

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

UNIVERSIDAD DON BOSCO



**PRÁCTICAS POLICIALES Y RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADO Y
PANDILLAS EN EL SALVADOR**

TESIS PREPARADA PARA LA FACULTAD DE POSTGRADOS UCA

Y

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UDB

**PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

POR

AUGUSTO RIGOBERTO LÓPEZ RAMÍREZ

DICIEMBRE DE 2021

ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A.

Rectores

Andreu Oliva de la Esperanza, S.J. UCA

Mario Rafael Olmos Argueta, SDB. UDB

Secretarias Generales

Silvia Elinor Azucena de Fernández, UCA

Yesenia Xiomara Martínez Oviedo, UDB

Decana de Postgrados UCA

Nelly Arely Chévez Reynosa

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas UDB

Guillermo Antonio Gutiérrez Montoya

Directores del Doctorado en Ciencias Sociales

Mario Adalberto Zetino Duarte, UCA

Carlos Iván Orellana Calderón, UDB

Director de tesis

Mario Adalberto Zetino Duarte, UCA

Codirectora de tesis

María Elisa García España, Universidad de Málaga, España

Índice de contenido

Introducción	10
Supuestos y preguntas de investigación	16
Capítulo I: Acotación del objeto de estudio	19
1. Construcción empírica del objeto de estudio	19
1.1. Contexto histórico	19
1.2. Dinámicas empíricas del objeto de estudio	20
2. Construcción teórica del objeto de estudio	38
2.1. Elementos de la metodología SAC	51
Capítulo II. Comprender a tres agentes de poder	62
1. Las prácticas de la Policía	62
1.1. Policía: funciones, especificidad y eficacia.....	62
1.2. Dimensión subyacente y fenoménica de la policía	70
1.3. Modelos de policía	75
1.4. Dinámicas policiales	76
1.5. Relaciones de la policía con otras instancias estatales	96
2. Las prácticas de las pandillas.....	98
2.1. Las pandillas como actores de poder.....	100
3. Las prácticas de las comunidades.....	114
3.1. Conceptualización de comunidad	114
3.2. Las directivas comunitarias como estructuras de poder	118
3.3. Dinámicas de las comunidades y directivas comunitarias	121
Capítulo III: Diseño metodológico	129
1. Objetivos y diseño metodológico	129
2. Casos de estudio seleccionados	132
3. Técnicas de recolección de datos, procesamiento y análisis	136
4. Limitaciones de la investigación	145
Capítulo IV: Gestión del poder donde la pandilla controla	150
1. Presentación del caso de estudio y aspectos de interés.....	150
2. Relaciones de poder en el caso de estudio A.....	157
2.1. Acciones de control conservadoras realizadas por las pandillas	158
2.2. Respuestas de los agentes comunitarios.....	169
2.3. Acciones policiales que intentan obtener control.....	183

Capítulo V: Gestión negociada del poder	215
1. Presentación del caso de estudio y aspectos de interés.....	215
2. Relaciones de poder en el caso de estudio B	219
2.1. Acciones de construcción y sostenimiento de la gobernanza comunitaria.....	221
2.2. Acciones preventivas y represivas de la PNC	231
2.3. Acciones de la pandilla frente a la gobernanza comunitaria y la operatividad policial	261
Capítulo VI: Conclusiones ¿Cómo se configuran las relaciones territoriales de poder? Los mecanismos sistematizados	273
Capítulo VII: Discusión, aportes y el futuro de las relaciones de poder	287
1. ¿Qué caracteriza a los agentes de poder?	287
2. ¿Cómo debe entenderse el control policial sobre las pandillas?	290
3. La posibilidad real del equilibrio en la dualidad policial.	295
4. Evolución en el accionar pandilleril. El futuro de las relaciones de poder con la policía.	298
5. La intervención social territorial ¿Es posible transformar los territorios?	301
6. Comparación de esta investigación con otras.....	303
7. Futuras investigaciones e implicaciones políticas.	306
Bibliografía.....	311
Anexos.....	330

Índice de cuadros

Cuadro 1. Detenciones contra pandilleros realizadas por la PNC entre 2015-2018	25
Cuadro 2. Tres modos de producción policiales.....	72
Cuadro 3. Elementos para comprender las acciones policiales preventivas y represivas. 78	
Cuadro 4. Clasificación de actividades policiales utilizada para la presente investigación 79	
Cuadro 5. Ejemplos de actividades que pueden incluirse en los grupos elaborados.....	80
Cuadro 6. Estimación de pandilleros en El Salvador en diversas categorías de vinculación, año 2015.....	104
Cuadro 7. Descripción general de la situación de los tres agentes de poder en los dos casos de estudio	134
Cuadro 8. Entrevistas realizadas en la investigación	137
Cuadro 9. Criterios para la selección de personas entrevistadas	138
Cuadro 10. Dimensiones de análisis (códigos y categorías) utilizadas en la investigación	143
Cuadro 11. Sistema de control territorial encontrado en la colonia A	168
Cuadro 12. Respuestas comunitarias al sistema de control territorial impuesto por la pandilla en la colonia A	182
Cuadro 13. Eventos reportados en la colonia A y sus alrededores al sistema de emergencias 911 de la PNC, años 2015 al 2019	188
Cuadro 14. Acciones policiales realizadas en la colonia A, años 2015 a 2019.....	190
Cuadro 15. Justificaciones del personal policial acerca de los abusos de poder y de la fuerza.....	205
Cuadro 16. Personal policial de seguridad pública destacado en la Colonia A.....	207
Cuadro 17. Línea de tiempo sobre el control territorial de la pandilla en la colonia B	222
Cuadro 18. Condiciones subyacentes de la gobernanza comunitaria en la colonia B	230
Cuadro 19. Cantidad de policías destacados en la base comunitaria de la colonia B en los dos momentos de recolección de datos	234
Cuadro 20. Eventos reportados al sistema de emergencias 911 en la colonia B y sus alrededores, años 2015-2019	237
Cuadro 21. Comparación de llamadas al sistema de emergencias 911 en los casos de estudio	239
Cuadro 22. Acciones policiales realizadas en la colonia B, años 2015-2019.....	240
Cuadro 23. Críticas a las misiones preventiva y punitiva por parte del personal policial en el caso de estudio B.....	244

Cuadro 24. Adaptaciones y estrategias de resistencia de la pandilla en la colonia B	272
Cuadro 25. Estrategias generales utilizadas por cada agente para enfrentar las relaciones de poder	274
Cuadro 26. Estrategias resultantes de las relaciones de poder y su relación con las dimensiones analíticas.....	276
Cuadro 27. Elementos constitutivos para cada agente en las relaciones de poder	278
Cuadro 28. Elementos constitutivos que configuran las prácticas policiales.....	285

Índice de figuras

Figura 1. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en El Salvador	29
Figura 2. Pandilleros condenados y delitos, comparativo con el total de privados de libertad.....	32
Figura 3. Relaciones de poder como relaciones sociales	44
Figura 4. Dimensiones y niveles de acción sociológica en las relaciones de poder.....	46
Figura 5. Función institucional y organizacional de la policía	68
Figura 6. Dimensiones de análisis de las prácticas policiales	74
Figura 7. Elementos de la legitimidad y confianza en la policía.....	94
Figura 8. Relaciones estructurales del poder de las pandillas	101
Figura 9. Representación gráfica de la construcción de mecanismos explicativos	132

Siglas y acrónimos utilizados

Sigla / Acrónimo	Significado
Adesco	Asociación de Desarrollo Comunitario
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
AUP	Asentamiento Urbano Precario
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGCP	Dirección General de Centros Penales
Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
Fespad	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCA	Fuerza Operativa Conjunta Antidelincuencial
Fundasal	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Minima
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
GCAC	Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad
GREAT	Siglas en inglés de: Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas
Idhuca	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
IGSP	Inspectoría General de Seguridad Pública
Incide	Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LAP	Liga Atlética Policial

Sigla / Acrónimo	Significado
MCDF	Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador
Mineducyt	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
OC	Operativos de Cierre
OIR	Operativos de Intervención Rápida
ONG	Organización no Gubernamental
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Prepaz	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
SAC	Siglas en inglés de: Structure, Culture and Agency
SAID	Sector de Alta Incidencia Delincuencial
SIN	Subdirección de Investigaciones
Sipol	Subdirección de Inteligencia
SSPAS	Servicio Social Pasionista
STO	Sección Táctica Operativa
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UMA	Unidad de Monitoreo y Análisis

Introducción

Por décadas, la población salvadoreña ha escuchado a sus gobernantes afirmar que el problema delictivo sería controlado (Savenije, 2014). Esto lo han sostenido gobiernos en el Órgano Ejecutivo y funcionarios de justicia en todos los órganos del Estado. El discurso se incrementó a inicios del siglo XXI cuando surgieron los planes antipandillas.

No se trata de un problema menor. La criminalidad se expresa, entre otros aspectos, con tasas elevadas de homicidios y victimización (Asmann y O'Reilly, 2020; Córdova, et al., 2017), que se han mantenido de manera constante arriba del promedio en la región latinoamericana. Igualmente, los costos económicos y políticos de esta situación han sido una limitante para el desarrollo del país.

En ese marco, el Estado salvadoreño reivindica su capacidad de controlar el crimen, lo cual declara de manera enfática contra las pandillas, grupos delictivos que ejercen control territorial en distintos lugares del país y tienen gran responsabilidad en la situación de inseguridad que se vive (Bergmann, 2020).

El Estado lleva décadas movilizándose contra las pandillas (García y Rojas, 2020). Un papel importante han desempeñado las acciones ejecutadas por el sistema de justicia penal; pero, de manera muy visible, las acciones de la Policía (Savenije, 2014). Cuando se invoca a la seguridad en El Salvador, es común que se convoque el accionar policial. A diferencia de otras instancias del sistema de justicia, la Policía es la única desplegada en el territorio y ha actuado como una especie de punta de lanza con poder simbólico.

Una revisión de las políticas de seguridad permite sostener que las pandillas han estado presentes como destino de muchas medidas, principalmente represivas, las cuales, de manera discursiva (Fuentes, 2015; García y Rojas, 2020), han reivindicado la idea de llegar a controlar su accionar delictivo y su poder.

A pesar de que por muchos años se ha declarado como objetivo el controlarlas, la opinión del salvadoreño común es que la delincuencia e inseguridad sigue siendo el principal problema del país (Instituto Universitario de Opinión Pública [Iudop], 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020), que las pandillas siguen operando y controlando territorios con ejercicios de poder violento (Martínez, Martínez y Lemus, 2020); lo mismo demuestran algunas tasas de delitos de alto impacto que se atribuyen a estas organizaciones, tales como los homicidios y las extorsiones (PNUD, 2020).

Generalmente, cuando el Estado enarbola la lucha contra las pandillas, se entiende el control en dos sentidos: a) reducir los delitos cometidos por estas -especialmente los homicidios-; y b) actuar punitivamente contra pandilleros, principalmente mediante detenciones, bajo el supuesto que se están desarticulando las estructuras delictivas (Aguilar Villamariona, 2019; Presidencia de la República de El Salvador, 2020b; Savenije, 2014).

Más recientemente se ha reivindicado la idea del control territorial que debería lograr la Policía, un concepto impreciso cargado de simbolismo, que retoma los dos literales anteriores y pone énfasis en la idea de la Policía como fuerza superior en los territorios, que somete y disciplina a las pandillas (Presidencia de la República de El Salvador, 2020a).

Frente a esto, se vuelve necesario preguntarse: ¿Puede la Policía controlar a las pandillas, sus delitos y su poder? ¿Es capaz de alcanzar alguna eficacia? Estas son las ideas generadoras que dieron paso a la presente investigación. Esta tesis doctoral profundiza en la idea de control que reivindica el Estado salvadoreño frente a las pandillas, especialmente a través del uso de la Policía.

Puede resultar obvio a la luz de los resultados de las acciones políticas, que efectivamente el Estado no ha alcanzado tal control, incluso cuando se viene registrando una reducción significativa en la tasa de homicidios desde 2016. Tal idea de control ha sido calificada por otros autores como instrumental con fines propagandísticos (Aguilar Villamariona, 2019; Savenije, 2014); pero, a diferencia de otros estudios, aquí se explica cuál es la falla operativa de esa concepción de poder unilateral, efecto derivado de no considerar la configuración dinámica de las prácticas policiales.

¿Cuál es esa configuración dinámica? En primer lugar, el análisis debe sobrepasar el examen unilateral del accionar policial, tomando en cuenta que la Policía no actúa sobre realidades inmóviles dispuestas a dejarse controlar. Como lo reconocen diversos estudios de Policía (Cano, 2003; Reiner, 2012; Tudela, 2012), esta instancia opera sobre contextos autónomos y, en ese caso, no solo deben estudiarse las prácticas policiales, sino también, el contexto que ellas pretenden impactar. Lo cual, además, es coincidente con una premisa sociológica que invita a reconocer la interacción social como configurada por el accionar dinámico de entidades dotadas de agencia, es decir, capacidad de acción irreducible (Archer, 2000).

En segundo lugar, es necesario señalar que la naturaleza de la acción policial se despliega en el territorio (Herbert, 1997; Brodeur, 2011), está investida de autoridad

simbólica (Manning, 2011), está autorizada para hacer uso de la fuerza (Bayley; 2010) y ejerce una función de servicio tanto como una función de control con la población (Reiner, 2012). En otras palabras, las prácticas policiales son generalmente territoriales y cercanas a la ciudadanía, con quienes se relaciona de maneras diversas, ya sea brindando servicios o interviniendo como poder superior simbólico en conflictos variados.

Si la Policía es un instrumento de poder del Estado (Monjardet, 2010) y las acciones policiales de interés en esta investigación son aquellas que intentan obtener control, tales acciones son entendidas aquí como relaciones de poder. Pero, el poder, como sostiene Foucault (1988), no se posee sino que se ejerce, y en esa lógica es necesario buscar al otro u otros con quienes se desarrolla ese ejercicio de poder. Debido a ello, esta investigación se enfocó en las relaciones que la Policía establece con otros agentes, quienes tienen posibilidad de emitir respuestas equivalentes y configurar en su conjunto el contexto de acción. Los otros agentes territoriales de poder identificados son dos: las pandillas y las comunidades organizadas.

Las pandillas son el objeto de acción declarado por la Policía. Además, resulta evidente el carácter que ellas han desarrollado como actores de poder en El Salvador debido a su capacidad estructural de condicionar comportamientos (López Ramírez, 2019a). La relación con la Policía puede identificarse como una lucha de poder a nivel territorial entre dos actores que hacen uso de la violencia, asumiendo que cada uno se fija intereses opuestos.

Diversos estudios han expuesto el arraigo territorial que presentan las pandillas (Valasik y Tita, 2018; Martínez d'Aubuisson, 2013) y el control que pueden llegar a desarrollar en algunos espacios (Van der Borgh y Savenije, 2019), donde despliegan dinámicas de violencia de tipo identitario y de tipo económico (Pérez Sáinz, 2015, 2018). Está demostrada su responsabilidad en hechos de violencia generalizados de alto impacto (Bergmann, 2020). En el proceso, las pandillas también establecen relaciones sociales con otros agentes comunitarios, no solo con la Policía. Asimismo, tampoco la Policía limita sus relaciones a este actor.

Otra relación de interés es la que sostiene la Policía con actores territoriales locales no delictivos, en este caso, concentrándose en aquellos que tienen capacidad de ejercer poder y estructurar el campo de acción comunitario, reivindicando sus propios intereses. Destaca de manera especial un agente que actúa como interlocutor político del vecindario: las directivas comunitarias.

Estas son expresiones de la organización social, sin que por ello anulen otro tipo de organización comunitaria o representen de manera reducida la totalidad de

relaciones sociales de convivencia. Sin embargo, configuran respuestas organizadas de la comunidad frente a los problemas que les aquejan, lo cual las vuelve relevantes como actores políticos dentro y fuera del territorio. Existe abundante documentación de cómo este tipo de organizaciones son un recurso habitual en proyectos de prevención de violencia, incluidos los proyectos de prevención social policial (Medina Ariza, 2013). Asimismo, también se ha documentado cómo estas instancias de poder establecen variadas relaciones con las pandillas (Martínez Ortega, 2016).

Dicho lo anterior, el contexto de interés para las actividades policiales fueron las relaciones territoriales de poder entre los tres agentes señalados: la Policía, las pandillas y las directivas comunitarias, en tanto son capaces de estructurar espacios de acción con consecuencias para todos ellos.

Desde esta perspectiva fue posible comprender cómo se desarrolla en la práctica la idea reivindicada del control policial sobre las pandillas en realidades donde también actúan otros agentes, quienes ponen en juego sus capacidades para conducir relaciones que pueden devenir en resultados distintos -no solo el control policial-.

Como se demuestra en esta investigación, los resultados de tales relaciones de poder son heterogéneos e itinerantes, expresados en comportamientos como: colaboración entre algunos actores, resistencia parcial, sometimiento, coexistencia pacífica o evasión. Este estudio explica cómo se producen tales resultados.

Para lograr lo anterior, esta investigación se guio por el siguiente **objetivo general**: explicar la configuración de las relaciones territoriales de poder entre Policía, comunidades organizadas y pandillas en El Salvador.

Además, se plantearon tres **objetivos específicos**, uno para cada agente de poder: a) explicar la configuración de las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y poder de las pandillas, y la eficacia que estas prácticas pueden alcanzar; b) explicar la configuración de las prácticas de las pandillas en el contexto de las relaciones territoriales de poder; y c) explicar la configuración de las prácticas de las comunidades organizadas en el contexto de las relaciones territoriales de poder.

En esta investigación se brinda una respuesta de porqué las prácticas policiales que se dirigen a controlar el delito y el poder de las pandillas de manera unilateral fallan con frecuencia, se explica cómo llegan a producirse otros resultados, cómo se estructuran aquellas prácticas que han tenido éxito y, además, cómo se desempeñan el resto de los actores en los contextos territoriales de las relaciones de poder.

Por supuesto, se han considerado los límites naturales que tiene la Policía para ser eficaz, tomando en cuenta que su intervención no se asemeja a otro tipo de medidas sociales o económicas; sin embargo, se parte de una postura realista que supone que el accionar policial puede alcanzar cierto margen de efectividad (Matthews, 2015), que no podrá prescindirse de él mientras el problema delictivo siga incrementándose con ritmos autónomos y perjudicando el desarrollo social y económico, especialmente, dificultando la convivencia en los territorios más empobrecidos.

Entender el poder del Estado como un ejercicio dinámico es un abordaje complejo que se ha logrado por medio de identificar los mecanismos de las relaciones de poder, es decir, su funcionamiento. Se ha analizado cómo se estructuran estas relaciones en la práctica, qué elementos clave las constituyen.

Para ello, se utilizó un marco de análisis sociológico a fin de comprender las relaciones sociales (Archer, 2009) y los mecanismos de poder (Ekström y Danermark, 1991), lo cual permitió diseccionar y elaborar analíticamente las prácticas de cada agente, considerando sus elementos estructurales, culturales y de autonomía práctica (Archer, 2015). En resumen, se realizó un ejercicio analítico que partió de los tres agentes y sus características, las relaciones que establecen estos tres agentes entre sí, y los resultados de tales relaciones. Se fue de lo particular a lo general y viceversa.

Se adoptó una estrategia metodológica cualitativa basada en el estudio de casos paradigmáticos de las relaciones de poder, que permitió comparar en contextos diferentes cómo se expresaban estas relaciones. Así, se capturaron las dinámicas del objeto de estudio, aquellas que subyacen al fenómeno más allá de sus manifestaciones empíricas (Danermark, et al., 2016). El resultado es una explicación detallada con posibilidades de generalización acerca de los elementos subyacentes de las relaciones de poder y de cómo se configuran las prácticas policiales que pretenden controlar a las pandillas, así como la explicación de la eficacia que estas pueden llegar o no a alcanzar.

Con todo ello, esta investigación demuestra que el pretendido control policial sobre las pandillas es falaz, que la Policía -en democracia- no es una instancia llamada a controlar territorios, sino que pone en juego sus potencialidades y se enfrenta a la voluntad de otros agentes que pueden volverla ineficaz y conducirla a adoptar estrategias operativas diversas. Sí logra eficacia en algunos aspectos, pero esta se aleja de la idea de control sobre las pandillas y se asemeja a un tipo de gobernanza territorial donde se gestiona con delicadeza la dualidad prevención/represión.

En esta tesis doctoral no se presenta una historia de policías y delincuentes en sentido maniqueo donde se concibe el poder como estímulo y respuesta lineal; en su lugar, se presenta una historia dinámica y dolorosa para la sociedad salvadoreña porque es quien aporta las víctimas.

Se expone una perspectiva cognitiva particular de las relaciones de la Policía en el territorio y de la eficacia del Estado en el control del delito, que no solo se dirige a desmontar una idea predominante en el discurso político y el sentido común, sino que ofrece elementos analíticos para identificar las dinámicas operativas y, no menos importante, mejorar las intervenciones territoriales.

Esta investigación reviste de especial interés pues aporta conocimiento sobre cómo se construye seguridad e inseguridad en las comunidades y barrios. Aquí se advierte de prácticas autoritarias de la Policía y del Estado, de dinámicas opresivas de las pandillas y de procesos de autogestión de las comunidades organizadas. Finalmente se presentan rutas factibles para construir seguridad desde enfoques multilaterales. El problema de violencia en El Salvador no podrá resolverse mediante discursos parciales ni replicando las mismas prácticas ineficaces.

Esta perspectiva se vuelve necesaria en momentos en que el Estado salvadoreño ha retrocedido en la división de poderes y en los mecanismos de control ciudadano. De manera paulatina, se ha impuesto una visión de poder que desprecia el disenso y el diálogo (Alvarado, et al., 2021). Frente a eso, la evidencia científica se vuelve más relevante para la ciudadanía y para el Estado mismo.

En los hallazgos se han sistematizado los elementos que configuran las relaciones territoriales de poder entre Policía, pandillas y comunidades, lo cual contribuye a mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre prevención del delito y violencia.

El recorrido que el lector encontrará en esta tesis de investigación es el siguiente: en el primer capítulo se presenta la acotación empírica y teórica del objeto de estudio. Se deja claro qué es lo que se aborda en esta tesis, cuál es su anclaje empírico en la realidad salvadoreña y cómo se define teóricamente el fenómeno, lo cual sirve de marco fundamental para los siguientes capítulos.

En el segundo capítulo se aplica el marco analítico a los tres agentes de poder estudiados, a fin de establecer teóricamente las dinámicas de cada uno. El tercer capítulo, por otra parte, expone el diseño metodológico de la investigación como resultado de las definiciones abordadas en los capítulos precedentes; se presentan los objetivos, la estrategia metodológica, los límites de su abordaje y los aspectos

procedimentales utilizados en el análisis de datos, mediante lo cual se logró responder a las preguntas de investigación.

El cuarto y el quinto capítulo presentan los hallazgos de la investigación, cada uno expone las dinámicas de poder de los casos de estudio, estableciendo con detalle las prácticas predominantes que definen el escenario de cada uno. Posteriormente, el capítulo sexto sistematiza los mecanismos de poder por medio de la identificación de los elementos constitutivos del fenómeno, los cuales le dan vida a los mecanismos explicativos de las relaciones de poder.

Finalmente, el séptimo capítulo discute algunos aspectos relevantes de la realidad salvadoreña con base en los hallazgos de la investigación. Se sistematizan los resultados sobre el control y la eficacia policial y las implicaciones prácticas de su implementación. Asimismo, se explican algunas hipótesis sobre cómo podrían desarrollarse las relaciones territoriales de poder entre Policía y pandillas en el futuro próximo. También se declaran algunos límites del estudio, se comparan los hallazgos con los de otras investigaciones, se enuncian líneas de investigación futuras y se valoran las implicaciones y la pertinencia política de los hallazgos.

El último capítulo deja establecidos los principales aportes cognitivos alcanzados en la tesis y demuestra su pertinencia para el análisis de problemas actuales y futuros en la realidad salvadoreña.

Supuestos y preguntas de investigación

Antes de cerrar la introducción, se vuelve necesario hacer explícitos los supuestos de la investigación y las preguntas que la orientan.

Los supuestos sirven para declarar la posición cognitiva del autor al momento de abordar el objeto de estudio. En este caso, los supuestos no constituyen premisas deductivas para su comprobación empírica, mas bien, son guías cognitivas transversales.

Supuesto general:

La Policía, las pandillas y las comunidades organizadas son agentes que establecen relaciones territoriales de poder entre sí, ejercicio mediante el cual estructuran en conjunto el campo de acción para cada uno de ellos en la reivindicación de sus intereses.

Supuestos específicos:

- Las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y el poder de las pandillas, se configuran por aspectos particulares de la Policía y también como resultado de las relaciones territoriales de poder, de esa configuración dinámica se desprende la eficacia que alcancen.
- Las prácticas de las pandillas se configuran por aspectos particulares de las pandillas y también como resultado de las relaciones territoriales de poder.
- Las prácticas de las comunidades organizadas se configuran por aspectos particulares de las comunidades organizadas y también como resultado de las relaciones territoriales de poder.

Nótese que el supuesto uno declara el énfasis de la presente investigación: el estudio de las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y poder de las pandillas, en el marco de la reivindicación del Estado salvadoreño por obtener control unilateral de la situación.

Con ello se pretende, en primer lugar, explicar la configuración de las prácticas policiales y, a la vez, la configuración de las prácticas que realizan los otros dos agentes identificados. Según estos supuestos, no sería posible explicar alguna de tales prácticas particulares sin analizar la dinámica territorial de poder en su conjunto.

Como resultado analítico, se demuestra que la idea del control parcial del Estado a través de la Policía presenta falencias básicas, porque ignora tal dinámica relacional, la cual se expone aquí con detalle.

Para demostrar lo anterior, se definieron las siguientes preguntas de investigación.

Pregunta general:

¿Cómo se configuran las relaciones territoriales de poder entre Policía, pandillas y comunidades organizadas?

Preguntas específicas:

- ¿Cómo se configuran las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y poder de las pandillas en El Salvador y qué eficacia pueden alcanzar en el contexto de las relaciones territoriales de poder?
- ¿Cómo se configuran las prácticas de las pandillas en el contexto de las relaciones territoriales de poder?

- ¿Cómo se configuran las prácticas de las comunidades organizadas en el contexto de las relaciones territoriales de poder?

Los supuestos y preguntas permitieron elaborar un marco empírico que demostrará el anclaje fehaciente de las dinámicas de poder entre los tres agentes territoriales, también permitieron elaborar un marco analítico con el cual fue posible reconstruir teóricamente a cada uno de ellos; asimismo, habilitó una ruta epistemológica para realizar la recolección de datos de primera mano y, finalmente, permitió llegar a conclusiones que brindan respuestas a tales preguntas. Todos estos aspectos se desarrollan en los siguientes capítulos.

Capítulo I. Acotación del objeto de estudio

1. Construcción empírica del objeto de estudio

1.1. Contexto histórico

Pueden situarse los orígenes del problema actual de inseguridad y violencia en El Salvador alrededor de un hecho histórico importante: el conflicto armado interno que vivió el país durante los años ochenta del siglo XX.

Durante este período se incrementó significativamente la emigración de la población salvadoreña hacia los Estados Unidos. Diversos estudios coinciden en afirmar que algunos jóvenes inmigrantes se agruparon en pandillas para sobrevivir en el ambiente multicultural norteamericano, especialmente en Los Ángeles, California (Cano, 2009; Cruz, 2019).

Posteriormente, durante los años noventa, el Gobierno de los Estados Unidos realizó deportaciones masivas, incluidas personas con vinculación pandilleril y antecedentes penales (Valencia, 2017), quienes se insertaron en la sociedad salvadoreña dañada por la guerra, hallando un tejido social debilitado y un Estado ausente a nivel comunitario.

Los Acuerdos de Paz suscritos el 16 de enero de 1992 pusieron fin al conflicto armado interno y esto también planteó un nuevo escenario para la construcción de seguridad e inseguridad territorial (Costa, 1999; Villalobos, 2001).

Los acuerdos implicaron importantes reformas a la institucionalidad del país, incluida el área de seguridad pública, la cual fue delegada a la Policía Nacional Civil (PNC), entidad creada en ese contexto como resultado de la negociación para la paz, la cual debía superar los problemas de los cuerpos de seguridad precedentes vinculados a la represión política (Costa, 1999).

La naciente Policía se enfrentó a una sociedad de posguerra dañada y vulnerable, sin dejar de mencionar que su pretendido enfoque de acercamiento a la comunidad nunca llegó a aplicarse, en parte porque no hubo voluntad política de implementarlo y también porque la situación de inseguridad fue real, movilizó la opinión pública y presionó a las instituciones, quienes optaron por la vía punitiva (Villalobos, 2001).

Adicionalmente, el Gobierno de El Salvador optó por políticas públicas que estaban dirigidas al desarrollo económico más que al desarrollo social, sin tener en cuenta

a los sectores históricamente excluidos; como resultado, se mantuvieron y profundizaron grupos de población excluida de la dinámica económica y del bienestar social, a la vez que el Estado se redujo en tamaño debido a visiones ideológicas liberales de los gobernantes de turno (Cano, 2009).

En general, la situación de posguerra en el país favoreció la emergencia de las pandillas y también de otras expresiones delictivas. Se generaron condiciones favorables para su surgimiento y desarrollo, llenando oportunamente los vacíos de autoridad en el territorio. Una de las condiciones que estimuló su evolución delictiva fue la política de seguridad implementada, la cual privilegió la persecución penal y derivó en una suerte de política penal del enemigo contra las pandillas (Cano, 2009; Fuentes, 2015), esto permeó también el desarrollo de la PNC.

Así, puede entenderse el escenario encontrado al momento de realizar la investigación, con pandillas fortalecidas como actores delictivos y sociales, con una Policía volcada hacia el combate contra las pandillas pretendiendo alcanzar control unilateral sobre ellas, y comunidades organizadas que se encuentran en el medio de esa lucha, pero con capacidad de maniobra limitada a través de las características que le permiten estructurar el campo de acción territorial.

1.2. Dinámicas empíricas del objeto de estudio

El Salvador es reconocido internacionalmente, entre otras cosas, por sus niveles de criminalidad, los cuales lo han posicionado entre los países con más homicidios en el mundo (García y Rojas, 2020; Bergmann, 2020) y con tasas de victimización elevadas (Córdova et al., 2017). También destaca por los actores delictivos que operan en él, de manera especial, las maras o pandillas; una de ellas tiene fama internacional, la Mara Salvatrucha 13 (MS-13), cuyo nombre está relacionado con un gentilicio: salvatracho, que se entiende como un salvadoreño astuto.

Es claro que en El Salvador operan otros actores delictivos, pero ninguno es reconocido mundialmente como las maras, que son un fenómeno social y delictivo a la vez (Cruz, Rosen, et al., 2017), que lleva años instalado en el imaginario popular como fuente de preocupaciones y, en el plano objetivo, como generador de delitos y violencia (PNUD, 2020). Vale decir, también como un destinatario de las políticas de seguridad.

Los distintos gobiernos salvadoreños de la posguerra han situado a las maras en el foco de las medidas de justicia penal (Fuentes, 2015). En ese campo se han decretado leyes, reformado otras, se han creado impuestos y se ha instalado

paulatinamente un discurso que las responsabiliza de los niveles de violencia que aquejan a la sociedad (García y Rojas, 2020).

Ciertamente las pandillas tienen una responsabilidad delictiva importante que quedó demostrada de manera fehaciente durante la Tregua entre Pandillas¹ (Bergmann, 2020), lo cual refuerza el lugar central que han ocupado en las medidas de seguridad adoptadas desde el sistema de justicia.

Los pandilleros han sido los destinatarios visibles de la política de seguridad al menos durante los últimos 25 años (Fuentes, 2015; García y Rojas, 2020); sin embargo, el dato curioso es que el problema delictivo en El Salvador no se ha resuelto de manera general, ni las pandillas han dejado de delinquir o de ejercer violencia en los territorios empobrecidos del país.²

Por el contrario, a pesar de las medidas implementadas, estas evolucionaron de ser pandillas callejeras hacia convertirse en actores delictivos más complejos en su actividad criminal, incluso con vocación política y capacidad de negociar con el Gobierno de El Salvador (Cruz, 2019).

Una de las medidas recurrentes adoptadas por el Gobierno en el plano territorial, ha sido incrementar el accionar punitivo de la PNC, entidad que reivindica una idea de control emergente de su naturaleza sociopolítica, pues es la organización que representa el monopolio simbólico de la violencia en el territorio nacional (Reiner, 2012).

La idea de control sobre las pandillas presenta dos componentes básicos: a) reducir los delitos cometidos por las pandillas -especialmente los homicidios-; y b) actuar punitivamente contra pandilleros, principalmente mediante detenciones, bajo el

¹ Proceso facilitado por el Gobierno de El Salvador en el año 2012. De acuerdo con Raúl Mijango (2013) quien fue negociador del proceso, los primeros acuerdos entre las pandillas fueron los siguientes: “A) Cesar todo tipo de hostilidades entre las dos pandillas. B) Cesar ataques contra miembros de la PNC. C) Cesar ataques contra miembros de la Fuerza Armada. D) Cesar ataques contra miembros de custodios penitenciarios. E) Evitar que se siguieran produciendo víctimas civiles no involucradas en la confrontación” (pp. 22-23). Por su parte, el Gobierno otorgó prerrogativas penitenciarias a líderes pandilleros para que comunicaran el acuerdo y ordenaran el cese de agresiones. Participaron en la Tregua como principales protagonistas la pandilla MS-13 y las dos fracciones de la Pandilla 18 (Sureños y Revolucionarios).

² Debe reconocerse que la tasa de homicidios en El Salvador ha disminuido y la victimización general también lo ha hecho (Asmann y O’Reily, 2020; Zechmeister y Noam, 2019), la primera de manera sostenida desde 2016 y con reducciones más fuertes desde 2019, y la segunda de manera modesta pero evidente. Sin embargo, investigaciones periodísticas han encontrado evidencia acerca de que tal reducción se debe en parte a la voluntad de las mismas pandillas y a procesos de negociación con el Gobierno de El Salvador (Martínez, Martínez, et al., 2020).

supuesto que se están desarticulando las estructuras delictivas (Aguilar Villamariona, 2019; Presidencia de la República de El Salvador, 2020b; Savenije, 2014). También está presente el concepto simbólico del control territorial de la Policía sobre las pandillas (Presidencia de la República de El Salvador, 2020a).

Esta idea de control es discursiva y no sorprenderá a los estudiosos del tema advertir que tal control es en realidad ilusorio (Bayley, 2010; Reiner, 2012), pues la Policía enfrenta límites connaturales en su accionar y apenas tiene capacidad para controlar algunos de los factores que configuran las acciones delictivas, respecto de algunos delitos nada más (Medina Ariza, 2013).

Además, resulta curioso advertir cómo se mide ese control, que generalmente pasa por el monitoreo a la tasa de homicidios y por la operatividad policial expresada en detenciones, operativos, decomiso de ilícitos, enfrentamientos, entre otros (Cano, 2003). Las tasas de delitos resultan importantes, pero no reflejan necesariamente impactos directos de la acción policial porque el delito no se configura solo por lo que hace la Policía; mientras que los indicadores de operaciones tampoco reflejan impactos en la realidad, sino de operatividad, es decir, lo que hace la Policía y no lo que alcanza.

Más curioso resulta darse cuenta que la presencia/control territorial de las pandillas ejerciendo violencia social y económica depende menos de lo que haga la Policía (Martínez, Martínez y Lemus, 2020); quizás por ello tal presencia -expresada en varios delitos, sometimiento de comunidades y normas de silencio que fomentan la impunidad- no se toma en cuenta como indicador de control, a pesar de ser una de las expresiones concretas de su poder (López Ramírez, 2019a; Van der Borgh y Savenije, 2019), como se verá más adelante.

Ahora bien, desde el Plan Mano Dura (2003-2004), Plan Súper Mano Dura (2005-2009), Tregua entre Pandillas (2012-2013), Medidas Extraordinarias de Seguridad (2016-2019) y Plan de Control Territorial (2019 a la fecha), el accionar policial ha estado presente como pieza constante de la actividad estatal frente a las pandillas (García y Rojas, 2020). En todos esos planes la idea subyacente de controlar a las pandillas ha sido reivindicada y representada en la práctica a través de acciones policiales.

Como bien advierten muchos autores que estudian a la Policía (Bayley, 2010; Manning, 2011; Reiner, 2012), esta instancia puede convertirse en un instrumento idóneo para reivindicar la acción estatal por su simbolismo, proyección de fuerza y despliegue territorial que la mantiene cercana físicamente con la población. Sus acciones se ven y se representan de manera dramática por sus ejecutantes, no solo

para generar efectos objetivos, sino para comunicar mensajes, los cuales la población recibe a través de conceptos culturales donde se la interpreta como perseguidores de delincuentes (Manning, 2011).

Sin embargo, no quiere decirse con ello que la acción policial siempre fracasará. De hecho, la PNC ha tenido éxitos en algunos territorios (Zoethout, 2015; López Ramírez, 2019a), los cuales se denominan comúnmente como buenas prácticas (PNC, et al., 2015) y se intentan replicar en otros lugares. Algunos autores sostienen que tales buenas prácticas son en realidad muy singulares y su éxito reside en el ajuste de la Policía al contexto, de modo que esto las vuelve no replicables (Brodeur, 2011). Pero en sí mismas, son evidencia de que las prácticas policiales pueden lograr alguna eficacia.

Ese es el reto que asume la presente investigación: el análisis de cómo la Policía intenta obtener control sobre el accionar delictivo y violento de las pandillas, fenómeno que ocurre en medio de la interacción de agentes territoriales de poder.

Debe tenerse en cuenta, que se estudia a la Policía y no al Estado salvadoreño, esto implica que se analiza a la acción policial dentro de los marcos que la definen. La Policía es una expresión de la fuerza pública y, por lo tanto, sus acciones están definidas por la posibilidad de ejercer violencia. El Estado podría definir otras medidas no policiales y no violentas para tratar a las pandillas, pero eso queda fuera de la presente investigación.³

El enfoque asumido parte de la premisa que debe analizarse la actividad policial examinando el contexto en el que esta opera. La idea de control unilateral no tiene asidero científico porque se basa en una concepción simple de poder comprendida en una lógica de estímulo y respuesta (Montbrun, 2010); en cambio, un enfoque relacional ofrece mejores alternativas porque examina a la Policía en su contexto y la concibe susceptible al accionar autónomo de otros agentes de poder que contribuyen en su conjunto a construir territorialmente la seguridad e inseguridad.

³ Bergmann (2020) sostiene que el Estado y las pandillas han construido una relación basada en la violencia que ha tomado vida propia y tiene capacidad de direccionar el curso de las acciones venideras en ese sentido violento, de tal forma que otras alternativas no violentas son descartadas. Esta perspectiva resulta interesante, pero complicada de abordar desde la Policía, debido a su naturaleza como fuerza pública -nunca renunciará absolutamente a la violencia-. Sin embargo, en los hallazgos de este estudio se encuentra información acerca de cómo Policía y comunidades adoptan estrategias de coexistencia con las pandillas -entre otras estrategias-, a fin de evitar una escalada de agresiones. En estos casos la violencia se gestiona racionalmente, incluso por parte de los tres actores.

Esta investigación asume como objeto de estudio las relaciones territoriales de poder entre Policía, pandilla y comunidades, en tanto contexto vinculante para analizar a las prácticas policiales mismas. Con ello podrá explicarse cómo se configuran las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y el poder de las pandillas, así como establecer su eficacia.

Para abordar de manera ordenada esta sección, interesa dejar sentados los elementos empíricos fundamentales sobre los tres agentes de poder seleccionados, lo cual le da sustento al objeto de estudio como realidad fehaciente en la sociedad salvadoreña. Para lo anterior, se abordan los siguientes aspectos: a) el papel central y sensible de la Policía en las medidas de seguridad; b) el papel medular de las pandillas en la situación delictiva del país; y c) las comunidades organizadas como agentes de poder territorial involucrado.

En cuanto al primer literal se refiere, debe advertirse que la Policía desempeña un papel importante en la caja de herramientas punitivas del Estado. Dentro del sistema de justicia penal salvadoreño, es una instancia con funciones preventivas y represivas, que actúa desplegada en el territorio nacional y desarrolla relaciones de servicio y control con la población.

La Policía es una de las instituciones que la población salvadoreña más conoce. En una encuesta nacional de victimización realizada por la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc, 2018), el 79.3% de las personas manifestó conocer las funciones que realiza la PNC, por sobre otras instancias de menor puntaje: Fuerza Armada de El Salvador (FAES), Fiscalía General de la República (FGR), Ministerio de Justicia y el Órgano Judicial.

El 51.3% de los ciudadanos encuestados en un estudio sobre legitimidad y confianza en la PNC (Cruz, Aguilar y Vorobyeva, 2017, pp. 40-41), informó que la policía patrullaba su comunidad o barrio al menos una vez al día (21.9%) o varias veces al día (29.4%).

Es una organización del Estado cuya naturaleza se basa en el despliegue territorial y opera fundamentalmente en el espacio público, ejerciendo las siguientes funciones (Decreto Legislativo N° 653, 2001):

Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. (art. 1)

La Policía es por naturaleza un agente de poder. Reviste de especial interés su rol porque es un actor que está autorizado para hacer uso de la fuerza con cierto margen de discrecionalidad operativa (Monjardet, 2010) y se relaciona con otros actores territoriales con la mediación de esta posibilidad.⁴

Por otra parte, la Policía, tanto puede disminuir los delitos como incrementarlos (Aguilar, 2006), fortalecer o debilitar a las pandillas, victimizar o empoderar a las comunidades (López Ramírez, 2019a). Por eso se considera que la Policía construye seguridad, porque no actúa sobre escenarios inertes, establece relaciones con otros agentes y puede realizar tanto acciones reactivas como proactivas, autogestionadas o cogestionadas.

