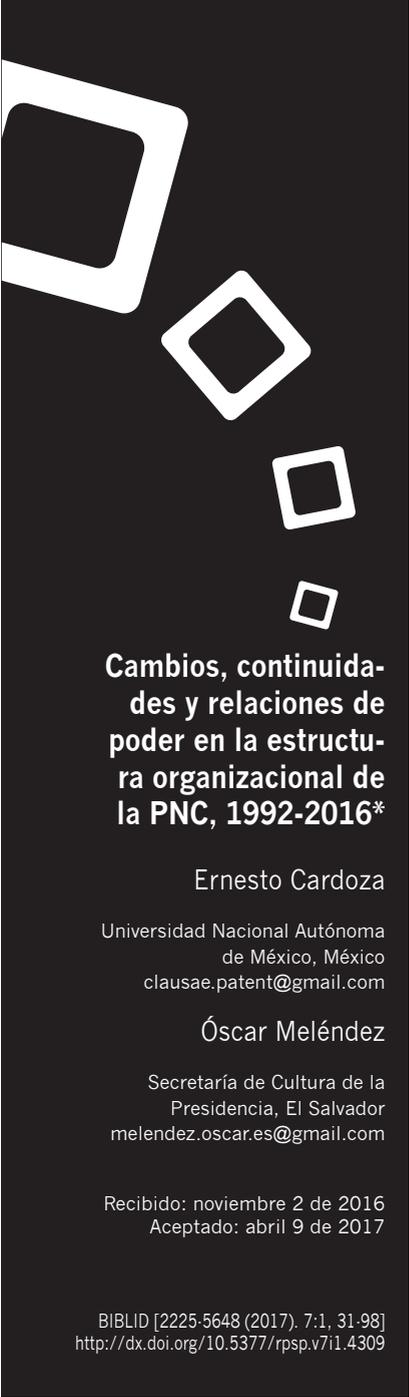
Augusto Rigoberto López Ramírez

- * Effect of the training programs of the National Academy of Public Security and the National Civil Police in the professional development of the Police in El Salvador, 2015

Gonzalo Rodríguez



Academic
Articles



Cambios, continuidades y relaciones de poder en la estructura organizacional de la PNC, 1992-2016*

Ernesto Cardoza

Universidad Nacional Autónoma
de México, México
clausae.patent@gmail.com

Óscar Meléndez

Secretaría de Cultura de la
Presidencia, El Salvador
melendez.oscar.es@gmail.com

Recibido: noviembre 2 de 2016
Aceptado: abril 9 de 2017

BIBLID [2225-5648 (2017), 7:1, 31-98]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4309>

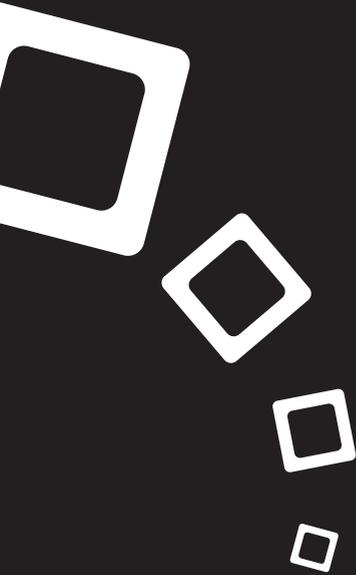
Resumen

En este artículo se presenta un análisis de las redes de poder formal de las distintas estructuras organizacionales de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, desde su fundación hasta el año 2016. Para ello, se describen los cambios o continuidades en los organigramas institucionales, los cuales se relacionan con las coyunturas políticas a las que estos responden. Para estudiar la estructura policial se utiliza el software Pajek, con el objetivo de medir los niveles de relaciones de poder, a partir de diferentes medidas de centralidad, en las distintas unidades, direcciones, subdirecciones, y en otras instancias y dependencias institucionales, así como la reducción o ampliación de la estructura organizacional. El marco teórico utilizado brinda una perspectiva más compleja de lo presentado en este trabajo. En ese sentido, son notables los aportes de K. Faust, L. Freeman, R.A. Hanneman, D. Knoke, J. Scott, M. Weber, P. Baran, G. Zabludovsky, y de otros intelectuales que permiten un acercamiento al estudio de las redes y el poder. También es importante el aporte de quienes han estudiado la creación, surgimiento y problemáticas internas de la PNC. En suma, el trabajo pretende ofrecer insumos para debatir sobre la operatividad de la Policía, así como también sobre el desempeño de las estructuras burocráticas y la centralidad del poder; asimismo, se constituye en un precedente para el estudio de las redes de poder formal dentro de la institución policial salvadoreña.

Palabras Clave

Policía Nacional Civil, estructura organizacional, redes de poder formal, análisis de redes, centralización, descentralización.

- Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en la revista "Policía y Seguridad Pública".



Changes, continuities and power relations in the organizational structure of the PNC, 1992-2016 *

Ernesto Cardoza

Universidad Nacional Autónoma de
México, México
clausae.patent@gmail.com

Óscar Meléndez

Secretaría de Cultura de la
Presidencia, El Salvador
melendez.oscar.es@gmail.com

Received: November 2, 2016
Accepted: April 9, 2017

BIBLID [2225-5648 (2017). 7:1,31-98]
<http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4309>

Abstract

This article presents an analysis of the formal power networks of the different organizational structures of the Civil National Police (PNC) of El Salvador, from its foundation until the year 2016. For this purpose, the changes or continuities in organizational or institutional charts, which are related to the political conjunctures to which they respond. The Pajek software is used to study the police structure, with the objective of measuring the levels of power relations, from different measures of centrality, in the different units, directorates and deputy directorates, and other institutional bodies and dependencies, as well as the reduction or expansion of the organizational structure. The theoretical framework used provides a more complex perspective of what is presented in this paper. In that sense, the contributions of K. Faust, L. Freeman, R.A. Hanneman, D. Knoke, J. Scott, M. Weber, P. Baran, G. Zabudovsky, and other intellectuals who allow an approach to the study of networks and power is worthwhile highlighting. It is also important to mention the contribution of those who have studied the creation, emergence and internal problems of the PNC. In sum, the work aims to provide inputs to discuss the operation of the Police, as well as the performance of bureaucratic structures and the centrality of power; It also constitutes a precedent for the study of the networks of formal power within the Salvadoran police institution.

Keywords

National Civil Police, organizational structure, formal power networks, network analysis, centralization, decentralization.

- Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for publication in the "Policía y Seguridad Pública" Journal.

Introducción¹

La Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador surge a partir del cumplimiento de los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec, México, el 16 de enero de 1992 entre la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno salvadoreño. La PNC se crea dentro del marco de la transformación de las instituciones estatales, con el propósito de “proteger a la ciudadanía contra actos ilegales y garantizar sus derechos y libertades”, constituyéndose así en uno de los resultados más importantes de la firma de los Acuerdos de 1992 (Costa, 1999, p.105).

No obstante, como afirma Elisabeth J. Wood (1999, p. 104), “la negociación política no terminó con la firma del acuerdo: la paz planteó desafíos, obstáculos y oportunidades, ya que los diversos protagonistas nacionales trataron de mantener su propia cohesión institucional y de extender su poder político en el nuevo terreno político posterior al acuerdo.” Lo que afirma la autora, nos conduce a reflexionar, entre otros aspectos, en lo relacionado a la dinámica de las instituciones estatales frente a los desafíos nacionales que se plantearon con el fin de la guerra civil.

En esta nueva etapa del proceso histórico salvadoreño, la Policía Nacional Civil es una de las instituciones con más responsabilidades en diversos sentidos, no solo en cuanto al respeto a los derechos humanos, sino que también en lo relativo a su propia dinámica institucional. A la PNC, desde su creación, le ha correspondido superar el pasado autoritario vinculado a los antiguos cuerpos de seguridad, y también ha tenido que enfrentarse a una constante transformación institucional que ha estado vinculada, en la mayoría de los casos, con la respuesta policial al accionar delincuencia.

Debido a lo anterior, el objetivo del presente trabajo es mostrar los cambios y continuidades en la estructura organizacional de la PNC, desde su fundación hasta la actualidad. El propósito es esbozar algunas respuestas para las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores que han motivado los cambios o reformas al interior de la organización?, ¿por qué se cambia la estructura de la organización?, ¿qué tipo de estructura organizativa poseen y cuáles son sus propiedades específicas?, ¿qué se puede analizar desde la perspectiva de redes sobre la estructura organizativa?

1 Agradecemos a los miembros del Consejo Académico y del Comité Científico de esta revista que nos brindaron sus comentarios, observaciones y críticas para mejorar este artículo. Asimismo, agradecemos al licenciado Augusto Rigoberto López Ramírez, y a todo el equipo de trabajo del Centro de Investigación Científica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (CINC-ANSP), por convertirse en parte de este esfuerzo y por mantener este espacio de difusión de diversas investigaciones académicas, bajo el liderazgo del licenciado Juan Carlos Morales Peña, director y editor jefe del CINC. De igual forma, queremos agradecer el apoyo en las labores de investigación a las licenciadas Eugenia María Ávalos y María José Miranda, y al licenciado Erik Yohalmo Hernández

Este trabajo es una primera aproximación a la problemática planteada y, en ese sentido, serán futuras investigaciones las que abonarán más al debate sobre la reforma organizacional de la PNC. No obstante, este aporte consiste en ofrecer algunos elementos de análisis sobre los cambios y las continuidades en la estructura organizacional de la Policía, a partir de las escasas fuentes institucionales disponibles y de otras fuentes secundarias.

Para el análisis de la estructura organizacional, desde la perspectiva de redes, se han utilizado las fuentes oficiales (organigramas, memorias de labores, planes estratégicos, entre otras). En estas fuentes está representada la estructura formal de la institución. Es necesario aclarar que no se realizó un análisis de las redes informales en su interior. Un análisis organizacional que incluyera las redes informales (compadrazgo, clientelismo, personales, etcétera), implicaría otro tipo de metodologías cercanas a los métodos cualitativos, como la entrevista y la observación participante. Este tipo de análisis es de largo alcance e implica una cantidad de tiempo extensa, además carga con un sesgo subjetivo, no del investigador sino de su objeto de estudio, por lo que resulta difícil considerar que la información obtenida es la que representa de forma fidedigna la red informal de la organización. Esto no significa que en el análisis de redes no se asuman posiciones subjetivas, dado que es un elemento esencial para delimitar la información analizada y el marco teórico utilizado.

El artículo está estructurado en cuatro apartados. En el primero se explica el marco teórico y metodológico utilizado para abordar el análisis de la estructura organizacional de la PNC; además, se definen algunos conceptos elementales para interpretar la información analizada, y se explica la metodología del análisis de redes y sus aplicaciones específicas para este estudio. En el segundo se hace una breve exposición de lo que se estableció en los Acuerdos de Paz sobre la creación de la PNC. Luego, se describe y analiza su estructura organizacional inicial. En el tercer apartado se hace un breve análisis de los cambios más significativos en el periodo de 1999 a 2009, y se comparan las estructuras formales de 1999 y 2009. Por último, en el cuarto apartado, se analizan los cambios en la estructura organizacional de la PNC durante los Gobiernos del FMLN, y se comparan las estructuras formales de 2013 y 2016. Finalmente, se realizan una serie de reflexiones sobre los hallazgos más importantes de este problema de investigación.

1. Marco teórico-metodológico

En este apartado teórico y metodológico se explican y definen los conceptos elementales para el análisis de la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil y el método de análisis utilizado para estudiar su organización formal a partir de la información institucional.

En el apartado teórico se retoman definiciones acerca del poder, la dominación legítima, la burocracia como forma de institución gubernamental y las jerarquías centralizadas. Este marco teórico e interpretativo busca dar lineamientos generales para entender una estructura formal burocrática que posee funciones y tareas específicas, su forma específica de ejercicio de poder y la importancia de la forma estructural de su organización. En primera instancia, se parte de una definición de poder que posibilita interpretar la autoridad y el mando de instituciones legales como las instituciones públicas y gubernamentales. En segunda instancia, se retoma el concepto de dominación legítima del intelectual alemán Max Weber en relación con las estructuras jerárquicas burocráticas y las instituciones modernas políticas.

En una segunda parte, se introduce y desarrolla la metodología del análisis de redes. Esta metodología posibilita analizar la interacción entre las diferentes unidades formales de las instituciones, para identificar y analizar aquéllas con mayor centralidad, las cuales tienen una posición de poder relevante dentro de la estructura organizativa. Un primer apartado define y especifica las características fundamentales del análisis de redes, dejando claro el tipo de información que se puede analizar y cómo es analizada a partir de un abordaje específico e innovador. El segundo apartado especifica cómo se analizan las jerarquías a partir del análisis de redes, aclarando las diferencias entre redes centralizadas, descentralizadas y distribuidas como elementos de modelación básica para el posterior análisis.

Finalmente, un último apartado explica el análisis de la centralidad a través de Pajek, un programa especializado para el análisis de redes. Se especifican las medidas de centralidad que serán analizadas en las redes de los organigramas de la Policía Nacional Civil (input, output, grado nodal, cercanía e intermediación), con los cuales se podrán identificar las posiciones relevantes en términos redológicos.

La interrelación entre ambos apartados es fundamental y es el eje central que vincula la teoría con la metodología aplicada para analizar la forma básica de la estructura organizativa. La estructura burocrática jerárquica es posible analizarla a través de la modelación de redes descentralizadas y las medidas de centralidad que identifican las posiciones de poder relevantes dentro de la estructura.

1.1 Marco teórico: dominación, jerarquía y burocracia

En este apartado se realiza una discusión acerca de las definiciones del poder y cómo este es entendido, para especificar el concepto de dominación y sus diferentes formas teóricas y prácticas. Además, se hace una relación entre la dominación legítima weberiana y las jerarquías burocráticas, con el objetivo de utilizar -como marco teórico interpretativo del estudio-, la estructura organizativa formal de la PNC, entendiéndola como una forma de dominación legítima de carácter racional, cuya autoridad se funda en la legalidad de las instituciones modernas del Estado.

1.1.1 El poder

Para diferenciar adecuadamente el concepto de poder y proponerlo como una categoría capaz de describir fenómenos sociales, es necesario usarlo en relación a todos aquellos grupos que tienen un grado de poder y lo ejercen (Scott, 2008).

El poder social puede ser entendido, en términos generales y básicos, como la producción de efectos causales para modificar la conducta de otros agentes. Implica la existencia de dos agentes, uno de ellos es el “principal” y el otro el “subalterno” o “agente subordinado”. El primero tiene o ejerce el poder, mientras que el segundo es afectado por el poder del primero.

En este debate se pueden encontrar dos posturas: 1. El poder consiste en hacer que otro haga algo aunque no quiera hacerlo o vaya en contra de sus intereses; es decir, el poder como capacidad de decisión. 2. El poder consiste en la capacidad o potencial de hacer algo, enfocado en las restricciones estructurales duraderas que dan forma al ejercicio del poder. (Scott, 2008).

Según Scott (2008) hay 2 formas elementales de poder social: 1. Coercitivo: sus formas principales son la fuerza y la manipulación, y 2. Persuasivo: sus formas principales son la significación y la legitimación. Estas relaciones de poder ocurren en diversas modalidades de estructuras de dominación, entendiéndola como un poder que ha sido estructurado en relaciones de control estables y duraderas.

La dominación posee diversos modos de manifestación, dependiendo del énfasis en el carácter coercitivo o persuasivo del poder. La coerción y el incentivo son estructuras de coacción a través de la influencia coercitiva. La pericia y el mando son estructuras discursivas de autoridad construidas a través de la influencia persuasiva. Ambas formas del poder social se combinan para dar los diferentes tipos de poder y sus aplicaciones específicas (Knoke, 1990).

Figura 1. Tipos de poder con combinaciones de Influencia y Dominación basado en esquema de Knoke.

| | | INFLUENCIA | |
|------------|----------|---------------------|------------------|
| | | Ausente | Presente |
| DOMINACIÓN | Presente | Poder Coercitivo | Poder Autoridad |
| | Ausente | “Poder” Igualitario | Poder Persuasivo |

Fuente: Elaboración propia basada en Knoke (1990).

Por su parte, el incentivo o manipulación influye en la subjetividad de los participantes, pero sin justificación discursiva alguna dado que se enfoca en los deseos y preferencias, el objetivo es influenciar el cálculo que realiza el subalterno en situaciones particulares, es la manifestación del poder persuasivo a través de la influencia. También, es posible la existencia de relaciones de pericia donde el conocimiento monopolizado por un grupo es aceptado por los otros como bases legítimas, con las cuales los primeros pueden ofrecer consejo experto autoritario; la experticia o pericia de los expertos como bases de su autoridad (Scott, 2008). En este caso hay una combinación de dominación e influencia, pero a partir del conocimiento técnico o empírico.

La coacción o poder coercitivo existe cuando un individuo es capaz de influenciar a su subalterno determinando las alternativas de opciones que tiene, ya sea a partir de la fuerza o la represión, o a través del ofrecimiento de incentivos que influyen en el cálculo del subalterno. La coerción restringe las alternativas a través de la fuerza o represión directa, el subalterno es sometido por un poder independiente a él, tiene que aceptarlo en su subjetividad, pero sin ninguna justificación discursiva.

La otra forma de autoridad ocurre cuando se influye a los subalternos a través de la persuasión enraizada en compromisos institucionalizados, lealtades y confianza. Esto ocurre debido a la internalización de los valores prevalentes por los subalternos, que los identificarían con aquellos en posiciones dominantes con respecto a estos valores. En este sentido, el mando como forma de dominación de la autoridad ocurre gracias a esta internalización de valores, que permite a los que se encuentran en posiciones dominantes dar órdenes y la correspondiente obligación de los subalternos de obedecer (Scott, 2008).