Por ejemplo, en cuanto a la actuación policial contra las pandillas, destacan de manera especial las detenciones de pandilleros. Véase a continuación datos de detenciones realizadas por la PNC en los años 2015 a 2018, periodo donde se registraron elevadas tasas de homicidios y se comenzaron a implementar las Medidas Extraordinarias de Seguridad, que comprendían, entre otras cosas, incrementar el accionar policial (García y Rojas, 2020).

El 40% de las detenciones totales correspondieron a personas calificadas como pandilleros, de las cuales, el 61% habían sido detenidas *in fraganti*. Esto último resulta interesante por el tipo de delitos que se les imputaron, detalle que puede verse en el cuadro que sigue a continuación (PNC, 2018).

Cuadro 1. Detenciones contra pandilleros realizadas por la PNC (2015-2018)

	Principales delitos imputados a pandilleros	Porcentaje de detenciones (71.58%)	Detenciones <i>in fraganti</i>
1	Agrupaciones ilícitas	20.1%	65%
	Homicidio simple	6.7%	24%
2	Homicidio agravado	4.3%	1%
	Homicidio tentado	3.0%	30%
3	Organizaciones terroristas	11.3%	8%
4	Resistencia	12.9%	83%
5	Extorsión	7.9%	19%
6	Posesión y tenencia de droga	3.38%	71%

⁴ Actor y agente son categorías que se utilizarán de manera itinerante para referirse a Policía, organizaciones comunitarias y pandillas. Como se verá más adelante, no significan exactamente lo mismo según el marco de análisis sociológico que se ocupe, pero aquí se utilizarán bajo el supuesto de que en ambos conceptos está incluida la posibilidad de agencia.

	Principales delitos imputados a pandilleros	Porcentaje de detenciones (71.58%)	Detenciones <i>in flagranti</i>
7	Privación de libertad	1.54%	46%
8	Tráfico ilícito de droga	0.16%	84%
9	Tenencia, portación o conducción de armas de guerra	0.3%	80%

Fuente: Elaboración propia con base en PNC, 2018.

Algunas detenciones relacionadas a ciertos delitos ocurren fundamentalmente en flagrancia -sin orden judicial- y mediadas por las circunstancias, estas detenciones no suelen ser el resultado directo de procesos de investigación judicial. Los delitos relacionados a posesión de ilícitos están generalmente asociados a la flagrancia; otros como los homicidios y la extorsión responden a procesos de investigación donde hay órdenes judiciales.

Aquí se ha puesto especial interés a tres delitos que representan el 44.3% de las detenciones de pandilleros: agrupaciones ilícitas (20.1%), organizaciones terroristas (11.3%) y resistencia (12.9%), que constituyen la porción mayoritaria de las detenciones realizadas.

Tales delitos suelen ser poco eficaces en los tribunales de justicia porque están mediados por deliberaciones discrecionales de los agentes de policía (Aguilar Villamariona, 2006), algunos han sido calificados como expresiones de un derecho penal del enemigo (Fuentes, 2015) que persiguen a la persona y no a su comportamiento, con una lógica de defensa social que se anticipa a la realización de ilícitos.

Este comportamiento policial ya ha sido evaluado como contraproducente para la construcción de seguridad porque favorece factores criminógenos en la carrera delictiva de los pandilleros, así como facilita el fortalecimiento organizativo de las pandillas debido a la concentración de estos en centros de detención (Aguilar Villamariona, 2006). Sin dejar de mencionar que se trata de actividades coercitivas en los territorios, las cuales pueden devenir en comportamientos que refuerzan la dimensión simbólica del control policial, en menoscabo de la dimensión de servicio (Wilson, 1968), dificultando la legitimidad con la población.

Desde 2015, con la ola de homicidios generada por el fin de la Tregua entre Pandillas, se incrementó la presión gubernamental hacia la Policía para que produjera resultados mediante acciones represivas (Valencia, 2017); esto condujo a que cada vez más, el clima interno y externo en la Policía legitimara

comportamientos desviados, en contra de la población, relacionados con el uso de la fuerza, prácticas ilegales y violación de derechos humanos.

Algunos de los comportamientos incrementados y que más alarma han generado son los siguientes:

- a) Casos de ejecuciones extrajudiciales vinculados a grupos de exterminio. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH, 2019) registró 48 casos denunciados desde el año 2014 al 2018.
- b) Incremento de enfrentamientos armados con grupos delictivos. De acuerdo con el Servicio Social Pasionista (SSPAS, 2019), hay 1,667 casos registrados desde 2014 a 2017, con un índice de letalidad de la Policía de 6.3 en 2017.
- c) Denuncias de casos de desplazamiento forzado a causa del accionar policial. La Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador (MCDF, 2016) registró que el 6% de los casos de desplazamiento (2014-2016) habían sido provocados por la PNC.

Esto sin dejar de mencionar otro tipo de comportamientos desviados registrados por la Inspectoría General de Seguridad Pública (IGSP), que en 2015 recibió denuncias contra personal policial debido a las siguientes causas: por violaciones a derechos de ciudadanos (54%), faltas al servicio policial (28%) y conductas delictivas (18%) (Gómez Hecht, 2017).

Los datos presentados permiten mostrar elementos del papel sensible que desempeña la Policía en los intentos estatales por controlar el delito y el poder de las pandillas, especialmente en el plano territorial;⁵ como la PNC es un instrumento que ejerce violencia, su función es delicada por los resultados que puede provocar: cometer excesos contra la población y sostener una espiral de violencia con los grupos delictivos.

Lo anterior refuerza el supuesto acerca de que la relación entre Policía y pandillas, está basada en una lucha violenta de poder. Como se ha dicho, el poder va más allá de la identificación de estímulos y respuestas, intereses prefijados y reacciones esperadas. Dicho esto, es lógico pensar que las pandillas reaccionan de manera autónoma a los intentos policiales de control, sobre todo cuando estos son intensivos en el ejercicio de la violencia, aun cuando esta pueda ser legítima; pero,

⁵ Esta investigación se concentró en la actividad territorial de la Policía, que corresponde al área de seguridad pública en la PNC, dejando de lado sus otras áreas de trabajo.

en este caso, se trata de violencia dirigida contra pandilleros, más que contra sus comportamientos.

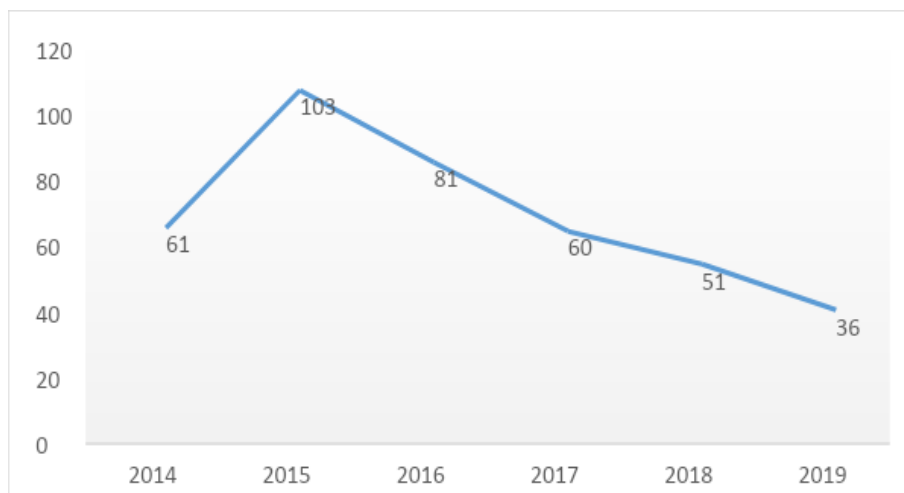
Sin embargo, en esta investigación se muestra que el ejercicio de poder policial contra las pandillas no se reduce a las acciones relativas al uso de la fuerza y, en algunos casos, la gestión adecuada de la dualidad servicio-control con las comunidades las ha llevado a obtener avances en la construcción de seguridad.

En cuanto al segundo literal sobre los elementos empíricos del objeto de estudio, que se refiere al papel medular de las pandillas en la situación delictiva del país, es necesario dibujar brevemente el panorama de inseguridad en El Salvador y cómo esto afecta a la sociedad, para luego plantear la responsabilidad de las pandillas en ese escenario.

En El Salvador, la inseguridad tiene características objetivas particulares relacionadas con cierto tipo de actividad delictiva, por ejemplo: la victimización general por delincuencia no es especialmente alta cuando se la compara a nivel regional de Latinoamérica. El promedio de la región para el año 2017 fue de 19.8%, mientras que El Salvador reportó 23.1% ese mismo año (Córdova, et al., 2017, p. 67); es decir, se encontraba en una franja intermedia. Adicionalmente, en una encuesta de victimización local más reciente realizada por la oficina nacional de estadística y censos (Digestyc, 2018), se identificó que un 14.1% de los salvadoreños fue víctima de algún delito durante el año 2018.

Otro indicador utilizado con frecuencia para medir la inseguridad son los registros oficiales de homicidios, donde El Salvador sí se ubica por encima del promedio de la región. En el 2015 presentó la tasa de homicidios más alta del mundo con un valor de 103 homicidios por cada cien mil habitantes, seguida por tasas de 81, 60 y 50 para los años 2016, 2017 y 2018 respectivamente (Dalby y Carranza, 2019; SSPAS, 2018); en el año 2019, se registró una tasa todavía más baja: 36 homicidios por cada cien mil habitantes. Véase la Figura 1, cómo se ha manifestado este delito desde el año 2014.

Figura 1. Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con datos de Asmann y O'Reily (2020), Dalby y Carranza (2019) y SSPAS (2018).

Aun así, en 2019 El Salvador seguía ocupando el quinto lugar en Latinoamérica en cuanto a homicidios y todavía estaba arriba del promedio regional que fue de 22.06 para ese año (Asmann y O'Reily, 2020). La tendencia al descenso continuó en 2020 con una tasa de 19.7; sin embargo, los datos de ese año están mediados por los efectos de la pandemia por COVID-19 que redujeron los homicidios en toda la región, llegando a un promedio regional de 17.9 (Asmann y Jones, 2021).

A pesar de las variaciones, ha habido una tendencia constante a tener tasas de homicidios altas en las últimas décadas. De acuerdo con Bergmann (2020) “entre 2000 y 2017, [El Salvador] registró las tasas medias (63), mediana (62) y máxima (105) más altas de víctimas de homicidio por cada 100.000 habitantes de 144 países del mundo con más de un millón de habitantes” (p. 32).

Los homicidios tienen un alto impacto social, pero son solo un indicador delictivo, otros delitos como las extorsiones, hurtos, lesiones y robos (Arévalo, 2019) no presentaron disminución o la diferencia fue ínfima entre los años 2018 y 2019.⁶ Cabe mencionar que, los homicidios y extorsiones son delitos muy relacionados con las pandillas.

⁶ Sin embargo, el PNUD (2020) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades, 2019), informan de una baja sensible en estos delitos para los años 2017-2018, así como de una tendencia decreciente en el último quinquenio (p. 5).

Ciertamente el registro de delitos encierra trucos analíticos, pues no solo refleja la frecuencia de hechos, sino la eficacia para recoger denuncias y la confianza de la ciudadanía para denunciar, entre otras variables que deben tenerse en cuenta.⁷ Pese a estos matices, los datos indican la presencia de un problema delictivo persistente.

Este problema también se ha visto reflejado en el presupuesto del Estado y las políticas públicas con el objetivo de ofrecer seguridad. De acuerdo con Molina Batlle (2015), el porcentaje de fondos públicos invertidos en el ramo de seguridad en el decenio 2004-2014 se mantuvo constante, alrededor del 7.5% en el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a los costos provocados por el crimen a la sociedad (sector público y privado), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) advirtió en un estudio comparativo regional (Jaitman, 2015) que, en 2014 El Salvador se situó como el segundo país en Latinoamérica (17 países) a quien más costos le representó la violencia con relación a su Producto Interno Bruto (PIB). Por su parte, el Banco Central de Reserva (BCR) (Peñate Guerra et al., 2016) calculó en 2014 que estos costos le representaron al país un equivalente del 16% del PIB.

Hasta aquí, los datos presentados brindan una base objetiva al problema de la inseguridad delictiva: existe de manera fehaciente, constante y genera efectos nocivos para diversos sectores de la sociedad.

¿Es posible determinar responsabilidad delictiva en medio de ese clima violento? Como se ha mencionado, la evidencia de la responsabilidad de las pandillas quedó planteada con la tregua entre estas organizaciones.

Antes de este evento se afirmaba que las pandillas no tenían una responsabilidad delictiva importante en la sociedad salvadoreña, argumentado que se intentaba criminalizar a estos grupos con fines electorales y usarlos como “chivos expiatorios de la violencia” (Aguilar Villamariona, 2007, p. 15) o “cortinas de humo” (Martínez Ventura, 2010, p. 9). Generalmente y desde perspectivas de la criminología crítica, cultural y del etiquetamiento, se sostenía que podía correrse el riesgo de criminalizar la pobreza, las identidades juveniles, eclipsar otros actores delictivos de mayor poder económico, político y postergar la intervención del Estado para resolver los problemas estructurales de fondo (Martínez Ventura, 2010, pp. 8-9).

⁷ Según la encuesta gubernamental de victimización del año 2018 (Digestyc, 2018), el 80.5% de los delitos reportados por la ciudadanía no fueron denunciados a las autoridades respectivas.

Con la tregua, la responsabilidad delictiva de estos grupos se hizo evidente; que no equivale a decir que son los únicos actores delictivos, no obstante, sin lugar a duda, forman parte de los más importantes. De acuerdo con datos del PNUD (2014), los homicidios se redujeron al menos un 40% durante los años 2012 y 2013 que duró la tregua y, de acuerdo con Valencia (2018), se registró una caída del 60% de los homicidios en las primeras semanas de entrar en vigor este proceso. Los homicidios bajaron de manera más efectiva en aquellos municipios con más presencia de pandilleros -encarcelados- (Katz, et al., 2016).

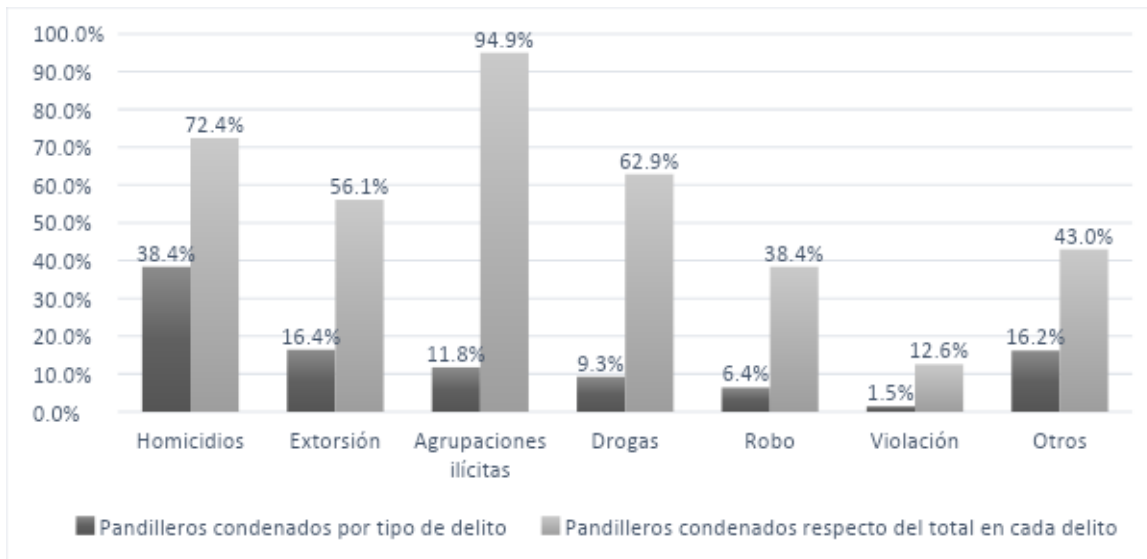
Más interesante aún fue observar que los homicidios tuvieron un repunte impresionante luego que la tregua finalizó, lo cual fue atribuido a la presión política de las pandillas contra el Gobierno (Hernández-Anzora, 2016). Se registró una ola de homicidios que llevó al país a tener la tasa más alta del mundo en el año 2015. De acuerdo con Bergmann (2020), esto además fue evidencia de la capacidad de acción y organización de las pandillas como actores delictivos:

La expresión más extrema se produjo en agosto de 2015, cuando 918 personas fueron asesinadas, en contraste con las 470 de julio. Dicho con crudeza, matar a tal ritmo requiere trabajo, así como un grado de logística y suministros, sobre todo de armas de fuego, municiones y personas dispuestas y capaces de usarlas. (p. 35)

Pero más allá de este hecho coyuntural, los datos de privados de libertad también refuerzan el argumento de la responsabilidad delictiva. De acuerdo con la Dirección General de Centros Penales de El Salvador (DGCP, 2018), hasta marzo de 2018 el 45% de los privados de libertad en todo el país eran miembros de pandillas, el 57% con afiliación a la MS-13 (10,002), el 20% a la Pandilla 18 Revolucionaria (3,555), 20% a la Pandilla 18 Sureños (3,476) y apenas el 3% a otras pandillas pequeñas (452).

Respecto de las condenas, las proporciones pueden verificarse en la Figura 2, donde se muestra que el 72% del total nacional de condenados por homicidio eran miembros de pandillas, el 56% del total de condenados por extorsión y el 62.9% de los condenados por delitos relativos a drogas (DGCP, 2018). Lo anterior deja una relación clara en tres grupos de delitos: homicidios, extorsiones y delitos relativos a drogas.

Figura 2. Pandilleros condenados y delitos, comparativo con el total de privados de libertad



Fuente: Elaboración propia con base en datos solicitados a la DGCP (2018).

Por otra parte, el comportamiento geográfico de los homicidios ha sido variado, presentando concentraciones temporales (Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social [Incide], 2016) y algunas constantes sobre todo en el Área Metropolitana de San Salvador. *International Crisis Group* (2017, p. 14) ha logrado identificar mayor incidencia de homicidios en aquellas áreas donde hay alta presencia de pandillas.⁸

Debe agregarse también, que las víctimas de homicidios tienen características sociales parecidas a las de los pandilleros. Se observa cierta homogeneidad entre el estrato social de las pandillas y los grupos de población que victimizan. Esto se puede apoyar en un estudio realizado por INDICE (2016), donde se recolectaron datos de profesiones u oficios de las víctimas de homicidios simples y agravados de los años 2014 y 2015.

Se destacan cuatro tendencias en los datos: víctimas que viven y trabajan en las zonas rurales del país (agricultor, jornalero, ganadero, pescador), víctimas del área urbana que realizan desplazamientos físicos entre diferentes zonas y sin medios de protección (albañil, carpintero, cobrador, comerciante, empleado, mecánico, motorista, panadero, taxista, vendedor ambulante), aumento de víctimas

⁸ Sin embargo, Carcach (2015) advierte que deben considerarse modelos de múltiples variables para atribuir causalidad a la concentración geográfica de homicidios.

estudiantes y víctimas miembros de maras y pandillas⁹ (Incide, 2016, p. 23). Un corolario al respecto sería: las pandillas victimizan regularmente a población de sus mismos estratos sociales y relacionadas a los territorios donde se asientan, con quienes conviven y se ven inmersos en su actividad violenta.

En cuanto a las extorsiones, las denuncias de este delito se incrementaron sustancialmente a partir del año 2006, y de acuerdo con investigaciones judiciales, la mayoría de ellas eran originadas desde los centros penitenciarios por personas vinculadas a pandillas (Andrade, 2015; Gómez Hecht, 2013). Existía un vínculo entre la persona que exigía la extorsión desde la cárcel y otras encargadas de hacer cumplir la orden en la calle, eso se explica por la presencia de una organización delictiva tanto en centros penales como en los territorios.

Fusades (2016) y Salguero (2016) también establecen conexiones entre las extorsiones y las pandillas en El Salvador. El primer estudio se basa en una encuesta de victimización a pequeñas empresas y presenta hallazgos donde se relaciona la exigencia de extorsión con la presencia y operación de pandillas en los entornos; asimismo, se relaciona el tipo de extorsión mayoritaria (sistemática o periódica) con la operación de estructuras pandilleriles, lo cual garantiza la regularidad e institucionalización del delito.

Por su parte, Salguero (2016) identifica esta práctica delictiva como la principal actividad económica de las pandillas en El Salvador, la cual no solo las dota de estabilidad reproductiva básica, sino que también les sirve de plataforma para potenciar otras operaciones y su crecimiento organizativo. Esto es, representa su base económica fundamental.

En resumen, las extorsiones y los homicidios han presentado un comportamiento elevado, constante y relacionado con las dinámicas de actores delictivos organizados, específicamente de las pandillas. Cruz (2019) sostiene que, estas organizaciones no solo han alcanzado sofisticación organizativa, sino que han demostrado permear la dinámica de seguridad y orden en El Salvador, a tal grado que no podría pensarse una estrategia para reducir la violencia que no reconozca esa realidad.

Han demostrado fortalezas para regular estos delitos en distintas oleadas, porque son organizaciones territoriales y numerosas, dispersas en casi todo el mapa de El Salvador. Las pandillas se asientan en múltiples territorios interconectados desde

⁹ Sin dejar de mencionar que también hay isomorfismo entre las edades de pandilleros y sus víctimas, al menos en cuanto a homicidios, los hombres jóvenes son los más victimizados (Walter, 2018).

donde se reproducen y accionan (Martínez d'Aubuisson, 2013; Valencia, 2018); en muchos casos, ejerciendo control territorial de manera violenta y opresiva contra la población, generando zonas grises desde donde no salen denuncias (Martínez, Martínez y Lemus, 2020), es por ello que la reducción de tasas delictivas solo refleja parcialmente las prácticas de estas organizaciones y su dinamismo como agentes de poder.

Todo lo anterior puede cerrarse con la siguiente afirmación: las pandillas tienen responsabilidad fehaciente en la situación delictiva y violenta de El Salvador, especialmente relacionada con delitos de alto impacto y con ejercicios de control territorial en algunos espacios. En tanto organizaciones con origen social y evolución delictiva/económica, tanto pueden convivir con u oprimir a los habitantes, a la vez que despliegan acciones violentas contra la Policía en su intento por controlarla.

Finalmente, el tercer aspecto de esta construcción empírica del objeto de estudio se refiere a la participación de las comunidades organizadas como agentes de poder en los territorios. Esto permitirá exponer las razones por las cuales se ha considerado a este agente, entre otros, para analizarlo como elemento clave en la configuración del contexto donde actúa la Policía en su reivindicación declarada de intentar controlar el delito y el poder de las pandillas.

Como se ha dicho, se reconoce una relación de poder entre Policía y pandillas, lo cual les otorga agencia y múltiples maneras de gestionar las interacciones y respuestas. En ese panorama, los habitantes de los territorios no deberían ser vistos como espectadores de tal relación, sino como participantes de la misma. El contexto donde se relacionan Policía y pandillas está en movimiento, allí habitan personas que tienen posibilidad de estructurar condiciones para los otros agentes, a la vez que gestionan sus propios intereses.

Esta perspectiva implica empoderar conceptualmente a las comunidades, en parte, sacándolas del razonamiento criminológico tradicional de analizarlas como víctimas, restituyéndoles analíticamente su carácter sociológico de agentes (Andréu Fernández, 2017).

Los habitantes de los territorios tienen redes sociales a nivel privado y a nivel público, siendo estas últimas las que mejor posibilidad de análisis político ofrecen. Las comunidades se organizan políticamente en directivas locales o Asociaciones de Desarrollo Comunitario (Adesco), que tienen vocación de gobernar los asuntos relativos al desarrollo y convivencia en sus colonias, barrios o cantones, así como

de servir como interlocutores autorizados con cualquier agente externo o interno. Las Adesco o directivas comunitarias son la entidad social local que mejor representa el rol público/político de las comunidades frente a la construcción de la seguridad territorial (Echazarra, 2014).

Aquí debe precisarse que analizar a las directivas comunitarias no equivale a generalizar su comportamiento al de todos los vecinos, que son múltiples y muchos de ellos no tienen ninguna relación con las directivas. Es cierto que las relaciones sociales entre habitantes pueden llegar a afectar el comportamiento de las juntas directivas, así mismo, algunas decisiones de las juntas directivas llegan a afectar la vida comunitaria en general. En la investigación se hace referencia a ambas dimensiones analíticas, diferenciándolas oportunamente.

Sin embargo, el foco de interés de esta investigación han sido las directivas comunitarias, las cuales, son una entidad relevante para la Policía, quien las identifica como actores de interés en la prevención comunitaria del delito (PNC, 2010). No sorprende encontrar en la literatura criminológica referencias acerca de la organización local ciudadana como factor de control social, hipótesis que supone que una comunidad desorganizada -debido a factores ecológicos- ofrece menos posibilidades de control informal a los vecinos y, con ello, se pueden incrementar los comportamientos delictivos (Córdova, et al., 2016; Echazarra, 2014).

Desde la perspectiva anterior, existen múltiples iniciativas de prevención del delito basadas en la colaboración Policía-comunidad, desde programas de carácter proactivo a otros de carácter reactivo, en todo caso, se pretende que la comunidad haga sinergia con la Policía en la construcción de seguridad (Medina Ariza, 2013). Se parte del supuesto que la separación de tales entidades en este aspecto resulta contraproducente para los fines de ambas y que la posible colaboración es un mecanismo territorial interno más eficaz que otros para prevenir el delito.

En cuanto a las relaciones Policía-comunidad en El Salvador, existen estudios acerca de cómo la Policía puede lograr sinergias con las comunidades organizadas (Zoethout, 2015); sin embargo, también se advierte la posibilidad de que tal relación pueda devenir en ejercicios de instrumentalización debido a condiciones asimétricas entre los agentes de poder en cuestión (López Ramírez, 2019a).

Por otra parte, algunos estudios han analizado cómo las organizaciones comunitarias (Incide, 2016) y las redes sociales entre vecinos (Córdova et al., 2016) se ven afectadas por la presencia de grupos delictivos o una elevada percepción de inseguridad. En general, las comunidades son menos cohesionadas y eficaces en ambientes donde las personas se sienten inseguras. Lo anterior empeora cuando

la inseguridad está relacionada con el rol político que las directivas comunitarias desempeñan; por ejemplo, de acuerdo con Beltrán Luna (2018), 20 líderes comunitarios fueron asesinados por pandillas en El Salvador entre los años 2016 y 2018.

Otros estudios han explorado las relaciones que pueden llegar a establecer las comunidades organizadas con las pandillas locales (Martínez Ortega, 2016; Zetino, et al., 2015). Encontrando maneras particulares de sobrellevar la presencia de un actor de poder armado e ilegal, que, sin embargo, se encuentra también imbricado en la vida comunitaria. De tal forma que ambos actores, pandilla-comunidades organizadas, se vuelven insoslayables en el ejercicio de gobierno que cada uno persigue.

Las comunidades son los agentes sociales que conviven en los mismos lugares donde se asientan las pandillas, desarrollando diversas relaciones sociales con ellos, ya sean relaciones de sometimiento, coexistencia, intercambio o rebelión; y pueden llegar a tener identidades comunes.

Además, debe destacarse que para las comunidades en El Salvador, tanto las pandillas como la Policía pueden generar inseguridad (López Ramírez, 2019a); como se ha visto anteriormente, la Policía es denunciada por casos de ejecuciones extrajudiciales (PDDH, 2019) y por caos de desplazamientos forzados (MCDF, 2016); sin embargo, aún en entornos de múltiple inseguridad, las comunidades organizadas encuentran maneras de gestionar su agenda de desarrollo (Incide, 2016; Martínez Ortega, 2016).

Quiere decir que no pueden concebirse las relaciones territoriales de manera unilateral desde la acción policial. Incluso cuando la acción policial se realiza de manera proactiva e intensiva, esta no sería capaz de alinear volitivamente a los dos agentes analizados, pues, como se ha visto, ellos ofrecen contexto dinámico y tienen la capacidad de redefinir el curso de las acciones. De tal forma que la pretendida eficacia policial en el control de las pandillas se encuentra contenida en el objeto de estudio recién definido.

A manera de corolario ilustrativo de esta sección, se deja planteado un relato resumido de cómo se desarrollan empíricamente los elementos descritos del objeto de estudio: en su afán de ofrecer control, la Policía actúa en una lógica de persecución delictiva del enemigo contra un actor que no se deja atrapar, que no solo es un actor criminal, sino también uno de tipo social/territorial con poder; en esa lucha de poder, los habitantes de los territorios y las comunidades organizadas desarrollan sus propias dinámicas, reivindican sus propias agendas y tienen

capacidad de estructurar campos de acción para cada una de las partes mencionadas, aún con los límites y riesgos que eso supone.

El saldo de lo anterior son territorios con resultados diversos en sus detalles: comunidades desempoderadas, policías proactivas, pandillas empoderadas, buenas relaciones Policía-comunidad, entre otros posibles. Capturar esa dinámica, caracterizar las partes que las conforman, las relaciones que se establecen y los elementos clave de ese proceso, es el compromiso asumido en la investigación en que se fundamenta la presente tesis doctoral.

Recapitulando, han quedado asentados los elementos empíricos del objeto de estudio de esta investigación doctoral. Se ha sostenido el papel principal y delicado que tiene la Policía como brazo punitivo territorial del Estado, tanto por su valor simbólico como por su accionar operativo en la persecución de las pandillas, lo cual deriva en prácticas desviadas y también en escenarios de eficacia particulares; además, se ha planteado la base objetiva que permite calificar a las pandillas como agentes de poder delictivo, con capacidad autónoma de reaccionar y estructurar campos de acción para la Policía y las comunidades, lo que las posiciona como un actor insoslayable para examinar la configuración de las prácticas policiales.

Por otra parte, se ha presentado a las comunidades organizadas como la entidad idónea para analizar el rol político territorial de la población frente a otros agentes de poder como la Policía y las pandillas. Si bien las directivas comunitarias no subsumen las relaciones sociales de todo el vecindario, sí constituyen la estructura que funge como interlocutora para reivindicar intereses comunitarios frente a otros agentes de poder; esto último resulta relevante para estudiar cómo se construye seguridad e inseguridad territorial, considerando el abanico de posibilidades acerca de cómo se relacionan la comunidad, Policía y pandillas.

Con todo esto, el panorama de las relaciones territoriales de poder abordadas en esta investigación ha quedado dibujado en cuanto a sus expresiones empíricas en la realidad salvadoreña, ahora el lector podrá continuar avanzando en esta tesis con más claridad acerca de cuál es el anclaje empírico del objeto de estudio.

A continuación, se expone la construcción teórica de tal objeto, lo cual da sustento científico al planteamiento y muestra cómo se presumen las dinámicas subyacentes de las relaciones de poder. La siguiente sección permite comprender cómo se conciben teóricamente las relaciones de poder en esta investigación.

2. Construcción teórica del objeto de estudio

Generalmente, la inseguridad se pretende explicar por medio del accionar de los grupos delictivos, mientras que la seguridad por medio del accionar de los cuerpos de seguridad. Entender el fenómeno de la seguridad-inseguridad como un proceso social constituido por la acción de varios sujetos con vocación de poder es algo distinto.

Significa que lo que uno de estos agentes sociales hace no viene determinado de manera unilateral y aislada, sino que incorpora el accionar de otros agentes. Es decir, que esas relaciones sociales forman a cada agente, y estos a su vez, le dan vida a esa relación con sus acciones. Las reproducen y también las modifican (Bunge, 1999, p. 82).

La creencia generalizada de que la Policía puede generar seguridad por sí misma ignora las relaciones territoriales de poder en las que la esta desarrolla sus prácticas, donde, si bien realiza proyecciones públicas de su poder, también incorpora límites que le han sido impuestos por otros actores e ideas naturalizadas acerca del poder de otros agentes.

Lo mismo ocurre con el accionar de las pandillas y de las comunidades, quienes presentan fortalezas, necesidades y debilidades en su accionar situado territorialmente. Todo lo anterior se resuelve en un plano de interacción social, con elementos estructurales como antecedentes y elementos de agencia que corresponden a cada actor en particular y a sus ejecutantes de manera muy específica (Archer, 2000, 2009).

Visto de esta manera, antes de describir el accionar particular de cada uno de ellos, es pertinente describir y explicar cómo se relacionan entre sí. Para ello, es preciso aproximarse al concepto de poder y a los fundamentos teóricos que se asumirán en esta investigación.

El poder es tradicionalmente entendido como un impulso en la lógica de estímulo y respuesta (Montbrun, 2010), lo cual se deriva del concepto original de poder postulado por Weber (2014) que se refiere a la “probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (p. 183).¹⁰

¹⁰ Por supuesto que Weber (2014) no se limita a esta afirmación simple, sino que elabora un complejo planteamiento teórico acerca del poder, la dominación, las fuentes de dominación-legitimidad, entre otros conceptos que serán retomados de manera particular.

Otras perspectivas más recientes recogen de mejor manera la idea de relaciones de poder, principalmente, reivindicando una lógica de relaciones sociales donde se asume mayor dinamismo entre quien emite el estímulo de poder –con interés de encontrar obediencia y márgenes de flexibilidad- y quien lo recibe –que puede obedecer el estímulo en su forma original, traducirlo (Latour, 1984) o rebelarse (Ekström y Danermark, 1991)-, dotándolos a ambos de agencia.

Visibilizar al otro es un paso insoslayable para comprender la naturaleza social de la relación. Al respecto, Foucault (1988) prefiere usar la categoría de ejercicio del poder, en lugar del poder a secas, esto porque quiere alejarse de considerar el poder como un objeto que puede poseerse, mas bien, el poder sería una estrategia que requiere de ciertos dispositivos o mecanismos para su ejercicio.

Desde esta perspectiva, el ejercicio del poder solo es posible en tanto que haya una persona receptora que se sujete a esa relación por medio de sus acciones, dicho de otra manera, para que haya ejercicio del poder se necesita de:

- 1) El otro (quien recibe): que sea reconocido como sujeto de acción y esté abierto a una relación en cuanto a ofrecer respuesta.
- 2) Sus acciones (de quien recibe): enfrentadas a una relación de poder (Foucault, 1988).

Por ejemplo, no podría haber ejercicio del poder si la Policía intenta relacionarse con la población, pero la población evade relacionarse con ella. Al menos no habría ejercicio del poder explícito de la Policía hacia la población, aunque podrían existir otro tipo de relaciones de poder más veladas. De acuerdo con Foucault (1988), el poder es una cuestión de gobierno, entendiendo gobierno como la forma de dirigir la conducta de individuos o grupos; es decir, que busca conducir conductas y arreglar las probabilidades de estas, estructurando el posible campo de acción.

El poder no es una relación unidireccional destinada solo a un tipo de respuesta que interese: la obediencia o la sujeción; sino también, a otro tipo de respuestas o transformaciones del estímulo. Así, se descarta la idea generalizada de que la Policía tiene poder cuando encuentra obediencia directa a sus mandatos. Puede ocurrir, como se verá más adelante, que la Policía conserva poder incluso cuando se encuentra en desventaja en un territorio que es controlado por pandillas. Hay formas sutiles de ejercer poder que no son visibles.

A este fenómeno se ha aproximado Steven Lukes (2007, pp. 21-22) al sostener que existen tres formas o dimensiones del poder: una visible a la que se acaba de referir

el párrafo anterior, otra velada que consiste en la construcción de barreras para descartar alternativas y desmotivar las acciones, y una tercera invisible que se desarrolla en el campo de las ideas, la consciencia y la interiorización donde no existe conflicto aparente pero sí es posible identificar prevalencia de intereses.

Estas tres dimensiones ofrecen mejores posibilidades para explicar las relaciones de poder entre Policía, pandillas y comunidades organizadas, asumiendo que hay diversas formas de ejercer el poder y que estas no deben pasar desapercibidas en un ejercicio de análisis científico.

La Policía puede ejercer poder sobre la población incluso cuando esta no se sujeta observablemente a sus mandatos, por ejemplo, si una directiva comunitaria evita relacionarse con la Policía y no asiste a sus convocatorias, puede llegar a tener legitimidad moral con la función de la Policía, es decir, que la Junta Directiva reconoce la validez de la función que la esta realiza. Es una manera invisible de poder que no se traduce inmediatamente en acciones de sujeción, probablemente porque existe la intermediación de otros actores como las pandillas que también han hecho presente sus dinámicas de poder en la población.

Tales procesos de influencia pueden provocar poco a poco nuevas correlaciones de poder que se traduzcan en sujeciones objetivas. Paulatinamente, por ejemplo, la población, puede iniciar procesos de rebelión contra las pandillas en tanto sean victimizadas y la Policía se haya ganado su confianza.

El ejemplo descrito aplica tanto para la Policía como para las pandillas, también para la comunidad organizada, si esta ejerce poder local con bajas cuotas de legitimidad con los habitantes.

Sin embargo, el planteamiento de Lukes (2007) de las tres dimensiones del poder ha sido criticado por presentar un énfasis en la agencia de las relaciones sociales; es decir, que se concentra en las partes y no en el todo. Layder (1985) sostiene que Lukes no considera de manera adecuada el poder en su dimensión estructural, es decir, en el plano de las relaciones sociales antecedentes que direccionan la acción de los individuos (Archer, 2009).

Lo anterior trae a cuenta una discusión sociológica fundamental, a saber: que en el análisis de las acciones sociales directas no solo debe considerarse a la persona o grupos que la ejecutan, sino las estructuras que ejercen influencia sobre estas personas y condicionan su accionar, de lo contrario, el examen científico seguiría siendo inmediato.

Hay procesos que no pueden entenderse sino es remitiéndose a la dimensión estructural de los fenómenos (Archer, 2009). Nuevamente, retomando los ejemplos desarrollados en los párrafos anteriores, debe tenerse en cuenta que tanto la Policía, como las pandillas y las comunidades organizadas, tienen características estructurales las cuales se desarrollarán con detalle más adelante.

Las pandillas, por tomar el caso de uno de los tres agentes, son organizaciones nacionales, con cadena de mando, roles establecidos, normas que regulan su cotidianidad, con recursos humanos y financieros suficientes para hacer cumplir sus mandatos (López Ramírez, 2019a); además, están dispersos en el territorio asumiendo roles de gobierno en muchos lugares.

De tal manera que, cuando un pandillero amenaza a un microempresario por la exigencia de la extorsión, no debería verse la acción aislada, sino como un hecho configurado tanto por los direccionamientos organizativos como por la agencia del sujeto. El papel del líder local es importante, las disposiciones que se han adoptado de manera nacional y la manera particular de ejecutar la tarea también lo son.

Igualmente, la Policía actúa en un marco organizativo que realiza disposición de recursos, estímulos, castigos y exigencia de resultados. Evidentemente, debe considerarse un marco estructural en la acción de los policías.

Esto equivale a decir que, antes de la acción social específica, también llamada aquí prácticas sociales, hay un marco impersonal que realiza una distribución de recursos preestablecida e inequitativa (Layder, 1985). Margaret Archer (2009) sostiene que tal distribución de recursos se realiza en primera instancia a nivel sistémico, donde es absolutamente impersonal (clase social, grupo demográfico, ubicación territorial) y, en segunda instancia, ocurre una distribución de recursos de tipo institucional (por medio de organizaciones específicas como el Gobierno u otras que tienen posibilidades similares).

Archer (2015) también considera necesario incorporar una tercera dimensión de análisis en las prácticas sociales: la cultura, entendida como un “corpus de elementos inteligibles existentes, por todas las cosas susceptibles de ser captadas, descifradas, entendidas o conocidas por alguien” (Archer, 1997, p. 138). Estos elementos pueden ser: lenguaje, conocimiento, creencias, teorías, patrones semióticos, esquemas conceptuales y sistemas de significación, entre otros. Se trata, en resumen, del mundo ideacional de un conjunto social.

Así, queda un modelo de análisis sociológico compuesto por la agencia, la estructura y la cultura (SAC por sus siglas en inglés: Structure, Culture and Agency),

todas intervinientes en las relaciones de poder (Archer, 2015); asimismo, el modelo retoma lo expuesto por Lukes (2007) acerca de las tres dimensiones en las cuales se expresa el poder.

Ekström y Danermark (1991) poseen un modelo de análisis propio de los mecanismos de poder, el cual retoma las dos preocupaciones anteriores y las combina en una elaboración que ofrece buenas posibilidades epistemológicas. Este modelo pretende explicar las relaciones de poder desde una perspectiva de relaciones sociales, centrándose en los mecanismos de operación y no en los resultados de las disputas.

Lo planteado por los autores, puede resumirse en los siguientes postulados teóricos:

- a) En las relaciones de poder actúan personas, instituciones y estructuras en relaciones sociales específicas, donde cada uno de estos niveles sociológicos forma parte de mecanismos para el ejercicio de poder.
- b) Las relaciones de poder se expresan en las tres dimensiones desarrolladas por Lukes (2007): las interacciones observables (i), la construcción de barreras para desincentivar las acciones (ii) y las ideas que explican la forma en que deberían funcionar las relaciones (iii).
- c) Las relaciones de poder no se expresan de manera unidireccional hacia la obediencia y el sometimiento, sino que también generan procesos de negociación, rebelión y complementariedad; los cuales deben ser considerados como resultado de las mismas relaciones.

Así, deberán considerarse las actuaciones de esos tres niveles de relaciones sociales (SAC)¹¹ para identificar cómo se configuran las relaciones de poder. Por ejemplo, la Policía construye -institucionalmente- límites para relacionarse con la población, reconoce a las directivas comunitarias legales y con aparente legitimidad, a la vez que descarta formalizar vínculos con otros actores al margen de la ley.

Asimismo, la actuación policial goza de cierto reconocimiento de su misión -influencia- que es asimilada por algunos sectores de la población que tienen afinidad moral con su causa (Hough, et al., 2013), lo cual puede o no provocar procesos de poder, impotencia o rebelión.

Finalmente, actúa por medio de patrullas en el territorio -interacción cara a cara-, quienes desarrollan actividades de control o de acercamiento comunitario, con lo

¹¹ En realidad, Ekström y Danermark (1991) no utilizan la metodología SAC como tal, pero es posible identificar en sus reflexiones los elementos que la conforman.

cual representan roles e interactúan con otros agentes legales o delictivos. Sus actuaciones concretas movilizan comportamientos específicos de la ciudadanía y las pandillas.

Hasta aquí, se ha expuesto de manera simplificada la actuación de la Policía como estructura social-institucional, como representante simbólica de ideas en el plano cultural y como agentes situados espacial y temporalmente.

Como se ha visto, los resultados de la actuación policial pueden ser diversos: provocar quiescencia en la población sobre sus actos inmediatos y su comportamiento organizativo, pero también puede provocar procesos de rebelión en el plano de las ideas, de la construcción de barreras y de los comportamientos situados.

Pero, como se dijo antes, aquí no se considerará a la Policía como un agente que actúa de manera aislada, sobre personas y organizaciones inertes ni en el vacío de condicionantes estructurales. Mas bien, se considerarán las relaciones dinámicas de poder entre Policía-comunidades organizadas-pandillas antes que evaluar las prácticas policiales separadas. Dicho en otras palabras, se pretende explicar las prácticas policiales por medio de las relaciones de poder mutuo.

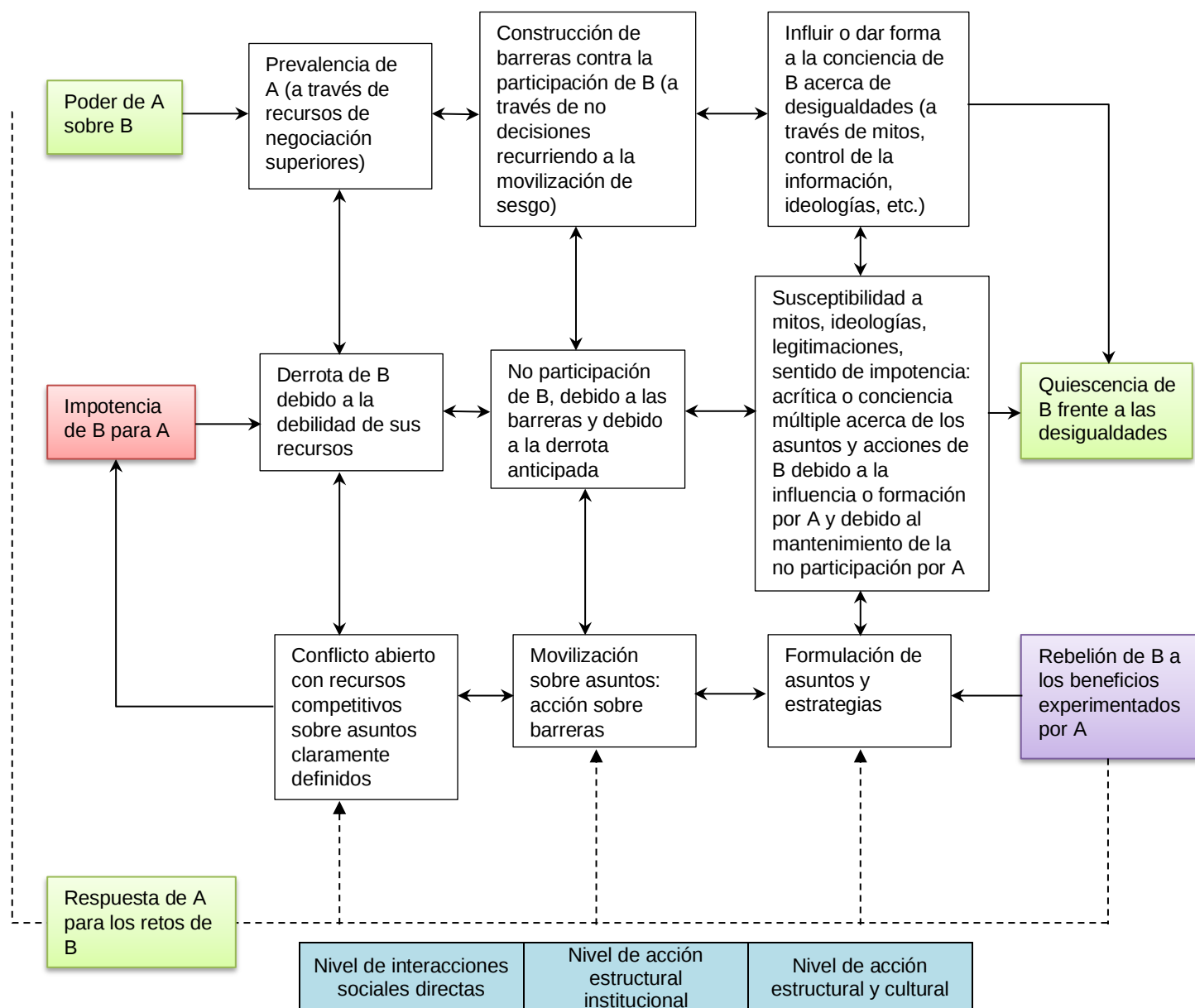
Recapitulando, el modelo de relaciones de poder asumido por Ekström y Danermark (1991) reconoce dos universos: uno, de las relaciones sociales entre agencia, estructuras y cultura; y un segundo que se refiere a las dimensiones donde se expresa el poder: interacciones directas entre sujetos, las barreras sociales construidas por instituciones y los consensos idealizados acerca de la realidad.

Planteado gráficamente, los autores Ekström y Danermark (1991, p. 155), desarrollan un esquema que puede observarse en la Figura 3.

Nótese tres componentes clave en esta figura:

- a) Se consideran las tres dimensiones del poder planteadas por Lukes (2007).
- b) Se consideran distintas respuestas al ejercicio del poder: el efectivo, la impotencia inmovilizante y la rebelión costosa.
- c) Se identifica la acción social predominante en cada una de las tres dimensiones identificadas: los grupos de personas en el plano de interacciones directas, las estructuras institucionales para la construcción de barreras y las estructuras sistémicas y la cultura.

Figura 3. Relaciones de poder como relaciones sociales



Fuente: Elaboración propia con elementos tomados de Ekström y Danermark (1991, p. 155).

Esta figura puede leerse de la siguiente manera: en un ejercicio de poder entre dos agentes en distintas posiciones frente a un asunto de mutuo interés, puede prevalecer la posición de alguno en el plano de la interacción directa entre sí. En este caso, porque posee mejores ventajas para negociar¹² u obtener consentimiento

¹² En el diagrama original (Ekström y Danermark, 1991, p. 155) hay un énfasis hacia los recursos en la dimensión de la interacción social directa entre los agentes, pero aquí se ha optado por ampliar este criterio a “ventajas de negociación”, considerando que los recursos pueden orientar a una valoración material de los mismos y las ventajas se refiere a un acervo más amplio.

o sometimiento –esto último puede ser más frecuente, por ejemplo, en algunas interacciones de la Policía-.

También, puede prevalecer, porque desincentiva institucionalmente la acción del otro, dificultando canales de denuncia, limitando el acceso a la información, desconociendo o volviendo difíciles los procedimientos para reivindicar agenda.

Igualmente, puede hacerlo de manera más velada, por sedimentación a fuerza de ideas interiorizadas y reivindicadas por otros agentes dominantes (Schütz, 1974), así como por legitimidad o tradición, cuando logra influir y formar conciencia acerca del estado de cosas que favorecen su posición.

Este proceso se dibuja de manera hipotética con una ocurrencia secuencial, pero en realidad puede tener distintos mecanismos de funcionamiento: provocando sometimiento en algunos casos, aceptación legítima en otros, sujeción a los mecanismos de poder, desobediencias explícitas o rebeliones lentas que se enfrentan a mecanismos obstinados para conservar el estado de cosas (Layder, 1985).

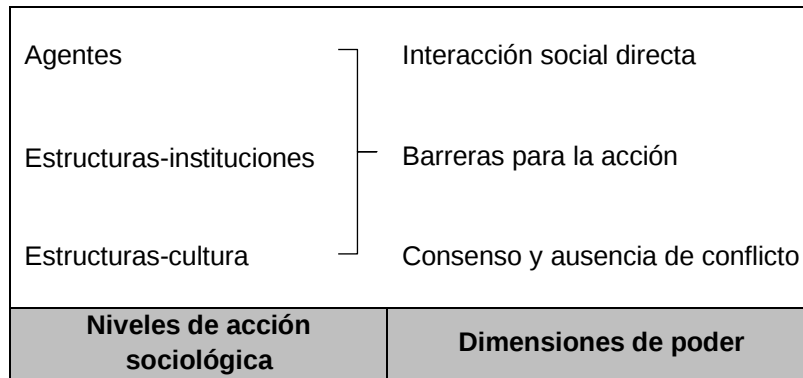
Se entenderá entonces, que en una relación social donde se ejerce poder, las dimensiones de su manifestación son diversas y no se reducen a la obediencia o al mandato explícito –plano de interacciones observables-, sino que también pueden crearse barreras normativas para desistir la acción –plano estructural- o existir consensos idealizados acerca de cómo deben funcionar las cosas y el ejercicio de gobierno –plano estructural y plano cultural- (Ekström y Danermark, 1991).

Las relaciones de poder podrían saldarse en resultados heterogéneos con distintos grupos sociales, tomando en cuenta realidades como las que se han estudiado en esta investigación, considerando la acción conjunta no de dos actores, sino de tres.

Quiere decir, por ejemplo, que en algunos escenarios, las pandillas podrán prevalecer como agentes sociales dominantes y construir mecanismos de control territorial eficaces, donde algunos grupos de las comunidades estén sometidos por el miedo y la violencia, otros pueden beneficiarse de su accionar, desarrollar identidades comunes fuertes o redes de intercambio (Lomnitz, 1973), así como colaborar veladamente con la Policía y desarrollar proyectos de prevención para evitar la incorporación de más pandilleros.

Puede decirse que los mecanismos de poder se explican por: a) La operación conjunta de los tres niveles de acción sociológica, y b) por los efectos de dichas acciones expresadas en las tres dimensiones del poder.

Figura 4. Dimensiones y niveles de acción sociológica en las relaciones de poder



Fuente: Elaboración propia.

En esta investigación se habla de mecanismos de poder porque explican el fenómeno de manera relacional, identificando las entidades que participan en él, sus propiedades, actividades y cómo se relacionan entre sí (Archer, 2000; Hedström y Ylikoski, 2010). La noción de explicación científica basada en mecanismos se concibe como algo intermedio entre la explicación científica basada en leyes y las descripciones, entre lo social universal y la narración de historias (Maccarini, 2015).

Hedström y Ylikoski (2010), sostienen que la explicación basada en mecanismos pretende superar lo que ellos llaman algunos defectos de la explicación científica prevaleciente que busca las relaciones de variables antes que profundizar en su dinámica de causalidad. Más allá de regularidades, insumos *-inputs-* y resultados *-outcomes-*, esta propuesta se centra en los procesos sociales que hacen posible el fenómeno.

Sin dejar de buscar las correlaciones entre variables, esta perspectiva también pretende explicar la asociación entre ellas (cómo surgieron y funcionan), aproximándose a su organización relacional (Archer, 2015); incluso, con la fortaleza de explicar episodios temporales de fenómenos donde no es posible hallar regularidades o relaciones significativas (Archer, 2015).

De acuerdo con Hedström y Ylikoski (2010, pp. 50-53), los mecanismos son construcciones epistemológicas para responder a preguntas que buscan explicar fenómenos concretos. Así, pueden identificarse las siguientes características de la explicación en ciencias sociales basada en mecanismos:

- a) Un mecanismo es una noción causal irreducible a sus partes. Se refiere a entidades y procesos causales interrelacionados que producen efectos de interés.
- b) Un mecanismo es identificado por el tipo de efectos o fenómenos que provoca. Siempre es un mecanismo de algo; sin embargo, también puede producir varios efectos.
- c) Un mecanismo tiene una estructura que se conforma por cómo participan las entidades, sus propiedades, actividades y relaciones.
- d) La construcción epistemológica de un mecanismo no excluye que haya otros mecanismos sociales subyacentes operando. Teniendo en cuenta que la realidad social es un sistema abierto, donde las personas, los grupos y las organizaciones tienen sus propios procesos internos.

En el mismo sentido, Maccarini (2015, pp. 162-164), amplía otras características adicionales de la explicación basada en mecanismos:

- a) Los mecanismos sociales varían en relación con el modelo de análisis sociológico que se utilice, ya sea uno donde prevalezca un enfoque de individualismo metodológico o uno de tipo estructural. Dejar claro este aspecto resulta clave para identificar sus alcances.
- b) Los mecanismos sociales pueden involucrar una metodología antiempirista que busca aproximarse a aquellos procesos sociales subyacentes, incluso si no son observables mediante acciones directas en la realidad.
- c) Los procesos sociales que los mecanismos buscan están entrelazados entre sí y no son sinónimos de poderes causales y tendencias de una sola entidad. Esto implica, que los mecanismos comprenden tanto la contingencia, la necesidad, las tendencias y la concomitancia de las relaciones sociales múltiples que conforman mecanismos causales.

En resumen, una explicación del ejercicio del poder basada en mecanismos explicativos causales define cómo ocurren las expresiones de poder territorial entre Policía, pandillas y comunidades. Se trata de una reconstrucción de los procesos causales que subyacen al fenómeno para que se exprese de las diversas maneras en que lo hace.

Por procesos causales se entenderán aquellas relaciones sociales clave (constitutivas, subyacentes o necesarias) compuestas de múltiples entidades donde

se definen las propiedades de los actores, sus prácticas de interés, elementos culturales e interacciones entre sí, que hacen emerger un fenómeno específico.¹³

De manera específica, la variedad de mecanismos explicativos sobre los cuales se ha investigado es de tipo generativa,¹⁴ lo cual quiere decir que las relaciones de poder emergen de las relaciones sociales entre entidades compuestas por sus características estructurales, culturales y de agencia. El ejercicio del poder se asume como algo emergente porque goza de una naturaleza nueva de conformación múltiple, es algo diferente a la suma de las partes (Porpora, 2015).

Ganando un poco más de profundidad teórica y en línea con lo planteado por Maccarini (2015, pp. 162-164) en el literal “a” recién expuesto, debe especificarse el modelo de análisis sociológico de los mecanismos. Pues, establecer las entidades que intervienen en él pasa por reconocer una definición de la realidad social y los elementos que la componen.

Recapitulando, si un mecanismo generativo se construye por medio de las entidades que intervienen en el objeto de estudio, sus propiedades, actividades, y las relaciones que establecen entre sí, se vuelve necesario, sobre todo en ciencias sociales, establecer cómo se supone que funciona la realidad social en cuanto a las entidades que se reconocen y la naturaleza de las acciones que realizan.

Philippe Corcuff (2012) retoma este punto y lo llama el estatuto de antropología filosófica en ciencias sociales y se refiere a los supuestos antropológicos sobre el tipo de personas-sociedad que se estudia. Por ejemplo, el grado de libertad que se presume para las personas y la fuerza de las estructuras sobre estas, asunto medular en el debate contemporáneo. Son “visiones implícitas de las características de los humanos y de la condición humana inducidas por las herramientas de las ciencias sociales” (p. 16).

Aquí se retomará una metodología propuesta por Margaret Archer (2000) que ya ha sido aludida algunos párrafos atrás, pero ha llegado el momento de definirla con

¹³ Hedström y Ylikoski (2010) sostienen que un mecanismo debería ser llenado con descripciones detalladas de sus entidades y actividades. No busca explicar todos los detalles, pero sí identificar aquellos elementos cruciales, discriminando estos de los irrelevantes (relaciones necesarias y contingentes), aquellos aspectos que hagan una diferencia en la producción del resultado de interés. En esta investigación, se puso énfasis en aquellas relaciones necesarias, constitutivas y subyacentes del objeto de estudio.

¹⁴ En realidad, hay muchas denominaciones acerca de los tipos de mecanismos, algunos los denominan esquemas de mecanismos (Hedström y Ylikoski, 2010), otros, mecanismos situacionales, acción-formativos y transformacionales (Marsden, 2005), o mecanismos relacionales (Donati, 2015). En esta investigación se utilizan como sinónimos los términos: mecanismos generativos, mecanismos explicativos y mecanismos causales.

precisión y de acuerdo con su estatus de antropología filosófica (Corcuff, 2012). La metodología se denomina SAC por sus siglas en inglés y se refiere a la construcción de mecanismos explicativos considerando la acción –observable o inobservable- de tres entidades: la agencia, las estructuras sociales y la cultura, cada una de ellas requiere una explicación particular.

La metodología SAC para la construcción de mecanismos generativos, parte del siguiente presupuesto de antropología filosófica que se basa en el enfoque del realismo social dualista de Archer (2009): las personas “somos simultáneamente libres y estamos constreñidos, y tenemos también alguna conciencia de ello. Lo primero se deriva de la naturaleza de la realidad social; lo segundo de la reflexividad de la naturaleza humana” (p. 30).

Asumiendo que la condición humana puede considerarse de esa manera, como una ambivalencia entre suponerse libres y saberse constreñidos, no es extraño encontrar que muchas de las variaciones en ciencias sociales contemporáneas se debaten acerca de la importancia que cada una de estas dimensiones tiene: la agencia y la estructura. De acuerdo con Archer (2009, p. 30), la teorización social debería reconocer y conciliar esos dos aspectos de la ontología social.

La propuesta de ella es la teoría social dualista que reconoce en la explicación social la participación de la agencia y de la estructura, ambos con poderes causales diferentes, aunque no desconectados.

Sin embargo, la posición de Archer es solo una dentro de la teoría social contemporánea. El debate sobre la composición de las prácticas sociales está presente en diversos autores (Archer, 2009; Bourdieu y Wacquant, 2005; Giddens, 1995) y existen varias decantaciones.

Archer (2009) sostiene que las explicaciones estructuralistas e individualistas que han sido predominantes son en realidad epifenómenos, es decir, en su explicación hay una variable dependiente y una independiente, y una opera como espejo de la otra.

Desde un lado, la realidad social sería un conjunto de estructuras precedentes que son más fuertes que las personas y le dan estabilidad y regularidad a la acción; y desde el otro lado, sería un conjunto de acciones particulares que crean por sí mismas convenciones y significados compartidos que sirven de marco para otras acciones subsecuentes, desde la más simple a la más general (Collins, 1996). El estructuralismo tendría una explicación descendente de la realidad social y el individualismo una visión ascendente (Archer, 2009).

Existe también una visión alternativa que pretende superar las limitantes de las explicaciones ascendentes y descendentes. Archer (2009) llama a esa visión una explicación central de la ontología social: ni ascendente ni descendente, mas bien una estructura y acción en el centro, y pone como ejemplo la sociología de Anthony Giddens y Pierre Bourdieu, la fenomenología y el constructivismo social.

Guiddens (1995) aborda la realidad social desde la teoría de la estructuración y el dualismo, donde agente y estructura son inseparables. Analiza a las estructuras sociales y a la cultura a través de su expresión concreta en la acción social.

Bourdieu, por su parte (Bourdieu y Wacquant, 2005) aborda a la acción social conformada por medio de algunos conceptos clave como el campo y el habitus, centrado en la reproducción social de los agentes a través capitales. Es un planteamiento teórico que se resiste a la separación de agente y estructura, también los funde analíticamente en sus propias categorías, solo que a diferencia de Giddens, este autor otorga más predominancia a la estructura que a la acción.

En cambio, Archer (1997, 2000, 2009) propone trabajar con estructuras y con agentes como entidades diferentes, es decir: a) sin asumir que uno es el reflejo del otro; b) sin fundirlos en categorías de análisis sintéticas; c) considerando que cada elemento tiene poderes causales para la acción social; y d) construyendo explicaciones sociales en clave de mecanismos donde se relacionen con justeza los poderes causales de cada elemento –estructuras-cultura y personas-.

Algunas premisas básicas del dualismo analítico son las siguientes (Archer, 1997, 2000, 2009):

- Lo social, entendido como estructuras y cultura, configura el todo, y las personas y agentes configuran las partes. Ambos son distintos de manera ontológica, es decir, existen de manera objetiva en la realidad, son autónomos entre sí y poseen poderes causales particulares. Que sean autónomos no significa que sean independientes, pero con ello se presume que su particularidad debe ser analizada por separado.
- Estas dimensiones se analizan de manera temporal: las estructuras y cultura son precedentes a la acción y configuran condiciones previas (tiempo uno), mientras las personas y los agentes realizan las acciones de interés en ese marco (tiempo dos), el resultado de esas acciones es la elaboración social donde interviene la agencia humana que puede derivar en reproducir las condiciones precedentes o transformarlas (tiempo tres).
- Cada dimensión tiene poderes causales emergentes, los cuales pueden ser más o menos fuertes, en dependencia de la situación social que se trate.

- Lo que vuelve dinámico a este ciclo propuesto es la reflexividad humana. Ninguna dimensión es eficaz en sus poderes causales sin la acción de las personas. Por lo tanto, en las personas y agentes se verifica la influencia social y ellas los llevan a la práctica por medio de su acción reflexiva.¹⁵

Hasta aquí se ha planteado la fundamentación teórica de la teoría social dualista de Archer y su metodología SAC para construir mecanismos explicativos. Todo lo anterior se resumirá en la siguiente afirmación: se parte del precepto que las instituciones no pueden funcionar sin las personas, las cuales son reflexivas, pero operan en marcos institucionales que no controlan totalmente. Todo ello mediado por elementos culturales acerca de cómo funcionan o deberían funcionar tales relaciones.

Lo anterior pretende servir de corolario para dar paso a una explicación detallada de cada uno de los tres componentes de la metodología SAC: estructuras, cultura y agencia.

2.1. Elementos de la metodología SAC

En primer lugar, en cuanto a las estructuras, estas se identifican y analizan de manera específica en otra sección para cada uno de los tres agentes que intervienen en las relaciones de poder: la Policía, las pandillas y las comunidades. En los siguientes párrafos se expone cómo se entiende una estructura en el sentido sociológico genérico.

El abordaje teórico conviene hacerlo a dos niveles: sistémico e institucional. Esto último lo sugiere Archer (2009) y clasifica las estructuras como de primer y segundo orden respectivamente,¹⁶ lo cual puede leerse como estructuras de carácter sistémico (i) y estructuras de carácter específico institucional (ii) (Aedo, 2012).

¹⁵ Antes de continuar es necesario hacer una advertencia teórica: no se puede asumir el planteamiento de Archer afirmando que con ello se superan los marcos de análisis precedentes (estructuralismo, individualismo y relacionismo), porque se trata de un modelo todavía en construcción. Además, también se tiene conciencia que existen críticas al mismo, especialmente referidas a la temporalidad de la realidad social en momento uno, dos y tres, sobre lo cual Archer elabora explicaciones de la realidad social por medio del enfoque morfogénico/ morfoestático, y justifica tales separaciones temporales como un ejercicio de suspensión artificial de las relaciones sociales. Aedo (2012) considera que tal separación temporal redundaría en un cofilacionismo en la agencia, que es el único elemento verdaderamente activo. Al margen de esta discusión, aquí se retomará solamente el dualismo analítico (no la explicación morfogénica/ morfoestática) porque se considera necesario analizar por separado a las estructuras, cultura y agencia, relacionándolas luego por medio de mecanismos explicativos.

¹⁶ En realidad, esta clasificación no se encuentra de manera explícita en Archer (2009), pero sí se colige cuando aborda el tema de los condicionamientos estructurales: “cómo la estructura condiciona la agencia si, en vez de confinar la discusión a propiedades emergentes de primer orden (los resultados de la interacción pasada), se introduce el rol de las PEE [Propiedades Estructurales

En principio, una estructura debe entenderse como un conjunto de relaciones sociales estables:

Irreducibles a las personas y relativamente durables como todo lo que incide en (...) (su) emergencia, y quedan definidas, específicamente, como aquellas relaciones internas y necesarias que implican recursos materiales, ya sean físicos o humanos, y que genera poderes causales que son parte de la propia relación. (Archer, 2009, p. 244)

Con esta definición, las estructuras son relaciones sociales internas y necesarias que emergen de interacciones con recursos materiales. No equivalen de manera abstracta a la suma de las partes y tampoco equivalen a entidades suprapersonales reificadas. Son relaciones sociales, por lo tanto, emergentes de las interacciones entre personas. Se reconoce su característica de durable y su relación directa con los recursos.

Archer (2009) sostiene que las estructuras son precedentes, es decir, anteceden la acción social y las personas las encontramos como condiciones previas a las actuaciones; por lo tanto, son capaces de proporcionar ciertas oportunidades de desarrollo a la acción mediante direccionamiento estratégico. La distribución desigual de recursos en la sociedad proporciona distintas oportunidades de desarrollo.

De acuerdo con Layder (1985), las estructuras provocan asimetrías primarias entre los grupos sociales, las cuales son preestablecidas e involuntarias. Las estructuras forman parte de una realidad impersonal que actúa de manera objetiva, aunque no es posible observar este tipo de estructuras sistémicas de manera directa por los sentidos; sin embargo, sus efectos sí son reales.

Durkheim (2012, p. 294) en *El Suicidio*, denomina a esta percepción de estructura: 'cenestesia social', que se refiere a cuando las personas tienen nociones más o menos claras sobre sus características sociales, incluso cuando estas son externas e involuntarias en el aquí y ahora. Por ejemplo, nadie puede decidir parar su corazón con un impulso voluntario, o muchas personas jamás habrán visto un corazón latir de manera directa, pero sí saben que efectivamente existe y que eso los mantiene con vida; está allí, aunque no se puede observar directamente, se sabe que funciona, produce efectos y condicionamientos al cuerpo.

Emergentes] y PCE [Propiedades Culturales Emergentes] de segundo orden (relaciones entre los resultados de resultados de interacciones pasadas)" (pp. 289-290). Esta diferencia aparece más clara en Archer (1997), donde se dedica a abordar la cultura y hace la diferencia entre sistema cultural (primer orden) e interacciones socioculturales (segundo orden).

En cuanto a las estructuras sistémicas o de primer orden, estas son relaciones sociales vinculadas a los recursos materiales y humanos sedimentados de los grandes procesos sociales, por ejemplo: las relaciones demográficas suponen una estructura sistémica de presencia objetiva, autónoma y eficaz para provocar efectos sociales. Esto no equivale a decir que es una entidad o un elemento independiente, pues sigue siendo una relación social emergente, en este caso vinculada con: la riqueza o pobreza de la población, el aparato productivo del país, etc. Otra estructura social sistémica sería la distribución de la riqueza, la distribución geográfica de la sociedad, y aunado a ello, las posiciones grupales sociales en el sentido de estrato social. Las estructuras sistémicas son absolutamente impersonales.

Téngase en cuenta que las estructuras sistémicas vienen del pasado social, pero no expresan su influencia de manera pura como tales, ello ocurre por medio de una especie de interfaz en el plano de la interacción social, entre las condiciones precedentes y las acciones presentes. Archer (2009) llama a esto 'lógica situacional', que es un puente entre el pasado y las situaciones prácticas del presente.

Las estructuras sistémicas por sí solas no son eficaces, tienen poderes estructurales, pero no pueden ser eficaces sin la acción humana y la interacción social. Tampoco las estructuras de segundo orden son eficaces en sí mismas, pero sirven de mediadoras entre lo sistémico y la reflexividad de las personas, aportando una guía direccional de tipo estructural más práctica: situacional.

Las estructuras de segundo orden se refieren a la manera en que las estructuras sistémicas toman cuerpo en situaciones concretas y ejercen influencias particulares sobre las personas: un ejemplo de ellas serían las instituciones del Estado u otras entidades emergentes en ciertos entornos, como las pandillas.

Debe recordarse que las personas, en tanto individuos, y los grupos, en tanto colectivos, no están solamente en un campo estructural sistémico (pueden ser jóvenes, pobres, habitantes urbanos, entre otros campos) y tampoco todos sus miembros operan en los mismos campos que los demás. Esta es la esencia del concepto de estructuras de segundo orden: se refiere a las situaciones de las personas y grupos, poniendo énfasis en su configuración particular de estructuras sistémicas situadas.¹⁷

Las pandillas serían estructuras de segundo orden o institucionales, que son emergentes de las estructuras sistémicas (distribución de la riqueza, exclusión

¹⁷ Por ejemplo, la organización policial sería una estructura de segundo orden: moviliza personas, recursos materiales y deviene de estructuras sistémicas que se expresan en su situación concreta.

social, etc.), pero han tomado cuerpo en formas particulares y estables (organizaciones pandilleriles) que las han dotado de dinámicas propias para direccionar acciones sociales de manera –más o menos- eficaz. Esto se puede ejemplificar con la abundancia de casos en comunidades con presencia de pandillas, donde ejercen control social informal sobre el comportamiento de los vecinos y se instituyen en una especie de ‘Estados paralelos’ porque realizan distribución secundaria de recursos (Layder, 1985).

Es necesario analizar estas estructuras porque configuran guías importantes para los diferentes grupos en el presente. Ya no se refieren a relaciones abstractas del tipo pirámide poblacional o distribución de la riqueza; sino a las consecuencias diferenciales de esos condicionamientos sistémicos en situaciones concretas.

Las estructuras de segundo orden tendrían las siguientes influencias (Archer, 2009):

- Proporcionan intereses creados asociados a la posición social. El lugar de los intereses creados es la escasez, o sea, a la distribución desigual de recursos. Estos intereses creados son sopesados de manera reflexiva por las personas: es decir, para que una persona o un grupo asuma tales intereses creados tiene que encontrarlo significativo.
- Proporcionan costos de oportunidad y grados de libertad: “implican que grupos diferentes tienen grados de libertad diferentes y enfrentan constreñimientos altamente diferenciados cuando contemplan el mismo proyecto desde posiciones diferentes” (p. 282). Los costos de oportunidad y los grados de libertad son la valoración de la relación entre agencia humana, constricciones e intereses creados entre diferentes grupos.
- Proporcionan una guía direccional que ofrece razones para la acción, orienta motivando o desmotivando los cursos de acción.

Estas estructuras de segundo orden tienen diferencias con las de carácter sistémico o de primer orden, son mas bien el resultado de acciones pasadas sedimentadas en el plano sistémico y depositadas en situaciones actuales. Estas situaciones actuales pueden referirse a:

- a) Organizaciones o instituciones que realizan distribución secundaria de recursos, en torno a las cuales se agrupan personas en su calidad de individuos guiados por su condición estructural. Por ejemplo, las pandillas, la Policía y las directivas comunitarias, serían todas estructuras de segundo orden.
Todas ellas son el resultado de condicionamientos estructurales sistémicos, los cuales han tomado forma en situaciones sociales que presentan lógicas particulares territoriales asociadas a esa institución social.

- b) Instituciones sociales que asignan roles a cada persona, como una expresión concreta de su direccionamiento estructural.

Toda la clase trabajadora de un país comparte un mismo condicionamiento estructural general (primer orden), pero entre ellos hay grupos particulares relacionados a empresas, instituciones públicas, mercado informal, entre otras (segundo orden) que posicionan de manera distintas a las personas.¹⁸

Por ejemplo, los oficiales de policía del área de seguridad pública asociados a un puesto policial tienen características estructurales específicas en cuanto a su estrato social. Y dentro de ellos, existen diferencias de origen geográfico, etario y de recursos materiales. Sin embargo, la organización policial los homogeniza en torno a roles institucionales que deben cumplir. Así, la influencia estructural toma forma en situaciones concretas.

La metodología SAC propuesta por Archer considera que las tres dimensiones son complementarias para configurar un mecanismo explicativo en ciencias sociales. Hasta aquí, ha quedado planteado que las estructuras sociales no son eficaces de manera independiente, ni operan como fuerzas inexorables, sino que en conjunto con otros elementos: cultura y agencia.

En línea con lo que ha sostenido Archer (2000), quedan pendientes dos dimensiones más a considerar: cultura y agencia. A continuación, se desarrolla brevemente la dimensión cultural.

La perspectiva del dualismo analítico comprende la cultura como una dimensión autónoma de las estructuras sociales y las personas¹⁹ o, dicho de otra manera: como una dimensión sustancialmente diferente. Esto significa que la cultura en sí misma no es una estructura social, mas bien tiene una naturaleza que debe especificarse.

¹⁸ Para profundizar en estas relaciones véase Archer (1997), donde desarrolla ampliamente casos-tipo de relaciones de complementariedad (necesaria y contingente) e incompatibilidad (necesaria y contingente) al nivel de estructuras de segundo orden, y cómo a partir de ello ocurren procesos de reproducción o transformación social. Esto no resulta de interés retomarlo para la presente investigación. Sin embargo, debe recordarse que las estructuras, ya sean de primer o segundo orden, no generan cambios sociales en sí mismos, sino es por la acción reflexiva de personas y agentes. Las estructuras solo proporcionan guías estratégicas.

¹⁹ Aunque suene a exageración suponer que alguien considere a la cultura como una estructura social, Archer (1997) plantea la diferencia como recurso didáctico: la cultura no está ni por debajo ni por encima de las estructuras sociales, está en un mismo nivel ontológico, es decir, tiene autonomía ontológica y poderes causales por sí misma sobre los sujetos sociales. En conjunto con las estructuras y los agentes sociales, contribuye a configurar las prácticas sociales.

Tampoco debe asombrarse el lector de que se considere a la cultura como externa a las personas, pues no se está sugiriendo que se genere al margen de ellas, tenga existencia objetiva o se haya desarrollado por sí misma con autonomía. Debe tenerse en cuenta que la perspectiva teórica se denomina dualismo analítico, es decir, que tiene finalidades analíticas; por lo tanto, la separación de la cultura como dimensión diferente de las estructuras y agentes, debe entenderse como un ejercicio de conveniencia analítica (Archer, 1997).

Archer (1997) hace una diferencia fundamental entre la cultura como sistema (i) y la cultura como interacción social (ii), esto puede trabajarse recordando el parangón de estructuras de primer orden y de segundo orden.

Puede definirse el sistema cultural como un “corpus de elementos inteligibles existentes –por todas las cosas susceptibles de ser captadas, descifradas, entendidas o conocidas por alguien” (Archer, 1997, p. 138). Estos elementos pueden ser el lenguaje, conocimiento, creencias, teorías, patrones semióticos, esquemas conceptuales y sistemas de significación.

Se trata, en resumen, del mundo ideacional de un conjunto social. Archer (1997) propone hacerlo inteligible por medio de la formulación de postulados proposicionales lógicos, es decir, identificar ideas culturales por medio de las proposiciones fundamentales que las sustentan, no porque sean lógicas en sí mismas, sino identificar la lógica que les subyace.

Por otra parte, puede definirse la interacción sociocultural, como las situaciones socioculturales específicas de los grupos, es decir, las diferentes influencias culturales que reciben y cómo ello puede derivar en que ciertos grupos reivindiquen ciertas ideas, “es una red de influencias causales que involucran cosas como sufrir el influjo de las ideas de otros, imponer ideas a otros e impugnar las ideas de otros. Todos estos son procesos sociales complejos”. Básicamente se refiere a cómo “la distribución social (o sectorial) de intereses y poder cuaja verdaderamente con la lógica situacional del Sistema (o subsistema) Cultural” (Archer, 1997, p. 230).

Analíticamente, Archer (1997) recomienda separar las ideas anteriores: los corpus de elementos inteligibles –dimensión abstracta-, de las relaciones de ideas que ocurren en la interacción social –dimensión relacional-. ¿Por qué es importante separarlas y cuál es su diferencia?

En primer lugar, el sistema cultural está compuesto analíticamente de relaciones lógicas, postulados proposicionales que subyacen a las ideas sostenidas por los grupos sociales; mientras que, la interacción sociocultural está compuesta de relaciones causales, se refiere a la situación cultural concreta de los grupos

sociales, ya no en abstracto, si no en conjunto con las influencias estructurales y de las personas.

De no separar las ideas culturales en abstracto de las relaciones causales del contexto, puede generarse una tendencia a fusionar la cultura con el contexto, algo que, de acuerdo con Archer (1997) haría perder especificidades básicas que vuelven más inteligible a la cultura: su núcleo de ideas al margen del conocimiento de las personas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la separación de estos dos elementos no es más que un artificio de conveniencia analítica, porque de ninguna manera se debe despoblar lo cultural de las personas, ya que son estas quienes finalmente crean las ideas, las llevan a la práctica y las reproducen.

Identificar el sistema cultural como el mundo de las ideas formuladas como postulados lógicos coherentes, no deja de ser una tarea cargada de justificaciones. Porque las dudas e interrogantes saltan a primera vista: en primer lugar, está claro que los grupos sociales no actúan guiados por postulados lógicos,²⁰ de hecho, un mismo grupo es capaz de sostener postulados culturales contradictorios –lo cual no parece lógico–, sin embargo, ello no quita que se identifique la presencia de dos o más núcleos ideacionales. La idea de los postulados lógicos es identificar el núcleo ideacional: su lógica.

En segundo lugar, la separación de las ideas del contexto social se realiza con el objetivo de identificar claramente las ideas de manera consistente, trabajándolas mediante principios como el de contradicción,²¹ con el único objetivo de hacerlas comparables e inteligibles en su unicidad, para trabajarlas analíticamente, lo cual no implica que se espere de los sujetos (i) que tengan consciencia de los postulados lógicos proposicionales subyacentes a sus ideas, (ii) respeten los principios lógicos subyacentes y (iii) renuncien a su contexto para realizar interacción cultural como debate de postulados. Lógicamente, estas proposiciones lógicas solo le sirven al investigador para hacer más inteligible el mundo cultural.²²

²⁰ Este es un riesgo antropológico que Clifford Geertz (2003, p. 26) denomina ‘falacia cognitiva’: “que la cultura consiste en fenómenos mentales que pueden ser analizados mediante métodos formales semejantes a los de la matemática y la lógica”.

²¹ “El principio de contradicción enuncia en la lógica tradicional que dos juicios opuestos contradictoriamente no pueden ser ambos verdaderos” (Mora, 1965, p. 778).

²² Clifford Geertz (2003) coincide con este punto de vista al considerar que el investigador -para él el antropólogo- debe usar su imaginación científica a fin de realizar descripciones densas de culturas particulares. A esta idea puede agregarse: la cultura es subyacente al contexto, pero debe identificarse su significación y su núcleo, y puede haber variaciones incluso en un mismo grupo; en este proceso siempre está presente la interpretación del investigador desentrañando las estructuras de significación, ofreciendo explicaciones con base en lo que se sabe y se imagina que los actores significan.

La cultura como sistema se puede abordar por medio de reconstrucciones de núcleos ideacionales, mientras que la cultura como interacción social se puede abordar por medio del estudio de los grupos sociales y sus interacciones tanto en agencia como en estructura.

Por ejemplo, Dominique Monjardet (2010) propone comprender la cultura profesional de la Policía como líneas o campos de fuerza que pueden moverse a lo largo de ciertos núcleos de ideas: adhesión a estereotipos, relación de la Policía con la ley, formas de profesionalismo y misiones.

Estos campos ideacionales presentan variaciones de mayor o menor intensidad relacionadas a su núcleo central. Para el caso, en un campo de cultura profesional como es la relación entre Policía-comunidad, existen al menos tres variaciones: una visión utilitaria de la relación a favor de la Policía, una visión idealizada de la relación, y una visión escéptica y negativa (López Ramírez, 2019b).

En este ejemplo hay un núcleo central construido de manera lógica: la forma en que se concibe la relación entre Policía y comunidades organizadas para la producción de seguridad, y cada una de las variaciones puede identificarse con un postulado; pero los grupos de policías en el territorio pueden presentar estas ideas de manera particular y no con postulados, pueden presentar variaciones situacionales de tales ideas o versiones mezcladas.

El propósito de la investigación científica sería encontrar tales variaciones y relacionarlas con otros procesos sociales, a fin de explicarlas en conjunto como productos ideacionales emergentes (i) y como conjuntos lógicos (en el sentido de que contienen una lógica interpretativa) con poder causal sobre las prácticas sociales (ii).

Finalmente, el tercer elemento de la metodología SAC es la agencia y las personas. El lector advertirá que tales términos se han usado como sinónimos hasta ahora en el texto, pero ha llegado el momento de plantear su diferencia conceptual.

Archer (2009) entiende por agentes a los grupos de personas que se configuran por su posición respecto de los recursos materiales y humanos (estructuras) y por los sistemas de ideas que defienden o practican (cultura), o bien por intereses de grupo asociados al orden de la interacción social,²³ luchas de poder e incluso entre grupos de pares en el plano cara a cara (Aedo, 2017). Existen dos tipos de agentes:

²³ Esto no lo desarrolla claramente Archer porque se dedica a abordar los grandes procesos sociales, sin embargo, deja abierta la puerta para que ello se pueda aplicar a grupos más pequeños. Los cuales, también pueden convertirse en agentes en tanto grupos con opinión y prevalencia de intereses. Para este objeto de estudio, esta perspectiva resulta más apropiada.

corporativos y primarios. Los corporativos son grupos autoconscientes articulados y organizados en torno a intereses. Mientras los primarios son aquellos grupos que carecen de opinión organizada sobre sus mismos asuntos.

Los agentes son solo grupales, mientras las personas son sujetos individuales. No obstante, Archer (2009) también utiliza el concepto de agencia humana, la cual puede conceptualizarse como esa característica inherente a las personas que los provee de la capacidad de realizar acciones más allá de las influencias sociales. Esta agencia tiene su base en la reflexividad, otro concepto fundamental en este planteamiento.