1.1.2 Estructura organizativa jerárquica y burocracia

Max Weber, en *Economía y sociedad* (Weber, 2012[1922, alemán]), desarrolla una teoría de la dominación legítima. Parte del significado diferenciado de poder y dominación. Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento.

Por su parte, la dominación, es un caso especial de poder. Debe entenderse por “dominación”, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer “poder” o “influjo” sobre otras personas. En el caso concreto esta dominación, “autoridad”, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta los que son consideraciones puramente racionales con arreglos afines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés externo o interno en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

Existen tres tipos puros de dominación legítima, de los cuales el fundamento primario de su legitimidad puede ser:

De carácter tradicional: descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

De carácter carismático: descansa en la entrega extra-cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).

De carácter racional: descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal-burocracia).

Mientras, la dominación ilegítima descansa sobre el control monopólico de los recursos por parte de algunos grupos. A su juicio, en la mayoría de los casos, el poder se sostiene gracias a una combinación de todos estos, aunque en las sociedades modernas adquiere mayor relevancia la base legal-racional (Weber 2012[1922, alemán]).

La burocracia tradicional weberiana sigue el principio jerárquico militar de la autoridad unitaria, cada posición está conectada con las otras en una cadena vertical de comando (asociación coordinada imperativa) (Knoke, 1990). Los jefes al mando aplican sanciones de premio o castigo a los que reciben las órdenes, según su obediencia o insubordinación. Dado que

los recursos organizacionales siempre son escasos, los bienes materiales usualmente son localizados selectivamente en individuos específicos y no en la generalidad de los integrantes.

En la cadena vertical de comando de la estructura, un superior “indirectamente” manda a los subordinados a obedecer. Los premios por buen desempeño (promociones, medallas, aumento salarial, bonos, beneficios), se distribuyen desigualmente a través de la jerarquía, algunos participantes son ganadores, otros perdedores.

Las organizaciones formales jerárquicas –como las iglesias, el Ejército, las corporaciones y las agencias gubernamentales- coordinan las acciones de sus participantes designando algunas posiciones para emitir órdenes o comandos y a otros para llevarlos a cabo. La explicación del desarrollo de las formas sociales jerárquicas remarca la estructura interna de una organización (Knoke, 1990).

1.2 La metodología: el análisis de redes

En esta investigación, una de las herramientas y técnicas para el estudio organizacional es el análisis de redes sociales, el entramado de relaciones y la constitución de colectivos. El estudio de redes sociales (Social Network Analysis) permitirá comprender cómo se encuentran vinculadas las diferentes unidades institucionales y su nivel de cohesión e interrelación.

1.2.1 Definición y características fundamentales

Para el análisis de redes sociales, las relaciones de un agente social poseen mayor relevancia que sus atributos, dado que desde esta perspectiva las relaciones son los bloques elementales del mundo social. La evocación principal de una red social es la existencia de agentes sociales que están vinculados de una u otra manera, a partir de diferentes tipos de lazos. Dado el carácter novedoso del enfoque, se ha utilizado para explicar diversos fenómenos. La clave para abordar un fenómeno desde un modelo de red social estriba en la conceptualización relacional de tal situación, con lo cual se busca establecer qué tipos de relaciones existen entre los agentes sociales en cuestión. Las implicaciones son tanto a nivel metodológico, conceptos relacionales para organizar la información; como a nivel teórico y las explicaciones relacionales desde el modelo de redes (Faust, 2002).

Las redes están compuestas por nodos² y sus relaciones. Uno de los grandes problemas es definir los nodos. Laumann (en Marin y Barry, 2010), propone tres categorizaciones: 1. Posiciones formales definidas (Posicio-

2 Nodo es el nombre genérico dado a un elemento particular dentro de una red derivado de la teoría matemática de grafos. Para el caso de estudios sociológicos se utilizan diversas palabras, dependiendo de la perspectiva e interés de la investigación.

nes), 2. Participantes en hechos claves (Eventos), y 3. Pequeño grupo de nodos-semilla y su expansión a relaciones compartidas (Relaciones).

Por otra parte, se deben identificar los tipos de relaciones: 1. Similitudes: atributos compartidos, 2. Sociales: parentesco, roles, sentimentales, etcétera. 3. Interacciones: comportamientos y 4. Flujo: intercambios o transferencias.

A partir de esto, se pueden mencionar tres características de las relaciones: 1. Las relaciones como medios de flujo de recursos entre agentes: materiales o no materiales, información, servicios, bienes, dinero o ayuda. Es importante el análisis de cómo están conectados para comprender el nivel de acceso que pueden tener a los recursos, directa o indirectamente. Las propiedades importantes a considerar a este nivel son: la reciprocidad, el intercambio y la multiplexidad. Se analiza la integración comunitaria, los agentes aislados y los patrones de relaciones eficientes. 2. Las relaciones como vínculos afectivos o emocionales entre colecciones de agentes: importancia en la fuerza de una relación (frecuencia, intensidad, reciprocidad y afecto) para explicar la cohesión social y otros fenómenos. 3. Las relaciones como indicadores concretos de patrones abstractos: manifestaciones del rol jugado por diversos agentes en la red. Patrones de lazos similares que sitúan a los agentes en la misma posición de la estructura de la red, concibiendo la estructura social como un tejido de relaciones permanentes entre posiciones sociales (Faust, 2002).

Las explicaciones de las redes dependen de los tipos particulares de redes ya que pueden dar resultados específicos. Se plantean 4 categorías: 1. Transmisión: en las relaciones fluyen diversas cosas, se busca la extensión de la red, las posiciones con más flujos y los patrones de flujo. 2. Adaptación: cuando dos agentes toman las mismas decisiones en razón de tener posiciones similares en la red, están expuestos a las mismas oportunidades y restricciones. 3. Binding: cuando una red ata y vincula todo para actuar como una unidad. 4. Exclusión: cuando la existencia de la relación con un nodo excluye la de otros (Marin y Barri, 2010).

Por otra parte, el análisis de redes implica modos únicos de medir conceptos y analizar la información relacional. En primer lugar, se deben operativizar los conceptos sociológicos relacionamente. En la etapa de la recolección de información relacional, hay que definir el tipo de red y el tipo de relaciones antes de investigar.

Los tipos de redes pueden ser: 1. Redes completas (visión general). 2. Redes ego (visión específica). Además, según la cantidad de tipos de nodos, las redes pueden ser: 1. De un modo: un solo tipo de nodo; 2. Dos modos: dos tipos de nodos. 3. Multimodo: de más de dos tipos de nodos. Y los tipos de relaciones pueden ser: 1. Dirigidas: con direccionalidad, recípro-

ca o no, y 2. No dirigida: relación sin dirección particular. Además, son binarias, es decir, existen o no existen. Finalmente, pueden ser valoradas: débiles-fuertes, menos o más recursos, menos o más contactos (Marin y Barri, 2010). Todas estas propiedades de los nodos y las relaciones, son incluidas en el análisis de redes para ampliar y especificar la información analizada.

Finalmente, el análisis de redes sociales no es una teoría ni una metodología, es más una técnica o instrumento analítico que permite visualizar los patrones de relaciones sociales. Su punto de inicio es que la vida social es creada primariamente y, sobretodo, por las relaciones y los patrones que estas forman. A diferencia de las teorías, provee una manera de ver el problema, pero no pronostica lo que va a encontrarse (visión apriorística vrs. visión a-posteriori), no da premisas para derivar hipótesis. En fin, provee una guía hacia dónde ver para responder preguntas sociológicas hipotéticas, no da respuestas previas, da una perspectiva de abordaje para analizar empíricamente la realidad.

1.2.2 Jerarquía, descentralización y redes

En términos de redes, un referente importante en el análisis de estructuras centralizadas y descentralizadas es el estudio realizado por Paul Baran (1964) llamado *On Distributed Communications*. Su trabajo se enmarca en la propuesta de un sistema de comunicaciones de datos digitales basado en el concepto de redes distribuidas y fue parte del programa continuo de investigación de The Rand Corporation bajo el auspicio de U.S. Air Force Project Rand, enfocado en investigación en el campo del comando y control y en el planeamiento y construcción de políticas públicas gubernamentales y militares.

En ese trabajo se trazan los requerimientos y consideraciones de diseño de un sistema de comunicación digital basado en el concepto de distribución, especialmente tomando en cuenta las implicaciones para esos sistemas en 1970. En particular, se tenía el interés de parte del sector militar y del sector comunicativo, por diseñar un sistema de comunicación con capacidad de sobrevivencia a un ataque pesado y altamente fiable. Por lo que se revisa el concepto de redes de comunicación distribuidas y las comparan con el modo jerárquico y centralizado.

A partir de un análisis redológico³, se demuestra la capacidad de sobrevivencia de la configuración distribuida, teniendo en cuenta el porcentaje

3 El análisis redológico es sinónimo de análisis de redes sociales. El análisis de Baran es hipotético y a través de situaciones simuladas se calculó la probabilidad de sobrevivencia de un sistema de comunicaciones con niveles altos de "redundancia", es decir, con un alto nivel de interconexión entre los diferentes nodos de la red. Los resultados apuntan a que entre más conectados están los nodos entre sí, es más difícil desarticular la red en su totalidad.

de unidades sobrevivientes e interconectadas con el grupo más grande de estaciones sobrevivientes, como criterio útil para medir la habilidad de operar juntas coherentemente después de un ataque.

Este estudio presenta tres tipos de redes fundamentales: 1. Centralizadas, 2. Descentralizadas y 3. Distribuidas (ver Ilustración 1). Como se puede observar, la red centralizada es altamente vulnerable al depender de un solo nodo que, al ser eliminado, desarma la estructura dado que los demás nodos quedan desconectados y aislados entre sí. Por su parte, la red descentralizada se forma juntando varias redes centralizadas, se forma una estructura jerárquica de un conjunto de estrellas conectadas en la forma de una larga estrella, una red de este tipo es usualmente llamada “descentralizada” porque la dependencia completa a un solo nodo no es siempre requerida.

La eliminación de un grupo pequeño de nodos en una red descentralizada puede eliminar la comunicación de la red, por lo que era de interés para este estudio crear redes de tipo distribuidas.

La red distribuida, al carecer de centro, es mucho más difícil de ser desarmada, dado que tiene la capacidad de reajustar sus procesos de comunicación y mando de modo más flexible y adaptable después de un ataque pesado (Baran, 1964).

Figura 1. Tipos de poder con combinaciones de Influencia y Dominación basado en esquema de Knoke.

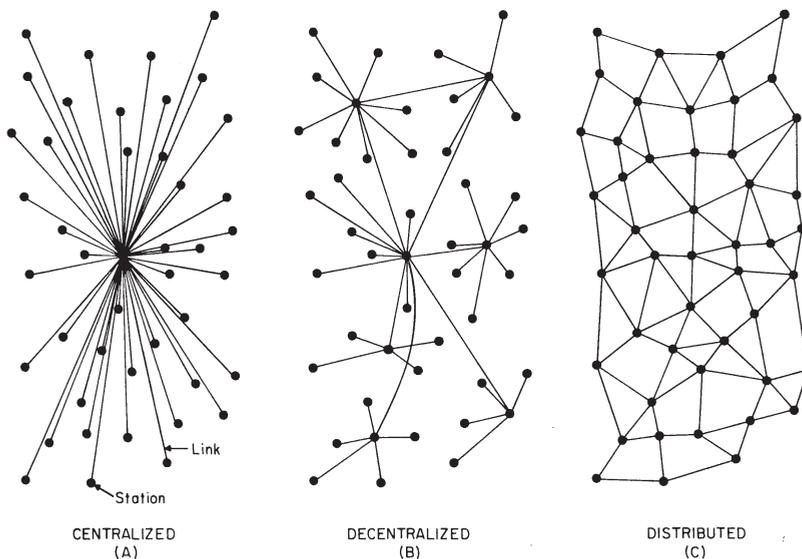


FIG. 1 – Centralized, Decentralized and Distributed Networks

Finalmente, una jerarquía por sus características particulares es usualmente una estructura organizativa de carácter descentralizado. A pesar de tener un centro claro, ya sea una dirección o unidad central, las funciones se dividen entre diversas unidades que componen la totalidad de la organización. Para comprender las relaciones existentes dentro de una estructura organizativa, el análisis de redes se plantea como una metodología útil para comprender la influencia de posición en que un nodo se encuentra dentro de la red para tener acceso a los recursos como bienes, capitales e información.

La metodología del análisis de redes sociales aplicada como una herramienta de diagnóstico puede ayudar a enfrentar los desafíos asociados con la planificación e implementación de proyectos, demostrando las tendencias institucionales e identificando cuáles son las unidades y posiciones fundamentales dentro de una estructura organizativa. La visualización de redes sociales a nivel de organizaciones permite comprender las redes institucionales mostrando las interacciones entre agentes y las posiciones con influencia (Clark, 2006).

1.2.3 Análisis relacional con Pajek

El “análisis de redes sociales” (Social Network Analysis) ha sido desarrollado en diversas partes del mundo a partir de una fuerte base matemática en la teoría de grafos. Posteriormente, se ha aplicado en diferentes ciencias, entre ellas las sociales, y se han desarrollado diferentes software, entre los cuales, Pajek se destaca por ser de uso libre, por su capacidad de graficar las redes y por la aplicación de diferentes medidas matemáticas para analizar (Batagelj y Mrvar, 2016).

Es un software para el análisis y visualización de redes sociales, desarrollado en la universidad de Ljubljana, Slovenia, por Vladimir Batagelj, Andrej Mrvar y la contribución de Matja Zaveršnik. Es un software libre para uso no comercial y puede descargarse del sitio: <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/>.

Para el análisis de estructuras organizativas formales se tomarán como datos relacionales la información presentada en los organigramas de la institución gubernamental. Cada una de las instancias institucionales es considerada un nodo dentro de la red organizativa en una posición formal definida. Las relaciones son de carácter unidireccional por ser una organización de carácter jerárquico. La unidireccionalidad de la relación significa que es dirigida y es representada visualmente con una flecha, esto se representa y concibe de este modo dado que existe una relación de mando y las unidades dependientes responden a sus instancias superiores.

Las gráficas generadas con Pajek cumplen con 3 funciones: 1. Servir de modelo representativo de la red: permite acceder a la información desde un punto de vista relacional y total, visualmente sirve como apoyo para la comprensión de los fenómenos sociales. 2. Mostrar las propiedades espaciales de la red: se descubren características particulares que de otro modo no son visibles tan fácilmente. 3. Aplicar conceptos y teoremas de la teoría de gráficas para formalizar dichas propiedades: dependiendo de la complejidad de la red se pueden utilizar diferentes propiedades matemáticas para el análisis (Batagelj, Mrvar y Nooy, 2005).

En el análisis de redes hay 3 propiedades importantes: 1. Las diversas medidas de centralidad: permite analizarlo desde un punto de vista cuantitativo. 2. Las posiciones que ocupan los agentes: las relaciones configuran la red para que determinados “nodos” se junten entre sí, esto permite observar propiedades cualitativas, y 3. Los subgrupos a los que pertenecen: dependiendo del nivel de complejidad de la red se pueden observar los conglomerados de relaciones y nodos que se repiten dentro de la estructura.

Pero los análisis varían según en qué elementos se pone el enfoque de atención: 1. Por agentes: cómo se involucran en relaciones interpersonales o considerando los patrones de lazos, los índices de centralidad cuantifican este aspecto. 2. Por pares de agentes: la relación puede ser simétrica o asimétrica, directa o indirecta. 3. Por tríadas: la transitividad es una de las propiedades más estudiadas (A-B, B-C, por lo tanto, A se vincula con C). 4. Por subconjuntos: se consideran las propiedades de la colección de relaciones que existen entre los miembros del subconjunto (cohesión o dispersión), y 5. Por el conjunto total de los agentes de la red: la densidad de las relaciones, la longitud de los caminos que unen a pares de agentes y la centralización de la gráfica. En todos los casos, el análisis se refiere a los patrones que forman las relaciones entre los agentes (Faust, 2002).

Respecto a la centralidad en el análisis de redes hay varias maneras para calcularla y depende del tipo de red que se analiza. Las redes construidas a partir de los organigramas son de un modo, es decir, existe una relación entre nodos del mismo tipo, en este caso las diferentes instancias de una institución. Las medidas de centralidad de una red organizacional nos permiten identificar las posiciones estructurales más importantes en términos de su lugar dentro de la estructura, la cantidad de relaciones que posee y el poder que ejerce en la organización.

Desde un gráfico de un modo, las medidas de centralidad a tomar en cuenta son: 1. El input (cantidad de relaciones que recibe un nodo). 2. El output (cantidad de relaciones que tiene con otros nodos). 3. El grado nodal (la suma total de las relaciones, el output y el input). 4. El índice de Cercanía, el nodo con menor distancia a todos los demás, el nodo que tenga el ma-

por número de conexiones a distancia uno, respecto de toda la red, será el nodo central, y 5. El índice de Intermediación, que consiste en el nodo que aparezca más veces en las geodésicas posibles (en los caminos más cortos que unen dos nodos) (Freeman, 2000; Harary, 1969; Oeser y Harary, 1962; Mendieta y Schmidt, 2005).

Estas cinco medidas de centralidad darán una visión general de la red completa de los organigramas y permitirán identificar nodos con posiciones centrales dentro de la red. Ya sea porque su posición dentro de la estructura organizativa es relevante o porque a través de su posición estructural se controla una mayor cantidad de instancias institucionales. En otras palabras, se identifican los nodos con mayor ejercicio de poder debido a su posición específica dentro de la estructura organizativa de la Policía Nacional Civil.

2. La PNC en los Acuerdos de Paz

En las negociaciones para terminar con el conflicto armado, uno de los compromisos asumidos por las partes en conflicto fue suprimir los cuerpos encargados de la seguridad pública creados desde finales del siglo XIX (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional). Como lo señala Amaya (2007), “en el Estado autoritario o pretransicional, regularmente el aparato coercitivo (fuerzas de seguridad) jugó un papel fundamental como instrumento de gestión del poder [...]”. Asimismo, sostiene el mismo autor, que “como parte del desmontaje de las estructuras pretransicionales, la transformación de las fuerzas policiales es un aspecto común en varios procesos de transición. Estos procesos han sido denominados como reformas policiales.” (Amaya, 2007, p. 128).

Así, en el capítulo II de los Acuerdos de Paz se estableció la creación de una nueva institución policial “con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina” (Acuerdos de Paz, 1992), a la que se llamaría Policía Nacional Civil, destacando en su nombre su alcance operativo y su identidad institucional; es decir, con presencia en todo el territorio de la República, y una corporación no dependiente ni subordinada a autoridades militares.

La creación de este nuevo cuerpo policial con alcance nacional, constituyó un logro para los firmantes de los Acuerdos, debido a que la nueva institución no estaría adscrita a la Fuerza Armada, ni a grupos militares. Todo lo anterior implicaba un cambio de visión sobre la seguridad pública y los cuerpos de seguridad en El Salvador. Sus bases estaban comprometidas a reconstruirse de acuerdo con los nuevos lineamientos generales contenidos en los Acuerdos de 1992. Además, ello implicaba decretar nuevos cuerpos normativos que tendrían que regular los cambios acordados en el documento firmado en Chapultepec.

Los términos en los que se acordó la creación de la Policía Nacional Civil estipulaban los objetivos, las áreas geográficas de actuación y su separación de la Fuerza Armada. Así fue establecido en los Acuerdos de México, suscritos por el Gobierno de El Salvador y el FMLN, el 27 de abril de 1991: “Creación de la Policía Nacional Civil, para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano, como en el rural, bajo la dirección de autoridades civiles. Queda expresamente entendido que la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada serán independientes y estarán adscritas a Ministerios Diferentes.” (Naciones Unidas, 1992, pp.13-14).

Era la primera vez que, en El Salvador, y durante toda su historia republicana, el mantenimiento del orden y de la seguridad pública ya no formaría parte de la estructura de la Fuerza Armada (Costa, 1999, p. 97). Para implementar estos cambios se requería de una reforma constitucional, lo cual condujo a una serie de negociaciones previas a 1992 entre las partes involucradas.

Con ese objetivo, se realizaron una serie de negociaciones entre los representantes del Gobierno, representantes de la Fuerza Armada y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, constituyendo las que se denominarían “Comisiones negociadoras de las dos partes salvadoreñas” (Samayoa, 2002, p.275).

El proceso de negociación de reforma de la Constitución contó con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas, por medio de la participación del secretario general, Javier Pérez de Cuéllar, y su representante personal Álvaro de Soto, en conjunto con mesas de expertos nacionales e internacionales y de asesores jurídicos de ambas partes.

Como clausura del proceso, que duró más de dos años, “el sábado 27 de abril [de 1991] se firmaron los Acuerdos de México, consistentes en un cuidadoso texto político [en el que se presentó] un proyecto con cincuenta y siete incisos y tres disposiciones transitorias para la reforma de veinticuatro artículos de la Constitución vigente, y un documento de Acuerdos Políticos para el desarrollo de la reforma constitucional”. Después, la Asamblea Legislativa modificó el documento suscrito en México, y agregó cinco disposiciones que no se habían contemplado (Samayoa, 2002, p.420).

Como resultado final, las reformas a la Constitución de 1983, respecto a la configuración y nueva estructura de la Policía Nacional Civil, se plasmaron en un acuerdo de reforma con fecha 29 de noviembre de 1991, siendo ratificadas las pertenecientes a la organización del cuerpo policial, el día 30 de enero de 1992, por medio de Decreto Legislativo número 152, en la disposición transitoria siguiente:

“Art. 9.- Ratifícase el Art. 45 del Acuerdo de Reformas Constitucionales N° 1 de fecha 29 de abril de 1991, que contiene disposiciones transitorias, de la siguiente manera:

Art. 45.- La adscripción de la Policía Nacional Civil al Ministerio que corresponda se llevará a cabo de conformidad a una ley en la que se determine entre otros asuntos, el plazo para ejecutarla, las entidades que participarán en el proceso, así como la distribución de medios materiales y personales entre los Ministerios que tendrán a su cargo la defensa nacional y la seguridad pública.” (Constitución de la República de El Salvador, 1983).

Entre los artículos que fueron modificados se encuentra el 47, el cual prohíbe de manera expresa a los miembros de la institución policial el derecho de asociación para la defensa de sus intereses laborales, por medio de la formación de asociaciones profesionales o sindicatos.

La modificación del artículo 82 de la Constitución, y 152 numeral cuarto, retoma uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional. En este artículo se estableció que los miembros de la Policía Nacional Civil y los miembros de la Fuerza Armada no podrían pertenecer a partidos políticos, ni optar a cargos de elección popular. Asimismo, se prohibió que quien se haya desempeñado como director general de la Policía Nacional Civil, dentro del último año del período presidencial inmediato anterior, pudiese postularse como candidato a presidente de la República.

Los artículos 159 y 168, numerales decimoséptimo y decimonoveno de la Constitución de la República, establecen en una descripción más completa la nueva estructura y las funciones que desempeñaría la reciente entidad policial. En estas se destaca la separación entre la PNC y la Fuerza Armada, y se señala la novedosa filosofía de respeto a los derechos humanos. Se determinó, además, que será el presidente de la República, quien tendrá la atribución y obligación de organizar, conducir y mantener a la institución policial para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, bajo la dirección de autoridades civiles, fijando anualmente un número razonable de efectivos del cuerpo policial. Como nuevas atribuciones, el artículo 193 de la Constitución, estipuló la labor conjunta en la investigación de los delitos entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, bajo la dirección de la primera.

Las reformas constitucionales y la creación de instrumentos jurídicos que desarrollarían los mandatos emanados de dichas reformas, implicaban cambios estructurales profundos en la institución policial. Capacitar al nuevo personal con una doctrina civil y de servicio, era solo un ejemplo de los retos que estos cambios traían aparejados.

2.1 Estructura organizacional inicial de la PNC

La reforma a la Constitución de la República efectuada en noviembre del año 1991, estableció la separación entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. Administrativamente, y con el objetivo de dar cumplimiento al nuevo mandato constitucional de subordinar al nuevo cuerpo de policías a autoridades civiles, se creó el Viceministerio de Seguridad Pública, el cual se encontraba adscrito al Ministerio del Interior, perfilándose como el primer pilar de la nueva estructura institucional a la cual pertenecería la PNC (Amaya, 2007, p. 130).

La Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada estarían adscritas a ministerios diferentes. La Policía Nacional Civil, dotada de nuevos mecanismos de formación y adiestramiento, estaría adscrita al Ministerio del Interior⁴, y la Fuerza Armada, por su parte, al ministerio de la Defensa Nacional.

A partir de la separación, y con la institucionalidad determinada, debía definirse la autoridad central de la corporación policial. La reforma a la Constitución de la República efectuada en noviembre de 1991, establecía que sería el presidente de la República quien tendría la atribución y obligación de organizar, conducir y mantener a la institución policial para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, bajo la dirección de autoridades civiles (artículo 168, numeral 17, Constitución de la República de El Salvador).

Sobre esa base, se estableció que el encargado de dirigir institucionalmente al nuevo cuerpo policial sería, como la reforma lo establecía, un civil, a quien se le instruiría por medio de designación presidencial, con el cargo de director general de la Policía Nacional Civil, que tenía que ser electo con la anuencia de un tercer actor: la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (Amaya, 2007, p.130).⁵

En cumplimiento al proceso de designación iniciado y con referencia a la propuesta realizada por la Comisión, el presidente Alfredo Cristiani nombró, durante el año 1992, al doctor José María Monterrey como primer

4 El Gobierno de El Salvador se comprometió a crear, a la brevedad posible, el nuevo Viceministerio de Seguridad Pública, el cual gozaría de autonomía de gestión y tendría la responsabilidad política de conducir a la PNC y a la Academia Nacional de Seguridad Pública. El Viceministerio emplearía sus esfuerzos de manera especial para velar por la adecuada coordinación cooperativa y doctrinaria entre ambas instituciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s/f) Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador, Capítulo IX Recalendarización del 19 de mayo de 1984).

5 La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) formó parte de los resultados de la Firma de los Acuerdos de Paz. Estaba integrada por dos miembros del Gobierno de El Salvador, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y un delegado de cada partido político o coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa. El objetivo principal de creación de COPAZ fue la supervisión de la ejecución de los mismos Acuerdos. La Comisión desempeñó un papel trascendental en la verificación de cumplimiento de los acuerdos en materia de seguridad pública, al estar a cargo de afinar los textos legislativos de la PNC y de la ANSP, previo al proceso de aprobación de la Asamblea Legislativa.

director general de la Policía Nacional Civil. Monterrey estuvo al frente del cuerpo policial, y emprendió, como parte de sus funciones iniciales, el primer despliegue de la institución a nivel nacional; proceso que inició en el mes de febrero de 1993 y culminó a principios del año 1994 (Policía Nacional Civil, 2016a).

Con la llegada a la presidencia de la República de Armando Calderón Sol en 1994, y con el fin del periodo de Monterrey, el nuevo presidente se encontraba facultado a partir del día 1 de junio de 1994, por mandato constitucional, para designar al nuevo director general de la institución. El funcionario nombrado por Calderón Sol fue el ingeniero Rodrigo Ávila Avilés, quien se convirtió en el segundo civil a cargo del cuerpo policial, y que tendría la responsabilidad de dar continuidad a la creación de la Policía.

El presidente Calderón Sol también creó el Ministerio de Seguridad Pública, al cual estaría adscrita, desde ese momento, la Policía Nacional Civil, y designó como ministro de Seguridad y viceministro del ramo, a los señores Hugo Barrera y Jorge Alberto Carranza, respectivamente.

El tema que preocupaba a las autoridades en ese momento y que encabezaba la lista de pendientes en la agenda del nuevo director general, era la organización interna de la Policía Nacional Civil, pues dos años habían transcurrido desde la firma de los Acuerdos de Paz y la inaugurada Policía no contaba con estructuras y subdivisiones internas que permitieran, de forma especializada, prestar servicio de seguridad a la población salvadoreña.

Sobre esa base, durante el período del ingeniero Ávila, se crearon las unidades especializadas del Mantenimiento del Orden (UMO), el Grupo de Reacción Policial (GRP) y el Grupo Aéreo Policial (GAP) (Policía Nacional Civil, 2016b). Las primeras muestras de organización y especialización internas, se evidenciaron en la creación de las siguientes áreas especializadas: División de Fronteras, División de Finanzas, Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico, División de Medio Ambiente, División de Investigación Criminal, Tránsito Terrestre, División de Seguridad Pública, División de Armas y Explosivos.

El documento marco para la creación de delegaciones y puestos policiales eran los Acuerdos de Paz firmados en 1992, el cual estableció la creación de una delegación de Policía por cada departamento, más una delegación para el área metropolitana de San Salvador. Además, estableció que la jefatura de las delegaciones estaría ubicada en las cabeceras departamentales, pudiendo existir subdelegaciones dentro de cada delegación, las cuales serían ubicadas en los núcleos urbanos más importantes, así como la instalación de puestos de policías en las zonas rurales del país. (Acuerdos de Paz, 1992, p. 67).

Con el despliegue de delegaciones centrales y puestos policiales regionales, los agentes de seguridad tuvieron el primer contacto directo con la realidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el alcance geográfico que los puestos asignados les ofrecía, no abarcaba gran parte de la población nacional, especialmente a las comunidades que no formaban parte de las cabeceras departamentales o del casco urbano.

El perfeccionamiento de la Policía Nacional Civil como institución, parecía desarrollarse con el mayor de los éxitos, pues aunque les hubiese tomado dos años a los directores desplegar las primeras unidades especializadas, la población contaba con recursos específicos dentro de la institución para abordar problemas de seguridad que sobrepasaran el concepto de delincuencia común; así como un mecanismo interno de control (mediante la incorporación de la División de Investigación Disciplinaria) que permitía sancionar a los policías que, en el ejercicio de sus funciones, no acataran la nueva visión de respeto a los derechos humanos.

No obstante, en diversas investigaciones se han destacado algunos de los primeros inconvenientes que comenzaron a surgir dentro del cuerpo policial, particularmente con la designación de las jefaturas. Debido a que no es el objetivo de este trabajo indagar en ellos, únicamente se hace mención del nombramiento de militares en la estructura policial, lo cual ha sido criticado por estar en contra de los Acuerdos de Paz y, por tanto, de la estructura misma de la institución (Silva, 2014; Cruz, 2005; Amaya, 2005 y 2007; Costa, 1999).

Así, se ha discutido el nombramiento de militares a los que se degradó a la situación de reserva para que pudiesen incorporarse a la PNC. El 12 de mayo de 1994 se emitió el Acuerdo Ejecutivo número 221 (que fue publicado con diecisiete meses de retraso en el Diario Oficial), por medio del cual el Ministerio de Defensa transfirió a 1 mayor, 3 capitanes, 18 tenientes y 3 subtenientes de la situación de militares activos a la de reserva, integrando con ello a un total de 25 oficiales del Ejército que habían pertenecido a los antiguos cuerpos de seguridad –en su mayoría a la Policía Nacional– a la nueva Policía Nacional Civil, colocando en una situación delicada el cumplimiento de los acuerdos de 1992 y las bases de la nueva institucionalidad (Silva, 2014, pp. 26-27).

Dentro de estos militares, se ha mencionado al mayor Óscar Armando Peña Durán quien fungió, del 30 de mayo de 1993 al 3 de mayo de 1994, como el primer subdirector de operaciones de la PNC, siendo el primer militar que, por ser electo en dicho cargo, incumplió los Acuerdos de Paz y la reforma a la Constitución de la República, en los cuales se estableció que la PNC sería una institución independiente de la Fuerza Armada, adscrita al Ministerio del Interior, bajo la dirección de autoridades civiles (Silva, 2014, p. 112).

Esta estructura inicial, que fue siendo integrada por elementos con vínculos militares, se fue complementando con distintas subdivisiones internas, que le darían forma a la primera organización.

2.2 Subdivisiones internas de la primera organización

En el documento de los Acuerdos de Paz se estableció que la naturaleza de la organización policial se dividiría en una estructura centralizada y otra descentralizada. Así, en cuanto sus estructuras sean desplegadas a nivel nacional, la institución responde a una organización centralizada. Por otro lado, cuando se trata de su operatividad, el cuerpo policial se considerará descentralizado, conforme la existencia de delegaciones departamentales policiales, ordenadas de acuerdo a la división administrativa del país (Acuerdos de Paz, 1992).

Conforme a los artículos 2, 3 y 48 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, decretada en junio de 1992, en cuanto a su estructura y organización, la PNC posee una naturaleza jerárquica, bajo la conducción del presidente de la República, quien la ejerce por intermedio del Ministro de Seguridad Pública. Además, cuenta con autonomía administrativa y financiera para el desempeño de sus funciones y responde a su propio presupuesto anual, el cual es aprobado por la Asamblea Legislativa en cada ejercicio fiscal.

En cuanto a su composición interna, los Acuerdos de Paz, establecen que la Policía Nacional Civil estará integrada por los siguientes órganos, dependientes del director general de la institución: 1. Inspectoría General de la Policía, 2. Servicios de Asesoría Legal e Internacional, 3. Subdirección General Operativa, y 3. Subdirección General de Gestión.

En base a los Acuerdos de Paz y a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Inspectoría General de la PNC es el órgano encargado de vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial, encontrándose dividida para tal fin, en la División de Control y en la de Investigación Disciplinaria, encargándose de controlar o investigar cualquier servicio de la Policía y las faltas disciplinarias cometidas por un miembro de la Policía.

En cuanto a los Servicios de Asesoría Legal e Internacional, los Acuerdos establecen que los primeros estarán formados por juristas especializados, quienes organizarán las asesorías de conformidad con las necesidades de las diferentes estructuras funcionales y territoriales de la institución. La Asesoría Internacional, por su parte, será coordinada, conforme a los Acuerdos, por la Organización de las Naciones Unidas, teniendo la calidad de órgano transitorio.

Por otro lado, la Subdirección General Operativa, estaba compuesta por 7 Subdivisiones que permitían a la institución el desarrollo de diversas funciones. De acuerdo a los Acuerdos de Paz y a la Ley Orgánica de 1992, las Subdivisiones asignadas fueron:

1. División de Seguridad Pública. Su objetivo era el mantenimiento de la tranquilidad, el orden y la seguridad pública. Constaba de los departamentos de Prevención, Tránsito, Orden Público, Control de la Seguridad Privada, Menores y Coordinación General con las delegaciones departamentales.
2. División de Investigación Criminal. Era la encargada de investigar los hechos criminales y reunir las pruebas disponibles, que sirvieran para identificar a los responsables del cometimiento de los mismos, bajo la dirección funcional del Fiscal General de la República, así como la práctica de pesquisas o actuaciones de su competencia que le fuesen requeridas por el Fiscal General de la República, los jueces y los tribunales. El jefe de esta división sería nombrado por el director general de la Policía Nacional Civil, en consulta con el fiscal general y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.
3. División de Fronteras. Era la encargada de vigilar y controlar la admisión, salida, actividades y expulsión de los extranjeros y las migraciones de los nacionales, la vigilancia y el control de los aeropuertos civiles públicos y privados; no obstante, en cuanto a esta función, se retoma la misión constitucional de la Fuerza Armada en la defensa de la integridad del territorio del Estado, por lo que ambas instituciones trabajarían en base a sus competencias.
4. La División de Finanzas. Era la única división policial con competencia en las áreas de aduanas e impuestos, encargada de prevenir y combatir las infracciones a la legislación fiscal, sin perjuicio de las funciones de vigilancia fiscal o de las otras que al Ministerio de Hacienda le correspondan. La División de Finanzas tenía dos departamentos para el cumplimiento especializado de las funciones designadas, siendo los de Aduanas e Impuestos respectivamente, los cuales desarrollarían sus atribuciones bajo la dirección del Ministerio de Hacienda. El jefe de la División de Finanzas sería nombrado por el director general de la Policía Nacional Civil con la aprobación previa del ministro de Hacienda.
5. División de Armas y Explosivos. Esta división, como parte de la Subdirección General Operativa, tendría a su cargo prevenir y combatir las infracciones al régimen constitucional y legal respecto a la fabricación, importación, exportación, comercio, tenencia y portación de armas, municiones, explosivos y artículos similares.