La reflexividad, por su parte, es la capacidad inherente de las personas de sostener conversaciones internas acerca de los campos de realidad, que según Archer (2000) son tres: uno natural, otro práctico y uno social. Cada uno de estos campos tiene asociadas emociones: el **natural** se relaciona con emociones de tipo visceral, entendido como corporal, es decir, lo que la naturaleza del cuerpo humano necesita para producir y reproducirse; el orden **práctico** se relaciona con emociones de tipo performativas, entendido como de competencia en el mundo práctico social, es el saber hacer procedimental en elementos de cultura material; y el orden **social**, se refiere directamente a las relaciones sociales del sujeto, es decir, todo lo que en el campo social pueda existir sobre pertenencia a grupos amplios y relaciones interpersonales cara a cara. Cada uno de estos campos provoca subjetividades emocionales y racionales, las cuales se resuelven por medio de la conversación interna, es decir, la reflexividad (Archer, 2000; Aedo, 2017).

Esta conversación íntima no se agota por sí misma, sino que es constante y se retroalimenta de las relaciones con otros, deviene en una identidad personal, que puede definirse como las preocupaciones de las personas respecto de esos tres ámbitos, las prioridades y los proyectos de vida que se tengan si prevalecen intereses de tipo natural, performativo o social en las personas (Aedo, 2017). Sin embargo, el orden de lo social es el más complejo y amplio, donde generalmente se terminan configurando las identidades personales.

Hasta aquí, se ha conceptualizado el ámbito de la identidad personal, es decir, el yo. Pero adicionalmente existe una identidad social, que se relaciona con el *mí*, donde ya se incorporan normas, el *nosotros* donde existen pertenencias grupales, y el *tú*, donde el sujeto asume roles que son socialmente definidos (Archer, 2000; Aedo, 2017). La identidad individual, social y el diseño de proyectos devienen de las relaciones entre estos egos que conforman cuatro puntos de vista para la conversación interna (Aedo, 2017).

Desde esta perspectiva, el proceso reflexivo de las personas no para y es constante en todos los ámbitos de socialización a lo largo de la vida. Obviamente, también hay

situaciones sociales que son muy fuertes y cuyos poderes estructurales y culturales pueden realizar ordenamientos de las personas en grupos, es decir, en agentes.

Por ello, la explicación que es adecuada para este planteamiento son los mecanismos causales (Archer, 2015), es decir: en qué momento puede ser más fuerte lo social o lo personal; qué rastros de cada dimensión quedan en esas circunstancias de poderes particulares fuertes; cómo se estructuran estos procesos y en qué circunstancias pueden variar; cuáles son sus relaciones estables y porqué se producen esos procesos regulares.

Antes de finalizar el abordaje de la metodología SAC, no debe dejarse de mencionar, que este planteamiento tiene similitudes y diferencias con otras teorías que intentan explicar la reflexividad humana: con la fenomenología (Archer, 2000) comparte el énfasis en los hechos y en la manera en que las personas los viven, pues lo que importa es el mundo de la práctica (natural, performativa, social), sin embargo, la diferencia radica en que la intersubjetividad resultante en la fenomenología, así como en el constructivismo social (Schütz, 1974), no existe por cuenta propia de manera; en cambio, en el realismo de Archer (2000), tal intersubjetividad existe como identidad social precedente; pero, sobre todo, la diferencia es que la intersubjetividad no actúa como variable fuerza prefijada, sino que en conjunto con la estructura y la cultura.

También presenta similitudes con el planteamiento de Mead (1972) en cuanto a las diferencias del yo, el mí y el otro generalizado, esto es básicamente la misma idea; la diferencia radica en que, para Mead, el mí y el otro se adquieren por la experiencia social y son procesos fundamentalmente subjetivos. En Archer (2000), estos egos se derivan de dimensiones impersonales de la realidad en tanto se presume que lo normativo y los roles tienen un carácter externo precedente al sujeto.

La idea común es la siguiente: las personas crean subjetividades por medio de su interacción social y ello provoca estratos de subjetividad y personalidad (Schütz, 1974; Mead, 1972), prioridades e identidades (Archer, 2000) con base objetiva, todo ello por medio de la reflexividad humana. Es una dimensión de las acciones sociales que no puede ignorarse y debe ser estudiada en tanto vuelve dinámicas las prácticas sociales mediante su relación con el mundo estructural y social.

Finalmente, para cerrar, se apuntalará lo expuesto en este capítulo, en la primera sección se mostró cómo se expresan empíricamente los intentos del Estado por controlar a las pandillas, lo cual es más adecuado entenderlo por medio del análisis de las relaciones territoriales de poder entre Policía, pandillas y comunidades organizadas. Se expuso el papel relevante que desempeña cada agente en la configuración del fenómeno.

De acuerdo con este planteamiento, se decidió abordar como objeto de estudio de esta tesis a las relaciones territoriales de poder, para explicar a través de ellas las prácticas policiales que intentan obtener control sobre las pandillas.

Posteriormente, se presentó el núcleo teórico fundamental que permitió conceptualizar a las relaciones de poder de la manera en que se entienden en esta investigación, específicamente se analizó el concepto de poder desde una perspectiva dinámica y la vía epistemológica adecuada para abordar las relaciones de poder mediante mecanismos explicativos; además, se revisó la metodología SAC que habilita una perspectiva de análisis sociológica para estudiar a los agentes.

En el siguiente capítulo se aplica la metodología SAC a cada uno de los tres agentes y se hace referencia a las dimensiones en las que se expresa su ejercicio de poder. Se analizan teóricamente sus prácticas como agentes de poder. Primero se exponen las prácticas de la Policía, luego las prácticas de las pandillas y por último las prácticas de las comunidades.

Capítulo II. Comprender a tres agentes de poder

1. Las prácticas de la Policía

Aplicando la perspectiva sociológica precedente, podría afirmarse que las prácticas policiales son acciones sociales que se realizan en un marco estructural sistémico, normativo institucional y simbólico-ideacional. Los oficiales de policía actúan en este contexto involuntario que aunque es precedente, se expresa en el aquí y ahora mediante instituciones, pero ellos están dotados de capacidad reflexiva como personas y de agencia como grupos respecto de los asuntos que les atañen; eso les permite definir proyectos de acción personales y grupales, reconfigurar los que son heredados o simplemente reproducirlos.

Para alcanzar coherencia teórica con este marco de análisis, aquí se ha retomado un modelo explicativo de las prácticas policiales que parte de la identificación de una realidad fenoménica de la Policía y una realidad subyacente (Monjardet, 2010). Ambas son necesarias para comprender a la Policía como agente de poder.

La realidad fenoménica se refiere a las acciones concretas que realiza la Policía: capturas, registros, allanamientos, patrullajes, entre otras posibles. Mientras que la realidad subyacente sería aquella que estructura las prácticas y permite explicarlas mediante su aproximación a factores complejos que escapan a ser observados directamente pues ocurren en planos de relaciones sociales, muchas de ellas, relaciones de poder.

1.1. Policía: funciones, especificidad y eficacia

Antes que nada, es necesario aproximarse a un concepto de Policía, mediante la identificación de su misión y las funciones que desempeña.

El lector habrá advertido que se ha hecho referencia a la Policía, a las comunidades organizadas y a las pandillas, como agentes sociales. Esto en el sentido como lo define Archer (2000) en tanto agentes corporativos, entendidos como grupos de personas enlazados por conexiones de tipo estructural o cultural que han adoptado una posición en cuanto a los asuntos de su interés, tienen capacidad reflexiva y, a la vez, se encuentran constreñidos.

El concepto de agente es distinto al de actor, pues Archer (2009) asocia la idea de actor al desarrollo de roles los cuales se derivan de contextos estructurales. Así, el actor tiene menos reflexividad que el agente en términos conceptuales, aunque ello no implica sugerir que los roles siempre son desarrollados por autómatas.

Debe aclararse que la Policía como institución es un agente corporativo, pues sus funciones se derivan de un marco legal que es heterónomo, así como de disposiciones políticas que descienden de un plan marco de seguridad dentro del cual se le asignan tareas.

Por otra parte, tiene un marco legal que se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la PNC (Decreto Legislativo N° 653, 2001), donde se define el objeto de la institución policial:

Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. (p.1)

El orden en el que se sitúan los objetivos de la PNC supone un planteamiento doctrinario subyacente: a) proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas; b) prevenir y combatir toda clase de delitos; c) mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública; y d) todo lo anterior con estricto apego a los derechos humanos.

En términos teóricos, la Policía es una expresión organizativa de un fenómeno sociopolítico: la fuerza pública. Este concepto es planteado de manera transparente en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de la Revolución Francesa: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta, pues, es instituida para el beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a los que les es confiada” (Monjardet, 2010, pp. 31-32).

Doctrinariamente, la PNC se inscribe en el espíritu de la declaración recién mencionada. Es una fuerza pública autorizada para actuar de tal manera con el propósito de garantizar los derechos y las libertades de la ciudadanía.

La misión general de la Policía, tanto la que establece la ley para la PNC, como la misión genérica de las policías relacionada con proveer seguridad pública, presenta algunas dificultades prácticas. James Q. Wilson (1968), en un texto clásico, identifica un dilema administrativo para tener en cuenta: considera que hay dos objetivos generales en la Policía: el mantenimiento del orden (i) y el cumplimiento de la ley (ii), refiriéndose el primero a la atención de problemas de convivencia entre ciudadanos donde la Policía generalmente interviene como mediadora; y el

segundo, a la atención de situaciones donde hay infracciones a la ley penal y entonces interviene en su función punitiva.

La dificultad de gestionar el primer objetivo es que suele ser muy ambigua la definición de tales situaciones, así como las medidas de éxito en la amplitud de escenarios donde la Policía generalmente desempeña un papel reactivo como mediador. Estas situaciones requieren especiales competencias para gestionar casos donde la situación no está definida *a priori* y es preciso intervenirla para deducir responsabilidades de manera justa sin subestimar o criminalizar, todo mediante el trato con las personas.²⁴

Mientras que la dificultad para alcanzar el segundo objetivo es que mezcla la parte preventiva disuasiva con la represiva porque ambas son necesarias en el campo del cumplimiento de la ley. Sin embargo, no hay certeza acerca de su eficacia real para reducir la totalidad de delitos que ocurren. En este campo se ofrecen y se piden resultados por parte de la institución, lo cual da pie a que se desvíe el cumplimiento de la misión. Sus alcances son limitados y los riesgos de actuar de manera discriminatoria (Reiner, 2012) sobre algunos grupos de población se incrementan, profundizando brechas de legitimidad en grupos ya excluidos.

El dilema administrativo planteado por Wilson (1968) es el siguiente: la Policía se siente impulsada (o es impulsada políticamente) para resolver -con prioridad- los asuntos del cumplimiento de la ley de los cuales solo controla eficazmente una pequeña parte de factores, recurriendo muchas veces a acciones que tienen un elevado costo de legitimidad; mientras, también debe responder a situaciones de mantenimiento del orden que requieren generalmente de comportamientos opuestos a los que se les exige en el campo del cumplimiento de la ley. Wilson (1968) diría que el problema no es sobre los fines, sino sobre los medios.

Torrente (1997) agrega que la Policía es una organización para la desorganización social, que enfrenta incertidumbre en la toma de decisiones y opera con la racionalidad del uso de los recursos; paradójicamente, con una especie de ideología de burocracia y antiburocracia (Manning, 2011). De modo que, gestionar esos dilemas con tales marcos culturales y organizativos supone un reto mayor. En términos generales, desempeña funciones de prevención/servicio y de control a través de una organización compleja que puede parecer paradójica.

²⁴ Wilson (1968) agrega que la definición del orden o de la paz a mantener también es polémico en grupos de población heterogéneos. No hay consenso sobre qué es el orden de convivencia entre los actores involucrados.

Para ambas funciones goza del monopolio simbólico de la fuerza (Brodeur, 2011; Reiner, 2012), en cuanto al uso de esta sobre cualquier persona, a diferencia de otros agentes sociales que también pueden usarla -pero limitados a aspectos contractuales o sociales específicos-; y en cuanto a la superioridad de la fuerza, es decir, que esta goza del monopolio porque puede imponerse sobre otros actores armados (Monjardet, 2010).

El concepto de monopolio también se refiere al uso de la fuerza física en el ámbito interno -a diferencia de las fuerzas armadas-; y es una fuerza que goza de legitimidad colectiva porque ha sido autorizada por el sistema político vigente y legitimada por los ciudadanos, a diferencia de grupos armados partisanos o delictivos (Bayley, 2010) que no gozan de tal legitimidad.²⁵

El concepto de Policía no deja de ser polémico, sobre todo, en cuanto a su característica referida al uso de la fuerza como rasgo principal. Por ejemplo, Brodeur (2011) pone en duda que ese sea su rasgo principal, porque, de hecho, la mayoría de los asuntos que atiende no tienen que ver con la coacción de comportamientos, y, además, porque también comprende el trabajo de detective y de inteligencia donde raramente se hace uso de dicho recurso.

Aparicio (2017) refuerza esta idea al identificar tres procesos básicos que realizan en las policías: la prevención, la investigación y la inteligencia. De lo anterior se derivan tres objetivos conexos de la actividad policial: prevenir y disuadir delitos o conflictos, reaccionar a los delitos para hacer justicia -investigación-, y anticiparse a la comisión de delitos -inteligencia-.

Monjardet (2010) sostiene que, a pesar de la diversidad de procesos donde la Policía no hace uso de la fuerza, sus intervenciones siempre están mediadas por tal posibilidad. La población lo reconoce y, por ejemplo, hay situaciones donde prefiere llamar a la Policía que al cuerpo de bomberos. La población recurriría a ella tanto para asuntos penales como para asuntos de convivencia asumiendo su rol de mediadora que goza de la prerrogativa de una fuerza superior latente (Reiner, 2012). La Policía, sostiene Reiner (2012), es especialista en la coacción de comportamientos.

²⁵ Aquí se ha hecho alusión a un concepto formal de legitimidad, pero en otras partes de esta sección se hace referencia a dos acepciones distintas de legitimidad: a) el concepto *weberiano* de legitimidad formal-legal, y b) la legitimidad policial entendida desde la percepción ciudadana. Este último concepto es el más adecuado para estudiar a cuerpos de Policía, pues la aceptación ciudadana se relaciona con la confianza, la calidad del trato y la calidad de las decisiones policiales. El concepto formal de legitimidad, en cambio, no contempla esa dimensión de interactiva.

Según Brodeur (2011), esta conserva el monopolio simbólico de la fuerza con la posibilidad de recurrir a ella en “situaciones mucho más variadas que otros aparatos” (p. 81). Sin embargo, esta característica sigue siendo más cercana al concepto de policía de seguridad, quien desempeña sus labores de manera uniformada y mediante trabajo de patrulla preventiva.

Adicionalmente a la fuerza, también posee otra característica que le da singularidad y es más transversal en todas las áreas policiales, esta es, de acuerdo con Manning (1992), el uso y la dependencia de la información. Esta sería el principal insumo para el trabajo policial y la organización se vuelve dependiente de ella, adecuando su trabajo para su obtención, procesamiento y disposición en sus prácticas.

De lo anterior se deriva que, una de las principales fuentes de información es la población misma, con quien se relaciona de manera diversa principalmente en el espacio público.²⁶ De acuerdo con Manning (1992), la dependencia de la información se vuelve una constante en la cultura y en las prácticas policiales, ya que se ha venido transformando con las nuevas tecnologías que facilitan la recogida y procesamiento de datos.

Tal como se ha mencionado, la Policía tiene la misión de garantizar los derechos y las libertades de la ciudadanía relacionados con la prevención y combate a toda clase de delitos; lo cual desarrolla por medio de gestionar la seguridad pública²⁷ a través de la autoridad para hacer uso de la fuerza con superioridad simbólica y un uso particular de la información para el cumplimiento de su misión. Esto lo realiza a través de actividades preventivas y represivas, reactivas y proactivas.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la misión general de la Policía presenta límites; por ello, es importante diferenciarla en sus funciones como institución y como organización. Esta separación es crucial para desmitificar sus funciones y ceñirlas a su justa dimensión (Torrente, 1997; Monjardet, 2010; Reiner, 2012).

Como institución, forma parte de la institución social del castigo (Garland, 2005), es decir, de un conjunto de prácticas más amplias dirigidas especialmente a la punitividad y control del delito, lo cual puede entenderse objetivamente como el sistema penal. Otra manera de concebir a la Policía como institución es el control social formal, el cual se entiende como aquellas instituciones dirigidas a regular

²⁶ De aquí se derivan algunas variantes culturales acerca de cómo producir seguridad, lo cual es abordado más adelante.

²⁷ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009, p. 38), concibe a la seguridad pública como aquella protección del ciudadano frente al crimen, que es desarrollada por el Estado. Por otra parte, la seguridad ciudadana, es más bien un tipo de gobernanza de la seguridad pública.

comportamientos que se consideren desviados por la ley y los que afectan la convivencia (Reiner, 2012). Es decir, la Policía como institución forma parte de la institución social del castigo y del control social formal.²⁸

En cuanto a la Policía como organización, Reiner (2012) afirma que ella cumple un papel marginal en el control social, porque el orden social es más amplio y es responsabilidad de muchos agentes. Por eso sostiene que la eficacia policial siempre será limitada, “pues las fuentes del orden se encuentran fuera del ámbito de la Policía” (p. 50).

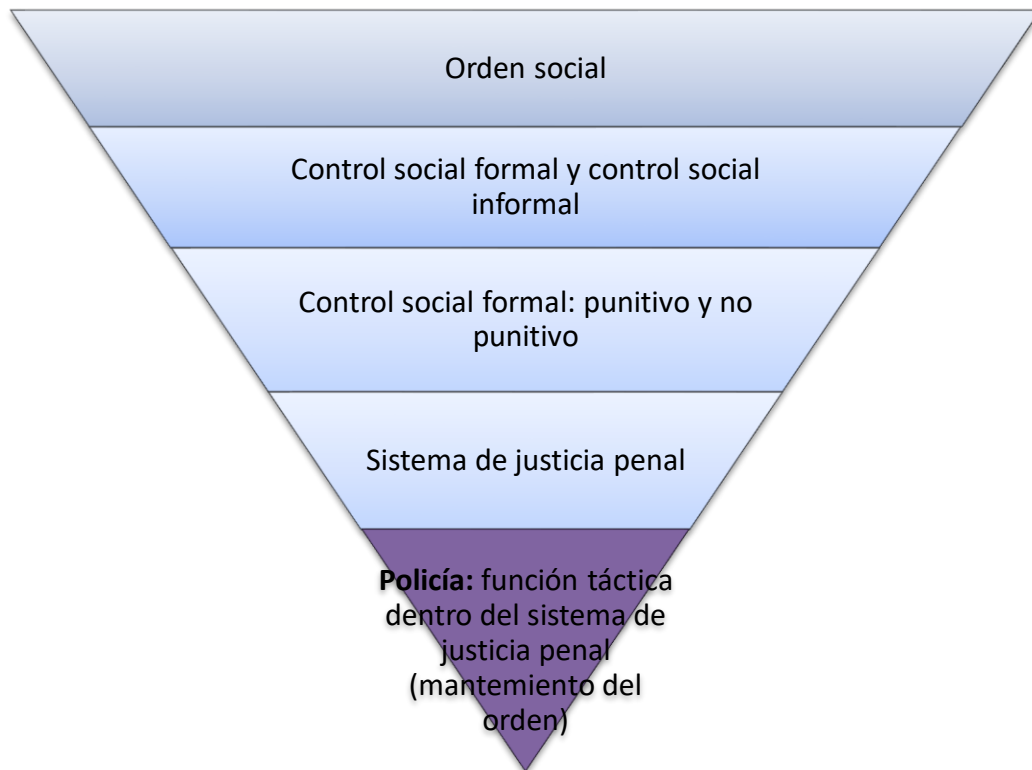
No es que la Policía desempeñe una función social especial, pues esa función está repartida en el sistema penal; mas bien, Reiner (2012) considera que *desempeña una función táctica en el campo del orden*, la cual sería nada más un repositorio especializado de la fuerza, así, puede afirmarse que se encarga del *mantenimiento* del orden.

Nótese, que, con esta definición organizativa, se colige que la Policía es tanto una institución de servicio como una institución de control. Nada es más falaz que la distinción entre una buena Policía y una mala Policía (Reiner, 2012), la falsa dicotomía entre policía de servicio y policía de orden no es consistente (Manning, 2011). Según Reiner (2012), la categoría del mantenimiento del orden comprende tanto aquellas acciones donde aplica la fuerza y aplica la ley, así como la mediación de conflictos sin implicación penal.

Una jerarquía más o menos aproximada de controles sociales generales y específicos que circundan a la Policía, puede encontrarse en la siguiente figura:

²⁸ Sin menoscabo de los servicios sociales que se puedan brindar a la ciudadanía.

Figura 5. Función institucional y organizacional de la Policía



Fuente: Elaboración propia.

Por último, luego de haber delimitado el papel de la Policía en su justa dimensión, es necesario presentar brevemente cómo esta puede obtener eficacia en sus acciones.

Debe señalarse que no hay consenso acerca de lo que significa la eficacia policial (Sung, 2006). Se sabe que es un instrumento de control y un instrumento de servicio, pero no la medida del éxito de tales dimensiones, fundamentalmente, porque no es neutral en su accionar (Reiner, 2012) y ello plantea ambigüedades dependiendo de la perspectiva del actor interesado.

La Policía no es neutral porque tanto ayuda como reprime en una misma circunstancia y eso plantea la necesidad de definir múltiples indicadores de su éxito y no solo uno. Adicionalmente, su objeto de acción: la conflictividad social violenta, no es una dimensión de la realidad que responda exclusivamente a las acciones policiales, pues tiene su propia dinámica y se configura solo en parte por lo que esta haga o deje de hacer (Bayley, 2010; Dadds y Scheide, 2000; Travis, 1997).

Lo anterior plantea el debate acerca de la naturaleza de la función policial y cómo debería evaluarse, cómo un proceso o cómo un producto. Sung (2006) sostiene que la función policial no está expresada en términos absolutos, sino en análisis relativos. Se sabe que la Policía no podrá controlar la delincuencia ni suprimir el desorden violento por completo, pero sí deberían esperarse de ella ciertos grados de eficacia. Es decir, el análisis de su eficacia debería basarse en una discusión de grados y avances (Sung, 2006).²⁹

Así, la Policía estaría inmersa en un proceso de producción de seguridad (Sung, 2006) planteado en términos más dinámicos. De esta forma, suelen identificarse algunas áreas de medición sobre las cuales podría tener cierto dominio. Pese a las variaciones entre autores, estas áreas son comunes en sus aspectos medulares (Travis, 1997):

- **Dominio de impacto:** indicadores delictivos, miedo al delito y desorden (un ámbito donde la Policía tiene limitada incidencia).
- **Dominio de salud organizacional:** satisfacción interna del trabajo policial, apoyo de la comunidad, conocimiento del entorno de trabajo.
- **Dominio de los procesos:** proporción de un servicio equitativo, proporción de un servicio íntegro -o desviado-, habilidades para el comportamiento ético, legitimidad desde la perspectiva ciudadana (este dominio da cuenta de cómo la Policía hace su trabajo y la calidad del mismo).
- **Dominio del contexto comunitario:** cohesión social de los territorios, control social informal, estructuras políticas y económicas (un ámbito donde la Policía tiene limitada incidencia).

López Ramírez (2021), basado en Famega (2003), sugiere que una perspectiva adecuada para evaluar la eficacia policial es examinar las actividades que realiza, es decir, la dimensión operativa sobre lo que hace, ha hecho o deja de hacer. Propone recolectar datos sobre la diversidad de actividades que ejecuta: registros de personas, decomisos de ilícitos, llamadas de emergencia atendidas, entre otras.

Esta variante de la evaluación trata de concentrarse en lo que realmente controla: sus acciones, cuyo examen puede dar paso a un seguimiento y a tomar decisiones. En otro tipo de mediciones esto es limitado porque se enfocan en resultados que no dependen directamente de la acción policial, por ejemplo, los índices delictivos.

²⁹ Aquí se retoma el planteamiento de Sung (2006), pero en lugar de grados y avances, se prefiere sostener que la eficacia policial debería entenderse por el tipo de eficacia que se persigue, lo cual tiene a su base el concepto de cuál es su función.

No obstante, con lo anterior no se alcanza a evaluar completamente la eficacia policial, de tal forma que otras dimensiones de análisis necesarias incluyen examinar el contexto territorial de la actuación policial (Cano, 2003) y la acción de otros agentes de poder en el marco de las relaciones territoriales, además de la calidad de la función policial percibida por la población (Reiner, 2012).

Este panorama de la eficacia es más completo porque analiza tanto las acciones policiales, como las acciones de otros agentes de poder que contribuyen a configurar la seguridad territorial.

1.2. Dimensión subyacente y fenoménica de la Policía

Como se ha visto, la Policía no es homogénea organizativamente porque tiene diversidad de áreas: desde las dedicadas a la investigación del delito y el tratamiento anticipativo de la información, hasta las unidades de patrulla disuasiva o de patrulla comunitaria. Lo adecuado sería considerar cómo se intersectan estas tres áreas o procesos entre sí.

De acuerdo con Reiner (2012):

Lo que es específico de la actividad policial es la creación de sistemas de vigilancia, (...) el patrullaje regular del espacio público por parte de uniformados, más la investigación *post hoc* de delitos o desordenes que se denuncien o que se descubran. (p. 30)

Tales actividades exponen la parte fenoménica de la Policía. Estas pueden mezclarse dependiendo de algunas variantes. Monjardet (2010) sostiene que más actividades de investigación, más actividades de servicio o más actividades de inteligencia, pueden indicar tanto direccionamientos institucionales como características del tipo de entorno social en el cual se desenvuelve. Indican también el rol instrumental que desempeña la Policía frente al poder político, la autonomía profesional de los agentes y la apertura hacia la ciudadanía.

Para profundizar más allá del plano fenoménico, Mojardet (2010) sugiere analizar tres dimensiones subyacentes de la actividad policial:

- a) **Dimensión instrumental -institucional-**: que se refiere a la naturaleza ancilar (esclava) de la Policía con respecto del poder político, sostenida por intereses y valores legitimados por autoridad jerárquica.

- b) **Dimensión organizativa –trabajo policial-**: que se refiere a las disposiciones propias de la organización policial a partir de sus estructuras internas y sostenida mediante la división y especialización de tareas, normas, controles y todo el andamiaje para volver efectivo el trabajo policial.
- c) **Dimensión profesional**: que se refiere a los intereses y cultura propios de la profesión policial, sus identidades y agencia.

Así se comprende que la Policía tiene un marco generalmente heterónomo externo de naturaleza política (i), también tiene un marco interno que ordena las prácticas policiales (ii) y criterios para el ejercicio profesional *in situ*, cargados de agencia (iii).

Pero estas dimensiones también se relacionan con el contexto social nacional y territorial en el cual se insertan. Es decir, lo que hace la Policía no solo viene del Estado, sino también de lo que la sociedad demanda directamente.

Monjardet (2010) identifica tres fuentes de acción de la actividad policial:

- a) **Orden jerárquica**: cuando se direcciona al personal a desempeñar tareas según la selección organizativa de las mismas. Esto puede expresar prioridades institucionales de políticas públicas, planes emergentes u otros.

Las órdenes jerárquicas también comprenden servicios de seguridad que se brinda en eventos, protestas, traslado de privados de libertad, entre otros. En la jerga policial estas últimas órdenes se conocen como “servicios extraordinarios”, algunos de ellos pueden ser solicitados por la ciudadanía, pero, por lo general, vienen mediados de manera jerárquica y así los recibe el personal operativo. Se asumen como extraordinarios, bajo el supuesto que lo ordinario sería desarrollar tareas de seguridad en el territorio.

- b) **Solicitudes de la ciudadanía**: cuando la población requiere servicios policiales directamente a la organización o a los policías en persona. Esto se puede hacer por medio de los servicios de emergencia telefónicos o mediante el contacto territorial eventual o estructurado.
- c) **Interés profesional de los policías**: cuando los policías seleccionan y actúan para atender asuntos de acuerdo con su criterio como profesionales de la seguridad. Este proceso es dinámico y puede variar en intensidad. Pero en general, se estima que los policías pueden activar por cuenta propia el curso de una acción preventiva, represiva, reactiva o proactiva.

Ahora se comprende que las actividades policiales y el curso que estas tomen no dependen solamente de las disposiciones institucionales internas de la organización, sino también de los planes políticos de Gobierno y Estado, de la agencia profesional de los ejecutantes, así como de las demandas de la ciudadanía y el tipo de contexto social en el cual esta deba desempeñar sus funciones.

Todo lo anterior, tiene expresiones fenoménicas de carácter organizativo, lo que se expresa en tres modalidades de trabajo presentes en la Policía, las cuales Dominique Monjardet (2010) denomina ‘modos de producción policial’, que evidencian la diversidad de las prácticas que esta instancia desarrolla, en línea con los sugerido por Brodeur (2011), quien sostiene que la Policía va más allá de la simple actividad de patrullaje y del uso de la fuerza.

Cada uno de estos modos de producción se corresponde con un área de trabajo policial.³⁰ Área de investigaciones (represión del crimen), área de mantenimiento del orden (orden político) y área de seguridad pública. Las características de cada área pueden verificarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Tres modos de producción policial

	Orden político	Represión del crimen	Seguridad pública
Abastecimiento			
Fuente	Ministro, prefecto, director	Ministerio, fiscal, juez de instrucción, víctima	Público
Forma	Orden	Requerimiento/ denuncia	Solicitud/ llamada
Referencia	Estado (institución)	Justicia	Ciudadano
Objeto			
Blanco	Adversario (oposición)	Criminal (desviación)	Perturbación (acontecimientos, incivildades)
Territorio	Nación	Polos y redes	Local (aglomeración, barrio)
Objetivo	Mantenimiento del orden	Elucidación	Seguridad/ tranquilidad
Criterio	Menor costo	Estadística (desempeño)	Sentimiento
Recursos			
Herramienta	Fuerza/ vigilancia	Información/ investigación	Autoridad

³⁰ Aparicio (2017) denomina a esto, ‘procesos básicos policiales’: prevención, investigación e inteligencia.

	Orden político	Represión del crimen	Seguridad pública
Cualificación	Disciplina	Experticia	Discernimiento
Modo de adquisición	Colectivo	Saberes técnicos	Experiencia
Funcionamiento			
Organización	Militar	Profesional	Artesanal
Principio de acción	Legalismo	Desempeño/ Proeza	Servicio
Principio de selección	Débil	Fuerte (prioridades)	Fuerte (oportunidades)
Motor	Príncipe (gobernante)	Interés profesional	Demanda social
Sanción			
Control	Jerárquico externo (poder)	Jerárquico interno (expertos, profesión)	Colectiva (deontología)
Retribución	Material	Notoriedad/ prestigio	Popularidad/ confianza
Falta (accidente)	Desproporción, visibilidad, escándalo	Error judicial	Abstención/ saturación
Perversión	Milicia (por encima de las leyes)	Justiciera (escuadrón de la muerte)	Trabajo social (por debajo de la ley)
Ilustración*	El Salvador: inteligencia policial o unidad de mantenimiento del orden	El Salvador: División Central de Investigación, departamentos de investigación territoriales	Policía de seguridad: patrullas

*Solo esta fila fue adaptada al objeto de estudio.

Fuente: Tomado de Mojardet (2010, p. 165).

Más adelante se verá que estas tres áreas tienen influencia para configurar referencias culturales en la Policía, algo que Monjardet (2010) denomina la 'referencia legítima del trabajo policial'. Si el trabajo se guía por lo que demanda la ciudadanía (i), por la persecución del crimen/justicia (ii) o por los mandatos del Estado (iii). Culturalmente, remitirse a una de estas referencias bastaría para legitimar las prácticas que se realizan, dotándolas de un rumbo y significado.

En resumen, la dinámica de todo lo anterior sería: hay tres dimensiones que representan núcleos subyacentes de estructuración policial, el primero que proviene del ámbito político de Gobierno y Estado desde donde se instrumentaliza a la Policía alrededor de la autoridad política. Una característica principal de la Policía es el uso

de la fuerza, pero la fuerza carece de contenido por sí misma salvo los límites que supone la ley, por ello es susceptible de ser instrumentalizada de manera diversa.

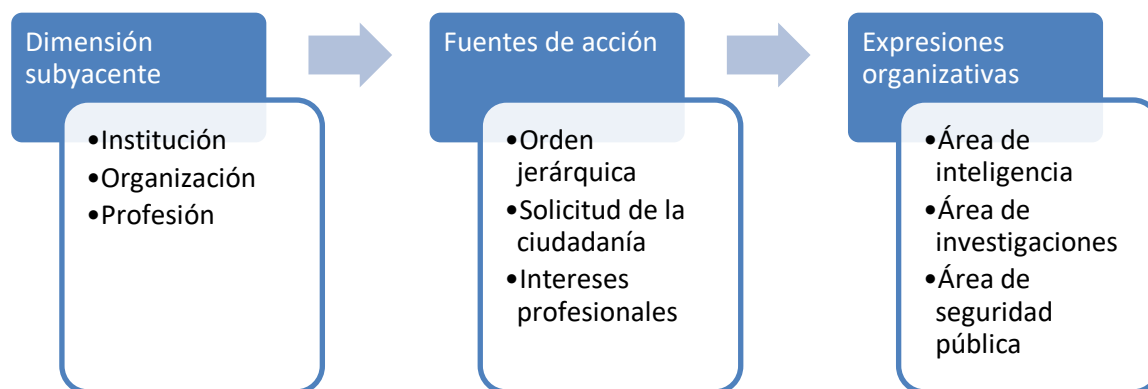
El segundo núcleo se relaciona con la organización policial y sus disposiciones internas: normas, recursos, áreas de trabajo, sistemas de jerarquía que suponen controles sobre el personal y, a la vez, permiten discrecionalidad en su accionar.

Pero, en medio de ese marco institucional y organizativo, la Policía también tiene un tercer núcleo sociológico compuesto de intereses profesionales, intereses personales e intereses corporativos, así como de ideas acerca de la profesión policial, sus misiones y el trabajo en general.

Estas tres dimensiones subyacen a las prácticas policiales y se activan mediante tres fuentes de acción: las órdenes jerárquicas, las solicitudes de la ciudadanía y las acciones seleccionadas por el personal operativo.

De allí se derivan acciones policiales concretas, que son ejecutadas por tres áreas policiales: policía de investigaciones, policía de seguridad y policía de inteligencia -orden-. Esta relación puede verificarse en la siguiente figura:

Figura 6. Dimensiones de análisis de las prácticas policiales



Fuente: Elaboración propia.

1.3. Modelos de Policía

Una manera de clasificar las prácticas policiales es por medio de modelos de Policía, los cuales, de acuerdo con Guillén Lasierra (2016), expresan el núcleo central del razonamiento sobre su misión estratégica y el principal elemento de legitimación de sus acciones, lo cual tiene implicaciones prácticas en cómo la institución policial se organiza y actúa. Guillén (2016) sostiene que los modelos policiales van más allá de estrategias coyunturales y se refieren a una visión global/estructural sobre cómo esta realiza y debe realizar su trabajo.

Guillén (2016) coincide con Monjardet (2010) al identificar los modelos de acuerdo con las variaciones que presentan en relación a las tres fuentes de acción de la Policía: las órdenes jerárquicas, las decisiones profesionales de los policías y las solicitudes de la ciudadanía. Los modelos enfatizan, desdeñan o tratan de manera diferenciada cada uno de estos aspectos.

Así, Guillén (2016) identifica tres modelos policiales principales:

- a) **Modelo gubernativo:** concibe a la Policía como un instrumento de ejecución de órdenes emanadas desde el Gobierno, dando prioridad al orden político como referencia de las acciones policiales. Dicho orden se concibe en un Estado democrático, compuesto por leyes, separación de poderes y derechos de la ciudadanía. Los principios rectores de este modelo son: i) la separación de poderes y legitimidad del Gobierno como elementos básicos de una Policía que obedece órdenes; ii) la ley como referencia normativa legitimadora que limita la discrecionalidad policial; iii) el mantenimiento del orden y la información como ejes con preferencia a la lucha contra la delincuencia; iv) el papel pasivo y ambivalente de los ciudadanos; v) la organización policial como burocracia ejecutiva; y vi) la preferencia por los controles formales sobre la Policía.
- b) **Modelo profesional:** pretende superar la instrumentalización gubernativa del primer modelo, dotando a la Policía de legitimidad y autonomía profesional respecto del poder político. Los principios rectores de este modelo son: i) reivindicar el saber profesional como fundamento del modelo y la acción policial; ii) reivindicar la lucha contra la delincuencia como misión; iii) la aplicación estricta de la ley como requisito formalmente ineludible; iv) la visión de la ciudadanía como sujetos pasivos de la acción policial; v) la organización policial como un mundo cerrado en sí mismo a la ciudadanía; y vi) la reticencia a los controles externos.

- c) **Modelo de Policía comunitaria o de servicio público de seguridad:** este modelo da prioridad a la ciudadanía como fuente de legitimidad y acción de la Policía, reivindica una visión opuesta en muchos aspectos de los modelos anteriores. Los principios rectores de este modelo son: i) el servicio público como fundamento de la Policía; ii) prevención, seguridad subjetiva, convivencia y la gestión del orden público como finalidades del modelo; iii) visión de la ley como marco instrumental de una actuación con gran discrecionalidad; iv) la comunicación es vista como el elemento troncal del modelo; v) la Policía se concibe como una organización dinámica, flexible y plural; vi) le da importancia a los controles informales; y vii) reivindica la participación de mayorías y minorías junto con la Policía.

Por otra parte, el autor (Guillén, 2016) identifica algunas metodologías y estrategias de trabajo policial que frecuentemente son consideradas modelos, pero que él las considera más aplicadas, las cuales pueden encajar en alguno o varios de los literales recién expuestos, estas prácticas son: Policía orientada a los problemas y Policía guiada por inteligencia y tolerancia cero o ventanas rotas.

Los modelos corresponden a Policías en sociedades democráticas, de ellos, el modelo gubernativo es el más cercano a una acción policial autoritaria, pero el autor sitúa su conceptualización en Estados donde hay división de poderes, se actúa respetando el marco de la ley y los derechos de la ciudadanía, así sea que se tenga como referencia legítima al Gobierno. Por ello, la construcción de estos modelos no sería aplicable en su totalidad en Estados no democráticos, donde la legitimidad del uso de la fuerza pierde sentido.

Además, también se advierte que tales modelos son idealizaciones teóricas y no se expresan de manera pura en la realidad, mas bien coexisten, predominan y se subordinan de manera itinerante.

1.4. Dinámicas policiales

Expuesto el marco anterior, se describen ahora algunas dinámicas policiales que se han tenido en cuenta para la presente investigación, las cuales fueron retomadas en la etapa metodológica y en la recolección de datos. Estas dinámicas exponen los supuestos acerca de cómo se desarrollan las acciones policiales de manera concreta.

Para que la Policía desarrolle sus prácticas requiere de marcos institucionales específicos, controles, territorialidad, legitimidad frente a la población y de discrecionalidad para seleccionar las acciones a realizar. Estos elementos se

acaban de plantear teóricamente en la sección anterior y ahora se profundizará acerca de cómo son llevados a la práctica.

Para comenzar, se expone una breve clasificación de las actividades policiales en tanto que esto permite analizar el tipo de prácticas que realiza. Bayley (2010) sostiene que con ello se puede llegar a escrutar la índole del trabajo policial, cuál es su orientación y fuentes de acción.

Las unidades de Policía en la PNC, tanto de seguridad pública como de investigaciones y de inteligencia; desarrollan su trabajo de manera distinta. De todas ellas, es el área de seguridad pública donde se realiza más trabajo territorial y desde donde puede alimentarse el trabajo de las otras áreas.

En otros países existen policías separadas para el área de seguridad pública y para el área de investigaciones (Frühling, 1999). En esos escenarios, las policías de seguridad se consideran preventivas y las policías de investigación o judiciales se consideran represivas. De esto se dependen dos ideas:

- a) Lo preventivo tiene que ver con ciertos asuntos del mantenimiento del orden: convivencia, disputas civiles y molestias públicas (Sung, 2006) dirigidos a disuadir o evitar un hecho delictivo o violento, pudiendo o no dirigirse a situaciones con implicación penal.
- b) Lo represivo tiene que ver solamente con asuntos que implican procedimientos penales activados generalmente cuando ya ha ocurrido el hecho de interés.

Lo que se entiende por prevención y represión en las policías es generalmente diverso, pero lo expuesto en el párrafo anterior es una primera aproximación. Una segunda aproximación tiene que ver con el uso de la fuerza (López Ramírez, 2019b), de la siguiente manera:

- a) Se entienden como represivas aquellas acciones donde la Policía usa la fuerza o hay predisposición a usarla, independientemente se trate de situaciones penales o no penales.
- b) En cambio, las acciones preventivas, siempre se refieren a situaciones donde no hay ni uso ni predisposición para usar la fuerza, las cuales son por antonomasia de tipo no penales. Véase en el siguiente cuadro, un resumen de las perspectivas planteadas.

Cuadro 2. Elementos para comprender las acciones policiales preventivas y represivas

Aspectos	Actividades preventivas	Actividades represivas
Momento de la acción	Acciones sobre asuntos penales y no penales (fase <i>ex ante</i>)	Acciones sobre asuntos penales (fase <i>ex post</i>)
Uso de la fuerza	Acciones sin predisposición ni uso de la fuerza. Se trata de acciones sin implicación penal	Acciones donde hay predisposición a hacer uso de la fuerza por su carácter coercitivo, ya sea sobre asuntos penales o no penales

Fuente: Elaboración propia.