6. División de Protección de Personalidades. La Ley Orgánica de la PNC, establecía que esta división sería la encargada de la custodia y escolta de altos funcionarios del Estado, de dignatarios extranjeros que estuviesen de visita en el país y de otras personas, teniendo como base, las decisiones que estimare el Gobierno o los tribunales de la República; así como de la custodia de los edificios públicos y de las sedes de misiones diplomáticas o de organismos internacionales.
7. División del Medio Ambiente. Se ubicaba bajo la dirección funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y la dirigiría un jefe de división, el cual debía ser nombrado por el director general de la PNC, con la previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este ministerio dirigía funcionalmente a la división en lastareas de prevención y combate de los delitos y faltas contra el medio ambiente.

Para integrar la estructura organizativa del cuerpo policial, los Acuerdos de Paz establecieron la creación de una Subdirección General de Gestión, que tendría a su cargo la ejecución y coordinación de actividades administrativas, así como la dirección del apoyo logístico de la Policía Nacional Civil. Se acordó que la subdirección comprendería, en sus inicios, las divisiones de: Infraestructura, Informática, Administración, Logística, Planificación y Presupuesto, para cumplir con ellas las funciones que le habían sido asignadas.

Con dicha estructura, la administración del presidente Calderón Sol asumió la incorporación de elementos a la primera plantilla policial que daría cobertura al país en un contexto de posguerra, que exigía una alta demanda ciudadana de seguridad (Amaya, 2007, p.132).

El 9 de enero de 1996 se creó, mediante Decreto Ejecutivo número 1, con fecha 6 de enero del mismo año, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Como órgano, no formaba parte de la estructura interna de la Policía Nacional Civil; no obstante, fue producto de la recomendación de evaluación efectuada por la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador.

El Consejo estaba integrado por cinco miembros, cuatro de ellos, nombrados por el presidente Calderón Sol. Lo presidía el ministro de Seguridad Pública –quien estaba facultado para ejercer el cargo por tres años-. Entre las facultades que englobaba el CNSP, se encontraban la ejecución de estudios y análisis sobre la situación de la seguridad pública, de acuerdo a la coyuntura social y económica que se vivía en dichos años, pudiendo formular propuestas de reformas legales en materia de seguridad, con el objeto de mejorar la situación de seguridad nacional y a la institución encargada de brindarla (Amaya, 2007, p.134). Asimismo, el ordenamiento jurídico interno había sido creado con el objetivo de permitir el surgimiento de la institucionalidad policial, desarrollando su estructura y funciones iniciales.

2.3 Análisis relacional de la estructura organizativa de 1992

El primer organigrama analizado es el de 1992, elaborado con base en la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México.

En la visualización redológica de la estructura organizativa se representa la cadena de mando con una flecha, indicando la direccionalidad vertical entre las diferentes unidades que la componen. La red está compuesta por una totalidad de 31 nodos y 30 relaciones. Además, es conexas, dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor (ver Ilustración 2).

La red analizada es de carácter descentralizada como puede ser observado en la Ilustración 2. Está compuesta por una serie de redes centralizadas (en forma de estrella) que están conectadas entre sí por algunos nodos que sirven de conexión para los otros. Es notable a primera vista la existencia de dos grandes subgrupos: 1. El subgrupo de la derecha que comienza desde la Dirección General, y 2. El subgrupo de la izquierda que comienza desde la Subdirección General Operativa. La unión entre ambos subgrupos depende de la relación entre estas dos instancias centrales.

Los colores son una partición⁶ que representa intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos (subdirecciones, divisiones, departamentos, etc.) respecto a la Dirección General. La distancia es la cantidad de relaciones que existen entre dos nodos, las cuales son representadas con una línea. El color celeste del nodo Dirección General representa el punto de partida, lo cual significa que está a distancia 0. Los nodos con color amarillo se encuentran a distancia 1 del punto de partida (Subdirección General Operativa, Servicios de Asesoría Legal, Servicios de Asesoría Internacional e Inspectoría General). Los nodos color verde se encuentran a distancia 2 del punto de partida (14 divisiones y el nodo delegaciones). Los nodos de color rojo se encuentran a distancia 3 del punto de partida (7 departamentos, Coordinación General con delegaciones departamentales y el nodo subdelegaciones). Finalmente, el nodo color azul se encuentra a distancia 4 del punto de partida (puesto de policías en zonas rurales).

6 Partición o en inglés partition, es un término técnico utilizado en el programa Pajek. La partición utiliza los colores para representar atributos cuantitativos o cualitativos de los nodos analizados, dependiendo del interés del investigador.

Tabla 1. Input, output y grado nodal de la Red-Organigrama 1992. El número a la par de los nombres es el correlativo dentro de la base de datos

| N° | Nombre | <i>Input degree</i> | <i>Output degree</i> | Grado Nodal |
|----|-----------------------------------|---------------------|----------------------|-------------|
| 31 | "Subdirección General Operativa" | 1 | 8 | 9 |
| 23 | "División de Seguridad Pública" | 1 | 6 | 7 |
| 30 | "Subdirección General de Gestión" | 1 | 5 | 6 |
| 10 | "Dirección General" | 0 | 5 | 5 |
| 14 | "División de Finanzas" | 1 | 2 | 3 |
| 25 | "Inspectoría General" | 1 | 2 | 3 |
| 2 | "Delegaciones" | 1 | 1 | 2 |
| 29 | "Subdelegaciones" | 1 | 1 | 2 |
| 12 | "División de Armas y Explosivos" | 1 | 0 | 1 |
| 15 | "División de Fronteras" | 1 | 0 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

La Tabla 1 presenta los datos del input degree (relaciones de entrada recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. La Subdirección General Operativa es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, recibe 1 relación de mando y dirige a 8 dependencias, acumulando un grado nodal de 9, el más alto en la red. El segundo nodo con mayor grado nodal es la División de Seguridad Pública con un grado nodal de 7. Luego sigue la Dirección General con un grado nodal de 5 y todas son de salida. La División de Finanzas y la Inspectoría General ambas con un grado nodal de 3. Delegaciones y subdelegaciones tienen un grado nodal de 2, un input y un output. Los demás nodos solo poseen una relación de input, debido a que no tienen dependencias a su mando.

Las medidas de grados de centralidad pueden ser criticadas porque solo toman en cuenta los vínculos inmediatos que tiene el nodo, en lugar de los vínculos indirectos con todos los demás. Un nodo puede estar vinculado con muchos otros, pero esos otros pueden estar un tanto desconectados del conjunto de la red. En un caso como este, el nodo puede ser bastante central, pero solo en una área local de la red (Hanneman, 2001).

Por lo tanto, es necesario también analizar el índice de cercanía y el índice de intermediación de los nodos. Como fue explicado en el apartado metodológico, la cercanía calcula el nodo con menor distancia de todos los

demás, o dicho de otra manera, el nodo que tenga el mayor número de conexiones a distancia uno respecto de toda la red, será el nodo central. La cercanía consiste en que los nodos que son capaces de alcanzar a otros en longitudes de caminos más cortas, o quienes son más accesibles por otros nodos en longitudes de caminos más cortos, tienen posiciones favorables. Esta ventaja estructural puede ser traducida en poder (Hanneman, 2001).

En la Ilustración 2 como fue explicado, los colores representan la distancia en la que se encuentran respecto de la Dirección General. Esto funciona como un ejemplo claro de cómo funciona la distancia y el cálculo de la cercanía.

Tabla 2. Cercanía e intermediación de la Red-Organigrama 1992.

| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
|----|-----------------------------------|----------|----------------|
| 31 | "Subdirección General Operativa" | 50.85% | 2.07% |
| 23 | "División de Seguridad Pública" | 39.47% | 1.38% |
| 30 | "Subdirección General de Gestión" | 35.29% | 0.57% |
| 14 | "División de Finanzas" | 35.71% | 0.46% |
| 2 | "Delegaciones" | 35.71% | 0.46% |
| 29 | "Subdelegaciones" | 27.03% | 0.34% |
| 25 | "Inspectoría General" | 32.97% | 0.23% |
| 10 | "Dirección General" | 45.45% | 0.00% |
| 12 | "División de Armas y Explosivos" | 34.09% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

En la Tabla 2 se presentan los datos sobre la cercanía y la intermediación obtenidos a través de Pajek, las 9 mejores medidas de intermediación y cercanía. El grado de cercanía toma en consideración las diferentes distancias en las que se encuentran los nodos y al nodo que tiene más nodos a distancia 1. El índice de cercanía de toda la red es de 41.54%, este es el nivel en que los nodos se encuentran cercanos entre sí. Como puede ser observado, la Subdirección General Operativa tiene el mayor grado de cercanía normalizado con un 50.85%. Le sigue la Dirección General con un 45.45% y la División de Seguridad Pública con un 39.47%. Luego se encuentran la División de Finanzas y las Delegaciones, ambas con un 35.71%. La Subdirección General de Gestión con un 35.29%, la División de Armas y Explosivos con un 34.09%, la Inspectoría General con un 32.97% y, finalmente, aparecen las Subdelegaciones con un 27.03%.

La centralidad del grado de intermediación ve al nodo con una posición favorable en la medida que está situado entre los caminos geodésicos entre otros pares de nodos en la red. Es decir, a más nodos que dependan de un nodo para hacer conexiones con otro nodo, más poder tendrá ese nodo en particular. Sin embargo, si dos nodos están conectados por más de un camino geodésico y ese nodo no está en todos, pierde poder. Usando el programa Pajek es fácil localizar caminos geodésicos entre todos los pares de nodos y contar cuán frecuentemente cada nodo aparece en cada camino. Podemos normalizar esta medida expresándola como un porcentaje del grado máximo posible de intermediación que un nodo pueda tener (Hanneman, 2001).

El índice de intermediación de la red es de un 1.95%, mucho más bajo respecto del índice de cercanía. Los únicos nodos que tienen un nivel de intermediación son: la Subdirección General Operativa con un 2.07%, la División de Seguridad Pública con un 1.38%, la Subdirección General de Gestión con un 0.57%, la División de Finanzas y Delegaciones con un 0.46% cada una, las subdelegaciones con un 0.34% y la Inspectoría General con un 0.23%.

En las tres medidas de centralidad más importantes (el grado nodal, la cercanía y la intermediación) la Subdirección General Operativa aparece como el nodo más importante dentro de la red de la estructura organizativa de 1992. Su posición estructural le permite tener el mando de una cantidad más amplia de instancias institucionales, o ser intermediadora entre diferentes subgrupos de la red. Al observar la posición exacta de la Subdirección General Operativa, es notable que posee un subgrupo de la red mucho más amplia que el de la Dirección General. En este sentido, tiene control de una parte más amplia de la estructura organizativa al tener al mando una mayor cantidad de instancias de la Policía Nacional Civil. Su posición estructural y las medidas de centralidad analizadas la convierten en la instancia institucional más central de toda la estructura organizativa formal de la Policía Nacional Civil de 1992. En la estructura jerárquica de mando la Subdirección General Operativa se sitúa en una posición de poder por encima de otras instancias institucionales, el diseño formal de la organización le provee el mando de una parte importante de la estructura interna formal de la PNC. Su posición favorable es demostrada a partir de las tres medidas de centralidad aquí descritas, lo cual indica que es una instancia institucional fundamental para la coordinación, toma de decisiones y acceso a recursos institucionales.

3. Cambios en la estructura organizacional en el periodo 1999-2009

El presidente Francisco Flores (1999-2004) presentó en su programa de Gobierno “La Nueva Alianza”, la situación de la seguridad pública bajo el título de “Alianza por la seguridad”, en el que estableció que el sistema de

seguridad debía ser eficaz en la prevención y combate del delito, previniendo el deterioro social y económico de la población salvadoreña. Para ello, era clave contar con una efectiva participación de la ciudadanía y mejorar la eficacia policial y la eficiencia judicial (Planes de Gobierno, 1989-2009, p.45).

En la línea estratégica del plan “Alianza por la seguridad” se plasmó lo que daría inicio a los cambios estructurales de la Policía Nacional Civil en este periodo, relacionados con la eficiencia de la PNC. Para ello, se emprenderían las siguientes acciones:

1. Fortalecer y mejorar la estructura organizativa en la PNC.
2. Fortalecer y mejorar la operatividad de la PNC.
3. Fortalecer la Inspectoría General de la PNC como mecanismo efectivo de control, depuración y supervisión del desempeño de los efectivos.
4. Coadyuvar al funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).
5. Fortalecer el rol coordinador del órgano ejecutivo y de la Secretaría Técnica en la implementación de la política de seguridad pública.
6. Reestructurar el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), y fortalecer el desarrollo de políticas integrales de seguridad y seguimiento de reformas institucionales.
7. Garantizar programas y acciones orientadas al bienestar del personal policial a fin de mantener adecuados niveles de motivación y estabilidad laboral.
8. Asegurar la utilización eficiente de los recursos de la institución, que apoyen oportunamente el desarrollo de las tareas operativas (Planes de Gobierno, 1989-2009, p. 48).

Francisco Flores nombró como nuevo ministro de Seguridad y Justicia al Dr. Bertrand Galindo, y como director de la Policía Nacional Civil al licenciado Mauricio Sandoval, quien fue sustituido en el año 2003 por el comisionado Ricardo Mauricio Meneses Orellana, siendo este el primer oficial policial de carrera en desempeñar este cargo. En el año 2006 fue nombrado nuevamente como director de la PNC el ingeniero Rodrigo Ávila, hasta que dejó el cargo en 2008 para competir en las elecciones presidenciales de 2009, como candidato del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Mauricio Sandoval fue el primero en introducir cambios en la corporación en este periodo. Durante su gestión, fue aprobada una nueva Ley Orgánica de la PNC (diciembre de 2001), la cual derogó a la decretada en 1992. En el tercer considerando se dijo que la ley de 1992 no respondía “a las exigencias actuales para lograr una administración ágil y eficiente de los servicios que le competen a dicha entidad”. No obstante, esa legislación fue criticada por la forma en la que la Asamblea Legislativa la había discutido y aprobado, y también por la excesiva centralización del poder en el director general. Según Amaya y Feusier (2005, p. 26), con esa nueva ley se dejaba “manos libres al Ejecutivo y al director de la PNC para modificar y crear instancias al interior de la institución.”

Para estos autores, con la Ley Orgánica decretada en 2001 se otorgaba mayor poder a la dirección de la PNC, y se le asignaba al ministro de Seguridad Pública la “labor de intermediario entre el presidente y el director de la PNC, pero se le quitó su carácter de entidad política rectora inmediata de la PNC. Esto vino a confirmar, la tendencia a la concentración de poder en la figura del director, algo que ya se había advertido en la práctica y que había sido a petición expresa del director de la PNC en el año 2000” (Amaya y Feusier, 2005, p. 27). A su vez, en la nueva Ley Orgánica se dejaba “en manos del director la facultad de crear dependencias policiales”, lo cual se había justificado al manifestar que la PNC “necesitaba de una organización flexible” (Amaya y Feusier, 2005, p. 27).

Junto a esta nueva ley se elaboró el reglamento para la aplicación de la misma, y se crearon y reestructuraron las siguientes dependencias: Consejo Técnico, Secretaría Ejecutiva, Centro de Inteligencia Policial, División Élite contra el Crimen Organizado (DECO), Divisiones Regionales de Investigación, Unidad de Archivo Central y Unidad de Asesorías Internacionales (Policía Nacional Civil, 2001-2002, p.17).

El reglamento fue decretado por Francisco Flores en septiembre de 2002. Del artículo 3 al 22 se estableció que la estructura organizativa de la PNC quedaría conformada por la Dirección General, de quien dependerían la Subdirección General, las subdirecciones, la Inspectoría General, el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, la Unidad de Auditoría Interna y los tribunales policiales (artículo 4). En el artículo 5 se estableció que la Subdirección General apoyaría “a la Dirección General en la supervisión y coordinación de actividades y en la transmisión de órdenes a las subdirecciones; asumirá las funciones de la Dirección General en ausencia temporal del titular y lo representará cuando este así lo requiera.”

Entre los años 2003 y 2004 se implementaron los planes “Mano Dura” y “Súper Mano Dura” en contra de las maras o pandillas. Para ejecutar el plan “Mano Dura” se crearon “Fuerzas de Tarea Conjuntas”, conformadas por miembros de la PNC y de la Fuerza Armada. Esta combinación de ele-

mentos se mantuvo con la implementación del plan “Súper Mano Dura”, que fue impulsado por el presidente Elías Antonio Saca (2004-2009) en el marco del plan de Gobierno denominado “País seguro” (Fuentes, 2015, pp. 125-136).

Uno de los primeros decretos firmados por Antonio Saca estuvo vinculado con modificaciones a la estructura organizacional de la PNC. El 7 de junio de 2004 se emitió un decreto ejecutivo con el objetivo de crear una División de Policía Rural, que debía estar subordinada a la Subdirección de Seguridad Pública. De esta subdirección dependerían las siguientes divisiones: Seguridad Pública, Policía Rural, Servicios Juveniles y Familia, Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía Montada, Policía de Turismo, Marítima Policial, Medio Ambiente, Emergencias 911, Comando Conjunto de Seguridad Pública y las Regionales de Seguridad Pública. (Decreto Ejecutivo No. 4, junio 2004, pp.6-7).

El 21 de julio de 2004, Saca emitió un nuevo decreto con el objetivo de crear una Subdirección de Policía Rural, la cual estaría subordinada a la Subdirección General; es decir, la Policía Rural, con este nuevo decreto, ya no sería una división dependiente de la Subdirección de Seguridad Pública, sino una Subdirección dependiente de la Subdirección General, en el mismo rango de la Subdirección de Seguridad Pública, junto con Investigaciones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre y de Administración y Finanzas. A la Subdirección de Policía Rural se le asignó la responsabilidad de “coordinar y evaluar las estrategias y planes policiales, a fin de garantizar la tranquilidad, el orden, la seguridad pública y la prevención del delito en el área rural del país.” De esta Subdirección de Policía Rural dependerían las siguientes divisiones: Regionales de Policía Rural, Policía Montada, Medio Ambiente y Comando Conjunto de Seguridad Pública. (Decreto Ejecutivo No. 19, 2004, p.11).

Según García Calderón y Cardona Rubio (2013), la creación de la Subdirección de Policía Rural ocasionó “el debilitamiento de todas las unidades policiales del territorio, ya que, para desplegar la Policía Rural en todo el país, el personal de agentes y oficiales se extrajo de las delegaciones y sus puestos policiales adscritos (pp.33-34). Para estos miembros de la PNC, la creación de subdirecciones, como la de Policía Rural, siguen “el enfoque tradicional, donde destaca la gestión burocrática, con énfasis en la jerarquía y estructuras de poder centralizadas, debilitando con ello las plantillas de los mandos territoriales, que al final de cuenta son los que responden ante los llamados de auxilio de la ciudadanía y quienes le pasan la factura cuando no es atendida.” (p.62).

Dentro de esta dinámica de cambios al interior de la corporación policial, el comisionado Meneses fue enviado por el presidente Saca a la Embajada de El Salvador en Washington y, en su lugar, nombró como director, nue-

vamente, a Rodrigo Ávila, quien comenzó a ocupar el cargo a partir del 1 de enero de 2006 (Silva, 2014, pp. 109 y 126). El organigrama rubricado por Ávila el 4 de julio de 2006, incluyó dentro de la Subdirección de Investigaciones, la División de Investigación de Homicidios y la División de Investigación Criminal. Dentro de la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, incluyó la División de Cumplimiento a Disposiciones Judiciales, la División de Protección a Víctimas y Testigos y el Grupo de Operaciones Policiales Especiales. La Subdirección de Policía Rural también sufrió cambios. A la División de Comando Conjunto se le agregó la Unidad de Bases Móviles de Policía Rural (Policía Nacional Civil, 2006a).

Con la salida de Ávila, se nombró al ingeniero Francisco José Rovira como Director General. Luego fue nombrado el comisionado José Luis Tobar Prieto, quien se mantuvo en el cargo desde septiembre de 2008 hasta junio de 2009. En el organigrama suscrito en abril de 2009 por Tobar Prieto se agregó la División de Investigación de Extorsiones dentro de la Subdirección de Investigaciones.

Cuadro 1. Cambios y continuidades en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil desde mayo de 2002 hasta abril de 2009.

| | Mayo 2002 | Noviembre 2005 | Julio 2006 | Abril 2009 |
|---------------------------------|--|--|---|---|
| Dirección General | Bajo la Dirección General se encuentra el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial, los tribunales policiales, la Inspectoría General y la Unidad de Auditoría Interna. | Se mantiene la estructura anterior. | La Unidad de Auditoría Interna y la Inspectoría General son las dos dependencias directas de la Dirección General. Bajo estas dos se encuentran el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial y los tribunales policiales. | La Unidad de Auditoría Interna y la Inspectoría General, siguen siendo las dos dependencias directas de la Dirección General; no obstante, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiales en el mismo rango que el Consejo Técnico, el Centro de Inteligencia Policial y los Tribunales. |
| Centro de Inteligencia Policial | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General, y tiene a su cargo la Unidad de Operaciones y Estadísticas y la Unidad de Inteligencia Policial. | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General y además de las dos unidades anteriores, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiales. | Se agrega al Centro de Inteligencia Policial la Unidad de Información y Documentación. | No aparecen las cuatro unidades adscritas anteriormente al Centro de Inteligencia Policial. |
| Subdirección General | De la Subdirección General dependen cinco subdirecciones: Seguridad Pública, Investigaciones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre, y de Administración y Finanzas. | El Centro de Inteligencia Policial depende de la Dirección General y además de las dos unidades anteriores, se agrega el Centro de Criminología y Ciencias Policiales. | Se mantiene la estructura anterior. | Como anexo a la Subdirección General, se agrega el Centro de Operaciones y Servicio y el Centro Antipandillas Transnacional. Se mantienen las subdirecciones anteriores. |
| Regional Policial | Además de todas las divisiones pertenecientes a la Subdirección de Seguridad Pública, se encuentran las Divisiones Regionales de Seguridad Pública. De igual forma, a la Subdirección de Investigaciones, aparecen agregadas las Divisiones Regionales de Investigaciones. | Se coloca la Regional Policial en línea directa jerárquica bajo la Subdirección General. De la Regional Policial, dependen la División Operativa, la División de Investigaciones, la División Administrativa y la Delegación Policial; sin tener esta última una relación jerárquica definida. | Se mantiene la estructura anterior, reportando la siguiente variación: bajo la Regional Policial, aparece en relación jerárquica la Delegación Policial, y bajo la Delegación Policial, aparecen los siguientes departamentos: Prevención, Operaciones, Investigaciones y Tránsito Terrestre. | En esta estructura, bajo la Regional Policial, se encuentran las delegaciones, luego las subdelegaciones policiales y bajo estas los puestos policiales. |

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| Subdirección de Investigaciones | Forman parte de la Subdirección de Investigaciones, las siguientes divisiones: 1) Élite Contra el Crimen Organizado, 2) Investigación Criminal, 3) Antinarcótics, 4) Policía Técnica Científica, 5) Interpol, 6) Finanzas, 7) Fronteras, 8) Investigación de Delitos Financieros, 9) Puertos y Aeropuertos. | No aparecen la División de Investigación Criminal, ni Delitos Financieros. Se incluyen la División de Investigación de Homicidio y de Protección al Transporte. | Aparece nuevamente la División de Investigación Criminal. | Se integran la Unidad Central de Análisis y Tratamiento de Información (UCATI), y la División de Investigación de Extorsiones. |
| Subdirección de Áreas Especializadas Operativas | La Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, está compuesta por: 1) División de Protección de Personalidades, 2) División de Armas y Explosivos, 3) Unidad de Mantenimiento del Orden, 4) Grupo Aéreo Policial y 5) Grupo de Reacción Policial. | Se mantiene la estructura anterior. | Se incluyen la División de Cumplimiento a Disposiciones Judiciales, Protección a Víctimas y Testigos, Grupo Marítimo Policial y Grupo de Operaciones Policiales Especiales. | No aparece el Grupo Marítimo Policial. Se mantienen las otras divisiones, unidades y grupos. |
| Subdirección de Policía Rural | No existe la Subdirección de Policía Rural. | Aparece la Subdirección de Policía Rural. Bajo esta aparecen las divisiones: Policía Montada, Medio Ambiente y Comando Conjunto de Seguridad Pública. | El Comando Conjunto de Seguridad Pública es denominado Comando Conjunto y Policía Rural, y bajo este aparecen las Bases Móviles de Policía Rural. | Las Bases Móviles de la Policía Rural ya no quedan subordinadas bajo la División de Comando Conjunto y Policía Rural, sino que aparecen en la misma relación jerárquica. |

Fuente: Elaboración propia con base en los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Entre las estructuras policiales avaladas desde mayo de 2002 hasta abril de 2009, se pueden destacar los siguientes cambios o continuidades:

Como se ha señalado arriba, este periodo de cambios institucionales tuvo a su base la promulgación de una nueva Ley Orgánica y de su respectivo reglamento. Era la primera vez que se decretaba un reglamento que desarrollara a la Ley Orgánica, y que estableciera la estructura orgánica con sus respectivos centros de dirección y centralización de poder. Esta nueva estructura sería diferente en comparación con la de 1992 y 1999, entre otros aspectos porque se asignaría un rol importante a una única Subdirección General, que sería la superior jerarquía de las distintas subdirecciones operativas. En este sentido, la Subdirección General tuvo una posición clave en las relaciones de poder dentro de la estructura. Como parte de las novedades importantes, se destacan la anexión a la Subdirección General el Centro de Operaciones y Servicio y el Centro Antipandillas Transnacional. Por otra parte, se creó la Subdirección de Policía Rural, y también se incluyó en la estructura una Unidad de Investigación de Extorsiones.

3.1 Análisis relacional de la estructura organizativa de 1999-2009

En la década de los noventa la organización de la PNC se mantuvo estructuralmente similar, a pesar de aumentar y especificar las instancias institucionales, sobre todo los departamentos, divisiones o unidades dependientes de las subdirecciones en comparación a las de 1992. Es decir, se mantuvo en la estructura la Dirección General, la Subdirección General Operativa y la Subdirección General de Gestión, pero aumentaron las divisiones, unidades o departamentos de cada una de ellas.

A partir de la entrada en vigencia de la nueva legislación de 2001, se pueden observar las modificaciones incorporadas con la nueva ley y su nuevo reglamento. El año 2009 representa el cierre de un ciclo político para el país, lo cual supone el final de un modo específico de la estructura organizativa y la implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, se comparará la estructura organizativa del final de los noventa (Policía Nacional Civil, 1999) con la estructura final de este periodo (Policía Nacional Civil, 2009a).

La Ilustración 3 nos presenta la estructura organizativa de 1999. La red está compuesta por una totalidad de 72 nodos y 71 relaciones. Además, es conexas dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor. Por su parte la estructura organizativa de 2009 (Ilustración 4), está compuesta por una totalidad de 78 nodos y 77 relaciones.

En primera instancia, es observable la existencia de tres subgrupos fundamentales en la red-organigrama de 1999. El pequeño subgrupo central que rodea a la “Dirección General”, el subgrupo que rodea la “Subdirección General Operativa” y el subgrupo que rodea la “Subdirección General de Gestión”. La unión entre los subgrupos depende de la relación entre estas tres instancias centrales, por lo que la Dirección General aparece en el centro de la estructura de la red.

Por su parte, la red-organigrama de 2009 (Ilustración 4), presenta una división clara entre dos subgrupos: 1. El subgrupo de la Dirección General, y 2. El subgrupo de la Subdirección General. Desaparece el subgrupo de la Subdirección General de Gestión.

Al igual que en la red-organigrama de 1992, los colores representan intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos respecto de la Dirección General. Los nodos color amarillo se encuentra a distancia 1, los nodos color verde a distancia 2, los nodos color rojo a distancia 3, los nodos color azul a distancia 4 y las más periféricas, los nodos color rosado, a distancia 5 (solo en red-organigrama 2009).

Tabla 3. Input, Output y Grado nodal en Red-Organigrama 1999 y 2009.

| Red -Organigrama 1999 | | | | | Red -Organigrama 2009 | | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|-------|--------|-------------|-----------------------|---|-------|--------|-------------|
| N° | Nombre | Input | Output | Grado Nodal | N° | Nombre | Input | Output | Grado Nodal |
| 72 | "Subdirección General Operativa" | 1 | 19 | 20 | 54 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 12 | 13 |
| 52 | "Dirección General" | 0 | 11 | 11 | 58 | "Subdirección General" | 1 | 9 | 10 |
| 71 | "Subdirección General de Gestión" | 1 | 8 | 9 | 53 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 8 | 9 |
| 58 | "División de Investigación Criminal" | 1 | 6 | 7 | 52 | "Subdirección de Administración y Finanzas" | 1 | 7 | 8 |
| 64 | "División Logística" | 1 | 5 | 6 | 8 | "Dirección General" | 0 | 7 | 7 |
| 60 | "División de Personal" | 1 | 4 | 5 | 56 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 5 | 6 |
| 63 | "División de Tránsito Terrestre" | 1 | 4 | 5 | 6 | "Consejo Técnico " | 1 | 4 | 5 |
| 53 | "División de Antinarcóticos" | 1 | 3 | 4 | 44 | "Inspectoría General" | 1 | 4 | 5 |
| 54 | "División de Armas y Explosivos" | 1 | 3 | 4 | 55 | "Subdirección de Policía Rural" | 1 | 4 | 5 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del organigrama del año señalado, autorizado por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

La Tabla 3 presenta los datos del input degree (relaciones recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. En la red-organigrama de 1999, la Subdirección General Operativa es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, recibe 1 relación de mando y dirige a 19 dependencias acumulando un grado nodal de 20. El segundo nodo con mayor grado nodal es la Dirección

General con 11 dependencias que dirige. El tercer nodo es la Subdirección General de Gestión, recibe una relación de mando y dirige 8 dependencias. La División de Investigación Criminal recibe una relación de mando y dirige 6 dependencias. La División Logística recibe una relación de mando y dirige 5 dependencias. La División de Personal recibe una relación de mando y dirige 4 dependencias, lo mismo ocurre con la División de Tránsito Terrestre. Finalmente, la División Antinarcoóticos y la División de Armas y Explosivos, reciben una relación de mando y dirigen 4 dependencias.

Para 2009, la Dirección General redujo la cantidad de dependencias inmediatas bajo su control. En 1999 tenía 11 instancias inmediatas y para 2009 se redujeron a 7. Acompañado a este cambio significativo, la Subdirección General Operativa y la Subdivisión General de Gestión desaparecen, siendo substituidas fundamentalmente por la Subdirección General. La cantidad de dependencias bajo el mando de la Subdirección General es de 10, cuando la Subdirección General Operativa controlaba 19 instancias y la Subdirección General de Gestión controlaba 8 en 1999.

Esta es una reducción significativa en la cantidad de dependencias al mando, aunque se crearon nuevas subdirecciones bajo el mando de la Subdirección General. Algunas de estas nuevas subdirecciones aparecen dentro de los diez mejores índices de grado nodal, sobre todo se destaca la Subdirección de Investigaciones con una relación de mando y 12 dependencias a cargo, siendo el nodo con el mayor grado nodal.

Tabla 4. Cercanía e Intermediación en Red-Organigrama 1999 y 2009.

| Red -Organigrama 1999 | | | | Red -Organigrama 2009 | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|----------|----------------|-----------------------|---|----------|----------------|
| Nº | Nombre | Cercanía | Intermediación | Nº | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 72 | "Subdirección General Operativa" | 45.56% | 0.74% | 58 | "Subdirección General" | 44.77% | 0.89% |
| 52 | "Dirección General" | 41.62% | 0.00% | 8 | "Dirección General" | 38.50% | 0.00% |
| 71 | "Subdirección General de Gestión" | 35.04% | 0.33% | 54 | "Subdirección de Investigaciones" | 34.38% | 0.41% |
| 58 | "División de Investigación Criminal" | 32.93% | 0.18% | 53 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 33.19% | 0.27% |
| 63 | "División de Tránsito Terrestre" | 32.41% | 0.12% | 52 | "Subdirección de Administración y Finanzas" | 32.91% | 0.24% |
| 53 | "División de Antinarcóticos" | 32.16% | 0.09% | 56 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 32.35% | 0.17% |
| 54 | "División de Armas y Explosivos" | 32.16% | 0.09% | 55 | "Subdirección de Policía Rural" | 32.08% | 0.14% |
| 56 | "División de Fronteras" | 32.16% | 0.09% | 57 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 32.08% | 0.14% |
| 59 | "División de Medio Ambiente" | 32.16% | 0.09% | 46 | "Regional Policial" | 31.82% | 0.10% |
| 62 | "División de Seguridad Pública" | 32.16% | 0.09% | 2 | "Centro Antipandillas Transnacional" | 31.05% | 0.00% |
| | | | | 5 | "Centro de Operaciones y Servicio" | 31.05% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Tomando en cuenta los índices de cercanía e intermediación, es observable que en 1999 la Subdirección General Operativa tenía los mayores índices en ambas medidas, 45.56% de cercanía y 0.74% de intermediación. Mientras en 2009 este lugar lo ocupa la Subdirección General disminuyendo el porcentaje de cercanía (44.77%) y aumentando mínimamente su intermediación (0.89%). Por su parte, la Dirección General se encuentra en un segundo lugar en cercanía con un 41.62% en 1999 y un 38.50% en 2009, carece de nivel de intermediación estructural. En 1999 también aparece dentro de las diez mejores medidas de cercanía e intermediación la Subdirección General de Gestión y diferentes divisiones (División de Investigación Criminal, División de Tránsito Terrestre, División de Antinarcóticos, División de Armas y Explosivos, División de Fronteras, División de Medio Ambiente y División de Seguridad Pública). Mientras que en 2009 son las subdirecciones (Subdirección de Investigaciones, Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, Subdirección de Administración y Finanzas, Subdirección de Seguridad Pública, Subdirección de Policía Rural, Subdirección de Tránsito Terrestre), la Regional Policial, el Centro Antipandillas Transnacional y el Centro de Operaciones y Servicio.

Para la red de 2009 ocurre un contraste interesante, la Subdirección de Investigaciones tiene el mayor grado nodal pero esto no ocurre en la medida de cercanía e intermediación donde se encuentra en el tercer lugar. Este dato es significativo porque indica que no existe una relación directa

entre la cantidad de relaciones y el nivel de cercanía e intermediación. Son medidas independientes que representan formas distintas de centralidad, por un lado el grado nodal nos presenta la cantidad de relaciones y, por otro lado, la cercanía y la intermediación analizan la posición del nodo dentro de la estructura.