También, las actividades policiales pueden clasificarse de otra manera, como proactivas y reactivas (Famega, 2003); las primeras entendidas como aquellas donde la Policía conserva la iniciativa y puede desarrollar cursos de acción para generar las situaciones de su interés (Manning, 2011) sin que sea solicitada o estar reaccionando a una situación ocurrida (Brodeur, 2011). Por otra parte, las actividades reactivas son aquellas donde la Policía no conserva iniciativa y solamente desarrolla cursos de acción para estar disponible a reaccionar ante situaciones donde se le requiera o donde esté en posibilidad de hacerlo.

En realidad, el curso de las acciones reactivas y proactivas puede mezclarse y a veces es un continuo donde ambas son posibles (Carrington y Schulenberg, 2003, p. 168), salvo marcadas excepciones donde las condiciones organizativas son predisponentes hacia una de ellas, tales como el área de emergencias telefónicas -reactivas- o el área de inteligencia -proactiva-.

Así también, las actividades preventivas y represivas suelen mezclarse, y una puede terminar en la otra. Por ejemplo, una actividad que comienza siendo preventiva como una visita domiciliar, puede terminar en el uso de la fuerza; o la atención a una llamada de emergencias por agresiones puede terminar en mediaciones sin violencia.

A menudo no existen criterios estables para clasificar las actividades policiales, debido a su continuidad práctica y a la ausencia de definición de parámetros. Es común encontrar que las mismas actividades son clasificadas de distintas maneras en diferentes estudios (Famega, 2005).

Pese a la complejidad anterior, aquí se ha optado por utilizar una clasificación de actividades policiales para realizar un análisis acerca del tipo de prácticas que

desarrolla la PNC. Para lograr mayor precisión al respecto, se utilizará una clasificación original elaborada por el autor (López Ramírez, 2021). En ella se retoma tanto la dimensión preventiva-represiva, como la dimensión proactiva-reactiva. Véanse en el siguiente cuadro los grupos de actividades identificados:

Cuadro 3. Clasificación de actividades policiales utilizada para la presente investigación

	Reactivas	Proactivas
Represivas	Actividades represivas-reactivas	Actividades represivas-proactivas
Preventivas	Actividades preventivas-reactivas	Actividades preventivas-proactivas

Fuente: Elaboración propia.

Cada una de las categorías anteriores puede definirse de la siguiente manera:

- a) Actividades **preventivas-reactivas**: cumplen las características de no estar relacionadas con asuntos penales ni tener predisposición al uso de la fuerza (cualquiera de las dos), además, su fuente de acción es externa y la Policía solo se dispone a responder a ella por solicitud o de manera circunstancial. Son aquellas acciones de servicio requeridas por la ciudadanía e intervenciones en conflictos de convivencia.
- b) Actividades **preventivas-proactivas**: cumplen las características de no estar relacionadas con asuntos penales ni tener predisposición al uso de la fuerza (cualquiera de las dos), pero en este caso, la Policía conserva iniciativa y su fuente de acción es interna tanto desde las órdenes jerárquicas como de la iniciativa de policías operativos. Son aquellas acciones enmarcadas en programas de prevención social o acercamiento a la comunidad.
- c) Actividades **represivas-reactivas**: están relacionadas a situaciones con implicación penal o conllevan una predisposición al uso de la fuerza (cualquiera de las dos), además, su fuente de acción es externa y la Policía solo se dispone a responder a ellas por solicitud o de manera circunstancial. Son aquellas acciones que responden a asuntos de naturaleza penal o intervenciones violentas ante solicitudes o detección de situaciones.
- d) Actividades **represivas-proactivas**: están relacionadas a situaciones con implicación penal o conllevan una predisposición al uso de la fuerza (cualquiera de las dos), pero en este caso, la Policía conserva iniciativa y su fuente de

acción es interna tanto desde las órdenes jerárquicas como de la iniciativa de policías operativos. Son aquellas acciones enmarcadas en programas de presencia policial intensiva donde se realizan intervenciones imperativas.

Véase en la tabla que sigue a continuación algunos ejemplos de actividades que pueden incluirse en cada uno de los grupos recién señalados.

Cuadro 4. Ejemplos de actividades que pueden incluirse en los grupos elaborados

Grupos de actividades	Ejemplos
Actividades preventivas-reactivas	Atención de solicitudes relativas a problemas de convivencia (ya sea por solicitud a la línea telefónica o solicitud <i>in situ</i>), tomar denuncias sobre asuntos de convivencia, atender emergencias de salud en la ciudadanía, atender accidentes de tránsito sin consecuencias penales.
Actividades preventivas-proactivas	Asistir o realizar reuniones con grupos de ciudadanos, realizar visitas domiciliarias, impartir charlas en centros escolares, desarrollar programas de prevención social, atender factores de riesgo situacionales de manera no coercitiva (gestionar iluminación de calles, remoción de vehículos abandonados, etc.), otras acciones dirigidas a la resolución de problemas comunitarios.
Actividades represivas-reactivas	Capturas realizadas con orden judicial y en flagrancia, atender solicitudes relativas a asuntos penales o donde se antepone el uso de la fuerza física, acciones de apoyo a investigaciones penales, operativos de captura.
Actividades represivas-proactivas	Registro -cacheo- e identificación de personas, registro e identificación de vehículos, fichaje -captura de datos personales-, capturas derivadas de registros.

Fuente: Elaboración propia.

López Ramírez (2021) recolectó datos cuantitativos sobre estas actividades y evaluó qué es lo que más hace la Policía, cómo se posiciona frente a la realidad (dimensión reactiva-proactiva) y cómo se relaciona con la ciudadanía (dimensión preventiva-represiva). Sin embargo, advierte que el análisis cuantitativo no basta porque hay actividades de naturaleza distinta, por ejemplo, una patrulla policial puede hacer 20 registros de personas en el día y solo dos reuniones comunitarias en el mismo periodo; de este modo, el dato puede engañar por la duración que cada actividad tiene. Para prevenir lo anterior, el análisis debería acompañarse de información cualitativa acerca de cómo se realizan las actividades policiales en un lugar determinado (López Ramírez, 2021).

Ahora bien, para el desarrollo de estas actividades, cualesquiera que sean, la Policía requiere direccionamientos organizativos y controles jerárquicos. Así, la organización se encarga de vigilar su cumplimiento. Por ejemplo, cuando el Gobierno de El Salvador en las administraciones de los años 2009-2014 y 2014-2019 declaró seguir un modelo de Policía comunitaria, se dispusieron las órdenes administrativas necesarias para tal fin, esto junto con recursos materiales, capacitaciones y talento humano (López Ramírez, 2019b).

La dimensión institucional de la Policía había declarado un rumbo para las acciones policiales de acuerdo con su visión política. Se dijo: impulsaremos el modelo de Policía comunitaria; sin embargo, esto fue traducido operativamente por los dispositivos internos de la Policía. A esto último, Monjardet (2010) lo denomina 'encuadramientos', y los hay de tres tipos: el encuadramiento jerárquico, el funcional (de la tarea) y el técnico (del puesto de trabajo).

En cuanto al encuadramiento jerárquico, este suele ser el tipo de control más usual en los cuerpos de Policía, pues allí se tiene establecida una estratificación funcional basada en un sistema de mando fundamentado en normas, disciplina y poder. Así, la presencia, densidad o ausencia de ciertos niveles policiales suponen controles para ejecutar las tareas.

Es común encontrar solo algunos niveles jerárquicos en puestos policiales territoriales, más densidad de mandos en las ciudades grandes que en la periferia y menos continuidad de grados jerárquicos en las zonas rurales (Monjardet, 2010). De esta manera, el control jerárquico puede ser más o menos presente según las áreas policiales o la zona geográfica.

La distribución jerárquica del personal policial suele tener forma de pirámide, ancha en su base y estrecha en su cúspide (ver anexo: grados policiales en la PNC). Con ello se comprende sobre quienes se ejerce control jerárquico y quienes lo ejercen. La autoridad en la Policía se obtiene por rango en la jerarquía (Monjardet, 2010, p. 76), lo que tiene bases de legitimidad legal-racional. Es común en puestos policiales territoriales, encontrar una mayoría de agentes del nivel más bajo, supervisados y conducidos por miembros del nivel inmediato superior.

Los encuadramientos técnicos y funcionales suelen ser menos fuertes en las policías como mecanismos de control; sin embargo, en la PNC están presentes. El encuadramiento funcional se refiere al control de calidad de las funciones

encomendadas,³¹ mientras que el encuadramiento técnico se refiere a las disposiciones específicas del puesto de trabajo, desde los recursos, facilidades y normatividad (Monjardet, 2010).

En el ejemplo que se planteó líneas arriba, la PNC dispuso un acompañamiento funcional a los policías de patrulla para que realizaran trabajo comunitario en el territorio, el cual tuvo sus deficiencias y no logró extenderse de manera eficaz en todo el país (López Ramírez, 2019b), pero significó un control funcional a la misión, expresado mediante los formadores de Policía comunitaria quienes ejercían labores de guías, control de calidad y recopilación de datos; mientras, también se generaron condiciones de trabajo más o menos adecuadas en algunos puestos para desarrollar el trabajo comunitario en cuanto a suficiencia del talento humano y disposición de recursos materiales.

Los encuadramientos forman parte de la dimensión organizativa, pero, sería un error creer que las policías son cuerpos monolíticos fáciles de alinear, es normal que conserven un margen de discrecionalidad en su actuación. La dimensión organizacional se conforma tanto por los encuadramientos como por la discrecionalidad.

La discrecionalidad policial es un sitio común en los estudios policiales (Herbert, 1997; Manning, 2011; Monjardet, 2010; Torrente, 1997; Reiner, 2012) y se refiere al proceso de selección de tareas, tanto a nivel organizativo como operativo de los policías en el terreno.

Es el proceso donde se encuentran los direccionamientos organizativos e institucionales con la reflexividad humana, de lo cual resulta una actividad policial específica. Por supuesto, que los tipos de actividad pueden tener regularidades y es fácil deducir que ellas no son realizadas por impulsos del capricho personal. Sin embargo, tampoco son expresión de una maquinaria que anule la agencia humana.

Al respecto, Brodeur (2011) debate la idea teórica de la Policía como un organismo burocratizado:

Incluso si, en diversos aspectos se ha burocratizado, no constituye en sentido propio una burocracia. Le falta, en efecto, uno de los rasgos esenciales de la definición (*weberiana*) de una burocracia, a saber, el

³¹ Un ejemplo de control funcional en la PNC es la IGSP (Inspección General de Seguridad Pública) entidad externa que tiene la función legal de controlar las desviaciones funcionales del personal.

ejercicio de un control estrecho de los miembros superiores de la jerarquía sobre los funcionarios de nivel inferior. (p. 45)

En otra sección agrega que los policías “no son peones de segunda, pasivos y dócilmente sometidos a las voluntades de las élites políticas” (p. 36).

Frente a esto, plantea la figura del “cheque en gris”, es decir, la puerta semiabierta para que se resuelvan los acontecimientos policiales que no pueden ser previstos. Esto implica que la Policía misma permite la discrecionalidad. La figura sugiere que la administración política no entrega ni un cheque en blanco ni un cheque en negro a la Policía, porque no puede dejar que actúe libremente, pero tampoco restringirla demasiado para que permanezca inmóvil,³² por eso, el término medio es el gris.

Ese gris pretende responder a un ambiente de incertidumbre donde debe actuar la Policía, compuesto de una actuación permeada de urgencia, peligro, imprevisibilidad, autoridad, que además es vigilada y sancionada. Por tal motivo, la discrecionalidad no debe ser vista como una desviación policial, sino como un elemento connatural a su función.

Hay situaciones muy prescritas y otras muy selectivas en el quéhacer y cómo hacerlo, aquí median incluso elementos informales: interés de aumentar eficiencia-eficacia de los oficiales de policía, evitar fatiga y complicaciones (Monjardet, 2010), incluso factores muy subjetivos que tienen que ver con los proyectos personales y sociales de los oficiales de policía derivados de su reflexividad (Archer, 2000), por ejemplo, sistemas de valores de los ejecutantes, el concepto que tengan de los ciudadanos con quienes se relacionan (Torrente, 1997), la autodefinición del oficio de policía, el lugar y estatus del ejecutante en el conjunto de la unidad policial (Monjardet, 2010); en resumen, se puede dar forma, contenido y significado a un acontecimiento policial.

Monjardet (2010) considera que el aspecto clave en el proceso de selección es el acontecimiento singular, sobre todo relacionado con el manejo del tiempo y su disponibilidad,³³ ello podría estar a la base de las prioridades.

³² La Policía desempeña una función crítica, tanto para el Estado como para la ciudadanía, donde el Estado se juega parte de su poder frente a la sociedad civil, su monopolio de la fuerza, su legitimidad para demostrar eficacia en resolver conflictos sociales y para mantener aceptación social (Bayley, 2010). Y la ciudadanía se juega sus derechos y libertades, que paradójicamente, la Policía intenta salvaguardar.

³³ En este punto parece coincidir con Torrente (1997) quien afirma que uno de los imperativos policiales es la administración y racionalización de recursos.

Aquí debe advertirse que el acontecimiento puede ser tanto imprevisible, como creado por los mismos policías por medio de su iniciativa profesional-discrecional. Los policías –de todos los niveles- estarían seleccionando acontecimientos en función de su propia definición de tarea legítima.

Relacionado con esto último, es necesario considerar otro elemento que compone la dimensión organizativa de la Policía, el cual se denomina la ‘condición policial’ (Monjardet, 2010) y se instala como reacción subjetiva a la especialidad del trabajo. Moviliza comportamientos impulsados por las condiciones objetivas del trabajo, no son subjetividades deseadas ni construidas por el personal policial, sino que reactivas y compartidas por el hecho de estar en esa misma condición.³⁴ De acuerdo con Monjardet (2010), no se trata de una situación o condiciones de trabajo particulares respecto del clima laboral, sino de una constante arraigada en la dimensión instrumental de la Policía.

Este autor identifica dos aspectos centrales que configuran la condición policial. Primero, el riesgo particular de la profesión policial, y segundo, la sospecha extendida.

El riesgo que experimenta la Policía es caracterizado de la siguiente manera (Monjardet, 2010):

- Es una condición dirigida, no circunstancial, es decir, que apunta directamente a los policías. Lo cual no ocurre en otras profesiones cuyos riesgos laborales no están orientados deliberadamente a provocarles daño.
- Es un riesgo que no se puede controlar de manera eficaz, salvo con medidas internas cuyos efectos pueden ser limitados; pero el personal no puede generar distancia frente a tales factores, pues su trabajo implica necesariamente moverse en tal ambiente de contingencias riesgosas.
- La autoridad simbólica que representa la Policía puede frecuentemente antagonizar con algunos grupos sociales. En todas las intervenciones policiales el personal no es neutral y puede convertirse en un enemigo fácilmente. Monjardet (2010) utiliza la figura del pararrayos social de la violencia, no solo porque representa la capacidad del Estado de hacer uso de la fuerza, sino porque representa la fortaleza o debilidad del Estado en el territorio.³⁵

³⁴ Monjardet (2010) utiliza el parangón de la condición obrera para ejemplificar que se trata de “un destino social impuesto”.

³⁵ Esto puede complementarse con un argumento de Bayley (2010): la tarea de la Policía puede parecer moralmente repugnante pues se encarga de la coacción, control y represión, funciones que no son simpáticas; adicionalmente, lo hacen contra nacionales, a diferencia de un Ejército nacional que lo haría contra extranjeros en caso de un conflicto armado internacional.

- La figura de la Policía en un territorio hostil –cualesquiera sean las causas sociales- puede ser considerada como un ejército de ocupación, lo cual supone que no habría reglas para causar daño entre los bandos; mas bien, operarían lógicas recíprocas de guerras sucias o guerra de guerrillas (Monjardet, 2010, p. 219).

El segundo aspecto es la sospecha, que se aborda como una condición permanente del trabajo policial reactiva a un ambiente de escrutinio sin tregua. En realidad, esto es parte del principio de vigilancia necesaria sobre el trabajo policial y se considera como inherente en los Estados democráticos, pero que permea el trabajo policial por falta de comprensión interna de dicho principio.

Esto “es percibido como la manifestación de una desconfianza compulsiva respecto a ellos” (p. 220), o bien se interpreta como la intención dirigida de poner trabas a su trabajo, lo cual beneficia a la delincuencia. Esta desconfianza se percibe tanto al interior como al exterior de la Policía.³⁶ Así, los policías buscarían la opacidad de su actividad de manera deliberada (Brodeur, 2011).

El resultado de estos dos aspectos, que según Monjardet (2010) conforman la condición policial, es la emergencia de algunos comportamientos que usualmente se relacionan a la cultura policial. De la condición de riesgo, emerge el interés profesional de imposición de la autoridad, lo cual Monjardet no considera desviado, sino un interés inherente de su condición laboral. Obviamente ese interés puede devenir en excesos y abusos, pero en principio, todos los policías buscan hacer prevalecer su autoridad en un acontecimiento policial, lo cual abre la posibilidad de estudiar el problema de los abusos policiales desde nuevas perspectivas asumiendo que hay una base común de la condición policial, pero que otros factores podrían desencadenar comportamientos que sí pueden considerarse desviados. Tampoco implica que haya una vocación hacia el autoritarismo, sino que se reconoce una condición permanente -riesgo- asociada a su especialidad –el uso de la fuerza- y lo que se activa como mediador es la autoridad, lo cual puede prevalecer de manera simbólica o bien mediante el uso gradual de la violencia.

Se argumentará que tal interés de hacer prevalecer la autoridad no debería ser permanente, pero el punto que plantea Monjardet (2010) es que tal asunto no es volitivo, sino reactivo a la condición laboral. Obviamente los policías tienen agencia

³⁶ Para profundizar más sobre la desconfianza al interior de la Policía ver Herbert (1997) donde se expone la existencia de dos culturas policiales: la tropa y los administradores; o lo que se considera igual, los policías de calle y los supervisores. Estas variantes no serían solo relativas a sistemas de ideas, sino asentadas en perfiles formativos, roles laborales, entre otros. No obstante, se acepta que los roles y tipos de trabajo en la Policía no sean homogéneos, se parte del supuesto que la condición policial es compartida extensivamente por todos los policías, con mayor o menor intensidad.

y en ciertas circunstancias esto puede ser minimizado o matizado por medio de tácticas menos coactivas como la autoridad negociada (López Ramírez, 2019b).

Por otra parte, el comportamiento emergente de la condición de sospecha es la “distancia policial” (Monjardet, 2010, p. 222), donde los policías clasifican a los actores en pro o antipolicías, fomentando la opacidad policial frente a la sociedad civil y su aislamiento. Paradójicamente, ambos aspectos –riesgo y sospecha– fomentan un comportamiento positivo dentro de las policías: la solidaridad interna.

Asimismo, esta condición policial haría emerger dos aspectos de la identidad policial: la conciencia orgullosa y la sobrevalorización de la diferencia. Lo primero se refiere a saberse competente en un campo en calidad de experto, con pericia que le permite desplegarse públicamente. Y la sobrevalorización de la diferencia se refiere a una experimentación de su identidad por medio de la diferencia con el otro, especialmente el no policía, quien no experimenta la misma condición policial. En consecuencia, sostiene Monjardet (2010), las relaciones con los otros se ordenan en clave de pro o en contra de la policía, es decir, en forma de construcción de alianzas.³⁷

La condición policial, que es reactiva, también enlaza con la cultura policial, que es más dinámica. La cultura profesional de la Policía sería un “corpus de elementos inteligibles existentes” (Archer, 1997, p. 138), el cual funciona como: “estructuras de significación socialmente establecidas en virtud de las cuales la gente hace cosas y se adhiere a estas” (Geertz, 2003, p. 26).

La cultura forma parte de los mecanismos de acción de las prácticas policiales. Por ejemplo, sobre Policía comunitaria ya se mencionaron algunas medidas implementadas desde la dimensión institucional y organizacional, pero todas ellas son asimiladas en matrices culturales que brindan significados acerca de las acciones policiales, en las cuales, esta puede o no encajar (Monjardet, 2010).

Hay al menos dos posturas teóricas acerca de la cultura policial, la primera sugiere que no hay una sola cultura policial, pero sí hay regularidades que es preciso identificar como grandes características culturales en calidad de personalidad del trabajo policial (Reiner, 2012) o lentes cognitivos comunes que se utilizan en la Policía (Monjardet, 2010). Son maneras de ver el mundo social y cómo el personal policial se desempeña en él (Reiner, 2012).

³⁷ Estos elementos tendrían que ser verificados en la PNC de El Salvador, a priori y solo a manera de hipótesis, se puede estimar que la PNC se ha abierto en algunas áreas como la investigación científica interna, no obstante, sigue manteniendo opacidades frente a periodistas y organizaciones de la sociedad civil.

En este planteamiento, las regularidades de la cultura policial son emergentes del interjuego de dos variables principales y una constante: peligro y autoridad como variables, y presión por la eficacia, que actúa como una constante.³⁸

Sin embargo, en esta investigación se utiliza una postura alternativa que parte del supuesto de la diversidad en la profesión policial. Aquí, en lugar de buscar las regularidades, se buscan las variaciones. Monjardet (2010) propone comprender la cultura profesional como líneas o campos de fuerza, algo parecido a un sistema de valores, que puede moverse a lo largo de tres núcleos de ideas:

- **Adhesión a ciertos estereotipos:** incomprensión recíproca de medios de comunicación y la ciudadanía, preocupación con respecto de una eficacia complicada de medir y ostentación de una exigencia básica de honestidad.
- **Relación de la Policía con la ley:** legalismo y comprensión extensiva de la ley.
- **Relación de la Policía con el otro:** la referencia legítima para el trabajo policial, que puede ir desde una prioridad referente hacia el Estado, el combate al crimen o la sociedad.

Tales campos de fuerza devienen en ideas y posicionamientos sobre: el retiro o investimento del oficio policial, las formas y criterios del profesionalismo, las misiones legítimas de la Policía, las relaciones policía-comunidad, entre otros aspectos.³⁹

Esta postura ofrece una perspectiva que se estima más adecuada que el inventario de valores desarrollado en la primera visión donde se elaboran personalidades generalistas que no dan cuenta de las variaciones. Por ello, Monjardet (2010) separa la condición policial que es común a todos y trae algunos intereses asociados de la cultura policial que son posicionamientos ideacionales en torno a núcleos problemáticos de la profesión.

Recapitulando, en esta sección se han abordado aspectos específicos de las dinámicas policiales: los tipos de actividades que la Policía realiza, la eficacia que puede alcanzar, los encuadramientos o controles policiales, la discrecionalidad policial, la condición policial y la cultura profesional; todos estos elementos son factores que intervienen en el desarrollo de las prácticas policiales.

³⁸ Torrente (1997) agrega a esta concepción la racionalidad de recursos como otra constante. De acuerdo con Reiner (2012) algunas características centrales de la cultura policial serían: la misión trascendente del trabajo policial, visión moralizante del mismo (el manto sagrado), sospecha permanente, aislamiento/solidaridad, conservadurismo moral/político, machismo, prejuicio racial y pragmatismo.

³⁹ En esta investigación se exploraron los siguientes componentes de la cultura policial: la referencia legítima del trabajo, la misión policial, las relaciones policía-comunidad, la concepción de la autoridad y la concepción de la ley.

No cabe duda, que el elemento sociológico que brinda dinamismo a las policías es el accionar concreto de los oficiales de policía. Tal como lo sostiene Archer (2009), las estructuras no actúan por sí mismas, sino que requieren de la acción social de las personas y grupos.

Como se ha visto, hay un mandato institucional y prescripciones jerárquicas, pero los policías, en tanto personas, son orientados igualmente por intereses profesionales propios, que guían y justifican las acciones (Monjardet, 2010).

Monjardet (2010) identifica tres tipos de intereses en la profesión policial: **materiales**, relacionados con condiciones de empleo y trabajo como salarios, instalaciones policiales, carga laboral, régimen de disponibilidad, entre otras; **corporativos**, los cuales identifica como aquellos intereses específicamente policiales, relacionados por ejemplo con la protección ante amenazas de pandillas, portación de armas de equipo fuera del servicio, capacitaciones, ascensos, uso de tecnología en el trabajo, modificaciones a la carrera policial, entre otras; y, finalmente, están los intereses **profesionales**, “son el punto de paso entre los intereses corporativos y la cultura profesional” (2010, p. 176), emergen de la condición policial desarrollada líneas atrás.⁴⁰

Los tres tipos de intereses conforman las órdenes de realidad que plantea Archer (2000) en cuanto a la agencia, a saber, orden natural, orden performativo social y orden social en el ámbito laboral; en todo caso, todos se expresan como necesidades de los sujetos y grupos que pueden adoptar distintos lugares en las prioridades mediante procesos reflexivos, conformando así identidades personales e identidades sociales en tanto agentes corporativos o primarios (Archer, 2000).⁴¹

Pero en esta sección, interesa desarrollar el lado más complejo de tales intereses, a saber, los intereses profesionales. Al respecto, Monjardet (2010) considera que tales intereses se pueden agrupar en torno a tres nodos relacionados a la condición policial: 1) garantizar la autoridad policial en las interacciones sociales; 2) ajustarse al sistema de sanciones respecto de los medios y fines en la función policial; y 3) reivindicar la importancia del trabajo policial.

⁴⁰ Monjardet (2010) se esfuerza por diferenciar la condición policial y las subjetividades reactivas que provoca, de la cultura profesional, tal como se desarrolló en una sección previa. La diferencia fundamental recae en que las subjetividades de la condición policial son menos elaboradas y básicamente reactivas –o impuestas–, es decir, sin estructuras de significado en el campo de las ideas; mientras la cultura, para él, supone visiones diversas sobre posibilidades de entender los asuntos policiales.

⁴¹ Un enfoque más interaccionista desarrollado por Manning (2011) plantea un proceso de reflexión interna discrecional de los policías en torno a tres factores: 1) adaptar el comportamiento a patrones preexistentes de la conducta interactiva como rituales; 2) cumplir expectativas de supervisores inmediatos; y 3) llevar a cabo la actividad con un poco de estilo.

El primero plantea una conducta policial reactiva a la incertidumbre del trabajo, ante la posibilidad de riesgo en sus funciones, su instrumentalidad y la ausencia de control de los entornos. Los policías reivindican su autoridad como condición para reducir la incertidumbre y las contingencias en el trabajo (Manning, 2011); o, dicho de otra manera, la autoridad se aplica como condición para el ejercicio del poder inmediato. Debe recordarse que la autoridad no garantiza por sí sola el ejercicio del poder que es de naturaleza relacional (Foucault, 1988). Sin embargo, constituye una condición importante que lo facilita (Lukes, 2007), pero para ello, es importante que los policías representen su autoridad por medio de comportamientos que los reivindiquen, generalmente asociados al uso de la violencia simbólica o violencia física. Esto, de acuerdo con Monjardet (2010), no es una desviación policial, sino un interés profesional en sus relaciones interpersonales.

Tanto es así, que en los análisis de reformas en la Policía (Manning, 2011; Monjardet, 2010) se concluye que los elementos más resistentes al cambio son los relacionados a la organización y la profesión policiales, sobre todo cuando los cambios vienen promovidos desde afuera, es decir, desde la instrumentalidad política institucional. Cuando se trata de introducir cambios relativos a la autoridad policial estos suelen ser procesos muy largos y complicados de gestionar, por el fuerte arraigo de la autoridad en la condición policial. La profesión policial puede cerrarse a procesos de transformación donde ven disminuidos sus intereses profesionales y de otro tipo (Monjardet, 2010).⁴²

El segundo nodo de intereses es el sistema de sanciones con relación a los medios y fines de la función policial. Tal como se ha mencionado anteriormente, existe la percepción de los policías sobre sentirse vigilados constantemente, no obstante, se les requieren resultados de rendimiento y de eficacia. Un interés profesional de la Policía es obtener buen récord en el sistema de sanciones interna que en muchas ocasiones sirve para acceder a oportunidades de movilidad en la carrera policial, pero tal sistema de sanciones no debe entenderse como un récord impecable de justicia procedimental, sino más bien, la ausencia de llamados de atención (Mutton, 2010), comportamientos pragmáticos o el esmero por atender los *quantum* de rendimiento que instrumentalmente se solicitan a los policías por los administradores políticos de turno (Monjardet, 2010). Tal récord, que debe ser un vaciado de contenido moral a *priori*, es un interés profesional importante en los policías (Monjardet, 2010). Herbert (1997) denomina a este fenómeno la 'autopreservación profesional'.

⁴² Cuando esto ocurre, se desarrolla lo que Monjardet (2010, p. 249) llama la 'involución de metas': los policías ejecutantes pueden reinterpretar las metas que les sean prescritas de manera instrumental y darles un nuevo sentido profesional, esto puede ocurrir en dos vías, una es el retiro consiente de los fines prescritos y otra es la politización –apego con otros objetivos- mediante intereses corporativos o desviados. De tal manera que las metas institucionales pueden ser involucionadas por los intereses profesionales.

Otro interés profesional resaltado por Monjardet (2010) es el referido a la reivindicación de la tarea policial en su importancia social. Los policías dan por segura la necesidad de que la Policía exista (Neocleous, 2010), aunque discuten la naturaleza de su función y sus tareas legítimas (Monjardet, 2010). Tal interés es compartido por otras profesiones y se refiere a la legitimación social de la función que realizan como forma de valorizar su trabajo. Sobre este interés encaja el mito de la ley y el orden⁴³ como discurso oportunista, pues este relato se encarga de sobredimensionar los alcances punitivos de la actividad policial.

Finalmente, el último elemento de las dinámicas policiales que reviste de interés en esta investigación es el poder de la Policía, tanto en su plano organizacional como en el plano territorial.

La discusión acerca de esto es muy rica en perspectivas, pero de acuerdo a la conceptualización de Policía que se ha hecho en este documento, centrada en su función táctica en el marco de una función social compartida, la Policía no sería un poder en particular, sino un instrumento de poder, ya que debe considerarse que tiene su especialidad en el uso de la fuerza y, por lo tanto, esto carece de contenido propio (Monjardet, 2010; Reiner, 2012). La Policía misma no se da contenido, sino que lo ejecuta (Monjardet, 2010). El llamado poder de Policía sería mas bien esa capacidad organizativa de selección y la capacidad individual de discreción, sobre quiénes y cómo aplicar la coerción (Manning, 2011) inherente a su función táctica. Un poder basado en la posibilidad de hacer uso de la fuerza y en la autoridad simbólica de la que se inviste a los oficiales de policía y que ellos mismos reivindican⁴⁴ (Manning, 2011; Monjardet, 2010).

Tal poder se representa de manera práctica: “el control policial se ejerce por lo menos tanto mediante la proyección simbólica de una representación disuasiva (...) como por el uso efectivo de la fuerza física” (Brodeur, 2011, p. 41). Representar ese papel forma parte del mandato policial, entendido como aquellas obligaciones morales retóricas validadas por la sociedad y reproducidas discursivamente por los

⁴³ Creencia extendida que asume la función social institucional de la Policía como el punto medular de la actuación policial. El núcleo de este mito puede resumirse como: la función principal de la Policía es hacer cumplir la ley y el orden, con ello se descarta la función de servicio a solicitud de la ciudadanía y se reivindica el fetichismo de la ley (Neocleous, 2010).

⁴⁴ La prerrogativa policial de hacer uso legítimo de la violencia es una de sus principales fuentes de poder. “El mantenimiento del orden se basa en última instancia en reprimir conflictos” (Torrente, 1997, p. 182). Sin embargo, una Policía que siempre aplique la violencia sería inviable e insufrible para una sociedad (Torrente, 1997). Por ello, el énfasis debe colocarse en el proceso de selección y discreción que antecede al uso de la violencia (la Policía más bien administra y distribuye la violencia, en lugar de aplicarla siempre); la cual, puede tener distintas manifestaciones.

administradores políticos, medios de comunicación y ciertos sectores de la población (Manning, 2011). Así, tal poder de la Policía tiene legitimidad legal, de tradición y también logra legitimidad interactiva en el trato con la ciudadanía.

Una de las expresiones más concretas y recurrentes del poder policial es la facultad de hacer alto a las personas, registrarlas, consultar y tomar sus datos. Este ejercicio de micropoder es muy frecuente, está basado en la coacción y se desarrolla como una acción preventiva o represiva; en realidad, suele ejercerse sobre todo en ciertos territorios y de manera más consistente sobre ciertos grupos de población (Bradford y Loader, 2017).

Basado en lo anterior, Dubber (2005) sostiene que el poder de la Policía presenta algunas características: es indefinible –radicalmente discrecional-, deshumanizador –porque considera a los sujetos como objetos para ser gestionados-, jerárquico –se basa en una relación de gobernantes y gobernados- y no legitimable –responde a dictados de eficiencia-.⁴⁵

Sin embargo, el poder de Policía también tiene límites, los cuales no son solo legales; por ejemplo, este se ejerce más consistentemente en el espacio público. Brodeur (2011) sostiene que el mantenimiento del orden que ejecuta la Policía es sobre el comportamiento ostensible o hasta donde la Policía logra construir redes de información.

Es importante considerar al territorio como una herramienta para el ejercicio del poder, sobre todo para la Policía de seguridad. Al respecto hay dos conceptos que se interrelacionan, el primero es el control territorial y el segundo la territorialidad. Algunos autores como Herbert (1997) los utilizan como sinónimos, pero aquí se planteará que presentan diferencias fundamentales.

El control del territorio supone el ejercicio efectivo de poder de un grupo sobre el espacio físico, las relaciones económicas y políticas (Gayraud, 2007; Gómez, 2012); mientras que, la territorialidad es un proceso de construcción de soportes para el ejercicio del poder sobre un territorio (Jobard, 2011; Herbert, 1997), el cual puede que no llegue a constituirse como control del territorio, pero sí lo suficiente para desplegar proyectos de poder de manera funcional.

⁴⁵ Desde esta perspectiva (Dubber, 2005), los intereses policiales de hacer prevalecer su autoridad y cumplir resultados se consideran no legitimables; sin embargo, este punto de vista es muy limitado, pues como se ha visto en otras secciones, los policías tienen intereses y diversidad cultural; así, sería muy taxativo afirmar que la Policía se guía solamente por imperativos de eficiencia en el trabajo.

La Policía suele desarrollar procesos de territorialización o territorialidad, pero no de control territorial, pues no se trata de una instancia que deba llegar a controlar en sí misma.⁴⁶ La Policía es una institución ancilar (Monjardet, 2010) y en todo caso lograría que las relaciones sociales fluyan dentro de los límites de orden público – convivencia y sin consecuencias penales-.

Ahora bien, el poder de la Policía, principalmente el expresado de manera operativa territorialmente, puede dar paso a desviaciones, las cuales, como se ha visto, pueden ser desencadenadas por factores organizativos, culturales, personales y del contexto social.

Por ejemplo, de acuerdo con Jobard (2011), la condición social de los ciudadanos es un factor subyacente a la violencia policial, que puede predisponer tales prácticas. La anomia de ciertas personas podría convertirlos en objetos legítimos de la acción policial violenta, en una interpretación moralista y legalista de sus actividades. Jobard (2011) y Reiner (2012) coinciden en que las policías suelen clasificar a las personas con las que tratan por medio de etiquetas, dentro de las cuales suelen estar las “personas problemas” o los “clientes habituales” y no sorprenderá advertir que ahí se ubican preferentemente personas de estratos sociales bajos.

Reiner (2012) estudia las desviaciones policiales mediante tres prácticas interrelacionadas: prejuicios, parcialidad, diferenciación-discriminación; tanto los instituidos de forma organizacional, como los desarrollados mediante la agencia de policías en el terreno.

Reiner (2012) además, define el prejuicio policial como la creencia acerca de que todos o la mayoría de los miembros de un grupo social presentan atributos negativos que les son inherentes de manera innegociable. Tal creencia llega a ser dominante para ordenar los comportamientos de la Policía con algunos grupos.

También identifica la discriminación directa e indirecta (Reiner, 2012), la primera opera de manera conductual mediante tratos desfavorables, manifiestos o velados a una persona por su condición de pertenecer a algún grupo; mientras que la discriminación indirecta se basa en la regulación de procesos, disposiciones, criterios o prácticas tendentes a perjudicar a una persona por su pertenencia a un grupo. La discriminación indirecta también es llamada discriminación institucional.⁴⁷

⁴⁶ Garantiza derechos y libertades de la ciudadanía, no impone regímenes políticos locales, aunque por su dimensión instrumental, hay áreas de la policía que pueden utilizarse para el sostenimiento de regímenes políticos y hasta gobiernos de turno.

⁴⁷ Brodeur (2011) también diferencia este tipo de desviaciones, clasificándolas como corrupción policial (i) que se refiere a comportamientos individuales o grupales generalmente motivados por

La parcialidad es lo opuesto al prejuicio policial. Se refiere a un comportamiento favorable o preferencial a una persona o grupo de personas por su pertenencia a un grupo, el cual se presume tiene características inherentes más allá del mérito, la justicia o la conducta específica que lo hicieran merecedor de tales prerrogativas (Reiner, 2012).

Y, finalmente, la diferenciación-discriminación es un “patrón de ejercicio de facultades policiales que arroja como resultado que algunas categorías sociales se encuentren excesivamente representadas como objetivos de la acción policial pese a que las variables jurídicas correspondientes (sobre todo el patrón de delincuencia) permanecen constantes” (Reiner, 2012, p. 271).

Las desviaciones de la Policía conducen a faltas de legitimidad, sobre todo en el plano de las relaciones cara a cara con la población. El concepto de legitimidad policial es trabajado por Hough et al. (2013), quienes analizan la legitimidad de la Policía con base en una encuesta europea, de la cual se resumirá su modelo de análisis. Estos autores trabajan la legitimidad empírica,⁴⁸ que se relaciona con las percepciones de la población sobre la Policía.

De acuerdo con Hough et al. (2013), la legitimidad institucional de la Policía se basa en tres componentes expresados por la ciudadanía: el deber de obedecerla, que se refiere a la aceptación de su autoridad, la percepción de que actúa apegada a la ley, y la afinidad moral de la población con ella que ocurre cuando esta comparte los valores reivindicados por la Policía.

Estos tres componentes operan de manera conjunta para generar confianza en la Policía, la cual se expresa, a su vez, en tres dimensiones: **confianza en la efectividad**, cuando se cree que la Policía controla, disuade a la delincuencia, responde a las solicitudes y ofrece posibilidades reales para la detención de infractores; **confianza en la justicia distributiva**, cuando no se perciben tratos discriminatorios para perjudicar o favorecer colectivos sociales; y **confianza en la justicia procedimental**, referida a un trato justo, respetuoso y apegado a la ley⁴⁹ (Hough et al., 2013).

intereses económicos o de ventaja personal; mientras que la “desviación organizativa” (ii) (p. 49) es un tipo de abuso que se relaciona con una pretendida búsqueda de eficacia en las misiones policiales, como expresión del conflicto asumido entre medios y fines.

⁴⁸ Existe también la legitimidad objetiva que se refiere al apego de la Policía a normativas y doctrinas, generalmente medida por estadísticas e indicadores de rendimiento y efectividad.

⁴⁹ La justicia procedimental se suele utilizar como un indicador complementario de la justicia por resultados de rendimiento: capturas, condenas, etc.

Los tres componentes de la legitimidad policial alimentan de manera diversa la confianza policial; pero, debe considerarse también que sobre las personas operan algunas variables relacionales que influyen en tales percepciones: el miedo de la población contra el delito, la victimización, experiencias de confianza interpersonal, etc. (Hough et al., 2013).

La legitimidad policial se expresa en confianza policial que deviene en conformidad con el accionar de la Policía y algunos comportamientos de cooperación como la disposición a denunciar delitos y la disposición a identificar sospechosos (Hough et al., 2013).

Figura 7. Elementos de la legitimidad y confianza en la Policía



Fuente: Elaboración propia basado en Hough et al. (2013).

En el mismo sentido, Tyler (2004) y Tyler y Fagan (2008), sostienen que la legitimidad policial es un aspecto clave para fortalecer la colaboración de la ciudadanía con la Policía. Realizan un aporte relevante al concepto de legitimidad al identificar a la justicia procedimental como el elemento clave en su composición. La justicia procedimental tiene varios componentes, pero puede entenderse de manera general, como relacionada al ejercicio de la autoridad policial.

En este sentido, la legitimidad habilita la influencia de la Policía sobre el contexto territorial, lo cual abre posibilidades de eficacia. Anteriormente se ha señalado que

la Policía no controla el contexto sobre el que actúa, pero desde la perspectiva de Tyler y Fagan (2008) sí es posible que pueda influir en él de manera autónoma.

La justicia procedimental refleja los juicios de la ciudadanía acerca de cómo la autoridad policial es ejercida (Tyler y Fagan, 2008): si se realiza de manera parcializada contra personas o grupos -justicia distributiva-; evalúan la calidad y motivos de las decisiones que se toman, incluido el razonamiento subyacente de la actuación, si está basado en hechos y leyes escrutables -neutralidad-; así también, evalúan la calidad del trato interpersonal en la cotidianidad y en situaciones donde la Policía aplica la fuerza, los ciudadanos esperan reconocimiento de su dignidad y ausencia de maltratos (Tyler, 2004).

Además, la ciudadanía juzga si la Policía reconoce a las personas como sujetos capaces de tomar decisiones y les otorga posibilidad de definir aspectos de las situaciones en las que se encuentran -participación: sobre todo en asuntos que atañen directamente al ciudadano-. La imposición no construye legitimidad policial, pues la ciudadanía evalúa de buena manera que pueda ser tomada en cuenta y que sus insumos sean incorporados en las situaciones de interés (Tyler, 2004).