Al realizar la comparación de los organigramas de 1999 y 2009, la característica más destacable es el cambio de la posición central de la Subdirección General Operativa de 1999 en la Subdirección General de 2009. Aunque la Subdirección General tiene un grado nodal menor que la Subdirección General Operativa, su posición estructural dentro de la red le posibilita mantener un nivel de cercanía alto. El mismo fenómeno ocurre con la Dirección General, en 2009 tiene un menor grado nodal que en 1999 pero su posición le permite tener un alto grado de cercanía. La centralidad de ambas unidades es similar en términos estructurales, a pesar de los cambios realizados de 1999 hasta el 2009, estas instancias institucionales continúan teniendo una posición relevante y centralizada en la estructura jerárquica de la PNC. Las tres medidas de centralidad indican la posición favorable que poseen la Subdirección General y la Dirección General dentro de la estructura formal, permitiéndoles tener el control y mando de la PNC por su acceso a recursos y toma de decisiones. La posición estructural dentro de la estructura jerárquica vertical les posibilita ejercer el mando y la autoridad, lo cual se adecúa a los principios de la burocracia jerárquica weberiana.

4. Reestructuración y cambios de la Policía Nacional Civil en los gobiernos del FMLN, 2009-2016

El año 2009 marca un cambio trascendental en el escenario político salvadoreño. Por primera vez, la exguerrilla del FMLN, convertida en partido político, accede a la presidencia de la República. Luego de 20 años consecutivos de gobiernos del partido ARENA, y después de 17 años de la firma de los Acuerdos de Paz, el FMLN logró ganar la presidencia con un 51.32% de los 2 638 588 de votos válidos en las elecciones desarrolladas ese año. Mauricio Funes, como candidato del FMLN, se impuso al exdirector de la PNC y candidato por ARENA, Rodrigo Ávila (TSE, 2009, p.87).

El presidente Mauricio Funes, nombró a los funcionarios que llevarían a cabo su plan de gobierno para el quinquenio 2009- 2014. En el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública nombró como ministro a Manuel Melgar, y como viceministro a Álvaro Henry Campos. En la Dirección General de la PNC colocó a Carlos Antonio Ascencio Girón (Acuerdos Ejecutivos 1, 4 y 25, 2009, pp. 13, 15 y 24).

Según el documento denominado “Plan Estratégico de la PNC 2009 -2014”, “en El Salvador durante la última década se ha sufrido un incre-

mento acelerado en los niveles de violencia y delincuencia, lo que está causando innumerables pérdidas de vidas humana y el deterioro de la confianza en las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la justicia.” (Policía Nacional Civil, 2010, p.6).

De acuerdo al documento antes citado, el “modelo de seguridad y de organización policial entró en crisis por ser excluyente, al no tomar en cuenta la participación social y no lograr la incorporación del personal institucional en el diseño de las estrategias y acciones desarrollados, priorizando la represión, teniendo poca efectividad en los resultados.” Por otro lado, también se advirtió que la “estructura organizativa implementada fragmentó el funcionamiento de la institución sacrificando el fortalecimiento del tendido territorial, debilitando e impidiendo el desarrollo de las dependencias periféricas.” (Policía Nacional Civil, 2010, pp.6-7).

El Plan Estratégico de la PNC 2009 -2014, contiene 12 líneas estratégicas que representan las necesidades de fortalecimiento institucional para mejorar la seguridad de la población. Estas se componen de acciones operativas y, a su vez, se subdividen en acciones específicas. Las líneas estratégicas para el quinquenio 2009-2014 en materia de seguridad pública consistían en:

1. Organización policial efectiva.
2. Represión del delito e investigación criminal.
3. Prevención del delito y la violencia con participación ciudadana.
4. Desarrollo profesional.
5. Bienestar policial.
6. Administración y gestión eficiente de recursos.
7. Actuación policial y rendición de cuentas.
8. Atención a la niñez, adolescencia y otros grupos vulnerables, desde la perspectiva policial.
9. Promoción y desarrollo de las mujeres.
10. Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales e intersectoriales.
11. Fortalecimiento de las relaciones internacionales; y
12. Comunicación efectiva del trabajo policial. (Policía Nacional Civil, 2010, pp.24-33).

En este enfoque de la seguridad pública, uno de los principales desafíos de la nueva administración consistía en recuperar la confianza de la población en la corporación policial, lo cual suponía una reforma que permitiera

desarticular las estructuras delincuenciales que operaban al interior de la Policía Nacional Civil, así como la expulsión de malos elementos.

El 3 de junio de 2009, el ministro de Seguridad y el director de la Policía Nacional Civil, anunciaron los primeros cambios en las jefaturas de la institución. En El Diario de Hoy se afirmó que “los nombramientos de los jefes policiales será el preámbulo para después impulsar acciones concretas que permitan reducir los índices criminales en los 20 municipios más violentos del país.” (Marroquín, 2009).

Según un artículo publicado en el periódico digital El Faro.net, en los últimos cinco meses de gestión del Gobierno del presidente Elías Antonio Saca, hubo un promedio de 11.89 homicidios al día. La misma fuente reveló que al inicio del mandato del presidente Mauricio Funes el promedio de homicidios diarios incrementó a 11.95, alcanzando hasta el mes de octubre de 2009 una cifra de 345 homicidios. (Murcia, 2010).

Debido a lo anterior, las autoridades encargadas de la seguridad pública optaron por mantener la represión del delito con la participación del Ejército. El 28 de septiembre de 2009, se dispondría “de la Fuerza Armada hasta el 30 de septiembre de 2010, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelincuenciales por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de la delincuencia común u organizada en todo el territorio nacional.” A su vez, se indicó que “la conducción de las tareas y procedimientos policiales que se realicen en el marco de este Decreto estarán bajo la responsabilidad del personal de la Policía Nacional Civil. La conducción táctica del patrullaje en los sectores asignados a cada Grupo de Tarea estará a cargo del elemento más antiguo de la Fuerza Armada que los integre”.(Acuerdo Ejecutivo No. 70, 2009, p. 4).

El 9 de noviembre de 2009, el presidente de la República decidió ampliar lo dispuesto en el decreto anterior. La ampliación consistía en que la Fuerza Armada contribuiría con las siguientes funciones:

- a. Habilitar la incorporación de un mayor número de elementos de la Fuerza Armada.
- b. Operar con fuerzas de tarea de la Fuerza Armada o con grupos conjuntos de apoyo a la comunidad en coordinación con la Policía Nacional Civil, mediante la identificación de territorios o áreas geográficas específicas de mayor incidencia delincencial.
- c. Realizar registros o requisas a personas y vehículos; y apoyar en los dispositivos de control territorial.

- d. Auxiliar a la población en casos de accidente o situaciones de emergencia, y a requerimiento de las autoridades legalmente constituidas.
- e. Proceder a la detención en caso de flagrancia y entregar a los detenidos de inmediato a la Policía Nacional Civil, mediante informe circunstanciado de los hechos.
- f. Resguardar la frontera nacional en lugares identificados como no habitados, con la finalidad de prevenir el tráfico o trasiego ilegal de bienes y personas.
- g. Reforzar la seguridad perimetral externa en las instalaciones de los centros penitenciarios, intermedios e internamiento de menores; así como en cualquier otro tipo de centro de detención, a requerimiento de la autoridad competente.
- h. Brindar apoyo terrestre, marítimo y aéreo, poniendo a disposición equipo y personal calificado.
- i. Atender otros requerimientos de apoyo por parte de la Policía Nacional Civil, en el marco de actuación del presente Decreto y su base Constitucional. (Acuerdo Ejecutivo No. 70, 2009, p. 4).

El 21 de julio de 2010, un microbús de la ruta 47 que circulaba por el centro del municipio de Mejicanos, fue incendiado y al menos 13 personas murieron calcinadas en su interior. Se determinó que los hechores de la masacre eran miembros de pandillas (Murcia, 2010a). Ante este hecho, el 1 de septiembre de 2010, se aprobó la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, mediante la cual se materializaron los ejes propuestos en la política integral de justicia, seguridad pública y convivencia y, a la vez, era una respuesta estatal a la violencia proveniente de las pandillas (Decreto Legislativo No. 458, 2010, pp. 23-26).

De acuerdo a un informe sobre seguridad pública y justicia publicado por el Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP-UCA), “pese a que esta ley pudo haber sido un valioso instrumento porque incluye mecanismos para neutralizar patrimonialmente a estas agrupaciones, no ha tenido ninguna operatividad ya que la FGR, la PNC y los Tribunales no la han aplicado adecuadamente. Parte de las dificultades para su aplicación es atribuida a la falta de entendimiento por parte de los operadores de implementarla con base a la figura de asociaciones ilícitas, que ya está regulada en el Código Penal.” (IUDOP, 2014, p. 73).

Teniendo como antecedente todo lo anterior, la inserción de militares en tareas de seguridad se complementó el 8 de noviembre de 2011. El ministro de Justicia y Seguridad Pública, Manuel Melgar, presentó su renuncia al cargo y en su sustitución se nombró al general David Victoriano Munguía Payés, quien antes se había desempeñado como ministro de Defensa. En enero de 2012, el presidente Funes destituyó al comisionado Carlos Ascencio como director de la PNC y en su lugar nombró a quien hasta esa fecha tenía el cargo de viceministro de la Defensa Nacional, el general Francisco Ramón Salinas Rivera. (Acuerdo Ejecutivo No. 535, (2011), pp. 8-9, Acuerdos Ejecutivos No. 28, 29 y 30, (2012), pp. 12-13).

Además, en enero de 2012, el viceministro de Justicia y Seguridad Pública Álvaro Henry Campos, presentó su renuncia al cargo y con esto, el Gabinete de Seguridad con el que inició el presidente Funes llegó a su fin. En sustitución de Campos, se nombró a Douglas Moreno como viceministro de Justicia y Seguridad Pública, quien antes se había desempeñado como director de Centros Penales. (Acuerdo Ejecutivo No. 61 (2012), p. 6).

La gestión del general Munguía Payés y Salinas Rivera, se caracterizó, entre otros aspectos, por el anuncio de una tregua pactada por los líderes pandilleros, que se comprometieron a reducir los índices de homicidios. Sin embargo, la elección de los generales David Victoriano Munguía Payés como ministro de Seguridad Pública, y del general Francisco Ramón Salinas Rivera, como director de la Policía Nacional Civil, fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el 17 de mayo de 2013, en el proceso de inconstitucionalidad con referencia 4-2012.

Los argumentos principales por los que se decretó la inconstitucionalidad fueron que el nombramiento del general David Victoriano Munguía Payés, como ministro de Justicia y Seguridad Pública, contravenía la separación de funciones de defensa nacional y de seguridad pública, contenida en el artículo 159 inciso segundo de la Constitución de la República de El Salvador. Con respecto al nombramiento del general Francisco Ramón Salinas Rivera, como director general de la Policía Nacional Civil, se estimó que la dirección de la Policía Nacional Civil debía estar a cargo de autoridades civiles, así como lo establece el artículo 168 ordinal décimo séptimo de la Constitución.

Como consecuencia de la sentencia, el 28 de mayo de 2013, fue nombrado como ministro de Justicia y Seguridad Pública José Ricardo Perdomo Aguilar, quien antes se había desempeñado como director del Organismo de Inteligencia del Estado. De igual forma, se nombró como director de la Policía Nacional Civil a Rigoberto Trinidad Pleités Sandoval, quien desde enero de 2012 había fungido como Director General de Migración y Extranjería (Acuerdos Ejecutivos No. 205, 206, 207, (2013), pp. 18-19).

El general Francisco Ramón Salinas Rivera asumió la dirección general del Organismo de Inteligencia del Estado, luego de que su nombramiento como director de la PNC fuese declarado inconstitucional. Por otra parte, el general Munguía Payés fue nombrado nuevamente como ministro de Defensa. El 5 de junio de 2013, Douglas Moreno renunció como viceministro de Justicia y Seguridad Pública, y en su lugar fue juramentado Juan Javier Martínez. (IUDOP, 2014, pp. 102-103, 108).

La dinámica al interior de los organismos encargados de la seguridad pública, durante el primer Gobierno del FMLN, estuvo marcada por la continuación de los grupos combinados de elementos del Ejército y de la PNC en labores antidelinquenciales. Además, se designó a militares en cargos relacionados con la seguridad pública, tanto en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, como en la PNC, situación que fue revertida por una sentencia de inconstitucionalidad. El énfasis en contra de las maras o pandillas estuvo caracterizado por la promulgación de la Ley de Proscripción en 2010, y por una tregua que al inicio frenó los índices de homicidios, pero no disminuyó el acometimiento de otros delitos. La llamada «tregua» es uno de los fenómenos que se siguen discutiendo en la actualidad en periódicos y foros públicos, y también en instancias judiciales.

Con la realidad anterior, en 2014 se desarrollaron elecciones presidenciales, de las cuales resultaron electos los candidatos por el FMLN: Salvador Sánchez Cerén, como presidente de la República, y Óscar Samuel Ortiz Ascencio, como vicepresidente, para el período 2014-2019.

El 1 de junio de 2014, el presidente Sánchez Cerén, nombró como ministro de Justicia y Seguridad Pública a Benito Antonio Lara Fernández, quien se había desempeñado como diputado del FMLN por el departamento de San Salvador, en los periodos 2006-2009 y 2009-2012. Por otro lado, se juramentó como director general de la Policía Nacional Civil al comisionado Mauricio Ernesto Ramírez Landaverde. No obstante, el paso de Lara por el ministerio fue efímero. El 21 de enero de 2015, presentó su renuncia al cargo y en su lugar fue juramentado el comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, quien hasta esa fecha se había desempeñado como director de la Policía Nacional Civil. Como consecuencia de lo anterior, se nombró como nuevo director de la Policía Nacional Civil al comisionado Howard Augusto Cotto Castaneda, quien es un policía de carrera que desde junio de 2014 hasta el 22 de enero de 2016 se había desempeñado como subdirector general. (Acuerdos Ejecutivos No. 3 y 16, (2014), pp. 2-10; Acuerdos Ejecutivos No. 52, 53, 54, 55, 63, 64, (2016), pp. 4-7).

En el Programa Estratégico Institucional de la Policía Nacional Civil, para el quinquenio 2015-2019, se estableció que se desarrollaría “un sistema de gestión administrativa y logística que incluye la reestructuración de la institución, en función del fortalecimiento territorial y un adecuado modelo

de Policía comunitaria, lo que conlleva una implementación de la plantilla policial acorde a la estructura organizativa”. En virtud de lo anterior, dentro de las acciones operativas, se colocó que sería prioritario “simplificar la estructura organizativa en función de garantizar el orden, la tranquilidad y la seguridad pública”. (Policía Nacional Civil, 2015, p. 40).

Luego de observar los distintos nombramientos de autoridades relacionadas a la seguridad pública en general, y a la Policía Nacional Civil en particular, así como las líneas estratégicas relativas a la organización de la PNC, en los siguientes apartados se analizarán los principales cambios y las continuidades en la estructura orgánica, y se comparará y analizará la estructura avalada en los años 2013 y 2016.

4.1 Cambios en la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil, 2009-2016

El 24 de marzo de 2010 se aprobó la creación de la Unidad de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI), misma que ya había sido incluida en la estructura aprobada en abril de 2009. La UCATI tiene el fin de “recopilar, almacenar, evaluar, integrar, analizar y diseminar la información que generan todas las unidades de investigación en el ámbito nacional [...] la cual será la encargada de analizar la información de interés criminal con delitos y delinquentes, generadas por las dependencias responsables de la investigación criminal a nivel nacional” (Policía Nacional Civil, 2010a, p.18). Asimismo, se reestructuró el Centro de Inteligencia Policial (CIP): se crearon departamentos de inteligencia policial en nueve delaciones y se capacitó a policías en esta área (Policía Nacional Civil, 2010a, p.18. IUDOP, 2014, p.84).

Por otro lado, hubo una reorganización de la Subdirección de Investigaciones. Se creó la División Central de Investigaciones (DCI), la cual coordina las Divisiones DIHO, DIC, DIE, DPT, Finanzas, Fronteras, Medio Ambiente y el Grupo de Operaciones Especiales. Además, se creó la División de Control Migratorio y Fiscal, dependiente de la Subdirección de Seguridad Pública, con el objetivo de “fortalecer la seguridad pública en los distintos puntos fronterizos, recintos aduanales, puertos y aeropuertos en el territorio nacional”. (Policía Nacional Civil, 2011b, p.13).

En febrero de 2012, el ministro de Justicia y Seguridad Pública anunció la creación de unidades antipandillas para reducir los homicidios y enfrentar a estos grupos (IUDOP, 2014, p. 152). Por medio de un decreto ejecutivo se incluyó en la estructura la Subdirección Antipandillas, dependiente de la Subdirección General. En los considerandos del decreto se dijo que la violencia del país era causada por las “pandillas delincuenciales”, por tanto, era necesario contar con un equipo “con capacidad de intervención, inteligencia e investigación a nivel nacional, que se encargue de enfrentar

directamente el accionar delincencial de las pandillas, mediante el combate frontal y eficaz de las estructuras de dichos grupos, procurando la desarticulación de los mismos”. Esta Subdirección también se creó con el objetivo de dar cumplimiento a la Ley de Proscripción de Maras, y tendría bajo su cargo el Grupo de Intervención Antipandillas, la División de Inteligencia Antipandillas, la División de Investigaciones Especiales Antipandillas, el Grupo de Operaciones Policiales Especiales y el Centro Antipandillas Transnacional (Acuerdo Ejecutivo No.18, (2012), pp. 20-21).

De igual forma, a partir de junio de 2013, se creó la Subdirección Antiextorsiones, con el objetivo de enfrentar directamente ese delito. Esta Subdirección dependería de la Subdirección General y estaría conformada por personal de las siguientes unidades: Grupo de Intervención Antipandillas, División de Inteligencia Antipandillas, División de Investigaciones Especiales Antipandillas, Unidad de Investigaciones de Extorsiones, Departamento de Investigación y Centro de Inteligencia Policial. Asimismo, se estableció que, para operar, podría “requerir el apoyo de la Fuerza Armada de El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, la Superintendencia del Sistema Financiero, el Organismo de Inteligencia del Estado y cualquier otra institución pública o privada que considere”. (Decreto Ejecutivo No.90, (2013), pp. 20-21).

Otra novedad incorporada a la estructura organizacional ocurrió en septiembre de 2013 y mayo de 2014. Por medio de Decreto Ejecutivo, con fecha 10 de septiembre de 2013, se estableció que era necesario reestructurar la organización institucional para delimitar las funciones administrativas y operativas, y se aprobó un nuevo organigrama para la PNC. Además de lo anterior, se consideró que era necesario crear una división especializada en inteligencia e investigación de delitos financieros, para que “investigue cualquier operación, transacción, acción u omisión encaminada a ocultar el origen ilícito o para legalizar bienes y activos provenientes de actividades delictivas, tales como el contrabando, lavado de dinero, evasión fiscal, entre otras”. (Decreto Ejecutivo No. 161, (2013), pp. 10-13).

Con el decreto anterior, se creó la División de Delitos Financieros, dependiente de la Subdirección de Investigaciones. En noviembre de 2013, se aprobó la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. A raíz de lo anterior, por medio de Decreto Ejecutivo con fecha 21 de mayo de 2014, se creó la División de Investigación Patrimonial de Extinción de Dominio y de Delitos Financieros, “como dependencia de la Subdirección de Investigaciones, ampliando la estructura de la actual División de Investigación de Delitos Financieros, a fin de que, además de las labores que ya realiza, asuma las funciones que se estipulan en la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita.”(Decreto Ejecutivo No. 64, (2014), pp. 59-60).

Con la llegada del comisionado Howard Augusto Cotto Castaneda a la dirección de la Policía Nacional Civil, la estructura policial ha sido reorganizada tanto en sus unidades, como en sus direcciones y subdirecciones.

Los principales cambios se pueden verificar en el Decreto Ejecutivo No. 6 de fecha 28 de enero de 2016, en el que se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, con el propósito de “implementar una estructura organizativa más simple, que permitiera de forma más ágil la toma de decisiones y ejecución de las órdenes, adaptada a los procesos institucionales y que permita fortalecer las dependencias territoriales, a fin de que estas cuenten con las facultades y recursos necesarios para responder a los problemas de seguridad de la población”. (Decreto Ejecutivo No. 6, (2016), pp. 7-11).

En esta nueva estructura, las dependencias de la Subdirección General se reducen a cinco en comparación con el organigrama de 2013, que poseía ocho subdirecciones. En la estructura de 2013 las subdirecciones dependientes de la Subdirección General eran las siguientes: Seguridad Pública, Investigaciones, Antipandillas, Antiextorsiones, Áreas Especializadas Operativas, Tránsito Terrestre, Policial Rural y Administración. Con el cambio de 2016, se establecen las siguientes subdirecciones: Seguridad Pública, Investigaciones, Inteligencia, Áreas Especializadas Operativas y de Administración.

En la estructura de 2016, la Policía Rural se transforma en Bases Rurales dependientes de las delegaciones que, en orden jerárquico, responden a la Subdirección General en línea directa. Por otro lado, las Subdirecciones Antipandillas y Antiextorsiones, pasan a formar parte de la Subdirección de Investigaciones.

Como dato relevante de la reforma a la estructura de 2016, destaca la creación de la Subdirección de Inteligencia, de la cual dependerán las Divisiones de Recopilación de Información, de Análisis y Producción de Inteligencia, de Operaciones de Inteligencia y de Contra Inteligencia. Esta subdirección surge con el objetivo de “aportar productos de inteligencia estratégica, operativa y táctica que orienten la toma de decisiones a todo nivel, materializables en acciones operativas y de control interno, para la prevención y respuesta coercitiva contra la delincuencia común y el crimen organizado.” (Decreto Ejecutivo No. 6, 2016, p. 9).



4.2 Análisis relacional de la estructura organizativa de 2013-2016

Con el objetivo de mostrar las diferencias entre la estructura de 2013 y los cambios realizados hasta 2016, se analizarán las estructuras organizativas de estos dos periodos.

La Ilustración 5 nos presenta la estructura organizativa de 2013. La red está compuesta por 104 nodos y 103 relaciones. Además, es conexas dado que no existe ningún componente que no esté conectado al componente mayor. Por su parte, la estructura organizativa de 2016 (Ilustración 6), está compuesta por 70 nodos y 69 relaciones.

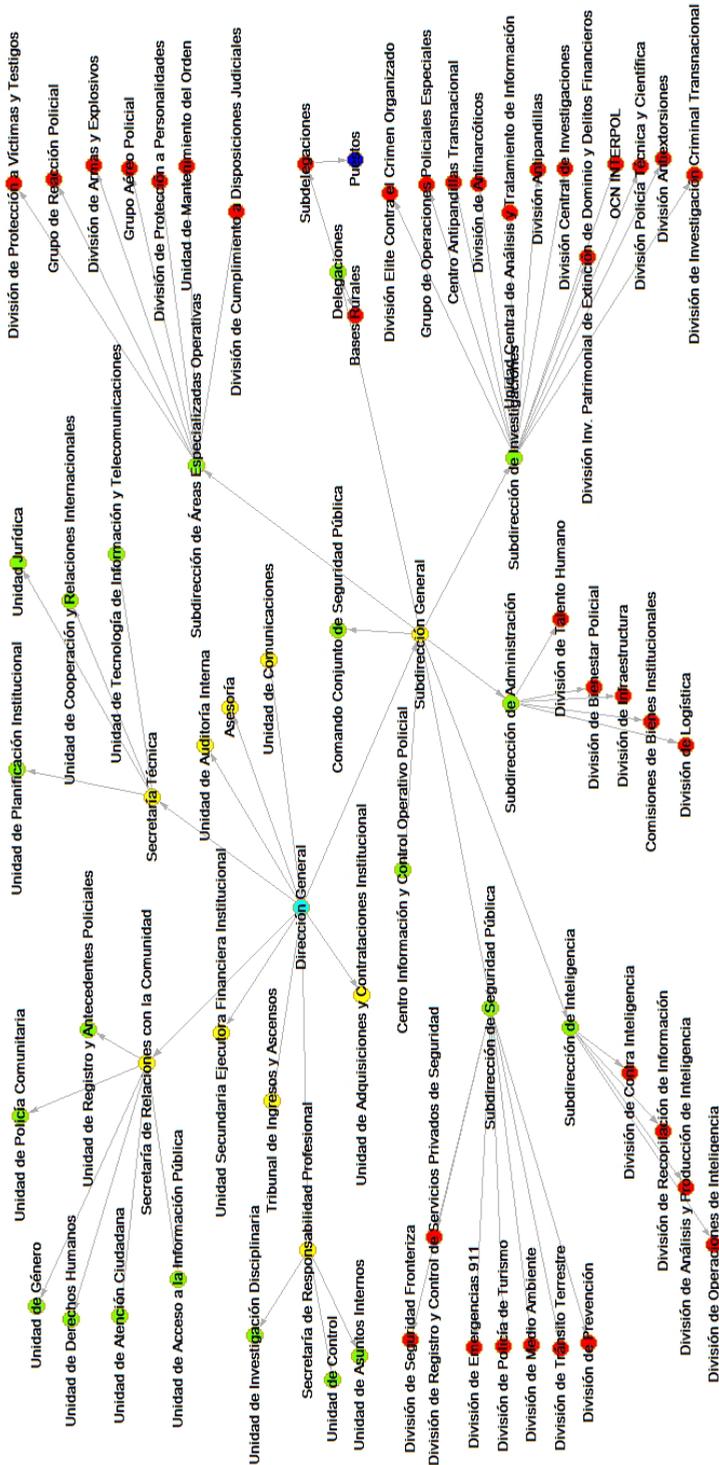
Es notable a primera vista que la red-organigrama de 2013 está dividida en dos subgrupos fundamentales: 1. Dirección General y dependencias directas e indirectas, y 2. Subdirección General y dependencias directas e indirectas. La unión que mantiene conexas la red es la relación de mando entre la Dirección General y la Subdirección General.

Por su parte, la red-organigrama de 2016 mantiene la misma división en dos subgrupos fundamentales, pero el subgrupo de la Dirección General ha reducido la cantidad de nodos y relaciones, por lo cual ese sector en particular es menos denso en comparación a 2013.

De tener 14 dependencias a distancia 1 en 2013, pasó a tener 10 dependencias en 2016. La Subdirección General tenía a su mando 9 dependencias en 2013 y paso a tener 8 en 2016, por lo cual, el nivel de densidad de ese sector en particular se mantiene similar.

Al igual que en las anteriores redes-organigramas, los colores representan intencionalmente la distancia entre los diferentes nodos respecto a la Dirección General. Los nodos color amarillo se encuentra a distancia 1, los nodos color verde a distancia 2, los nodos color rojo a distancia 3, los nodos color azul a distancia 4 y las más periféricas, los nodos color rosado, a distancia 5 (solo en red-organigrama 2013).

Ilustración 6. Red-Organigrama de 2016.



Fuente: Elaboración propia basada en la información oficial.

La Tabla 5 presenta los datos del input degree (relaciones recibidas), el output degree (relaciones de salida) y el grado nodal que es la suma de ambas. Se presenta solamente la información de los 10 nodos con los mayores grados nodales en la red. En la red-organigrama 2013, la Dirección General es el nodo con la mayor cantidad de relaciones, y en el año 2016 es la segunda con mayor grado nodal. También la Subdirección General bajó su grado nodal para el 2016 y se encuentra en la tercera posición. Esto debido a que la Subdirección de Investigaciones aumentó sus dependencias de 8 en 2013 a 13 en 2016. Hay diversos cambios en el grado nodal de las otras instancias institucionales, en algunos casos aumenta y en otros disminuye, aparecen otros nodos dentro de los 10 mejores y otros ya no aparecen. Los que se mantienen en 2016, además de los ya mencionados, son la Subdirección de Áreas Operativas Especializadas, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de Administración. Las nuevas que aparecen son la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad, la Secretaría Técnica, la Subdirección de Inteligencia y la Secretaría de Responsabilidad Social.

Tabla 5. Input, Output y Grado nodal en Red-Organigrama 2013-2016.

| Red -Organigrama 2013 | | | | | Red -Organigrama 2016 | | | | |
|-----------------------|--|-------|--------|-------------|-----------------------|---|-------|--------|-------------|
| N° | Nombre | Input | Output | Grado Nodal | N° | Nombre | Input | Output | Grado Nodal |
| 26 | "Dirección General" | 0 | 14 | 14 | 48 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 12 | 13 |
| 79 | "Subdirección General" | 1 | 9 | 10 | 8 | "Dirección General" | 0 | 10 | 10 |
| 74 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 7 | 8 | 50 | "Subdirección General" | 1 | 8 | 9 |
| 75 | "Subdirección de Investigaciones" | 1 | 7 | 8 | 46 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 1 | 7 | 8 |
| 77 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 6 | 7 | 49 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 1 | 7 | 8 |
| 72 | "Subdirección Antipandillas" | 1 | 5 | 6 | 41 | "Secretaría de Relaciones con la Comunidad" | 1 | 6 | 7 |
| 101 | "Unidad de Tecnología de Información y Telecomunicaciones" | 1 | 5 | 6 | 45 | "Subdirección de Administración" | 1 | 5 | 6 |
| 62 | "Inspectoría General" | 1 | 4 | 5 | 43 | "Secretaría Técnica" | 1 | 4 | 5 |
| 73 | "Subdirección de Administración" | 1 | 4 | 5 | 47 | "Subdirección de Inteligencia" | 1 | 4 | 5 |
| 78 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 1 | 4 | 5 | 42 | "Secretaría de Responsabilidad Profesional" | 1 | 3 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Respecto a la cercanía y a la intermediación, la Subdirección General aparece como el nodo con mayores índices en ambas redes-organigramas. En 2013 tiene un 43.46% de cercanía cuando la cercanía de toda la red es de un 36.41%. De intermediación tiene un 0.98% cuando la intermediación de toda la red es de un 0.48%. Para 2016 tiene un 48.25% de cercanía y un 0.98% de intermediación, para toda la red la cercanía es de 42.34% y la intermediación es de un 0.95%.

La Dirección General es el segundo nodo con los mayores índices de cercanía e intermediación en ambos organigramas. También se encuentra por encima del índice de cercanía de la red de 2013 con un 43.10%, mientras que en intermediación posee 0 en ambos organigramas. Para 2016 su cercanía es de 41.32%, por debajo de la cercanía de toda la red.

La Subdirección de Investigaciones también aparece en ambos organigramas. En 2013 tiene una cercanía de 31.69% y una intermediación de 0.13%. En 2016 tiene una cercanía de 36.90% y una intermediación de 0.51%. También se encuentra en ambos organigramas la Subdirección de Áreas Especializadas Operativas, la Subdirección de Seguridad Pública y la Subdirección de Administración, entre las 6 con mayores índices. La Subdirección de Áreas Especializadas Operativas poseía el tercer lugar en 2013 y pasó al cuarto lugar en 2016. La Subdirección de Seguridad Pública poseía el quinto lugar en 2013 y mantuvo la misma posición en 2016, aunque aumentó su nivel de cercanía e intermediación. Y la Subdirección de Administración estaba en el octavo lugar en 2013 y pasó al sexto lugar en 2016, aumentando sus niveles de cercanía e intermediación.

Tabla 6. Cercanía e Intermediación en Red-Organigrama 2013-2016.

| Red -Organigrama 2013 | | | | Red -Organigrama 2016 | | | |
|-----------------------|--|----------|----------------|-----------------------|---|----------|----------------|
| N° | Nombre | Cercanía | Intermediación | N° | Nombre | Cercanía | Intermediación |
| 79 | "Subdirección General" | 43.46% | 0.49% | 50 | "Subdirección General" | 48.25% | 0.98% |
| 26 | "Dirección General" | 43.10% | 0.00% | 8 | "Dirección General" | 41.32% | 0.00% |
| 74 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 31.69% | 0.13% | 48 | "Subdirección de Investigaciones" | 36.90% | 0.51% |
| 75 | "Subdirección de Investigaciones" | 31.69% | 0.13% | 46 | "Subdirección de Áreas Especializadas Operativas" | 35.03% | 0.30% |
| 77 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 31.50% | 0.11% | 49 | "Subdirección de Seguridad Pública" | 35.03% | 0.30% |
| 72 | "Subdirección Antipandillas" | 31.31% | 0.10% | 45 | "Subdirección de Administración" | 34.33% | 0.21% |
| 101 | "Unidad de Tecnología de Información y Telecomunicaciones" | 31.12% | 0.05% | 47 | "Subdirección de Inteligencia" | 33.99% | 0.17% |
| 73 | "Subdirección de Administración" | 31.12% | 0.08% | 7 | "Delegaciones" | 33.66% | 0.13% |
| 78 | "Subdirección de Tránsito Terrestre" | 31.12% | 0.08% | 4 | "Centro Información y Control Operativo Policial" | 32.70% | 0.00% |
| 76 | "Subdirección de Policía Rural" | 31.12% | 0.08% | 5 | "Comando Conjunto de Seguridad Pública" | 32.70% | 0.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años señalados, autorizados por los directores generales. Los organigramas fueron proporcionados por la Unidad de Planificación (UPI) de la Policía Nacional Civil.

Para el año 2016, la estructura organizativa ha sido simplificada, disminuyendo la cantidad de instancias institucionales y dependencias. Pero los datos aquí presentados de 2013 y 2016, mantienen la tendencia de la centralización de la Subdirección General y la Dirección General. A pesar de que sus grados nodales son menores en 2016, su centralidad de cercanía e intermediación se mantiene y hasta aumenta para este año. Su alto

nivel de cercanía es gracias a su posición estructural que les permite tener acceso a otras instancias institucionales a través de caminos más cortos. Esto las convierte en las instancias institucionales más centrales dentro de la jerarquía institucional de la PNC, manteniendo la posición estructural favorable para ejercer el control y el mando dentro de la institución burocrática.

5. Reflexiones finales

En este trabajo se ha observado el recorrido organizacional de la Policía Nacional Civil desde su creación en 1992 hasta el año 2016. En la primera parte, se analizó la visión con la que se pretendía emprender un moderno cuerpo policial, respetuoso de los derechos humanos, y amparado en las negociaciones y en los Acuerdos de Paz firmados en 1992. La pretensión inicial era que la Policía Nacional Civil debía convertirse en una institución separada de la Fuerza Armada. Esto representaba una gran novedad en la historia de la seguridad pública en El Salvador, pero también implicaba un gran desafío nacional. Como se observó en el desarrollo de este artículo, la problemática de inseguridad pública conllevó a que la Fuerza Armada fuera colocada nuevamente, desde la década de los noventa, en tareas de seguridad pública.

Por otra parte, la estructura organizacional de la Policía Nacional Civil fue modificada en diversos momentos desde su creación hasta enero de 2016. Es destacable la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil en diciembre de 2001, y la aprobación de su respectivo reglamento en septiembre de 2002. Con ese nuevo marco legal, el Director General tendría un margen más flexible con el que podría modificar la estructura y tener así la facultad para incluir o eliminar subdirecciones, unidades, grupos o divisiones que considerase pertinente para implementar las políticas de seguridad. Además, en ese marco jurídico también se traslada la responsabilidad operativa a la Subdirección General, en la que se centraliza la capacidad operativa de la Policía, y ejerce el control de las distintas subdirecciones con las que ha estado conformada la estructura de la institución.

Las estructuras jerárquicas descentralizadas burocráticas, donde el cumplimiento efectivo de la misión recae fundamentalmente en las instancias rectoras o centrales, tienen la obligación de cumplir las funciones más importantes. Esto las convierte en la cumbre o ápice estratégico de la organización de la PNC (Checchi and Company Consulting, 2009).