Con estos elementos, la idea reivindicada del control policial unilateral pierde fuerza teórica en el concepto de legitimidad, pues este supone una manera compartida de ejercer la autoridad, reconociendo agencia de actores inmersos en el contexto. Pero a la vez, habilita posibilidades de acción y eficacia para la Policía; no obstante, para ello deberían regularse comportamientos del personal derivados de la condición y la cultura policial.

Como recapitulación, en las secciones de este apartado sobre las prácticas de la Policía se ha expuesto el marco funcional y la misión específica que desempeña, las dimensiones subyacentes de sus prácticas (institucional, organizativa y profesional) y cómo ellas se expresan en diferentes áreas de trabajo específicas.

También se ha presentado una clasificación de las actividades policiales utilizada para analizar la orientación de las prácticas en la PNC. Finalmente, se analizaron los controles policiales, los intereses de los policías, su poder real, su discrecionalidad, las posibles desviaciones, y la legitimidad y confianza desde la percepción ciudadana; todo lo anterior expresa maneras prácticas mediante las cuales se desarrollan sus acciones concretas.

1.5. Relaciones de la Policía con otras instancias estatales

Finalmente, antes de cerrar la sección teórica dedicada a la Policía, se hará referencia brevemente a otros agentes públicos que actúan junto con ella en la función institucional del Estado relacionada con la seguridad y también con la función más amplia dirigida al desarrollo social.

Su abordaje se considera importante para tener un panorama más amplio de las prácticas policiales, apreciándolas en relación con las acciones de otras entidades que pueden intervenir en su eficacia y en la configuración de sus labores.

En primer lugar, están las entidades del sistema de justicia penal, encargadas de ejecutar el poder punitivo del Estado (Binder, 2011) aunque también tienen una función preventiva relacionada con la disuasión e incapacitación penal (Medina Ariza, 2013). Allí se encuentran: la FGR, los Tribunales de Justicia (Corte Suprema de Justicia [CSJ]) y los Centros Penitenciarios. Cada uno forma parte de un eslabón conducente a funciones generales de castigo y prevención.

La policía establece mayor relación con la FGR, quien dirige la investigación penal, en ese mismo campo, también coordina con jueces de instrucción (Martínez Ventura, 2002). Es el área de investigación de la PNC quien más se relaciona con estas entidades. La eficacia de la acción estatal punitiva recae sobre todas ellas y no solo sobre la Policía, que está limitada a desempeñar un rol ejecutor y tiene limitada proactividad al respecto (Martínez Ventura, 2002).

Otra entidad estatal relacionada directamente con las prácticas policiales es la IGSP, que se encarga del control externo de la PNC -no obstante se encuentra siempre en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)- (Gómez Hecht, 2017). Esta instancia tiene la función de vigilar las acciones de la Policía para verificar el cumplimiento de la normativa interna y externa. Su función es importante para prevenir y procesar desviaciones de los oficiales de Policía, es por ello que el estudio de los organismos de control se considera necesario para realizar un análisis institucional completo (Gómez Hecht, 2017).

No puede dejarse de mencionar en este apartado a la FAES, organización que junto con la PNC representan emblemáticamente el concepto de ‘fuerza pública’, por ser las instituciones armadas más grandes y simbólicas al servicio del Estado. La FAES es una fuerza delegada constitucionalmente para tareas de defensa nacional contra potenciales amenazas externas a la soberanía del país, mientras que la PNC es una fuerza delegada al ámbito interno para actuar bajo del concepto de seguridad

pública y protección de derechos de la ciudadanía frente al crimen (Amaya Cóbar, 2012).

El monopolio de la fuerza es un concepto simbólico, tal como se ha planteado oportunamente (Reiner, 2012), el cual reivindica a la Policía para el ámbito interno y en el marco de la legitimidad que le otorga la ley; sin embargo, en términos operativos, la FAES apoya a la PNC en tareas de seguridad pública. Hasta el momento, las acciones de la Fuerza Armada han estado subordinadas a la conducción política de la seguridad por parte de la PNC y se han concentrado en el campo del apoyo operativo (Amaya Cóbar, 2012).

Adicionalmente, hay dos instituciones que también establecen relaciones relevantes con la PNC. La primera instancia recoge la función preventiva como responsabilidad del Estado aplicando estrategias de prevención social. Se ubica en el MJSP, pero tiene completa autonomía de la PNC. Se trata de la Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (Prepaz), una instancia que desarrolla proyectos de intervención territorial para prevenir violencias y delitos. La Policía se relacionaba constantemente con ella, especialmente cuando se apostaba organizativamente por la filosofía de Policía comunitaria (López Ramírez, 2019b); posteriormente, la PNC y Prepaz han continuado coordinaciones para proyectos específicos. Prepaz es una instancia calificada para exponer su visión sobre el trabajo policial preventivo-proactivo.

Por último y no menos importante, están los gobiernos municipales, los cuales tienen una misión de desarrollo en las localidades, incluida la función de colaborar en asegurar un clima de prosperidad y sana convivencia (López Nuila, 2014). Las alcaldías se relacionan constantemente con la Policía y han ejecutado distintas formas de gobernanza local de seguridad, participando en comités locales de prevención de violencia, apoyando proyectos de Policía comunitaria o requiriendo el apoyo policial para proyectos gestionados y dirigidos por la municipalidad (PNC, Academia Nacional de Seguridad Pública [ANSP] y Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA], 2015).

Los gobiernos locales tienen la posibilidad de articular estrategias de prevención situacional, atención de grupos vulnerables, prevención comunitaria, entre otras alternativas (PNC, ANSP y JICA, 2015).

No podrían entenderse por completo las acciones policiales preventivas-proactivas sin tener en cuenta el rol de las municipalidades, especialmente cuando se reconoce que los gobiernos locales también son un agente de poder que se relaciona con los tres agentes de interés en esta investigación. Aunque su actividad territorial está

frecuentemente atada a la representación política de las directivas comunitarias, son un actor insoslayable en la construcción de seguridad. Asimismo, el resto de actores inventariados se vuelven referencias necesarias al respecto de la diversidad de actividades policiales.

2. Las prácticas de las pandillas

Habiendo analizado teóricamente al primer agente de interés en esta investigación, se revisan en esta sección las prácticas de las pandillas y cómo pueden construirse teóricamente sus dinámicas.

Se sostiene la idea de que la principal fortaleza de las pandillas es de carácter estructural, no realizan acciones esporádicas llevadas a cabo por cualquier tipo de organización de jóvenes. Las pandillas han demostrado tener un marco organizativo estable emergente de sus fortalezas internas.

El concepto de pandillas que se utiliza aquí está basado en tres supuestos que el autor ha desarrollado previamente en una publicación (López Ramírez, 2019a).

- a) Primer supuesto: las pandillas son un fenómeno social con raíces estructurales expresado en procesos de exclusión social.
- b) Segundo supuesto: las pandillas son actores delictivos importantes a nivel nacional, son productores y reproductores de violencia en los mismos entornos de exclusión de los que emergen.
- c) Tercer supuesto: las pandillas han presentado un desarrollo evolutivo particular que las ha llevado a transformarse en actores de poder delictivo, social y político.

En cuanto al primer supuesto, es inevitable observar que existen causas sociales que han alimentado y siguen alimentando la emergencia de las pandillas; de allí puede derivarse su persistencia en el tiempo.

En un estudio reciente en El Salvador, se realizó entrevistas y encuestas a pandilleros privados de libertad (Cruz, Rosen, et al., 2017) y se obtuvo datos que refuerzan la representación de los pandilleros como personas ubicadas en estratos sociales bajos: el 94% de ellos no completó la educación secundaria, de manera puntual, el promedio de grados de escolaridad entre ellos es de 7.3 (un poco arriba del promedio nacional que es de 7.1 grados (Digestyc, 2019, p. 14).

Por otra parte, el 71.3% reportó ingresos mensuales familiares inferiores a \$250 USD, lo cual se ubica debajo del salario mínimo y de la canasta básica alimentaria.

A la luz de estos resultados, los autores afirman: “La pobreza y la falta de oportunidades educativas y de empleo son los principales motores de la afiliación en las pandillas” (Cruz, Rosen, et al., 2017, p. 20). En realidad, estos elementos son algunos indicadores que reflejan solo algunas de las condiciones de exclusión que están en la base de que muchos jóvenes se afilien a las pandillas.

Parece bastante claro que las pandillas son un fenómeno asentado en sectores empobrecidos, con procesos de exclusión social evidentes,⁵⁰ pero en cuyo ritmo evolutivo han intervenido tanto las políticas de persecución del Estado (Cruz, 2019) como sus propias dinámicas reproductivas organizativas que las han provisto de estabilidad para sostenerse. Aquí interesa dejar planteado que, pese a la agencia delictiva y violencia de las pandillas, estas no han dejado de ser un fenómeno social cuyos mecanismos de emergencia se asientan en procesos relacionados con el empobrecimiento estructural de algunos grupos sociales.

El segundo supuesto ya quedó asentado en la construcción empírica del objeto de estudio, donde se expuso la responsabilidad delictiva de las pandillas en cuanto a los delitos de homicidio y extorsiones principalmente, así como el isomorfismo entre víctimas y victimarios. Así, se brinda asidero al supuesto: las pandillas son actores delictivos importantes a nivel nacional, son productores y reproductores de violencia en los mismos entornos de exclusión de los que emergen.

En cuanto al tercer supuesto, este está amarrado a los dos anteriores y se refiere al desarrollo evolutivo particular que las ha llevado a transformarse en actores de poder delictivo, social y político. Esto quiere decir que las pandillas han dejado de ser simples bandas callejeras (Sullivan, 2003) y han evolucionado en la ruta del crimen organizado, haciendo uso híbrido de la violencia, tanto para reivindicar su identidad como sus intereses económicos. Esto último se expone más adelante.

La idea de su evolución se afirma con base en algunos factores principales: el primero se refiere a la extensión de la actividad delictiva de las pandillas hacia la extorsión y el microtráfico de drogas (Gómez Hecht, 2013); la complejidad organizativa evidenciada durante y después de la tregua, pero que tiene sus orígenes desde los planes mano dura (Valencia, 2018); la adquisición de conciencia política frente al Estado y acciones violentas para presionarlo (Hernández-Anzora, 2016); la armamentización de sus estructuras (Luna, 2016); la expansión de su membresía como resultado de procesos de reclutamiento deliberados (Luna, 2016) y;

⁵⁰ De acuerdo con Pérez Sáinz (2015), la exclusión social consiste en un proceso de privación de las personas y grupos en dos campos de poder: privación de los mercados básicos (dimensión económica: desempleo y calidad del trabajo) y la ciudadanía social (dimensión del Estado: presencia, ausencia y calidad de servicios).

finalmente, debido a la persistencia de factores estructurales propicios en los entornos de donde emergen.

Todos los factores anteriores, excepto el último, están íntimamente relacionados a la persecución penal de las pandillas ejecutada por el sistema de justicia salvadoreño, así como la agencia de las organizaciones para reconvertirse, sofisticarse y conservar iniciativa en sus actuaciones.

De esta manera, las pandillas han desarrollado **poder delictivo** en cuanto a su accionar: por la responsabilidad de realizar delitos de alto impacto en escalas significativas para la vida de la población en general; **poder social**: por el control social informal que ejercen en los territorios; y **poder político**: por la agencia desarrollada frente al Estado y organizaciones locales de la sociedad civil expresado en su capacidad de provocar decisiones políticas.⁵¹

Como recapitulación de esta conceptualización, puede plantearse el siguiente concepto general de las pandillas que estará presente en todo el documento: las pandillas en El Salvador son tanto un fenómeno social como uno delictivo, cuya dinámica de desarrollo tiene a su base las condiciones de exclusión social que han sido potenciadas por procesos de persecución penal de tipo mano dura, que no han controlado el problema, sino que han estimulado la agencia delictiva, organizativa y política de las organizaciones (Cruz, 2019).

Actualmente, se trata de entidades híbridas entre pandillas callejeras y organizaciones del crimen organizado (Moodie y Martínez, 2015). De esta manera se han convertido en actores de poder locales y supralocales con dinámicas de reproducción autoconducidas que generan violencia recurrente desarrollada en los mismos estratos sociales de los cuales emergen, victimizando e incrementando la exclusión social en tales entornos.

2.1. Las pandillas como actores de poder

Más allá de los hechos concretos que evidencian cierto poder de las pandillas, algunos de los cuales ya han sido mencionados en este documento, es necesario profundizar en los elementos que subyacen a tales expresiones del fenómeno. Esto se hace por medio de la acotación particular de las pandillas como estructuras y

⁵¹ Algunos de estos ejemplos no solo se encuentran en la tregua, sino en un paro al transporte público y comercio sostenido durante tres días en el año 2010 (Valencia, 2018) y olas de homicidios perpetradas hacia elementos de la fuerza pública desde el año 2015 al 2019, los cuales, pese a las dinámicas de respuesta y a las agresiones mutuas entre Policía y pandillas, expresan agencia política de las mismas para posicionarse en la agenda nacional como fuerzas activas.

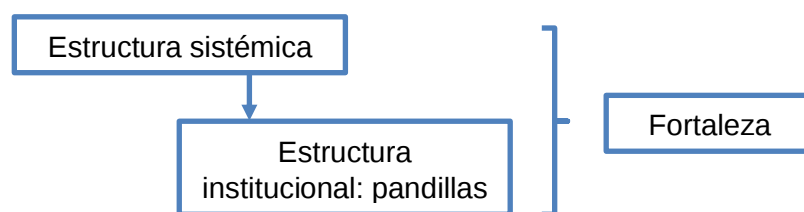
agentes de poder,⁵² lo cual, en términos concretos, se refiere a la caracterización de las mismas como instancias estables, institucionalizadas, con recursos materiales, financieros y humanos; que han alcanzado la capacidad de anteceder acciones sociales y tienen influencia sobre las mismas.

De acuerdo con la definición de Archer (2009), planteada páginas anteriores, las pandillas serían estructuras de segundo orden o institucionales, que son emergentes de las estructuras sistémicas como se ha dicho, y han tomado cuerpo en formas particulares y estables que las han dotado de dinámicas propias para direccionar acciones sociales de manera –más o menos- eficaz. Esto se puede ejemplificar con la abundancia de casos en comunidades con presencia de pandillas, donde ejercen control social informal sobre el comportamiento de los vecinos y se instituyen en una especie de Estados paralelos (realizan distribución secundaria de recursos) (Layder, 1985).

Pero, ¿cómo funciona una pandilla como estructura social de segundo orden? Son organizaciones locales y supralocales que distribuyen recursos e implican márgenes de autonomía y obediencia, normas, sistemas de relevo, refuerzo y direccionamiento; tanto para su membresía como para otras personas que no están integradas a la organización (Martínez d'Aubuisson, 2013).

De tal manera que las personas que habitan tales comunidades advierten la existencia de una pandilla como condición precedente para sus actividades, desde movilizarse a otra localidad, hasta invitar a amigos para que los visiten (Pérez Sáinz, 2018); así también la membresía de las pandillas reconoce el sistema de normas como condicionante en cuanto al manejo de recursos, el reclutamiento, el trato entre ellos mismos, sus rivales y los habitantes.

Figura 8. Relaciones estructurales del poder de las pandillas



Fuente: Elaboración propia.

⁵² Se pondrá énfasis en las características estructurales de las pandillas, pero debe tenerse en cuenta que, en la relación territorial de poder se les considerará agentes por su dinamismo.

Este reconocimiento de las pandillas como condición precedente –y difícil de soslayar- no es gratuito, existe de esta manera por algunas características de las pandillas que les dan estabilidad, fortaleza y posibilidades de eficacia: los recursos materiales, financieros y humanos que poseen, la territorialidad y el control territorial que ejercen y la sofisticación organizativa que han desarrollado. Y, de manera instrumental, por el uso de la violencia en forma de proyección de poder y como mecanismo de terror (Martínez d'Aubuisson, 2013).

Es preciso advertir cuáles son los elementos o características específicas que les permiten –en mayor o menor medida – conservar su posición, hacer prevalecer sus intereses y brindar direccionamientos a los comportamientos de sus propios miembros y externos.⁵³

Tales características son las siguientes: movilizan recursos materiales y humanos considerables para los contextos en los que se asientan (i), su jerarquía resuelve la toma de decisiones y proporciona roles a sus miembros (ii), su sistema de normas asegura el cumplimiento de órdenes con mecanismos de castigo y estímulo (iii), y (iv) la construcción de territorialidad y control territorial garantiza el ejercicio del poder en entornos comunitarios locales. Cada una de ellas contribuye a configurar a las pandillas como estructuras de poder y se abordarán con detalle en los siguientes párrafos.

En cuanto a la movilización de recursos humanos y materiales de las pandillas, si bien no existen datos oficiales consolidados sobre la cantidad de pandilleros pertenecientes a estas organizaciones, pueden retomarse algunos datos de distintas fuentes y cruzarlos para obtener solidez en las afirmaciones.

De entrada, es preciso advertir que, ante la complejidad del problema para contabilizar pandilleros, lo usual ha sido iniciar la contabilidad a partir de un dato cierto –o al menos oficialmente cierto-: la cantidad de personas en centros penitenciarios o el reporte de personas capturadas que están calificadas como pandilleros.

Otros estudios van más allá y se atreven a hacer estimaciones sobre otras categorías de pandilleros, por ejemplo, pandilleros en libertad y bases de apoyo a pandilleros. Sin embargo, estas estimaciones se realizan con base en ejercicios de

⁵³ En el documento se utilizan los términos: elementos o características de las pandillas como estructuras de poder; es decir, las fortalezas (o fuentes si se quiere) que las convierten en estructuras sociales de poder y no en simples organizaciones.

apreciación. Con fines ilustrativos, se retoma un documento de la Unidad de Monitoreo y Análisis (UMA, 2015b) del MJSP de El Salvador, donde se reconocen tres categorías de pandilleros:

- **Base Interna (BI)**, que se refiere a miembros activos o “brincados”: son personas que no solo completaron el ritual de iniciación –“brincarse”-, sino el proceso de vigilancia y méritos de la organización, lograron el aval para ser incorporados y ser considerados como miembros legítimos.
- **Base Social (BS)**, que se refiere a la célula de expansión de cada pandillero activo. Consiste en tres personas: un aspirante o candidato con el que se tiene contacto y sería una persona susceptible de ser reclutada, una mascota o niño que la utilizan para realizar tareas cotidianas y como asistente de asuntos menores; y una “haina” o pareja que es una mujer involucrada sentimental o sexualmente con un pandillero activo y se considera propiedad de la organización (Valencia, 2018). Se asume que la base social de las pandillas consiste en tres personas por cada miembro activo.
- **Base familiar (BF)**, que se refiere al núcleo familiar de los pandilleros activos: con base en este supuesto, se asume una base familiar de cuatro personas más por cada miembro activo.

De esta manera, para marzo de 2015 (UMA, 2015b), se partía de una población de 9,766 pandilleros privados de libertad activos entre adolescentes y adultos (en centros penitenciarios),⁵⁴ mientras se calculaba una cantidad de 49,319 pandilleros activos libres, estimados con base en el monitoreo territorial de la Policía e información de unidades de inteligencia diversas, además de los datos correspondientes a personas deportadas de los Estados Unidos de América con vinculación a pandillas. Así se obtuvo el dato de la base interna de las pandillas MS-13, Pandilla 18 Sureña y Pandilla 18 Revolucionaria, situado en 59,085 personas, lo cual sirvió para hacer la extensión a las otras categorías planteadas líneas atrás. Véase el detalle en el siguiente cuadro.⁵⁵

⁵⁴ Podría parecer paradójico contabilizar como pandilleros activos a personas privadas de libertad; no obstante, diversos estudios (Gómez Hecht, 2013; Luna, 2016) dan cuenta que las cárceles no han inhabilitado a los infractores, al contrario, estos espacios han servido de plataforma para delitos como la extorsión o para reunir grupos de mando; por ejemplo, la “ranfla” o mando nacional de las pandillas se divide en ranfla de calle –en libertad- y ranfla de cárcel –privados de libertad-.

⁵⁵ Sin embargo, este cálculo presenta la limitante de no incorporar pandilleros muertos cada cierto tiempo, sin lo cual no se puede estimar con confianza una cantidad fiable. Dicho de esta manera, pareciera que las pandillas solo incrementan sus miembros y no decrecen.

**Cuadro 5. Estimación de pandilleros en El Salvador
en diversas categorías de vinculación, año 2015**

Pandilleros activos libres	49,319	Base interna: 59,085
Pandilleros activos privados de libertad	9,766	
Base social	177,255	La base interna multiplicada por 3
Base familiar	236,340	La base interna multiplicada por 4
Total: población simpatizante o vinculada	472,680	8.23% de la población total del país

Fuente: Elaboración propia con base en UMA (2015b).

La metodología para la elaboración de las cantidades es discutible, sobre todo, en lo que se refiere a la base familiar, pues no es posible estimar de manera automática que el núcleo familiar de los pandilleros activos tiene simpatía con las organizaciones, o incluso, con sus familiares miembros. Un supuesto de este tipo puede derivar equivocadamente en acoso policial hacia familiares de pandilleros de manera automática, asumiendo tal vinculación como conducente a una simpatía axiomática.

Además, es posible que personas de la base social se traslapen con el grupo familiar del mismo pandillero activo o de otros pandilleros, de tal manera que hay un margen de error que ni siquiera es posible estimar. En todo caso, queda claro que, salvando tales advertencias, se pueden generar aproximaciones al estado de la cuestión.

Para trabajar con datos más confiables, se retoma solamente la categoría de base interna o pandilleros activos, la cual, de acuerdo con la UMA (2015b) está calculada en razón de 1,329 estructuras locales o “clicas” registradas por las instituciones de seguridad en el territorio salvadoreño, esto da un promedio de 44.4 pandilleros activos por clic; valga decir, que este dato no se aleja de una estimación hecha con datos de una encuesta realizada en 2017 a pandilleros privados de libertad en El Salvador (Cruz, Rosen, et al., 2017), donde se preguntó el tamaño de las clicas de pertenencia, obteniendo un promedio de 87 personas por clic, aunque en este último estudio no se utilizaron categorías de diferenciación entre base interna y social.

El mismo documento de la UMA (2015b) identifica presencia de estructuras pandilleriles en 184 municipios de El Salvador, lo cual representa el 70% de los 262 municipios del país. Por otra parte, una investigación periodística de un medio digital

especializado en pandillas en El Salvador calculaba, para noviembre de 2015, la presencia de pandillas en 247 municipios (Martínez, et al., 2016), lo cual representaría un 94% de los municipios a nivel nacional. En todo caso, es claro que en ambas fuentes se consignan altas proporciones de pandillas en el territorio salvadoreño.

Expuestos los datos anteriores, puede afirmarse que la cantidad de pandilleros activos y vinculados a las organizaciones es una de sus principales fortalezas; más allá de las cifras, tal sistema de base interna y grupos de expansión o soporte está diseñado para alimentarse constantemente y sostener la disposición de recurso humano, además, expresa mecanismos organizativos adecuados para adaptarse a los cambios del entorno.

Por otra parte, siguiendo con la primera característica del poder estructural de las pandillas, es necesario aproximarse a otras condiciones que facilitan el accionar más o menos eficaz de tal masa de pandilleros: los recursos materiales y financieros que movilizan.

Sobre este aspecto, nuevamente existe el problema de la ausencia de datos sobre las finanzas de las pandillas. Pero para aproximarse a este fenómeno y dejar planteado el argumento, se puede recurrir fundamentalmente a indicadores de dos delitos relacionados a mercados ilegales: la extorsión y el tráfico de drogas, los cuales se vinculan frecuentemente a las pandillas.

Este poder económico de las pandillas no debe sobredimensionarse. Existen investigaciones que cuestionan tal característica;⁵⁶ como se mencionó anteriormente, ellas reivindican posturas relacionadas con argumentos de la criminología crítica: sostienen que se sobredimensiona su poder para ocultar otros actores delictivos y para movilizar a la opinión pública, entre otros aspectos. Estos planteamientos tienen razón al comparar el poder económico de las pandillas y el poder económico de una organización del crimen organizado transnacional como el cartel de Sinaloa, por ejemplo, no son equivalentes. Sin embargo, tampoco debe subestimarse dicho poder a escala territorial.

⁵⁶ Martínez et al. (2016), quien se basa en la revisión de un expediente fiscal sobre un promocionado caso de investigación contra la pandilla MS-13, estima que los ingresos anuales por extorsión de la Mara Salvatrucha en El Salvador podrían rondar los 31 millones de dólares americanos. El análisis realizado por los autores parte de una relación aritmética básica: asumiendo un estimado de 40,000 miembros de la MS-13, cada pandillero recibiría aproximadamente \$15 a la semana y \$64 al mes, una cantidad muy por debajo del salario mínimo. Se afirma, que los montos manejados por las pandillas plantean la existencia de negocios insignificantes y que el lavado de dinero que realizan se encuentra enclavado en las mismas colonias populares que controlan.

En cambio, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad, 2016) sostiene que la institucionalización de las pandillas provoca mayores necesidades financieras para sostenerse, lo cual supone “una motivación real en su modo de operación en términos económicos, control territorial y control sobre los hechos delictivos” (2016, p. 27).

En resumen, existen dos riesgos: sobredimensionar el poder económico de las pandillas y subestimarlos, ambos desdibujan el fenómeno e inhiben de apreciar los efectos que están provocando en la realidad comunitaria. En tal sentido, el argumento que la movilización de recursos es una de las características estructurales de su poder, es eminentemente territorial.

Aunque sean relativamente pocos recursos comparados a los que movilizan grupos del crimen organizado transnacional, tales recursos como armamento, el sostenimiento económico de familias de líderes (Martínez d'Aubuisson, 2013) y fondos de subsistencia para sus miembros en las comunidades, les brindan fortalezas para sus acciones.

Se trata de comunidades empobrecidas, en tales circunstancias contextuales, los recursos organizativos que posean adquieren importancia relativa. Además, el poder que se plantea es organizativo, eso implica que la organización tiene posibilidades de sostenerse en el tiempo y obtiene estabilidad para sus acciones.

Otra característica estructural de su poder es el sistema de jerarquías y roles que resuelve la toma de decisiones. La jerarquía expresa una relación de poder interna en las organizaciones. Existe consenso en afirmar que los niveles jerárquicos más altos de las pandillas se ubican en los centros penitenciarios, mientras que existe un mando equivalente fuera de las cárceles que se subordina al primero.

Luna (2016) identifica para El Salvador tres niveles de mando: el nacional (de cárceles y pandilleros libres), el regional (de cárceles y pandilleros libres) y el local (clicas de pandilleros libres).⁵⁷ Pareciera que el ascenso de los miembros depende de su longevidad y la posibilidad de haber hecho carrera dentro de la organización, lo cual está mediado por hechos rituales para demostrar lealtad a la organización, valentía y violencia frente a sus objetivos y enemigos (Martínez d'Aubuisson, 2013).

Tal complejidad organizativa devino como mecanismo de adaptación a la persecución penal del Estado expresada en encarcelamientos masivos durante los

⁵⁷ También es posible que pandilleros privados de libertad sigan ejerciendo influencia puntual sobre ciertas clicas a nivel local.

planes mano dura (Aguilar, 2006) y la concentración de pandilleros por afinidad organizativa en las cárceles (Andrade, 2015). Como resultado, se consolidó el liderazgo de algunos miembros, se establecieron mecanismos de toma de decisiones y mecanismos de poder para controlar la actividad de los pandilleros libres.

Al respecto, Hazen (2010) sostiene que algunas pandillas pueden institucionalizarse y ello implica al menos tres aspectos: la **longevidad** de la organización, es decir, que perdure más allá de las personas que la dirigen circunstancialmente; la **normalidad** de la organización, que se entiende como la presencia y operación de la pandilla como parte de la vida normal en los territorios; y tercero, “la capacidad de la pandilla de **perpetuarse** través de la constante incorporación de miembros, el reemplazo de los miembros que se retiran al alcanzar la madurez y el desarrollo de un sentido de identidad” (p. 10).

Tales características suponen de entrada el establecimiento de mecanismos que proveen direccionamiento estratégico y operativo a la organización, entre ellos, una jerarquía establecida y un sistema de normas que es extensivo a todos, pero, sobre todo, que se hace cumplir.

La principal evidencia de la jerarquía no es otra que la Tregua entre Pandillas, la cual dependió básicamente de asegurar la eficacia de las órdenes por medio de la cadena de mando para hacer cumplir las disposiciones tomadas por los máximos líderes de la organización. Fundamentalmente, la tregua tuvo éxito porque lograron enrolar en ella a sus máximos dirigentes y fueron ellos quienes ordenaron al resto de pandilleros en libertad su acatamiento.

Puede afirmarse que la jerarquía de las pandillas tiene su continuidad en una cadena de mando estructurada y la asignación de roles para sus miembros. Esta es una característica que facilita gestionar los recursos objetivos de la organización y le brinda fortalezas en tanto estructura de poder: estable, institucionalizada, más o menos eficaz y con capacidad de influencia local, regional y nacional –de lo local a lo supralocal-.

El grado de discrecionalidad y obediencia organizativa dentro de las pandillas ha sido un tema inexplorado. Sin embargo, sí existe claridad sobre la promulgación de normas dentro de las organizaciones como un mecanismo de control organizativo, y esto se refiere a la tercera característica de las pandillas como estructura de poder.

En un informe de la UMA (2015a) con fecha de junio de 2015, se analizan seis documentos internos de las tres pandillas principales en El Salvador, algunos de

ellos incautados en centros penitenciarios o a personas capturadas por la Policía. Son documentos que persiguen orientar el accionar de las estructuras pandilleriles, así como el comportamiento de sus miembros.⁵⁸

Más allá de los aspectos puntuales que se mencionan, interesa dejar planteados algunos puntos de interés presentes en las normas internas: existe un fuerte énfasis para regular el uso de los recursos financieros, el manejo del armamento, la incorporación de nuevos miembros y el establecimiento de mecanismos de prueba, la definición de enemigos y amigos, así como los posibles traslados de categorías, la definición de roles y respeto a las jerarquías (UMA, 2015a). Detrás de todo este sistema de normas prevalece un concepto advertido en el documento de la UMA (2015a) que resulta interesante para su análisis organizativo: **el barrio**.

Las reglas deben cumplirse por disposición del barrio, para garantizar sus intereses, y será el barrio quien juzgue los comportamientos punibles o los meritorios de reconocimiento. Es una especie de interés superior. Como puede observarse, tal concepto resulta ser retórico como referencia simbólica a un todo que se supone superior a los individuos, justo para remitirse a él frente a controversias, incluso, como un ojo vigilante que se posiciona sobre los comportamientos de los sujetos.

Sin embargo, la referencia al barrio en las normas de las pandillas es en realidad un mecanismo de control de los sujetos, un artilugio retórico que forma parte del cemento simbólico que sostiene a las pandillas como fenómeno social emergente de comunidades empobrecidas y entre jóvenes provenientes de entornos de interacción social adversos. Sería la referencia a la familia pandillera, que es parte de la identidad social de sus miembros.⁵⁹

Pero, en términos concretos, ¿cómo se definen los intereses del barrio? Queda claro, en vista del origen de las normas y los intereses que procuran, que la encarnación de tal simbolismo es la jerarquía de las pandillas. De esta manera, cabe preguntarse sobre la responsabilidad de las acciones realizadas por pandilleros individuales considerando la autonomía y heteronomía que los reviste.

Al menos con la revisión de reglas, es claro que hay asuntos que están muy vigilados, como el uso de las finanzas y la sumisión a líderes, y otros que pueden

⁵⁸ Diversas sentencias judiciales recogen las reglas de las pandillas, véase como ejemplo: Tribunal Primero de Sentencia (2016).

⁵⁹ Esta idea puede reforzarse con lo planteado por Cruz, Rosen, et al. (2017, p. 69) con respecto del tipo de vida que llevan los pandilleros: se califica a las pandillas como organizaciones que generan una experiencia de vida totalizante que le otorga identidad individual y social a sus miembros, la cual se traslada a todos los ámbitos de la vida y por toda la vida.

gozar de mayor libertad como relaciones comunitarias, por ejemplo, aunque estos últimos siempre son susceptibles de evaluarse o corregirse de acuerdo con lo que disponga el barrio a través de los mecanismos destinados para cada caso (UMA, 2015a).

Dadas las características de hibridez -social y delictiva- de las pandillas y del poder que acumulan, sin un sistema de reglas que las regulen, viniendo de organizaciones cimentadas sobre identidades y emotividad –no sobre racionalidad financiera como una organización tradicional del crimen organizado-; podrían devenir en un sistema de microestructuras demasiado libres, caóticas y carentes de poder estructural, o en un poder situado en dimensiones muy locales y por lo tanto menos fuerte.

El otro elemento de las características de las pandillas como estructura de poder es la construcción de territorialidad y control territorial, la cual se explica conceptualmente a continuación. Aquí, interesa dejar claro que la territorialidad y control territorial de las pandillas subyace a las tres características anteriores: su membresía-recursos, jerarquía y sistema de normas. Es una realidad inherente a sus características pandilleriles y les permite relacionarse con otros actores no pandilleros en la localidad.

Tal como se planteó anteriormente, hay dos conceptos complementarios: territorialidad y control territorial. El primero puede definirse como “una estrategia espacial empleada por un grupo o un individuo para controlar un espacio específico y los recursos dentro de sus fronteras” (Valasik y Tita, 2018, p. 2). La territorialidad es una estrategia diseñada para tal fin –ya sea que lo alcance o no-, ello implica una racionalidad sobre el espacio a fin de volverlo funcional para desplegar determinados objetivos, lo cual supone maneras de abordarlo, relacionarse en él y volverlo manejable.

En este sentido, no solo las pandillas desarrollan territorialidad, también la Policía (Herbert, 1997), los habitantes de las comunidades y cualquier instancia que necesite instalarse en un espacio, ya sea que construya su propia territorialidad o se valga de alguna establecida.

En cambio, el control territorial implica un estado superior de la territorialidad, pues se refiere al control del espacio en al menos tres ámbitos: el **social y político**, referido a las relaciones sociales interactivas y sobre las entidades que poseen autoridad; el **económico**, referido a la movilidad y producción de rentas; y el propiamente **espacial**, que se refiere a la vigilancia de fronteras y el control de la movilidad humana (Gayraud, 2007; Gómez, 2012).

De esta manera, puede comprenderse que habrá algunas instancias con territorialidad, pero desprovistas de control territorial como la Policía, pero las pandillas pueden desarrollar ambas con mayor o menor intensidad; sin embargo, a la luz de una variedad de investigaciones e informes, queda claro que existen modalidades muy evolucionadas de control territorial de las pandillas en ciertos espacios.⁶⁰

Las pandillas en El Salvador demuestran una mentalidad muy territorial y esto parece ser parte de su naturaleza (Argueta, 2016; Martínez d'Aubuisson, 2013). Se trata de una característica de banda callejera que a su vez se ha mezclado con el resguardo de economía ilícita situada espacialmente y de la que obtienen beneficios que, tal como se ha descrito en las páginas anteriores, está fundamentalmente basada en la extorsión y en el microtráfico de drogas.

En cambio, otro tipo de organizaciones delictivas más complejas que las pandillas no demuestran tal arraigo al territorio como lo hacen las primeras. Los carteles y mafias están más dedicados a procurar el funcionamiento de su economía ilícita y no a defender territorios en abstracto, de hecho, la meta de las mafias es pasar desapercibidas y bajo la superficie (Gayraud, 2007), lo cual no quita que tales organizaciones complejas lleguen a construir control territorial, solo que lo ejercen de manera más racional y el uso instrumental de la violencia no está asociado a reivindicar identidades y espacios, sino a proteger intereses económicos.

La territorialidad de las pandillas callejeras está basada, de acuerdo con Valasik y Tita (2018), en unos principios básicos: la vinculación al territorio-barrio emergente de los lugares de residencia o lugares de reunión, la reclamación de ese espacio como un espacio defendible que implica afirmar dominación sobre el mismo, control de población, recursos y reificar relaciones de poder; esto conduce a la demarcación de fronteras a fin de procurar territorios seguros que garanticen libertad a sus miembros para el despliegue de un poder discrecional basado en la exhibición de influencias y fuerza, tales fronteras se reifican a través de rituales, mapas y competencias frente a rivales; finalmente, ello conduce a la representación subjetiva y objetiva de un espacio asumido como propio.

La lógica que subyace a la territorialidad pandilleril es la rivalidad con otras pandillas y la Policía, así como la reproducción de su economía ilícita. Tal territorialidad ofrece fortalezas que contribuyen a sostener otras características de su poder estructural: en dichos territorios realizan reclutamientos de nuevos miembros y son el nicho para

⁶⁰ Basta con revisar a Martínez Ortega (2016) y Fespad (2016) para profundizar en cómo el control territorial de las pandillas condiciona las acciones comunitarias en El Salvador.

explotar en caso de necesidades financieras emergentes. En resumen, tal como lo describiría Gayraud (2007), retomando a Karl Haushofer, constituyen su espacio vital: su vivero, coto de caza y retaguardia. La lógica sería, a más territorios controlados se obtiene más poder estructural.

Valasik y Tita (2018) identifican distintas territorialidades posibles en las pandillas, y esto puede rastrearse en base a cómo se intersectan distintos aspectos: los lugares de residencia de pandilleros, los lugares considerados seguros o bajo control, los lugares donde se movilizan y los lugares donde tienen encuentros con la fuerza pública.

Por ejemplo, para el caso de las pandillas del Triángulo Norte centroamericano, los autores (Valasik y Tita, 2018, pp. 16-17) concluyen que estas presentan una territorialidad móvil, es decir que pueden tener independencia entre los lugares donde viven, los lugares donde pasan el tiempo, donde operan y los lugares donde se registran encuentros con la fuerza pública. Esto es, poseen alta movilidad territorial en sus espacios.

Esto se debe, entre otras cosas, a que las pandillas más fuertes están dispersas en los mapas nacionales y las respaldan organizaciones capaces de estructurar vínculos más allá de la confluencia pandillero-vecindario; de esta manera sería posible observar casos donde pandilleros cuyos lugares de origen están situados en la ciudad, pero permanecen en lugares de la zona rural como estrategia de ocultamiento frente a la persecución policial (López Ramírez, 2017), se movilizan entre territorios bajo control de la misma pandilla, seguramente con autorización de la estructura local.⁶¹

Esta territorialidad puede exponerse mediante un principio muy básico: si en El Salvador hay un aproximado de 60.000 pandilleros activos, de los cuales 50.000 podrían estar en libertad, bastaría con hacer un ejercicio básico heurístico de dispersar esa población sobre el mapa nacional, que dadas las características particulares de El Salvador resulta ser muy pequeño (alrededor de 21,000 kilómetros cuadrados); considerando que las pandillas se agrupan en organizaciones locales denominadas clicas y estas se asientan en determinados espacios geográficos, el resultado es un mapa de “piel de leopardo”⁶² con manchas

⁶¹ Probablemente aquí adquiere una nueva dimensión simbólica el concepto de “el barrio” como un conjunto de espacios dispersos, pero bajo control de la organización. En este contexto, incluso la misma cárcel puede ser un espacio bajo control del barrio y representar un cambio de escenario.

⁶² Figura utilizada durante el conflicto armado interno en El Salvador para representar gráficamente la dispersión de territorios bajo control de los grupos insurgentes, aquí se utiliza por su referencia gráfica y no en alusión a tal momento histórico fuera de contexto para el tema.

que corresponden a territorios bajo control de las tres principales pandillas del país. Así se entendería la alta movilidad de sus miembros.

De esta manera, parece claro que la territorialidad representa no solo una plataforma para la fortaleza organizativa de las pandillas, sino también es una plataforma para el relacionamiento con otros actores.

El punto de partida para lo anterior es el siguiente: el lugar de encuentro para establecer relaciones entre las pandillas con otros actores es el territorio: la colonia, barrio, cantón y municipio. Se trata de un abordaje microterritorial del fenómeno y supone no solo un espacio físico, sino un sitio de interacción social donde confluyen comunidades organizadas, vecinos, autoridades políticas locales, elementos de la fuerza pública, actores económicos locales o supralocales, partidos políticos, entre otros.

Se parte del supuesto que las pandillas construyen territorialidad en los espacios donde se asientan, es decir, tienen estrategias para volver funcional el espacio a sus intereses; ya sea que ejerzan una territorialidad funcional y no interfieran con las autoridades políticas locales, por ejemplo, o bien que ejerzan un control territorial más vigilante sobre el resto de los actores.

Así también, puede haber variaciones acerca de cómo construyen tal territorialidad, si por medios violentos (Gómez, 2012) o mediante relaciones de complementariedad con los habitantes (Zetino, et al., 2015). Lo cierto es que el uso de medios coercitivos siempre estaría presente como posibilidad en la relación, pues se trata de grupos vinculados al ejercicio ritual e instrumental de la violencia y actividades delictivas.

Fundamentalmente desarrollan relaciones de poder con otros grupos delictivos, con los habitantes de las comunidades y sus representantes, y con las fuerzas de seguridad que se despliegan en el territorio.

Naturalmente, las pandillas no son la única estructura de poder asentada en el territorio, pero a diferencia de otras, tienen ventajas para lograr anteceder ciertas prácticas: construyen territorialidad en contextos de exclusión social donde hay ausencia tradicional del Estado (sentido de ciudadanía social) y ausencia de entidades económicas que articulen dinámicas para provocar empoderamientos o proveer medios de vida estables, seguros y extensivos más allá de lo inmediato (Pérez Sáinz, 2015, 2018).

Estos espacios carecen de sistemas de control social informal eficaces (Valasik y Tita, 2018). Con ello, obtienen ventaja sobre las fuerzas de seguridad del Estado y organizaciones comunitarias, valiéndose de sus debilidades. Las pandillas, como otros fenómenos delictivos, se instalan de manera oportunista en situaciones de vulnerabilidad y ello les permite lograr funcionalidad propia.

Finalmente, debe mencionarse que el ejercicio de poder de la territorialidad y control territorial de las pandillas viene acompañado de violencia. Asumiendo que las pandillas en El Salvador presentan territorialidades móviles, el tipo de violencia más inmediato viene dado por el cruce de fronteras imaginarias y motivos de tipo social identitario, es decir, la violencia como defensa del espacio vital de las organizaciones y mecanismo ritual cohesionador alrededor de la idea nosotros/otros (Moodie y Martínez, 2015, p. 154), como parte de un “sistema de agresiones mutuas” (p. 158), pero tal sistema no se reduce a victimizar a pandilleros, sino que se extiende a los habitantes de estos entornos y otros territorios asociados a la presencia de alguna organización rival.

Algunas de estas dinámicas violentas son estrategias de territorialización de los espacios: vigilancia de movilidad vecinal, registro de transeúntes y control de los espacios públicos. Paradójicamente, estrategias muy parecidas a las que utilizan las fuerzas de seguridad para territorializar también (Herbert, 1997).

Este tipo de violencia, muy celosa – y emocional (Valencia, 2018)- para defender espacios habitables, se cruza con otro tipo de violencia asociada a las actividades económicas que desarrollan las pandillas, ya no atinente a la reafirmación de identidad, sino al lucro económico organizativo.

La violencia económica es más estructurada y racional comparada con la violencia social descrita en los renglones precedentes, esta no se utiliza con el objetivo de reivindicar espacios habitables, sino, espacios funcionales para la reproducción económica. Valasik y Tita (2018) ejemplifican este tipo de violencia por medio de una frase expresada por un miembro de una pandilla vietnamita en los Estados Unidos de América: “para nosotros lo más importante es tratar de hacer dinero. No peleamos por un pequeño vecindario, porque eso es estúpido” (p. 14).

En las pandillas de El Salvador tales dinámicas violentas se han traslapado en una racionalidad territorial de barrio con una racionalidad empresarial y política. Expresan “un juego de continuidad y ruptura entre la radicalidad de la violencia formativa entre las clicas y el rol de los beneficios económicos obtenidos a través de las extorsiones” (Moodie y Martínez, 2015, pp. 154-155). Esa hibridez es

expresión misma de la mezcla de características de bandas callejeras con características de organizaciones del crimen organizado.

La violencia social y económica que desarrollan en esa lógica itinerante y de continuidad, ha desatado en parte los niveles de violencia que vive el país donde alguien puede ser victimizado por causas tan banales como cruzar una frontera imaginaria o por el tipo de vestimenta si se cree relacionada con una pandilla rival, así como por interferir en los procesos de acumulación económica delictiva; esta violencia expresa y reproduce luchas de poder no solo entre pandillas rivales, sino entre pandillas y comunidades, y pandillas y fuerzas de seguridad.

Recapitulando los contenidos expuestos en esa sección, se han acotado las características de las pandillas como estructuras de poder, así como las implicaciones que la territorialidad y el control territorial de las pandillas tienen para el despliegue de su poder estructural: están dispersas en el territorio y estructuran un mapa insoslayable para los actores sociales, políticos y delictivos con los que se encuentran. Es así como el territorio se convierte en una plataforma de relacionamiento inmediato para diversos actores, especialmente comunidades y fuerzas de seguridad, con los cuales se establecen relaciones de poder. Finalmente, se ha planteado que tal relacionamiento deviene en algunas formas de violencia cualitativamente diversas que son expresión de la hibridez organizativa particular de las pandillas en El Salvador.

Para finalizar el recorrido por cada uno de los tres agentes, se abordará en los párrafos siguientes la construcción teórica de las prácticas comunitarias.

3. Las prácticas de las comunidades

En esta sección, se acota teóricamente a las comunidades como agentes sociales de poder. Esto se hace, en primer lugar, a través de una conceptualización de lo que se entiende por comunidad; en segundo lugar, por una caracterización de las comunidades como estructuras y agentes de poder y; finalmente, se abordan las dinámicas comunitarias y los elementos que las conforman.

3.1. Conceptualización de comunidad

El concepto de comunidad está muy difundido en el conocimiento cotidiano y se corre el riesgo de utilizarlo con ligereza, mezclando niveles de abstracción que pueden referirse a cosas distintas, tales como, las relaciones entre vecinos, entre grupos de familiares, entre organizaciones sociales locales, entre grupos con identidades distintas a las dominantes; también puede correrse el riesgo de

trasladar fácilmente características del colectivo hacia los individuos y viceversa. Ante ello, es necesario acotar qué se entiende por comunidad y cómo, hipotéticamente, se supone que funcionan las comunidades como agentes de poder.

En primer lugar, debe reconocerse que las comunidades existen objetivamente en la sociedad, es su presencia fehaciente lo que las ha convertido en un objeto de estudio para las ciencias sociales. Cuando se observan grupos de personas con identidades, intereses y vínculos comunes movilizadas o activas para enfrentar sus problemas de reproducción social, suelen identificarse los grupos como comunidades. Lo anterior permite afirmar que las comunidades representan, en efecto, un nivel de organización social.

Se identifican, además, otros dos niveles de organización social: las familias (i) y las unidades sociales más abstractas de tipo público y formalizado (ii). Las comunidades se encuentran en el intermedio de esos dos niveles (Echazarra, 2014), no son tan estrechas como las familias o los grupos de amistades, aunque también pueden satisfacer algunas necesidades simbólicas; pero, tampoco son formalizadas o distantes como las instituciones, aunque pueden llegar a tener funciones de control un poco más reguladas.

Sin embargo, el hecho de que las comunidades existan objetivamente no quiere decir que haya un solo concepto de comunidad. Como suele ocurrir, los conceptos son construcciones abstractas que pretenden capturar las dinámicas de la realidad. En algunos casos, estos ponen énfasis en ciertos aspectos y sus definiciones habilitan o limitan sus alcances explicativos.

Una perspectiva teórica que resulta útil para estudiar a las comunidades, porque las disecciona, es el análisis de redes sociales, que puede ser definido como el estudio de los vínculos entre personas y colectivos en tanto estructura social (Requena, 2003).⁶³ El análisis tiene una lógica de elaboración ascendente y descendente, de cómo las personas se vinculan entre sí y cómo tales vinculaciones tienen la capacidad de influir sobre ellas.

Se reconocen redes personales o egocéntricas (i) y redes impersonales o exocéntricas (ii) (Enríquez, 2000). Las primeras son redes que el individuo construye con su entorno más próximo y significativo, desempeñando él mismo el nodo central

⁶³ Debe mencionarse que el concepto de estructura social contenido en el análisis de redes sociales es distinto al concepto de estructura planteado líneas atrás y retomado de Archer (2009). En este caso, se trae a cuenta con fines instrumentales.

de la red; mientras que las redes exocéntricas no dependen de un sujeto porque se mueven alrededor de finalidades colectivas, es una relación de todos entre todos, “un grupo de vecinos unidos por una relación social de cooperación” puede ser una red exocéntrica (Orozco, et al., 2003, p. 35).

El intercambio entre las personas de una red es lo que le da vida a la red misma, tal intensidad de los vínculos generalmente varía dependiendo de los siguientes factores (Enríquez, 2000):

- a) **Distancia social:** los conceptos implícitos entre las personas y grupos enlazados (cómo se concibe a la familia, amigos, vecinos, etc.).
- b) **Distancia física:** la cercanía entre las personas.
- c) **Distancia económica:** supone simetría o asimetría en la relación.
- d) **Distancia psicológica:** confianza, familiaridad, conocimiento de necesidades y conocimiento de recursos.

Nótese que uno de los elementos clave para la conformación de las redes es la cercanía física entre las personas, de allí se deriva que el concepto de comunidad entendido como una red social, tenga una dimensión local conectada con el entorno geográfico cercano. No es el único, pero sí es un factor importante, sobre todo en esta investigación.

Una clasificación de redes sociales más cercana al concepto de comunidad local es la utilizada por Echazarra (2014), quien además la ocupa para estudiar procesos criminógenos en los barrios; él identifica tres niveles de redes:

- a) **Redes de orden privado** (de carácter primario): relacionada con amigos y familiares. Aquí los mecanismos de control social son informales.
- b) **Redes de orden local** (de carácter secundario): que van más allá de los familiares y amigos, pero situadas dentro de la comunidad local entre conocidos. Aquí el control social tiene mecanismos más formalizados, pero no dejan de ser blandos. Estas redes permiten a las personas relacionarse con otras redes ajenas al barrio.
- c) **Redes de orden público** (de carácter terciario): las cuales son totalmente formalizadas mediante mecanismos impersonales ajenos al barrio. Aquí los mecanismos de control son formales e institucionalizados.

Si bien las comunidades no tienen porqué ser locales, es más probable que las personas se relacionen entre sí con otras que viven cerca (Echazarra, 2014); además, el componente territorial les otorga identidad y vínculo a las personas, sin

dejar de mencionar que genera intereses comunes relacionados al entorno de vida, los cuales tienen potencial de movilización.

En criminología se estudia a las comunidades/redes sociales como un elemento de control social, que analíticamente es tanto un resultado del entorno social, como también tiene posibilidad de influir en el entorno social mismo. Sin embargo, los enfoques de cómo las comunidades pueden prevenir el delito varían en el foco de atención sobre las redes sociales, si se trata de las redes primarias, secundarias o terciarias.

Existe evidencia que las redes sociales primarias no son necesariamente asépticas al comportamiento delictivo, de hecho, las pandillas callejeras cumplen una función de red social con fines de intercambio material y simbólico cercano (Echazarra, 2014); es decir, si un programa preventivo se propone fortalecer las redes primarias con la idea de que estas, por sí solas, generarán factores de protección, caería en un error analítico.

Es por ello por lo que en criminología es más usual analizar a las redes secundarias -comunidades locales/comunidades organizadas/comunidades territoriales- como factor de control social, especialmente relacionado al concepto de eficacia colectiva, entendido como la cohesión entre habitantes con relación a asuntos de interés común (Córdova, et al., 2016), tales intereses son definidos en el plano de la legitimidad común y no desviada.

Por lo tanto, en esta investigación resulta lógico focalizarse en las comunidades organizadas, en tanto redes sociales locales -secundarias-, para efectos de analizar su función de cara a la construcción territorial de seguridad. En este caso, se hará énfasis en las directivas comunitarias asumidas como expresión política de las comunidades, que ofrecen respuestas organizativas -no privadas ni individuales- a las relaciones de poder que interesan.

Finalmente, para cerrar el concepto de comunidad que se utiliza en este documento, debe aclararse que es más recomendable enfocarse en las directivas comunitarias como unidad de análisis, no así los individuos como personas (Echazarra, 2014). Aquí es necesario, como sostiene Echazarra, evitar la falacia ecológica en dos sentidos: atribuir comportamientos de la directiva a todos los habitantes del territorio o, por el contrario, generalizar comportamientos individuales en la colectividad.

3.2. Las directivas comunitarias como estructuras de poder

Antes de definir a las comunidades organizadas⁶⁴ como estructuras de poder, es necesario realizar algunas acotaciones adicionales que permitirán entender las características de las directivas comunitarias: en principio, la conformación de una organización comunitaria no implica necesariamente vocación política o democrática⁶⁵ para dirigir sus propios asuntos, pues no todos los grupos tienen el interés de asumir conducción de gobierno (Herbert, 2006); en segundo lugar, las fuentes de legitimidad internas pueden variar en tanto los sujetos se enrolan o son enrolados en organizaciones comunitarias por distintos motivos -colectivos o personales-; en tercer lugar, las comunidades pueden ser legitimadas o no por agentes externos a ellos, en razón de cómo se estimen sus fuentes de legitimidad internas y las relaciones que establezcan con otros.

Deberá suponerse entonces, que en un espacio geográfico pueden existir varias organizaciones comunitarias con distintas finalidades y legitimidades. Para el caso de esta investigación, se consideran como organizaciones locales aquellas con vocación política, más allá de su legitimidad interna -o su aceptación total-, quienes establecen relaciones de gobernanza (poder) con otros actores locales o externos. En tal sentido, se vuelven interlocutores necesarios para atender asuntos de su localidad. En otras palabras, se estudian las directivas comunitarias de barrios, cantones, caseríos y colonias que funcionen como representantes políticos de los vecinos.

Para examinar a las organizaciones comunitarias, se utilizan las fuentes de legitimidad que establece Weber (2014): si la legitimidad es **tradicional**, porque se ha naturalizado entre las personas y su permanencia otorga un orden que no se discute; si es **carismática**, porque hay liderazgos fuertes con capacidad de movilización de los miembros; o si es **legal-racional**, porque está respaldada por la ley y se convierte en un referente necesario para intervenir o desarrollar proyectos.

Las organizaciones comunitarias en El Salvador son un ejercicio de representatividad, suelen estar respaldadas por la legalización de su estructura por medio de Asociaciones de Desarrollo Comunales, llamadas Adesco, que reconoce el Estado salvadoreño a través de la regulación de sus procedimientos establecidos en la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro (Decreto Legislativo N° 894, 1996).

⁶⁴ Comunidades organizadas y directivas comunitarias se utilizan como sinónimos de la unidad de análisis, salvo cuando se exprese lo contrario.

⁶⁵ Lo opuesto podría denominarse una falacia comunitarista (Herbert, 2006), pues detrás de las comunidades pueden esconderse ejercicios autoritarios, fines antisociales o luchas de poder.

La directiva comunal funciona como ente planificador de proyectos que impulsen el desarrollo comunal. Está conformada por pobladores del asentamiento, quienes no tienen obligaciones legales sobre su cargo. Las Asociaciones de Desarrollo Comunal (Adesco) son asociaciones con personalidad jurídica que tienen como objetivo el desarrollo sostenible de la comunidad. Tienen poder para gestionar fondos para su organización. Poseen estatutos que las obligan a cumplir deberes y a otorgar derechos a sus miembros por el solo hecho de ser parte de la Adesco. (Henríquez, et al., 2008, p. 64)

Desde la perspectiva de redes sociales, las Adesco encajan con el concepto de grupo corporativo (Boissevain, 2003, p. 148) que se entiende como una entidad de existencia permanente -estable y duradera- que tiene mecanismos para incorporar miembros, principios, intereses y normas comunes; así también, establece derechos y obligaciones relativas a las interacciones y con relación a los objetivos dispuestos. El concepto de grupo corporativo es distinto al de coaliciones, que son alianzas con propósito definido, pero temporalidad limitada.

En las Adesco, el reconocimiento legal supone una fuente de legitimidad que también es asumida por los habitantes y otros agentes de poder como los gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales (ONG), partidos políticos, iglesias y grupos de ciudadanos. Generalmente, el argumento de la legalidad presupone la fuente de legitimidad principal. Sin dejar de mencionar, que los liderazgos pueden ser un elemento -carismático- fundamental en la gestión comunitaria (Martínez Ortega, 2016).

Las directivas comunitarias que llegan a ser Adesco gozan de autoridad formal (Lukes, 2007) si las reconoce el Estado, pero ello no basta para ejercer poder realmente en el sentido dinámico donde las personas se sujeten a sus mecanismos de gobierno (Foucault, 1988) o se enrolen voluntariamente en la organización (Latour, 1984). Así, es posible suponer, más allá de la legalidad e ilegalidad, que haya directivas comunitarias con problemas de legitimidad entre sus representados, como en todo ejercicio de democracia representativa.

Visto lo anterior, debe considerarse que tales asociaciones tienen características de estructuras de segundo orden a escala microterritorial (Archer, 2009). Pueden poseer patrimonio y gozar de prerrogativas por la posición que ocupan, así como distribuirlas. En este sentido, se les atribuye capacidad de direccionar comportamientos y pueden volverse necesarias para otros agentes de poder.

Adicionalmente, las posiciones políticas que adoptan las directivas en cuanto a las relaciones de poder son importantes para el resto de los habitantes y para externos. No se trata de respuestas individuales, sino de posicionamientos políticos locales tocantes al desarrollo comunitario, asumidos por una entidad con vocación de gobierno.

Entendidas las directivas como agentes de poder con características estructurales –más o menos eficaces-, deberían considerarse ahora los mecanismos disponibles para ejercer tal poder estructural, tanto en el plano de las interacciones cara a cara, como de la construcción de barreras y de la generación de consensos (Ekström y Danermark, 1991).

Según Martínez Ortega (2016), una de las fortalezas de las organizaciones comunitarias es la capacidad de movilización de los habitantes, lo cual va más allá del plano formal y se traduce en un ejercicio de enrolamiento de las personas hacia los direccionamientos de la organización, en tanto que estas logran capitalizar los intereses de sus representados.

Al respecto, hay un concepto conexo que se utiliza de manera frecuente en el estudio de la organización comunitaria, se trata de la ‘eficacia colectiva’, entendida como la cohesión entre habitantes con relación a asuntos de interés común (Córdova et al., 2016). Si la directiva comunitaria logra estimular la cohesión social, entonces tendrá mejores fortalezas como agente de poder.⁶⁶

Pero, no todas las comunidades tienen el mismo grado de cohesión (confianza entre vecinos y disposición a involucrarse en asuntos comunes), (Córdova et al., 2016) o integración (capacidad de atender sus problemas), (Bayley, 2010). Se suele afirmar que la susceptibilidad de las personas a conformar organizaciones comunitarias varía en dependencia de sus características sociológicas (Herbert, 2006). Asimismo, la vocación política también varía en función de sus fortalezas y necesidades, en especial cuando las comunidades deben relacionarse con la Policía u otra agencia del Estado (Bayley, 2010). Así, habría factores que favorecen y desfavorecen la organización comunitaria, su cohesión y eficacia.

Echazarra (2014) señala algunas condiciones que contribuyen a la organización comunitaria y a la posibilidad de que esta se convierta en un factor ecológico de control/poder. Estos recursos son: competencias comunicativas y organizacionales

⁶⁶ También puede ocurrir que un grupo de habitantes tenga eficacia colectiva sin necesidad de contar con una Adesco, pero ello tendría desventajas para relacionarse con otros agentes formales. La legalización es, como se habrá advertido, un mecanismo de poder del Estado expresado en construcción de barreras.

de los integrantes (factor personal y liderazgo); confianza entre vecinos; tiempo que pasan los habitantes en la comunidad; recursos económicos; intereses comunes; distancia de los lugares de trabajo; horarios de trabajo de los habitantes; y situación de inseguridad delictiva.

Como puede advertirse, algunos de estos recursos son de tipo estructural y otros de tipo interactivo y pueden reforzarse entre sí. Ellos se verán expresados de manera diferenciada en los casos de estudio abordados en la sección de hallazgos.

3.3. Dinámicas de las comunidades y directivas comunitarias

Como se dijo anteriormente, las redes sociales se mezclan entre sí y no es posible aislarlas de su influencia mutua. Las personas pertenecen a distintos grupos sociales a la vez y tienen capacidad de agencia. Hasta ahora, se ha puesto atención a las directivas comunitarias en tanto redes sociales locales y estructuras de poder, pero algunas páginas atrás se presentó también el concepto de red social primaria que se sitúa en el ámbito privado y no tiene vocación de representatividad política. En esta sección se profundiza en tales redes primarias que influyen de manera dispersa en las relaciones de poder.

Se utiliza un concepto complementario que fue elaborado por Lomnitz (1973) para población habitante de zonas marginales en la ciudad de México a finales de los años sesenta y principios de los setenta.⁶⁷ Se trata del concepto de redes de intercambio, que, para el caso de estudio de la autora, no requiere la existencia de una organización comunitaria política representativa.

Las personas que Lomnitz (1973) estudió vivían en condición de marginación social y estaban desprovistas de toda protección, aptitudes para el mercado laboral urbano industrial y no poseían ahorros; sin embargo, lograban sobrevivir mediante lo que ella denominó redes de intercambio.

Estas redes emergen como mecanismo para proveer seguridad a sus miembros. Son una forma de organización social no política “adaptada a las necesidades de supervivencia en las condiciones socioeconómicas propias de la marginalidad” (p. 58). La lógica sería: el campo de interacción se configura por las necesidades de seguridad diversas, de modo que la respuesta evolutiva emergente sería la construcción de tales redes que, a su vez, permiten la reproducción social.

⁶⁷ El concepto que utiliza Lomnitz (1973) de marginación es el de “población sobrante de las economías capitalistas dependientes” (p. 58), se refiere a un proceso intrínseco al sistema capitalista que desecha el subproducto sobrante e indeseable; sin embargo, en este documento se prefiere el concepto de exclusión social, expuesto páginas arriba.

En la comunidad que ella estudió, no había estructura comunitaria oficial, ni autoridad, ni mecanismos de control interno formales, prevalecía más el interés de construir relaciones sociales adecuadas a las necesidades inmediatas del entorno, en lugar de buscar la autogestión política.

Para los habitantes, el sentido de comunidad estaba basado fundamentalmente en el parentesco y la residencia como referentes más cercanos. Pero era el parentesco el que más fuerza tenía para establecer relaciones sociales de intercambio que proveyeran seguridad, sobre todo de tipo económico.

Las redes de intercambio estaban conformadas por familias y no por personas en carácter de individuos. Las familias las construían para suplir necesidades en un ambiente de carencias, a fin de intercambiar: a) información; b) entrenamiento y ayudas para el empleo; c) préstamos de dinero, alimentos, ropa, herramientas, etc.; d) bienes compartidos en común; e) servicios de cuidado y ayuda mutua; y f) apoyo emocional y moral.

Las redes de intercambio tienden a ser conservadoras para garantizar la reciprocidad y el beneficio que se obtiene de ellas, amarrado a obligaciones tácitas que buscan la estabilidad simétrica de las partes.

Una red de intercambio no es un concepto que deba usarse con ligereza. No obstante, haya similitudes entre las situaciones de diversas barriadas; tales como desempleo o subempleo, falta de ingresos estables y un nivel económico muy bajo. En realidad, se requeriría de estudios particulares especiales para determinar si hay o no redes de intercambio y cuál es la intensidad que presentan.

Aquí se retomará el concepto de red de intercambio para establecer otras formas de organización comunitaria no política que traspasan a las directivas comunitarias en lugares con mucha exclusión social. Aunque, de hecho, no exista un trabajo antropológico que sustente la existencia de una red en el sentido que lo utiliza Lomnitz (1973), se hace referencia a ellas para nombrar a las relaciones de intercambio entre directivos comunitarios y pandilleros, directivos comunitarios y vecinos, vecinos y pandilleros, entre otras redes posibles. Este fenómeno se estima como de alta ocurrencia debido a las características de los entornos estudiados.

Hasta aquí, se ha planteado que las comunidades pueden tener modalidades de organización informal para paliar necesidades económicas y emocionales, pero son las directivas comunitarias las expresiones de organización política que, si bien son traspasadas por otro tipo de redes informales, ellas pueden establecer en su

carácter colectivo relaciones territoriales con otros agentes debido a la posición de poder estructural que ocupan en el entorno comunitario. Con esto último, se pretende dejar asentada conceptualmente la dimensión formal e informal de las formas de organización comunitaria, las cuales han sido abordadas diferenciadamente en la investigación.

Volviendo a las directivas comunitarias, estas entidades establecen relaciones de gobernanza frente a agentes que despliegan diversas fortalezas y necesidades en el plano territorial donde ellas asumen representación. Puede ser que la Adesco sea buscada, así como ella puede buscar deliberadamente a otros agentes para reivindicar su función.

Frecuentemente, las directivas son buscadas por agentes externos a fin de beneficiarse de su territorialidad para desarrollar proyectos (Fespad, 2016).⁶⁸ Tal como se recordará, en los conceptos de territorialidad y control territorial, las directivas comunitarias tendrían capacidades de desarrollar solo la territorialidad, pues no está en sus fines el establecimiento de un régimen político de dominación.

Pese a ello, son susceptibles de entrar en distintos tipos de gobernanzas con agentes que sí pretendan ejercer control territorial -pandillas- y con otros que intentan construir su propia territorialidad -Policía-, a través de ella.

En cuanto a las relaciones con pandillas, existe una investigación reciente en El Salvador (Incede, 2016) que aborda dos casos de municipios rurales donde las organizaciones comunitarias desarrollaron diferentes estrategias para enfrentar el problema de la inseguridad pandilleril:

Caso uno

El municipio de Jiquilisco, donde la población sufrió efectos de los grupos delictivos en cuanto a restricción de movilidad, desplazamiento forzado, afectación en la dinámica económica local, afectaciones psicológicas, pérdida de esperanza en el futuro de la comunidad y debilitamiento del tejido social y la organización comunitaria.

Allí la pandilla había logrado establecer control territorial y, como resultado, los habitantes desarrollaron las siguientes estrategias de relación: resistencia tardía,

⁶⁸ Sobre esto, siempre debe tenerse presente la perspectiva de las relaciones de poder, donde hay agentes externos como cooperantes o entidades de Gobierno que no escuchan o incorporan las necesidades de las comunidades, sino que realizan intervenciones para desarrollar sus propias agendas.

protección de jóvenes por parte de familias, desconfianza y poca colaboración entre sí, emigración interna y externa, aislamiento y reclusión familiar, búsqueda de refugio espiritual y colaboración con grupos delictivos.

Caso dos

Conformado por los municipios de Arambala, Perquín y San Fernando; enfrentaron presencia de grupos delictivos, pero de manera menos intensa que en el caso uno, demostrando las siguientes afectaciones: restricción de movilidad, inmigración de personas de otros territorios, disminución del turismo y afectación en la dinámica económica local.

Como resultado de ello, desarrollaron las siguientes respuestas y acciones: organización comunitaria para proteger el territorio, protección de los jóvenes por parte de familias y autoridades, coordinación con el Estado y autoridades y migración externa.

Analizando los dos casos, puede verse en ellos que la inseguridad provocada por las pandillas, expresada en intensidad del control territorial –más control en el caso uno-, puede permitir más o menos proactividad y cohesión social comunitaria. En un caso se adoptaron respuestas individuales, y en el otro, respuestas organizadas, lo cual expresa diversos grados de fortaleza de la organización comunitaria. En general, la relación entre comunidades organizadas y pandillas se articuló sobre la base objetiva de la inseguridad.

Martínez Ortega (2016) identifica a dicha situación que enfrentan las comunidades organizadas como un recorrido por una cuerda floja, donde deben convivir con organizaciones delictivas con poder, asentadas permanentemente en el territorio, a la vez que desarrollar agendas de desarrollo comunitario que pueden interpretarse como amenazas. Aquí, la gobernanza no puede establecerse solamente en clave de resistencia o colaboración, sino también en alternativas de coexistencia y de diálogo.

Un estudio reciente en El Salvador (Córdova et al., 2016) comparó comunidades con alta y baja percepción de inseguridad, y cómo se expresa en ellas la cohesión social y el control informal en forma de eficacia colectiva. Allí los hallazgos son coincidentes con la teoría de la desorganización social en cuanto a que en los lugares donde se percibe menos inseguridad, los vecinos tienen redes sociales más fuertes y eficaces. Aunque debe advertirse que el estudio se aproximó principalmente a las redes primarias -respuestas individuales/privadas- y no a las secundarias; sin embargo, lo anterior evidencia que el factor inseguridad puede

inhibir el desarrollo de redes sociales y su potencialidad de control y eficacia colectiva.

Aunado a ello, el rol político de las directivas comunitarias se complica si aparece en el mapa de actores la Policía, en este caso, la figura de la cuerda floja adquiere más significado. Si las directivas asumen su papel de estructura corporativa representante de la comunidad, es inevitable que se establezcan relaciones con ambos agentes a la vez -pandillas y Policía-, o al menos, que definan una estrategia para establecer relaciones que no les generen problemas.

El riesgo es que se enfrentan a dos agentes que hacen uso de la fuerza y ambos constituyen amenazas a su seguridad. Comparativamente, los dos actores presentan ventajas de poder duro sobre las directivas comunitarias.

En ese caso, las fortalezas de las directivas comunitarias juegan un papel importante, pues a diferencia de los agentes mencionados, pueden gozar de más legitimidad local, capacidad de movilización y eficacia, aspectos que son requeridos para cualquier ejercicio de poder. Así, podrían desarrollar relaciones de gobernanza salvaguardando sus intereses personales, familiares y sociales comunitarios, en tanto que puedan mantener dominio de sus fortalezas.

El ejercicio de gobierno en tales escenarios resulta en un juego que puede ser peligroso y, por ello, se sopesan diversas prioridades: desde el plano individual visceral, hasta el plano de la colectividad y los valores. Aquí resulta de especial utilidad recordar los elementos que conforman la identidad personal y social resueltos en el plano de la reflexividad humana (Archer, 2000): las personas valorarían internamente sus intereses personales, familiares, los roles asignados, la inseguridad y su proyecto de desarrollo; por eso las respuestas comunitarias en esos entornos no son homogéneas.

En cuanto a las relaciones con la Policía, Steve Herbert (2006) considera que hay al menos tres variantes a considerar sobre cómo la Policía construye gobernanza con las comunidades: la primera, es una **concepción subordinada de la Policía hacia la población**, donde la Policía debería priorizar demandas del público por principio democrático; la segunda, parte de una **visión separada de la Policía y la comunidad**, donde la Policía debería mantener distancia y autonomía de los *inputs* de la comunidad para evitar colectivismos, ganando neutralidad y protegiendo su criterio profesional como agente de autoridad; finalmente, la tercera variante, parte de una **visión generativa de la Policía hacia la comunidad**, donde la primera se propone construir comunidad por medio de su rol conservador de la moral y la legalidad.

En realidad, Herbert (2006) considera que tales variantes se traslapan en prácticas cotidianas y son frecuentes en programas proactivos donde se direcciona a la Policía para desarrollar acciones dirigidas a establecer relaciones de cooperación diversa con colectivos de habitantes situados espacialmente.

Por otra parte, de acuerdo con una investigación de Torrente (1997), el significado de la palabra comunidad podría tener al menos cuatro variantes entre policías: a) el orden natural que la Policía asume y protege; b) un servicio hacia la población; c) participación de la población local en seguridad; y d) grupos de personas afectadas por un mismo problema. El término podría tener distintas variaciones cualitativas, desde considerarlo un objeto de acción o un grupo de sujetos activos, con el riesgo de idealizarlo o ideologizarlo.

Respecto de qué significa para la comunidad la Policía, deben recordarse los conceptos de legitimidad y confianza esbozados páginas atrás, de allí se colige que la población evalúa a la Policía no solo porque produzca resultados, sino por cómo los produce. No se trata solamente de que la población la reconozca como autoridad formal, sino que le tenga confianza en el plano interactivo.

En El Salvador, el último estudio de legitimidad y confianza en la PNC presentó datos que indicaban buenos niveles de aceptación de la Policía (Cruz, Aguilar y Vorobyeva, 2017), destacando un hallazgo relacionado al incremento de tales indicadores cuando en las comunidades había programas de Policía comunitaria, es decir, cuando se había logrado construir espacios de interacción y relaciones de confianza, incluso cuando la victimización general en esos entornos no había disminuido.⁶⁹

Como se ha dicho, no todas las organizaciones comunitarias estarían en la disposición de asumir un rol de gobierno en asuntos de seguridad comunitaria, aunque esto sea abordado solo desde la perspectiva de prevención social; tampoco todas las organizaciones tendrían la voluntad de coordinar acciones con la PNC, fundamentalmente por el riesgo que esto supone frente a las pandillas.

⁶⁹ Hay algunas variables que inciden de manera destacable sobre la opinión que la población tiene respecto de la Policía: si la persona ha sido victimizada, si habita en un lugar con mucha incidencia delictiva, el grupo etario al que pertenece, entre otros (Bergman y Flom, 2012). Asimismo, también la población puede tener opiniones intrínsecamente contradictorias acerca de la Policía, por ejemplo (Fondevila, 2009), culpar a la Policía del incremento de la criminalidad, pero exigir mayor presencia de policías como solución; requieren justicia procedimental a la vez que expresa actitudes punitivas.

A pesar de los programas proactivos, la Policía es susceptible de ocupar un rol externo formal para la comunidad, pero puede construir confianza por medio de la interacción bien gestionada; sobre esto último deben considerarse tres ideas fundamentales sobre las expectativas ciudadanas:

- a) Respecto a su área de especialidad –misión táctica dentro del sistema de justicia penal-, la ciudadanía espera que la Policía sea eficaz para combatir delitos y justa en su accionar, tanto en la parte procedimental como en la distribución social de sus acciones (Hough et al., 2013; Tyler, 2004).
- b) Como entidad política, las comunidades organizadas esperan que en las relaciones de gobierno la Policía les reconozca sus fortalezas y no los instrumentalice (López Ramírez, 2019b). En general, la ciudadanía espera que se le reconozca su capacidad de tomar decisiones y no solo de obedecer órdenes, asimismo, evalúan si la Policía les reconoce participación en las situaciones de interés y si sus insumos son incorporados (Tyler y Fagan, 2008); es decir, que la idea del control policial -unilateral- y del ejercicio de la autoridad policial debería ser compartida.
- c) En ambientes con presencia de pandillas, la ciudadanía espera que las relaciones con la Policía no supongan un riesgo para su seguridad personal ni la de sus familias (López Ramírez, 2019b).

Debe recordarse que, si la directiva comunitaria establece relaciones de poder con la Policía, la naturaleza de tal red comunidad-Policía contiene aspectos que marcan distancias, pero pueden ser gestionados adecuadamente, en este caso, por la Policía. Algunos de estos aspectos son involuntarios, pero otros son susceptibles de gestión (Enríquez, 2000).

En primer lugar, directiva comunitaria y Policía son dos entidades formalizadas que tienen roles asignados pero, aun así, hay significados sociales distintos acerca de la función que cada uno desempeña -la distinción entre nosotros y ellos está presente-; además, tienen distancia física entre sí porque la Policía no habita el territorio y es más bien visitante; también, tienen distancia económica sobre todo en comunidades muy excluidas. Sin embargo, la distancia psicológica sí puede ser gestionada si se logra generar confianza, legitimidad, se reconocen intereses, fortalezas y voluntades. Una red Policía-comunidad puede llegar a tener buena conectividad e intensidad de intercambios funcionales.⁷⁰

⁷⁰ Resulta interesante observar que tales distancias para la conectividad entre redes se expresan de manera distinta cuando se analiza la relación comunidad-pandillas.

A manera de cierre de esta sección, se recapitula lo abordado acerca de las prácticas de las comunidades organizadas: se asumió un concepto sociológico de comunidad basado en el análisis de redes sociales donde se revisaron los distintos tipos de redes y cómo emerge de allí el nivel de organización local en tanto entidad adecuada para analizar las respuestas políticas comunitarias en la construcción de seguridad.

Posteriormente, se definió a las directivas comunitarias como estructuras de poder de segundo orden que tienen la capacidad de distribuir recursos y direccionar comportamientos de manera más o menos eficaz, sobre todo mediante su capacidad de convocatoria, movilización y legitimidad, en tanto que ejercen roles de gobierno en asuntos del desarrollo local.

También, se analizaron los elementos de agencia presentes en el ejercicio de poder de las directivas comunitarias, lo cual vuelve dinámicas las posibles respuestas que pueden brindar en un escenario local complejo marcado por la lucha de dos agentes armados.

Todo lo anterior se cerró planteando las dificultades que supone para las directivas comunitarias establecer relaciones con las pandillas y la Policía, en un mapa asimétrico de fortalezas, donde, pese a no ser actores coactivos, las directivas pueden llegar a convertirse en entidades insoslayables; aquí, como se ha visto en las secciones anteriores, la quiescencia, la rebelión o la coexistencia son resultados posibles e itinerantes en las relaciones de poder.

Con todo lo recorrido en esta sección y las anteriores, se ha finalizado la construcción teórica de los tres agentes de poder y sus prácticas. Con ello se cierra este bloque teórico y se pasará a presentar el diseño metodológico de la investigación.

Capítulo III. Diseño metodológico

1. Objetivos y diseño metodológico

Tal como se ha expresado anteriormente, en esta investigación se demuestra que la idea del control policial unilateral sobre las pandillas en El Salvador es falaz, tal y como ha sido pretendida por el Estado salvadoreño en los últimos veinte años, que consiste en la reivindicación de la Policía como fuerza superior en los territorios para actuar punitivamente contra estas organizaciones, disminuir sus delitos y neutralizar su poder.

La Policía es una instancia cuya característica principal es el uso de la fuerza, pero tal fuerza y ejercicio del poder no ocurren sobre el vacío, sino que se desarrollan como un conjunto de interacciones que provocan respuestas autónomas, de tal forma que es lógico esperar consecuencias imprevistas, no deseadas y distintas a lo planeado en los intentos de control.

Esta investigación asume el siguiente punto medular: para entender cómo la Policía intenta obtener control sobre las pandillas, deben estudiarse las relaciones territoriales de poder que establece con otros agentes equivalentes en sus singularidades, estos son: las comunidades organizadas y las pandillas. Es por medio de esas relaciones que la Policía estructura sus acciones y, a la vez, cada uno logra, debido a la influencia de todos los involucrados, generar estrategias emergentes para gestionar el entorno.

Habida cuenta de la construcción empírica y teórica del objeto de estudio, se establecieron los siguientes objetivos de la investigación.

Objetivo general

Explicar la configuración de las relaciones territoriales de poder entre Policía, comunidades organizadas y pandillas en El Salvador.

Los **objetivos específicos** planteados fueron:

- a) Explicar la configuración de las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y poder de las pandillas en El Salvador, y la eficacia que estas prácticas pueden alcanzar.
- b) Explicar la configuración de las prácticas de las pandillas en el contexto de las relaciones territoriales de poder.

- c) Explicar la configuración de las prácticas de las comunidades organizadas en el contexto de las relaciones territoriales de poder.

El reto epistemológico asumido en esta tesis es el siguiente: explicar cómo se configuran tales relaciones territoriales de poder y, por medio de ellas, explicar cómo se configuran las prácticas policiales dirigidas a controlar el delito y el poder de las pandillas. En ese proceso se demuestra que la idea de control policial unilateral es falaz, sin embargo, también se presenta evidencia de qué es lo que realmente puede alcanzar la Policía -eficacia-, de acuerdo con los límites formales y prácticos ya mencionados.

La vía epistemológica utilizada para explicar la configuración de las relaciones de poder fue a través de mecanismos causales, siendo coherentes con lo planteado en la sección teórica. Tales mecanismos son construcciones analíticas resultantes de examinar el juego entre los niveles de análisis identificados en cada actor (metodología SAC), (Archer, 2015) y de las relaciones de poder establecidas entre ellos (interacciones, barreras e influencia) (Ekström y Danermark, 1991).

Los mecanismos son conformados por los aspectos constitutivos del fenómeno, a los cuales llegó el investigador mediante reducción de datos, más allá de las expresiones empíricas particulares. Son reconstrucciones sintéticas de la realidad. De tal forma que el imperativo cognitivo es llegar a esos elementos constitutivos que no se expresan directamente por las personas ni se observan directamente mediante sus acciones.

Para alcanzar lo anterior, se optó por un diseño metodológico cualitativo porque se apegaba a las expectativas del tipo de información que se pretendía obtener: descripción densa de contextos, profundización en aspectos intensivos de la realidad; además, porque se adecuaba al enfoque analítico propuesto por la metodología SAC y a la construcción de mecanismos.

De acuerdo con Anguera (1986), la metodología cualitativa puede ser entendida como:

(...) Una estrategia de investigación fundamentada en una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta o situación que garantice la máxima objetividad en la captación de la realidad, siempre compleja, y preserva la espontánea continuidad temporal que le es inherente, con el fin de que la correspondiente recogida sistemática de datos, categóricos por naturaleza, y con independencia de su orientación preferentemente idiográfica y procesual, posibilite un análisis (exploratorio,

de reducción de datos, de toma de decisiones, evaluativo, etc.) que dé lugar a la obtención de conocimiento válido con suficiente potencia explicativa, acorde, en cualquier caso, con el objetivo planteado y los descriptores e indicadores a los que se tuviera acceso. (p. 24)

Dentro del paradigma cualitativo, se adoptó la estrategia metodológica del estudio de casos comparativos, que puede ser definida como aquellos procesos donde, “el investigador selecciona un número de casos que en conjunto son expresión de lo que se quiere describir, con ello, se busca “comparar múltiples situaciones de diferentes interacciones que le permitan diferenciar la estructura que es común para el conjunto de casos” (Danermark, et al., 2016, p. 193).

En el fondo del razonamiento anterior hay un supuesto analítico: pueden capturarse dinámicas estables de la realidad al examinar expresiones diversas de cómo se manifiestan los fenómenos, fijando la atención en casos pertinentes por su valor analítico, siempre que el diseño metodológico se enfoque en aspectos susceptibles de comparación y que facilite el ejercicio de inferencias adecuadas.