Por otro lado, se ha podido constatar que el método de análisis de redes sociales proporciona algunas herramientas útiles para analizar uno de los más importantes aspectos de la estructura social: las fuentes y las relaciones de poder. La perspectiva de redes sugiere que el poder de los nodos no es un atributo del individuo, sino que surge de sus relaciones con los

otros. Todas las estructuras sociales pueden ser vistas como posiciones de altos o bajos niveles de poder, resultado de las variaciones en los patrones de vínculos entre los nodos. Además, el grado de desigualdad o concentración de poder en la estructura puede ser cuantificado. El poder se deduce de la ocupación de posiciones ventajosas en las redes. Tres son las fuentes básicas de poder analizadas en este estudio: grado nodal alto, alta cercanía y alto grado de intermediación. En estructuras simples (como la estrella o redes centralizadas), estas ventajas tienden a ser variables dependientes que se influyen una a otra.

Entre menos intermediación tiene una red, los nodos se encuentran menos cohesionados entre sí y poseen pocos caminos de comunicación. Esta es una característica elemental de las redes descentralizadas, dado que los diferentes subgrupos solo tienen relación a través de un nodo en particular y no existen otros caminos de comunicación entre los diferentes sectores. La centralización de las jerarquías y la verticalidad del mando de las relaciones, obliga a disminuir el nivel de intermediación que pueda existir entre los diferentes sectores de la estructura.

Tabla 7: Distribución de la distancia respecto a la Dirección General a lo largo de los años. El color rojo indica la distancia con la mayor cantidad de instancias institucionales en ese año.

| | Redes -Organigramas | | | | | |
|-------------|---------------------|------|------|------|------|---------|
| | 1992 | 1999 | 2009 | 2013 | 2016 | Totales |
| Distancia 1 | 5 | 11 | 7 | 14 | 10 | 47 |
| Distancia 2 | 15 | 27 | 20 | 46 | 21 | 129 |
| Distancia 3 | 9 | 44 | 48 | 39 | 37 | 177 |
| Distancia 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Distancia 5 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de los organigramas de los años analizados, autorizados por los directores generales.

Las diferentes instancias institucionales se encuentran relacionadas a través de algunos nodos centrales y mantienen cierta distancia respecto a estos dependiendo de la cantidad de instancias con las que deben de interaccionar para llegar a otras. En la Tabla 6 se puede observar la cantidad de instancias institucionales que se encuentran en las diferentes distancias respecto a la Dirección General en los organigramas analizados y son observables algunas características estructurales. En primer lugar,

es observable que en la mayoría de los organigramas analizados hay una mayor cantidad de instancias institucionales a distancia 3 (celdas de color rojo), exceptuando los organigramas de 1992 y 2013. En el 2013 se tuvo el organigrama con la mayor cantidad de instancias y el aumento fue considerable respecto al 2009, catorce instancias a distancia 2 estaban encargadas de 46 a distancia 3 mientras que éstas solo estaban a cargo de 39 a distancia 4. El otro dato importante es que a pesar del aumento paulatino en instancias institucionales hasta el 2013, exceptuando las instancias a distancia 2 del año 1999 al 2009, la tendencia se invierte para el año 2016, reduciendo y simplificando la estructura organizativa. La última característica interesante es la relación entre las instancias a distancia 1 y las instancias a distancia 2, a distancia 1 la cantidad de instancias siempre es menor y en todos los casos la cantidad de instancias que dependen de ellas son el doble o hasta el triple. En general, estas características aquí señaladas enfatizan el carácter vertical centralizado y la especie de estructura piramidal con tendencia a concentrar paulatinamente las relaciones de mando hacia un centro. Estas características representan una tendencia clara en los organigramas analizados desde la perspectiva de redes: la existencia de un centro y una periferia dispersa con poca conectividad entre sí.

En términos estructurales, las unidades segmentadas pueden coordinarse a través de sus unidades de mando más cercanas, lo cual implica que la coordinación surge desde las instancias institucionales centrales y no desde la relación directa entre las diversas partes de la estructura. Además, la verticalidad limita el modo en cómo los nodos se relacionan y se comunican. Paul Baran (1964) deja muy claro que una estructura centralizada o descentralizada por las características específicas de su centralidad alta, es una estructura altamente vulnerable al coordinarse a través de una cantidad reducida y limitada de nodos. Esto significa que los nodos que se encuentran en la periferia de la estructura organizativa tienen poca posibilidad de coordinarse autónomamente entre sí, sin la necesidad de la coordinación del centro de mando.

La medida de cercanía permitió identificar con mucha más claridad cuáles son aquellas posiciones estructurales dentro de la organización de la PNC que tienen un mayor grado de poder e influencia. Esto es una característica básica de una jerarquía con cadena de mando vertical donde las dependencias deben responder a sus instancias superiores. Al carecer de relaciones entre los diferentes nodos y solo responder verticalmente a uno superior, la posibilidad de otros caminos de coordinación es inexistente, al menos en términos de la organización formal. Las redes informales al interior de la PNC no han sido el objeto de este estudio, pero podrían presentar otras formas de cómo la coordinación de diferentes dependencias

ocurre en el quehacer de la organización y representan los modos de cómo opera efectivamente en la realidad.

A pesar de eso, también la centralización en pocas instancias institucionales tiene ventajas organizativas. En primer lugar, al centralizar el mando en pocas instancias la rapidez en la toma de decisiones se agiliza y también su capacidad de comunicarlas, por lo tanto, su capacidad de responder ante emergencias es más eficaz. En segundo lugar, las instancias institucionales con autoridad son obvias por consecuencia de la primera característica y el mando se encuentra claramente definido. En tercer y último lugar, al desagregar jerárquicamente las diferentes instancias institucionales y definir claramente sus funciones dentro de la estructura organizativa, cada subsector se especializa en un área específica en la cual realiza una tarea eficientemente.

Una investigación a futuro que puede dar resultados enriquecedores es el análisis comparado con otras estructuras organizativas de organismos policiales de otros países y observar los niveles de centralización y jerarquía. Además, la posibilidad de analizar las redes informales dentro de la PNC podría incorporar elementos descriptivos y analíticos que la estructura formal no refleja. Lamentablemente, este tipo de estudios cualitativos implica un trabajo más delicado, extenso y complejo.

En las diferentes redes analizadas se encontró que la Subdirección General y la Dirección General, son las instancias institucionales más centrales al tomar en cuenta las medidas de centralidad. Esto representa una clara tendencia institucional dentro de la PNC, otorgándoles una posición favorable que les posibilita poseer un control y mando de un sector importante de la institución. Este descubrimiento sobre la estructura formal, otorga un insumo para la discusión sobre dónde está situada la autoridad real y fáctica dentro de la PNC. A partir del análisis plenamente formal se identifica que la Subdirección General y la Dirección General poseen la autoridad formal de la institución. Esto no significa que la autoridad fáctica resida en estas instancias institucionales, la operatividad real debe ser estudiada a mayor profundidad, con una diversidad de perspectivas y métodos que posibiliten un acercamiento más amplio y enriquecedor sobre la problemática.

El carácter jerárquico descentralizado de la institución cumple con el requisito de una estructura burocrática tradicional weberiana. El mando es ejercido dentro de las posiciones centrales de la institución, las cuales son designadas para emitir órdenes o comandos a sus subordinados. La base legal de su autoridad otorga las bases legítimas de su dominación, de modo tal que el poder ejercido dentro de la institución se fundamenta en la internalización de los valores en sus subordinados. La PNC es un ejemplo

de una institución gubernamental de carácter jerárquico, lo cual provee ventajas y desventajas para su operatividad fáctica. A lo largo de su historia su diseño inicial ha mantenido la tendencia a centralizar el control y el mando en unas pocas instancias institucionales, una tendencia que privilegia la jerarquía vertical en posiciones específicas que son las encargadas fundamentales de la coordinación, la toma de decisiones y la asignación de recursos institucionales.

Bibliografía

- Acuerdos de Paz. (1992). San Salvador, El Salvador: Editorial Arcoíris.
- Acuerdos Ejecutivos No. 1,4 y 25 (junio de 2009), Diario Oficial pp. 13, 15 y 24.
- Acuerdo Ejecutivo No. 70 (noviembre de 2009), Diario Oficial, No. 205. Tomo 385, p. 4.
- Acuerdo Ejecutivo No. 535 (noviembre de 2011), Diario Oficial, No. 218, Tomo 393, pp. 8-9.
- Acuerdos Ejecutivos No. 28,29 y 30 (enero de 2012), Diario Oficial, No. 14, Tomo 394, pp. 12-13.
- Acuerdo Ejecutivo No. 18, (febrero de 2012), Diario Oficial, No. 21, Tomo 394, p. 20-21.
- Acuerdo Ejecutivo No. 61 (febrero de 2012), Diario Oficial, No. 25, Tomo 394, p. 6.
- Acuerdos Ejecutivos No. 205, 206,207 (mayo de 2013), Diario Oficial, No. 96, Tomo 399, pp. 18-19.
- Acuerdos Ejecutivos No. 3 y 16 (2014), Diario Oficial, No. 99, Tomo 403, pp. 2-10.
- Acuerdos Ejecutivos No. 52, 53, 54, 55, 63, 64 (2016), Diario Oficial, No. 15, Tomo 410, pp. 4-7.
- Amaya, E. A. y Feusier, O.E. (2005). Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal. San Salvador, El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).
- Amaya, E. (2005). Las políticas de seguridad en El Salvador, 1992-2002. En L. Dammert y J. Bailey (Ed.), Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos (pp. 219-238). México: Siglo XXI Editores.
- Amaya, E. (2007). Quince años de Reforma Policial en El Salvador: Avances y desafíos. Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (No. 2), pp. 127- 144.
- Baran, P. (1964). On distributed communications: I. Introduction to distributed communications networks. Memorandum RM-3420-PR. California, Estados Unidos: The Rand Corporation, preparado para la Fuerza Aérea de Estados Unidos dentro del Project Rand.
- Batagelj, V.; Mrvar, A. y Nooy, W. (2005). Exploratory Social Network Analysis with Pajek. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Batagelj, V. y Mrvar, A. (2016). Pajek and Pajek-XXL: Programs for analysis and visualization of very large networks. Reference manual: list of commands with short explanation. Version 4.10. Ljubliana, Slovenia: University of Ljubliana. Recuperado de <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/pajekman.pdf>en Octubre, 2016.

- Checchi and Company Consulting. (2009). Diagnóstico organizacional de la Policía Nacional Civil: programa de USAID para el fortalecimiento de la democracia "Mejorando el sistema de justicia en El Salvador". San Salvador, El Salvador: USAID.
- Clark, L. (2006). Manual para el mapeo de redes como una herramienta de diagnóstico. Bolivia: Centro Internacional de Agricultura Tropical-CIAT.
- Constitución de la República de El Salvador (1983). Diario Oficial, número 234, Tomo 1-281, 1983, 16 de diciembre.
- Costa, G. (1999). Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J.M. (2005). Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las elites: La dinámica de la reforma policial en El Salvador. En L. Dammert y J. Bailey (Ed.), Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos (p. 239). México: Siglo XXI Editores.
- Decreto Ejecutivo No. 4 (junio de 2004). Diario Oficial, No. 110, Tomo 363.
- Decreto Ejecutivo No. 6 (enero de 2016), Diario Oficial, No. 19, Tomo 410, pp. 7-11.
- Decreto Ejecutivo No. 18 (2012), Diario Oficial, No. 21, Tomo 394, pp. 20-21.
- Decreto Ejecutivo No. 19 (julio de 2004). Diario Oficial, No. 137, Tomo 364.
- Decreto Ejecutivo No. 64 (mayo de 2014), Diario Oficial, No. 98, Tomo 403, pp. 59-60.
- Decreto Ejecutivo No. 90 (junio de 2013), Diario Oficial, No. 90, Tomo 399, p p. 20-21.
- Decreto Ejecutivo No. 161 (septiembre de 2013), Diario Oficial, No. 166, Tomo 400, pp. 10-13.
- Decreto Legislativo No. 458 (septiembre de 2010), Diario Oficial, No. 169, Tomo 388, pp. 23-26.
- Disposición transitoria, Constitución de la República de El Salvador (1992). El Diario Oficial, número 19, Tomo número 314, 1992, 30 de enero.
- Faust, K. (1997). Centrality in affiliation networks. Social Networks, (19), pp. 157-191.
- Faust, K. (2002). Capítulo 1. Las redes sociales en las ciencias sociales y del comportamiento. En J. G. Mendieta y S. Schmidt (Ed.), Análisis de redes: aplicaciones en ciencias sociales (pp. 1-14). México: UNAM, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.

- Freeman, L. C. (2000). La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual. *Política y Sociedad*, pp. 131-148.
- Fuentes, E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿espectáculo punitivo de un derecho penal para enemigos? En O. Meléndez y A. Bergmann (Comp.), *Violencia en tiempos de paz. Conflictividad y criminalización en El Salvador* (pp.115-146). San Salvador, El Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, Secretaría de Cultura de la Presidencia.
- García Calderón, J.R. y Cardona Rubio, M. A. (2013). Factores endógenos y exógenos a la Plantilla Policial que generan deficiente cobertura de la seguridad pública en el territorio y distanciamiento de la comunidad. Trabajo de graduación del primer curso de ascenso, para optar al grado de subcomisionado de la Policía Nacional Civil. San Luis Talpa, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Gobierno de El Salvador (2010), Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014. El Salvador.
- Hanneman, R.A. (2001). Introducción a los métodos del análisis de redes sociales. California: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- Harary, F. (1969). *Graph theory*. Addison-Wesley, U.S. Reading.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). (2014). La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos, UCA.
- Knoke, D. (1990). *Political Networks: The Structural Perspective*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (1992). Diario Oficial, número 144, Tomo 316.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, (2001). Decreto No. 653, Diario Oficial, No. 240, Tomo 353.
- Marin, A. y W., Barry (2010). *Social Network Analysis: An Introduction*. En J. S. Peter (Ed.), *The sage handbook of social network analysis*. London, Carrington.
- Marroquín, D. (3 de junio de 2009). Harán cambios de jefaturas PNC en próximos días. *El Salvador.com*. Recuperado de http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=3698511
- Meléndez, Ó. y Bergmann, A. (2015). *Violencia en tiempos de paz: Conflictividad y criminalización en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Dirección Nacional de Investigaciones en Cultura y Arte, de la Secretaría de Cultura de la Presidencia.

- Mendieta, J.G. y Schmidh, S. (2005). Estudios sobre la red política de México. México:UNAM, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, Laboratorio de Redes.
- Murcia, D. (21 de junio de 2010a). 15 pasajeros muertos en ataque a microbuses en Mejicanos. El Faro. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201006/noticias/1967/15-pasajeros-muertos-en-ataque-a-microbuses-en-Mejicanos.htm>
- Murcia, D. (3 de enero de 2010b). 2009 el año más violento desde 1992. El Faro. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/>
- Naciones Unidas. (1992). Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. New York.
- Oeser, O. A. y Harary, F. (1962). A mathematical model for structural role theory. The Tavistock Institute of Human Relations, 15 (2).
- Planes de Gobierno 1989-2009, Plan Quinquenal 2009-2014 y Plan Quinquenal de Desarrollo, consultados en Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Recuperado de: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/plan-general-de-gobierno
- Policía Nacional Civil (1999). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2002). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2002). Memoria de labores junio 2001-mayo 2002. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2003). Memoria de labores junio 2002-mayo 2003. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2005). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2006). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2006). Memoria de labores junio 2005-mayo 2006. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2007). Memoria de labores junio 2006-mayo 2007. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2008). Memoria de labores junio 2007-mayo 2008. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2009). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2009). Memoria de labores junio 2008-mayo 2009. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2010a). Memoria de labores junio 2009-mayo 2010. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2010b). Plan estratégico institucional 2009-2014. San Salvador.

- Policía Nacional Civil. (2011). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2011). Memoria de labores junio 2010-mayo 2011. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2012). Memoria de labores junio 2011-mayo 2012. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2013). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2014). Informe de resultados PNC para memoria de labores del MJSP junio 2013-mayo 2014. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2015). Informe de resultados de la gestión policial durante el periodo: junio 2014-mayo 2015. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2015). Plan estratégico institucional 2015-2019. San Salvador.
- Policía Nacional Civil. (2016b). Organigrama. El Salvador: Unidad de Planificación Institucional.
- Policía Nacional Civil. (2016a). Ex Directores. El Salvador: PNC. Recuperado de: http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion/marco_institucional/ex_directores.
- Samayoa, S. (2002). El Salvador: la reforma pactada. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Gobierno de El Salvador (2015), Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019. Santa Tecla: Imprenta Ricaldone.
- Sentencia de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, a las doce horas y treinta minutos del día diecisiete de mayo de dos mil trece, con referencia 4-2012. Recuperada de: <http://www.fespad.org.sv/wp-content/uploads/2013/08/sentencia-4-2012.pdf>
- Scott, J. (2008). Modes of power and the re-conceptualization of elites. *The Sociological Review*, 56, pp. 25-43.
- Silva, H. (2014). Infiltrados, Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013). San Salvador, El Salvador: UCA Editores.
- Tribunal Supremo Electoral (2009). Memoria especial de elecciones 2009. Elecciones de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, diputados a la Asamblea Legislativa y concejos municipales. San Salvador.
- Weber, M. (2012, [1922, alemán]). *Economía y sociedad*. México: FCE.

Wood E. (1999). Los Acuerdos de Paz y la reconstrucción de posguerra. En: J.K.Boyce (coordinador), Ajuste hacia la paz. La política económica y la reconstrucción de posguerra en El Salvador (pp.103-140). México: Plaza y Valdés.

Zabludovsky, G. (2007). Burocracia. Tecnoocracia y modelos posempresariales. En G. Zabludovsky (Ed.), Sociología y cambio conceptual. México: Siglo XXI Editores; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