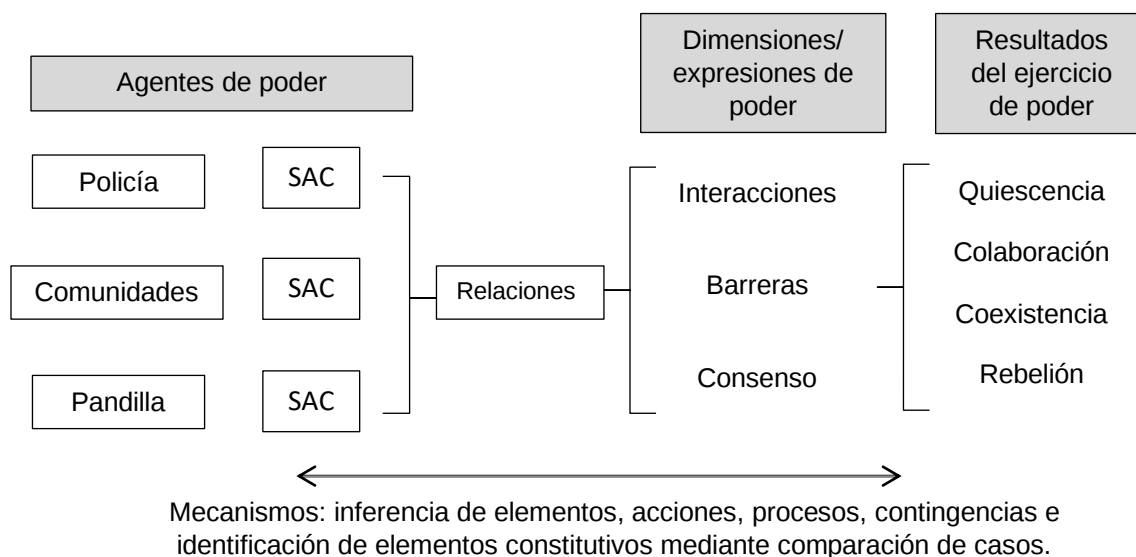
¿Cómo se capturaron los elementos constitutivos a partir de la comparación de casos? Por medio de un proceso inferencial donde se utilizó un mismo marco de análisis para los casos de estudio, posteriormente, se observaron las variaciones contextuales que cada caso ofrecía y se identificaron cuáles eran los elementos fuerza que desempeñaban un papel fundamental en dicha variación. Se discriminaron aspectos contingentes y se identificaron los aspectos necesarios. Más allá de determinar qué es lo que hace variar el objeto de estudio en una dirección particular, se identificaron cuáles son los componentes que tienen la fuerza para hacer variar el objeto de estudio en una variedad de direcciones (Danermark et al., 2016).

En otras palabras, se trató de un proceso de reducción de datos y transformación analítica de los mismos hacia la identificación de elementos constitutivos, con un enfoque dirigido a la construcción de mecanismos.

Vasilachis (2006) sostiene que el procedimiento analítico en los estudios de casos múltiples va más allá de encontrar semejanzas y diferencias entre ellos. Se trata de una comparación analítica que se dirige a los procesos que se encuentran a la base de los fenómenos.

Véase en la figura que sigue los componentes y dinámicas que se observaron para reconstruir los mecanismos causales.

Figura 9. Representación gráfica de la construcción de mecanismos explicativos



Fuente: Elaboración propia.

2. Casos de estudio seleccionados

En línea con el propósito descrito recientemente, la selección de casos requirió dos condiciones analíticas, las cuales se procuraron en esta investigación:

- a) **Comparabilidad:** condición que se logra por medio del uso de un modelo analítico estable para los casos a comparar, donde se hayan conceptualizados los segmentos de interés del problema (códigos y categorías) y ordenado los mismos en un marco coherente susceptible de capturar elementos comunes y variaciones. Más allá de una malla analítica inmutable, se requiere de una elaboración dinámica del objeto de estudio, que lo conciba en sus múltiples posibilidades.
- b) **Variabilidad:** condición que se logra identificando casos de estudio que, mediante un análisis preliminar, expresen variaciones de aspectos clave del modelo analítico, permitiendo observar cómo se manifiesta el fenómeno en contextos diversos y posibilitando la captura de aquellos aspectos que subyacen a sus manifestaciones empíricas.

Considerando lo anterior, en esta investigación se seleccionaron casos que cumplieran los siguientes criterios teóricos (Vasilachis, 2006) relacionados con el objeto de estudio:

- a) Donde existiera presencia territorial significativa de los tres agentes de interés. Entendida tal presencia, como lugares donde hubiera una base policial estable instalada dentro de la colonia, una directiva comunitaria reconocida y funcional y presencia reconocida e histórica de una de las principales pandillas de El Salvador (MS-13, 18-R y 18-S) –la misma pandilla para todos los casos-.⁷¹
- b) Que hubiera variación significativa entre las relaciones de poder en cada caso. Entendida la variación como una correlación de fuerzas distinta entre las fortalezas y debilidades de los tres agentes de poder.

Además, para la selección de los casos también se consideró la factibilidad del trabajo de campo en cuanto a la posibilidad de tener acceso a las fuentes, entendidas como las autorizaciones necesarias de los tres agentes para realizar la fase de recolección de datos.

Así, se seleccionaron dos casos de estudio, los cuales se denominaron: colonia A y colonia B, ambos ubicados en la capital del país, de naturaleza urbana, cuyos habitantes pueden clasificarse de clase trabajadora que laboran tanto en el sector formal como en el informal,⁷² con presencia histórica de la misma pandilla, con bases policiales en su interior y con directivas comunitarias funcionando que articulan diversas relaciones de gobernanza.

De manera genérica, puede afirmarse que en la colonia A, la pandilla tiene mejores condiciones para ejercer poder sobre la Policía y la comunidad organizada; mientras que en la colonia B, la Policía y la comunidad han logrado una mejor articulación para construir seguridad, la pandilla se encuentra en una fase de repliegue, aunque conserva territorialidad.

Ambos casos son paradigmáticos para distintos escenarios. Un escenario donde la pandilla ha prevalecido y ejerce control territorial como expresión extrema de su poder, y un segundo escenario donde la Policía y comunidad han logrado replegar

⁷¹ Se prefirió seleccionar territorios con presencia de la misma pandilla. Información publicada en diversos medios sugiere (Amaya y Martínez, 2015; Martínez d'Aubuisson, 2013) que las pandillas tienen diferencias internas en lo que respecta a sus liderazgos y relaciones con externos. En este aspecto no interesaba observar variación, sino constancia, considerando que las pandillas han sido caracterizadas como actores con poder estructural que tienen jerarquías y directrices organizativas. Adicionalmente, para gestionar el acceso a las entrevistas fue preferible contar con casos de estudio donde operara la misma pandilla.

⁷² Se comprenderá a la clase trabajadora como el grupo de personas económicamente activas que realizan la actividad productiva que les permite su reproducción socioeconómica utilizando fundamentalmente su fuerza de trabajo, siendo empleados o autoempleándose, en condiciones formales o informales.

a la pandilla, a la vez que la comunidad se ha empoderado como agente político. El primer escenario suele ser emblemático en barrios y colonias estigmatizadas de El Salvador, mientras el segundo ocurre mas bien de manera excepcional.

Véase en el cuadro que sigue a continuación, la descripción general de los dos casos de estudio seleccionados.

Cuadro 6. Descripción general de la situación de los tres agentes de poder en los dos casos de estudio

	Colonia A	Colonia B
Situación socioeconómica	Es una colonia que nació a principios del siglo XX como un asentamiento informal mediante usurpación de tierras en los contornos de un río. En la actualidad tiene aproximadamente 8500 habitantes. En 2010, el 50% de los hogares tenía precariedad en sus viviendas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso], et al., 2010b), y presenta actualmente densidad habitacional alta (5.6 personas por unidad habitacional). Su población ha trabajado históricamente en áreas precarizadas e informales (directivo Adesco, 20-01-2020; líder externo a Adesco, 9-03-2020; comunicación personal). Es una colonia estigmatizada, lo cual deviene de su historia en cuanto a la irregularidad de su asentamiento como comunidad marginal (i), por la zona urbana en la que se encuentra que contrasta con lugares de prosperidad económica (ii), y por el accionar histórico de una estructura pandilleril fuerte (iii). La colonia cuenta con servicios básicos: energía eléctrica, agua potable y alcantarillas; aunque no llegan homogéneamente a la totalidad de los habitantes. Posee algunos espacios públicos reducidos –una cancha de fútbol y una de baloncesto-, así como servicios educativos hasta bachillerato y de salud muy limitados.	Es una colonia de vivienda vertical conformada por edificios multifamiliares construidos por el Estado en la mitad del siglo XX, bajo el concepto de vivienda social mínima, destinada para la clase trabajadora. La composición socioeconómica de sus habitantes no ha variado desde su fundación (empleados y autoempleados formales e informales) (Líder externo a Adesco, comunicación personal, 9-03-2020), pero la actividad laboral de ellos se ha venido precarizando con el tiempo. En la actualidad tiene aproximadamente 6500 habitantes y se estima una densidad de 4.6 personas por unidad habitacional. Ha sido una colonia estigmatizada en las últimas décadas como un lugar con presencia y control de una pandilla. El contexto urbano en el que se ubica se ha deprimido en cuanto a prosperidad de la actividad productiva. Es un complejo urbano formal que cuenta con servicios básicos homogéneos para todos sus habitantes, espacios recreativos, servicios educativos hasta bachillerato y servicios de salud amplios.

	Colonia A	Colonia B
Situación de la organización	Existe una directiva comunitaria que no tiene carácter de Adesco legalizada, pero goza de reconocimiento del Gobierno municipal y de otros actores externos e internos en tanto representante e interlocutor político local. La pandilla asesinó a un líder comunitario hace una década. Desde entonces, la organización comunitaria se vio disminuida y se dificultó la colaboración con la Policía. Debido a esto, la pandilla se posicionó como un agente dominante que ejerce control territorial de manera intensiva y la directiva comunitaria se vio reducida a reivindicar una agenda de desarrollo que no le representara riesgos a su seguridad.	Hay una Adesco legalizada y funcional que goza de reconocimiento interno y externo como representante y entidad política para asuntos de desarrollo local. La Adesco ha desarrollado relaciones con la Policía sin interferencia aparente de la pandilla para impedirse. Además, existe una asociación juvenil legalizada que realiza actividades de prevención social con jóvenes. El tejido social de la comunidad para gestionar aspectos de su desarrollo resulta ser funcional, con autonomía aparente y ha demostrado eficacia en muchos aspectos.
Situación de la pandilla	Hay una estructura local que tiene dos características importantes: goza de estima dentro de la pandilla nacional ya que ha sido cuna de algunos dirigentes pandilleros nacionales importantes (i) y ha logrado acumular poder debido al tipo de actividad ilegal que realizan relacionada con la ubicación de la colonia en un área de prosperidad económica de la capital (ii). De acuerdo con información policial de inteligencia y de la FGR, se trata de una estructura fuerte por su poder económico, que ha convertido a la colonia en un lugar muy resguardado por los intereses que gestionan desde allí. Para habitantes y externos, la colonia se considera un lugar histórico bajo control de la pandilla.	Hay una estructura local que ha tenido periodos de mucho control sobre la comunidad, consolidando una imagen de la colonia como territorio bajo su dominio. La pandilla no parece haber intervenido intensivamente sobre la organización comunitaria y ha prevalecido una estrategia de coexistencia para el manejo de las relaciones de poder. La estructura local también ha sido cuna de líderes nacionales y desarrolla actividades delictivas relacionadas con la extorsión y tráfico de drogas (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019). Forma parte de un corredor territorial donde se ubican otras colonias que están bajo el control de la misma pandilla, de modo que la estructura local se ve fortalecida por esta situación contextual. De manera paulatina, desde hace aproximadamente una década, la visibilidad y accionar de la pandilla ha disminuido debido al accionar represivo y preventivo de la PNC.

	Colonia A	Colonia B
Situación de la Policía	Existe un puesto policial fijo dentro de la colonia que aloja a una patrulla conformada por policías y miembros de la Fuerza Armada, cuya misión consiste en mantener presencia policial disuasiva acompañada de actividades represivas-proactivas. Anteriormente, hasta junio de 2019, hubo otra patrulla policial que desarrolló trabajo preventivo-proactivo, cuya misión era romper el cierre social comunitario que prevalece en la colonia, pero la patrulla fue retirada sin haber logrado este objetivo. También hay un grupo de policías asignados de manera exclusiva a desarrollar trabajo de prevención social con jóvenes en el centro escolar. Estos no tienen vinculación directa con el trabajo de seguridad territorial. En términos generales, la Policía se enfrenta a un cierre social comunitario que no ha logrado desmontar a pesar del personal que allí se encuentra destacado.	Existe un puesto policial fijo desde hace una década aproximadamente, instalado bajo el concepto de Policía comunitaria, cuyo personal desarrolla actividades proactivas de naturaleza preventiva y represiva. Ellos no cuentan con el apoyo permanente de más personal policial asignado a la colonia. Desde que la base se instaló, el trabajo policial ha logrado abrir brecha en el cierre social comunitario y actualmente mantiene relaciones de coordinación estables con la Adesco para trabajo policial preventivo; asimismo, la PNC ha realizado acciones de investigación -represivas- e inteligencia que han disminuido las fortalezas organizativas de la pandilla en la colonia. Puede afirmarse que la dualidad prevención/represión es muy visible en este caso de estudio.

Fuente: Elaboración propia.

Ambos casos fueron seleccionados por su pertinencia analítica en el carácter de ser considerados paradigmáticos, ellos son comparables por sus aspectos comunes, pero también presentan variación. Esta variación hace suponer que allí se encuentran diversas configuraciones de poder sobre el mismo fenómeno conformado por los tres agentes de interés.

3. Técnicas de recolección de datos, procesamiento y análisis

A continuación, se presenta el detalle de las técnicas de recolección de datos, el procesamiento y análisis, así como los parámetros éticos seguidos con las fuentes humanas y el uso de la información.

En ambos casos de estudio se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: revisión documental y entrevistas semiestructuradas -individuales y grupales-. La primera se dirigió a recoger la dimensión extensiva del objeto de estudio, entendida como el conjunto de datos sobre las prácticas agregadas de los agentes, el comportamiento colectivo de las organizaciones y sus directrices. Dicho en otras palabras, lo extensivo se refiere a las dimensiones estructural sistémica y

organizativa del objeto de estudio, expresadas principalmente como recurrencias en las prácticas (Danermark et al., 2016).

Para la revisión documental se solicitaron datos a la Oficina de Acceso a la Información Pública de la PNC sobre las actividades que realizan los policías destacados en las dos colonias, utilizando las categorías sugeridas por López Ramírez (2021), a fin de obtener información sobre cuatro actividades policiales: preventivas-proactivas, preventivas-reactivas, represivas-proactivas y represivas-reactivas. Adicionalmente, se revisaron informes, planes, programas y proyectos de la PNC y del MJSP.

También, se revisaron informes de organizaciones de la sociedad civil sobre el accionar de pandillas, derechos humanos, organización comunitaria y violencia en los territorios a los que pertenecen los dos casos de estudio. Esto sirvió para tener datos de contexto y sobre las prácticas de las comunidades organizadas y las pandillas.

La segunda técnica -entrevistas semiestructuradas- se dirigió a recoger datos de la dimensión intensiva del objeto de estudio, entendida como (Danermark et al., 2016): significados, experiencias y visiones desde la perspectiva directa de los actores, acerca de sus prácticas como individuos, de las prácticas de otros y de sus organizaciones.

Se realizaron 36 entrevistas semiestructuradas a 48 personas,⁷³ de las cuales puede verse el detalle en el cuadro que sigue a continuación:

Cuadro 7. Entrevistas realizadas en la investigación

Entrevistas	Cantidad	Cantidad de participantes
Entrevistas a policías de seguridad pública colonia A	10	10
Entrevistas a policías de seguridad pública colonia B	10	10
Entrevistas con policías de otras áreas no asentadas territorialmente en los casos de estudio (inteligencia y unidad de reacción táctica)	4	4
Entrevistas con entidades de Gobierno, ministerio público (FGR), IGSP, Prepaz y Gobierno municipal	4	6
Entrevistas con líderes comunitarios	6	14
Entrevistas con expandilleros	2	4

⁷³ Como algunas entrevistas fueron grupales, eso explica porqué en algunos encuentros se entrevistó a más de una persona.

Entrevistas	Cantidad	Cantidad de participantes
Total	36	48

Fuente: Elaboración propia.

Como se habrá advertido, la muestra de entrevistados no fue probabilística. La mayor cantidad de entrevistas se realizó a policías, cubriendo la totalidad del personal destacado en ambas bases territoriales.⁷⁴

Debe recordarse que la recolección de datos primarios y secundarios suele tener complejidades especiales en las investigaciones que se revisten de características criminológicas. Especialmente, en cuanto a la factibilidad de obtener las autorizaciones, la desconfianza y la exposición en situaciones de inseguridad.⁷⁵

Así, la gestión de las entrevistas estuvo inmersa en esas dificultades inherentes, no sin sacrificar el plan original que planteaba mayor cantidad de personas entrevistadas;⁷⁶ sin embargo, los datos obtenidos sobre pandilleros y comunidades fueron suficientes al grado de alcanzar saturación de información en el procesamiento, debido a la pertinencia discursiva de los informantes.

Cuadro 8. Criterios para la selección de personas entrevistadas

Agente de poder	Criterios de muestreo
Policía	▪ Todos los oficiales de policía territorial destacados en los casos de estudio. ▪ Policías de áreas de interés no territoriales (inteligencia, intervención táctica) -saturación de información-
Pandilla	▪ Expandilleros vinculados a los territorios de interés que aceptaron participar. ▪ Saturación de información.
Comunidades organizadas	▪ Representantes delegados por las directivas comunitarias. ▪ Líderes externos a las Directivas comunitarias y sociedad civil - saturación de información-

⁷⁴ Esta situación se debió a las siguientes razones: a) el foco de interés principal en la investigación son las prácticas policiales; b) la gestión de entrevistas fue más viable con este agente que con otros. Ver detalle específico de las entrevistas por caso de estudio en anexos.

⁷⁵ En El Salvador existe el antecedente lamentable de un investigador periodístico que fue asesinado por la misma pandilla de quien realizó una película documental. Por otra parte, Bayley (2010, pp. 33-34) expone las dificultades para el caso de las investigaciones en los cuerpos de seguridad.

⁷⁶ Se realizó un ajuste en las entrevistas a pandilleros. El planteamiento original era entrevistar a pandilleros activos, pero esto no fue posible. Únicamente se pudo acceder a expandilleros con vinculación a los territorios de estudio y la organización pandilleril de interés.

Agente de poder	Criterios de muestreo
Entidades de Gobierno no policiales	▪ Jefaturas vinculadas a los territorios de interés (Alcaldía Municipal, Ministerio de Justicia [Prepaz], FGR e IGSP).

Fuente: Elaboración propia.

La cobertura de entrevistas en cada uno de los tres agentes de poder permitió hacer un ejercicio de triangulación de fuentes con relación a las mismas categorías de análisis, con el objetivo de recoger las diversas perspectivas de los protagonistas, comparando la validez de la información desde diferentes ángulos.

Otro elemento que aporta a la fiabilidad de la información, en cuanto a su consistencia temporal, se refiere a la recolección de datos en dos momentos diferentes, sobre todo con la Policía. Se realizaron dos etapas de recolección: la primera entre los meses de noviembre de 2018 y febrero de 2019, y la segunda entre octubre de 2019 y marzo de 2020.

Hay dos razones que explican esta situación, la primera se debe a la factibilidad del investigador para realizar la recolección de datos, mientras que la segunda es de tipo estratégico y coincide con la situación política que vivió El Salvador entre estos periodos. Como se sabe, en junio de 2019 entró un nuevo Gobierno en el Órgano Ejecutivo y con ello cambiaron los planes de seguridad que implicaron nuevos direccionamientos a la Policía.

De este modo, se hizo recolección de datos en las mismas unidades de Policía destacadas en el territorio durante la vigencia de dos planes de seguridad. Esto último ofrece una perspectiva valiosa para la construcción de contextos y factores internos del plano estructural de la Policía. Lo cual será destacado oportunamente.

En total, las 36 entrevistas tuvieron una duración promedio de 57 minutos. No todas pudieron ser capturadas en audio, pero, tanto los apuntes como las transcripciones factibles, fueron procesadas mediante el mismo procedimiento.

Las dos técnicas de recolección de datos utilizadas corresponden a la tradición metodológica cualitativa. No obstante, en la revisión documental se obtuvieron datos cuantitativos también, ellos fueron tratados mediante procesos cualitativos.

En cuanto al procesamiento, se utilizó un procedimiento extendido en la metodología cualitativa, que si bien algunas escuelas específicas le otorgan sentido de pertenencia (como la fenomenología o la teoría fundamentada, etc.) no se

considera exclusivo de alguna de ellas en particular. Se trata de la codificación y categorización, procesos mediante los cuales se ordenan los datos siguiendo marcos analíticos para extraer de ellos las inferencias necesarias en los niveles de análisis adecuados. Este procedimiento cualitativo genérico, presenta las siguientes características:

Metodológicamente, los datos cualitativos deben ofrecer profundidad y detalle, y emergen de una descripción y registros cuidadosos (Patton, 1980), aunque su contenido es variable y su análisis difícil debido a la nula estandarización de las respuestas y su compleja sistematización. El papel fundamental lo juega el proceso de categorización (Lofland, 1971), ya que no se puede esperar a una adecuada “captación de la realidad en sus propios términos” sino se logra elaborar las categorías que la hacen explicable y dan coherencia al flujo de eventos y/o conductas necesariamente contextualizadas (...) la tarea de un metodólogo cualitativo es la de suministrar un marco dentro del cual los sujetos respondan de forma que se representen fielmente sus puntos de vista respecto al mundo y su existencia. (Anguera, 1986, pp. 24-25)

Dicho en otras palabras, la codificación es un primer nivel de sistematización de datos y la categorización es un nivel de orden más abstracto. Ambos conducen a un proceso de reducción de datos y logran atender simultáneamente la realidad empírica y la adecuación teórica. Son secuencias de unidades discretas, clasificadas por el nivel de abstracción deseado.

Los sistemas de códigos y categorías deben responder específicamente a la dinámica de la realidad social; pero, esta no se amolda necesariamente a presupuesto teóricos. Por eso es adecuado definir un primer nivel de códigos y categorías prefijados, permitiendo un segundo grupo emergente que capture dinámicas no previstas.

Así, se elaboraron 89 códigos prefijados y se identificaron 33 códigos emergentes que no estaban contemplados, los cuales fueron incorporados como elementos complementarios al modelo analítico. En total, se realizaron cuatro ejercicios de reducción de datos, cada uno más intensivo, hasta llegar a producir información sintética acerca de los elementos constitutivos de las relaciones de poder.

Véase en el próximo cuadro el sistema de códigos y categorías utilizado en el procesamiento y análisis de datos, lo cual expresa, además, el anclaje del diseño metodológico con el marco de análisis teórico expuesto por cada agente en los capítulos anteriores.

Vista la construcción teórica del objeto de estudio en los capítulos precedentes, en la investigación se definieron tres niveles de análisis básicos:

En un primer nivel de análisis se encuentran las características particulares de cada agente (a nivel estructural, cultural y de agencia) y las prácticas predominantes que cada uno desarrolla en los casos de estudio. Ahí fue posible identificar las interacciones de poder en el plano cara a cara (i), en la construcción de barreras para la acción (ii) y en la generación de consenso/influencia (iii) (Ekström y Danermark, 1991).

En un segundo nivel, se identificaron las estrategias de los agentes para gestionar las relaciones de poder en cada caso de estudio, donde ponen en juego los elementos recién señalados. Las estrategias de poder sistematizan las prácticas predominantes de cada agente.

En un tercer nivel de análisis, se compararon las estrategias de cada uno en los dos casos, para identificar aquellos elementos que les subyacen, más allá de sus expresiones particulares en cada caso.

En resumen, se realizó un ejercicio analítico para caracterizar inicialmente las entidades intervinientes, sus condiciones estructurales, visiones culturales, agencia y las relaciones de poder que establecen, luego, se identificaron las estrategias que los agentes utilizan para enfrentar el entorno. Posteriormente, mediante la comparación de estrategias en los dos casos, fue posible separar lo contingente y lo necesario de tales relaciones.⁷⁷

Danermark et al. (2016, p. 180) denomina a este proceso analítico ‘retroducción’, que se identifica como un tipo de inferencia utilizada para arribar a lo característico y constitutivo del objeto de estudio, a sus estructuras internas. A su vez, la retroducción se acompaña aquí de otro proceso inferencial, llamado ‘abducción’, el cual consiste en recontextualizar al objetivo de estudio sometiéndolo a diversos contextos o teorías. Ambas inferencias permiten comprender cómo los elementos constitutivos se configuran en el marco de dinámicas que pueden variar según los contextos particulares o, dicho de otra manera, cómo las dinámicas particulares muestran cuáles son los elementos constitutivos o sustanciales al fenómeno, diferenciándolos de los que son secundarios o no sustanciales.

⁷⁷ A lo largo de este documento se hace uso de los términos: elementos necesarios, elementos constitutivos y elementos subyacentes. En todos los casos se usan como sinónimos y así deberá entenderse su significado. Epistemológicamente, tales elementos en su conjunto y en su dinámica conforman los mecanismos explicativos.

De manera sintética, el proceso analítico -en sentido práctico- de esta tesis queda planteado en los siguientes pasos:

- a) Utilización de un mismo sistema de **códigos y categorías** para los dos casos de estudio.
- b) Identificación de las **prácticas predominantes** por cada agente en los casos de estudio.
- c) Sistematización de las **estrategias de cada agente** para gestionar las relaciones territoriales de poder en los casos de estudio.
- d) Inferencia de los **elementos necesarios** que les permiten a los agentes ejercer/gestionar relaciones territoriales de poder. Los elementos necesarios conforman en su conjunto a los **mecanismos explicativos**.

**Cuadro 9. Dimensiones de análisis utilizadas en la investigación
(códigos y categorías)**

Policía*	Comunidad	Pandilla
Estructura	Estructura	Estructura
<i>Direccionamientos organizativos e institucionales</i>	<i>Organización comunitaria</i>	<i>Organización pandillera</i>
<i>Organización policial</i>	Redes de funcionamiento	Membresía
Encuadramientos	Recursos que administran	Recursos materiales y financieros
Recursos disponibles	Liderazgo	Jerarquía y roles
Gestión operativa	Legitimidad	Normativa interna
Instrucciones operativas de seguridad pública	Cultura	Control informal de sus miembros
Desviaciones	Visión de la Policía	Discrecionalidad
Relaciones seguridad pública-inteligencia	Visión de la pandilla	Cultura
Relaciones seguridad pública-investigaciones	Misión percibida de junta directiva	Misión percibida
Relaciones entre estamentos (jerarquías) policiales	Agencia	Visión de la comunidad
<i>Profesión policial</i>	Autoimagen de junta directiva	Visión de la Policía
Condición policial	Autonomía	Imagen de la pandilla de pertenencia y de las otras pandillas
Selección (discrecionalidad)	Versatilidad	Agencia
Cotidianidad del trabajo (rutinas)	Intereses personales y grupales	Identidad social
Cultura	Perfiles de los informantes y de la comunidad	Intereses personales
Misión policial	Perfil personal	Perfiles de los informantes y la estructura
Relaciones policía-comunidad	Sentido de comunidad	Perfil personal
Concepción de la autoridad	Historia de la organización comunitaria	Historia de la estructura pandillera en la comunidad
Concepción de la ley	Perfil socioeconómico de la comunidad	Ejercicio de la violencia
Referente legítimo (Estado, crimen, comunidad)	Contexto de seguridad e inseguridad	Violencia social
Burocracia y antiburocracia	Riesgo de participar en junta directiva	Violencia económica
Visiones de la pandilla	Miedo al delito en el territorio	Relaciones sociales con otros actores
Visiones de la comunidad	Relaciones sociales con otros actores	<i>Comunidad</i>
Agencia	<i>Policía</i>	Redes de intercambio
Intereses materiales	Legitimidad y confianza	Legitimidad asumida

Policía*	Comunidad	Pandilla
Intereses corporativos	<i>Pandilla</i>	<i>Policía</i>
Intereses profesionales	Redes familiares y de intercambio	Victimización
Perfiles de informantes	Relaciones de gobernanza	Desviaciones
Perfil personal	Relaciones de gobernanza con la Policía	Legitimidad
Perfil profesional	Relaciones de gobernanza con la pandilla	Dimensiones de poder
Dimensiones de poder	Relaciones de gobernanza con sus representados	Poder interactivo
Poder uso de la fuerza	Dimensiones de poder	Poder consenso e influencia
Poder consenso e influencia	Convocatoria y movilización	Poder límites y barreras
Poder límites y barreras	Poder consenso e influencia	
Relaciones de gobernanza con comunidad	Poder límites y barreras	
Poder territorialización	Eficacia colectiva	
Prácticas policiales		
Actividades preventivas-proactivas		
Actividades preventivas-reactivas		
Actividades represivas-proactivas		
Actividades represivas-reactivas		

* La recolección de datos con las entidades estatales no policiales también se guió por el sistema de códigos y categorías relacionadas con la Policía.

Fuente: Elaboración propia.

Además, en este apartado también se exponen los parámetros éticos seguidos para la realización de las entrevistas. Aspectos que se garantizaron con los informantes en todas las fases de la investigación.

- a) Realización de entrevistas. Las cuales fueron pactadas de manera voluntaria –aun cuando mediaron convocatorias institucionales- mediante consentimiento informado donde se brindaron todos los datos de la investigación y se solicitó autorización para capturar la entrevista en audio, sometiéndose a la decisión informada del entrevistado.
- b) Resguardo de datos personales. Todas las entrevistas fueron realizadas en condición de anonimato y mediante codificación de informantes para su divulgación en este informe.
- c) Resguardo de información. La cual solo se ha utilizado para los efectos de esta investigación sin que el investigador la comparta con nadie más o haga un uso distinto al de responder a los objetivos de este estudio. Su divulgación se ha hecho mediante este informe de resultados ajustado para versión pública. Esto garantizó confianza y el resguardo a la seguridad de los informantes, considerando la información comprometedoras que se recolectó de parte de los tres agentes de poder.
- d) Anonimato de la localidad. Los casos de estudio se presentan de manera codificada como colonia A y colonia B, con el objetivo de no revelar información que pudiera poner en riesgo a los informantes.
- e) Comportamiento del investigador. En la recolección de datos, el comportamiento estuvo regido por discreción comunicativa y estricto apego a los objetivos del estudio, asimismo, hubo respeto a la diversidad de opiniones sobre el fenómeno y no valoración sobre las perspectivas de los informantes. Esto también normó el procesamiento y análisis de datos, evitando la manipulación deliberada de los mismos para hacerlos coincidir con los supuestos analíticos del estudio. Como se verificará en los siguientes capítulos, el detalle de las relaciones de poder es muy minucioso con el objetivo de transparentar su manifestación en los casos de estudio.

4. Limitaciones de la investigación

Finalmente, para cerrar el capítulo metodológico, se expondrán las limitaciones de la presente investigación. En primer lugar, se recapitularán las dificultades prácticas, es decir, los problemas que surgieron en la recolección de datos y cómo esto afectó el trabajo de campo. Posteriormente, se expondrán las consecuencias epistemológicas que lo anterior conllevó para la presentación de los resultados y la construcción de los mecanismos explicativos. Derivado de lo anterior, se discutirán los elementos de validez y confiabilidad de la investigación.

La principal limitación práctica de la investigación fue el acceso a los tres agentes de poder identificados. Como se ha visto, se tuvo mejor acceso a la Policía que a los otros dos actores, esto se debe en parte, a que el autor de la investigación laboró en la academia de Policía en El Salvador y conocía personas en la institución que facilitaron el acceso a estos informantes.

No obstante, se alcanzó saturación de datos con la Policía, se optó por cubrir a la totalidad de los policías en los dos casos de estudio en dos momentos temporales distintos. Es decir, se aprovechó la ventaja práctica. De tal forma que la cobertura de este agente corporativo resultó más amplia. Vale aclarar, que esto no supuso un problema ni un sesgo porque el objeto de estudio de la investigación estaba centrado en las prácticas policiales.

Sin embargo, la vinculación del autor con la academia de Policía también planteó una desventaja para acceder al resto de agentes, pues este antecedente podía generar desconfianza en ellos, aunque, al momento de realizar las entrevistas el autor ya no laboraba en esa institución. Para prevenir confusiones, se buscaron canales de acceso no policiales en la gestión de las entrevistas con las directivas comunitarias y expandilleros, evitando que se vinculara la investigación a un objetivo institucional de la Policía.

Pero, al no existir relaciones previas con estos agentes, solo se recolectaron datos con las personas que fueron delegadas luego de realizar las gestiones de contacto. Esto limitó las posibilidades de ampliar la cantidad de entrevistas; sin embargo, se alcanzó saturación de datos en ambos casos.

Como puede observarse, la amplitud en la realización de entrevistas dependió de las autorizaciones por parte de los tres agentes, lo cual estuvo mediado por los contactos previos del autor. En resumen, las autorizaciones fueron la principal limitación práctica que afectó la metodología de investigación.

En el futuro, otras investigaciones deberían contar con mejores posibilidades de capital social en los tres agentes, lo cual se facilitaría con equipos de trabajo más grandes y diversos.

En la Policía es prácticamente imposible realizar un trabajo de campo como el que aquí se presenta sin contar con los permisos institucionales que lo avalen. Con las directivas comunitarias también es posible alcanzar las autorizaciones siempre que se sea transparente en los propósitos y respetuoso de las condiciones que ellos decidan.

Con las pandillas la situación es diferente porque no es fácil acceder a pandilleros activos debido a su vinculación con estructuras cerradas. Las alternativas para el trabajo de campo con este agente, eran no realizarlo o entrevistar a expandilleros - quienes tienen vínculos con organizaciones de prevención terciaria-. De tal forma, se optó por entrevistar a expandilleros. Sin embargo, la desconfianza de estos informantes fue muy alta y el investigador tuvo que invertir bastante tiempo en generar *rapport* para lograr las entrevistas. El proceso de entrevistas con estos agentes fue más largo que con el resto, no obstante, las entrevistas fueron muy provechosas por la pertinencia discursiva de los informantes.

Si bien se recolectaron más datos sobre la Policía, esto no implicó una sobre presentación del punto de vista policial en la configuración de las relaciones territoriales de poder, lo cual el autor cuidó en el procesamiento de datos y en las inferencias realizadas para construir los mecanismos explicativos.

Sin embargo, el lector advertirá que las secciones donde se describe el accionar policial son más largas que las secciones dedicadas al resto de agentes, esto solo se debe al propósito de exponer con detalle las dinámicas encontradas de acuerdo con la disponibilidad de información. En la descripción de resultados, sí se advierte esta diferencia, pero en las conclusiones el manejo fue más equilibrado porque allí no se dio valor a las narraciones por la cantidad de informantes que las sostuvieran, sino que se realizaron inferencias luego de contrastar datos de los tres agentes.

Los resultados de la investigación son presentados en los dos capítulos siguientes y fueron ordenados de acuerdo con las prácticas predominantes en cada caso de estudio. De esta manera, se describen las dinámicas que configuran el escenario general de cada caso y el papel que cada agente representa en él.

El ejercicio analítico habilitó identificar los elementos constitutivos de los tres agentes en las dinámicas de poder en las que participaban. Allí se han identificado los elementos clave que hacen que cada agente logre articular estrategias para gestionar las relaciones de poder reivindicando sus intereses, con diversas posibilidades de resultados.

A pesar de las consideraciones analíticas descritas, se reconoce como una limitación práctica la menor recolección de datos en las comunidades organizadas y en expandilleros. Probablemente, otras investigaciones podrían ampliar este aspecto en el futuro.

No obstante, como fortalezas de esta investigación, se exponen algunas condiciones que aportan validez y confiabilidad a los resultados. En primer lugar, la selección de los casos estuvo guiada por el carácter paradigmático de las colonias en cuanto a las relaciones de poder estudiadas. Este elemento aporta validez

teórica a los resultados (Anguera, 1986), pues se seleccionaron casos representativos del objeto de estudio que fueron descompuestos analíticamente en sus dimensiones, para cerciorarse de su pertinencia (Corbetta, 2007).

En segundo lugar, la construcción del objeto de estudio suponía la recolección de datos en tres agentes de interés, lo cual equivale a realizar triangulación de fuentes de manera sincrónica. Más allá de la cantidad de informantes en uno u otro agente, la validez de sus narrativas quedó determinada porque los relatos se corroboraron en la dinámica descrita por el conjunto de agentes.

En tercer lugar, se realizó recolección de datos en dos momentos temporales diferentes, lo cual aporta a la confiabilidad de los resultados al exponer su consistencia en diversos momentos políticos del país, es decir, que los mecanismos explicativos no corresponden a las circunstancias que intervinieron en la recolección.

En cuarto lugar, la ejecución de dos técnicas de recolección de datos: revisión documental y entrevistas, utilizando los mismos códigos y categorías de análisis, también supone un ejercicio de triangulación dirigido a dotar de validez instrumental la investigación (Anguera, 1986).

En investigación cualitativa los instrumentos de recolección de datos no aspiran a la estandarización, precisamente porque buscan la intensidad y no la homogenización de respuestas; sin embargo, diversas formas de triangulación aportan validez y confiabilidad a los resultados (Anguera, 1986). En palabras de Vasilachis (2006): “La construcción de validez en los diseños de estudios de casos se fundamenta en diferentes instancias de triangulación” (p. 233).

Adicionalmente, al tratarse de una investigación basada en estudio comparativo de casos, también es factible la generalización de los resultados, un tipo de generalización que Danermark et al. (2016) denomina ‘generalización analítica’. No se trata de una generalización estadística, sino de recontextualización de los hallazgos aquí expuestos, los cuales podrían ser retomados por el valor sintético que se les ha dotado en calidad de malla analítica de las relaciones territoriales de poder.

Las conclusiones no proveen conocimiento exclusivo sobre los casos de estudio, sino información sobre el objetivo de estudio basado en los casos paradigmáticos comparados, conocimiento susceptible de ser aplicado en casos similares, sin que ello excluya el contraste de rigor en nuevos escenarios.

De acuerdo con Vasilachis (2006), la posibilidad de generalizar resultados en estudios caso reside en los procedimientos analíticos utilizados, bajo determinadas

condiciones conceptuales y empíricas que aquí se han hecho transparentes. La validez de la generalización no se evalúa por la cantidad de casos ni la cantidad de informantes, sino por las características y posibilidades que estos brindan.

Capítulo IV. Gestión del poder donde la pandilla controla

En los siguientes capítulos se describen minuciosamente las relaciones de poder en cada caso analizado. Se plantea el escenario general de cada caso de estudio a partir de las prácticas predominantes de cada agente.

De acuerdo con la conceptualización del objeto de estudio, deben abordarse las tres dimensiones sociológicas de cada uno de los agentes: estructura, cultura y agencia; así como el plano interactivo de sus tres dimensiones de poder: toma de decisiones, construcción de barreras y generación de influencia y consenso.

La exposición de hallazgos se realizará a partir de la dinámica relacional que presentan los agentes entre sí, no se expondrán las dimensiones de manera separada, pues dicha opción habría limitado presentar las dinámicas en su riqueza contextual, que es una de las potencialidades ofrecidas por la metodología cualitativa, además, así se facilita más adelante la construcción de mecanismos explicativos donde debe valorarse el contexto y lo subyacente, para separar analíticamente los elementos constitutivos del objeto de estudio.

Primero se plantearán los hallazgos de las relaciones de poder para el caso de estudio A, luego se pasará al caso de estudio B y, posteriormente en el Capítulo VI, se sistematizarán los mecanismos de poder como resultado de haber analizado ambos casos.

1. Presentación del caso de estudio y aspectos de interés

La colonia A es un asentamiento urbano de origen informal ubicado en el municipio de San Salvador, capital del país. A este tipo de asentamientos se les llama en el lenguaje cotidiano salvadoreño comunidades marginales, barrios precarios o tugurios (Martínez Ortega, 2016). Estas comunidades irregulares se fueron poblando debido a la precarización del campo salvadoreño, desastres ambientales como terremotos y el conflicto armado interno que vivió El Salvador en la década de los ochenta (Martínez Ortega, 2016, p. 46).

Generalmente, se trata de asentamientos donde sus ocupantes invadieron terrenos públicos o privados vinculados a las zonas urbanas que concentraban las oportunidades de ocupación laboral, aunque fueran precarias. Se encuentran en terrenos como barrancos, al lado de ríos, de la línea férrea, en terrenos baldíos o zonas de poco valor comercial sobrantes del desarrollo urbano que dio otros usos al espacio circundante (Martínez Ortega, 2016).

En los asentamientos formales (llamados popularmente colonias)⁷⁸ existe claridad sobre la propiedad del terreno, la población tiene mejor acceso a créditos, recibe servicios básicos del mercado y del Estado, y su vivienda fue planificada gozando de las prerrogativas que la formalidad ofrece; en cambio, los tugurios no fueron proyectados y su plano de ocupación es generalmente improvisado, por ende, la nomenclatura de calles y pasajes no está ordenada y los espacios públicos, cuando existen, son escasos o se encuentran en una situación precaria.

Su irregularidad se expresa también en la alta densidad habitacional y en la ausencia de infraestructura y servicios como agua potable, tren de aseo, energía eléctrica, alcantarillado, escuelas, servicios de salud, entre otros.

Dichas comunidades viven en exclusión social, que de acuerdo con Pérez Sáinz (2015), consiste en un proceso de privación de las personas y grupos en dos campos de poder: privación de los mercados básicos (dimensión económica: desempleo y calidad del trabajo) y la privación de la ciudadanía social (dimensión del Estado: presencia, ausencia y calidad de servicios).

El nombre de comunidades marginales arrastra un estigma asociado a su informalidad, el cual es evitado por sus mismos habitantes, tal como lo manifiestan directivos comunitarios de la colonia A, quienes prefieren que se nombre a su lugar de residencia como colonia en lugar de comunidad.

Debe decirse que, muchas de las precariedades iniciales de la colonia A han sido superadas gracias a proyectos impulsados por fundaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en sus orígenes, este fue un asentamiento irregular clásico, donde el suelo tuvo uso agrícola a principios del siglo XX, que luego fue evolucionando a la explotación de un recurso natural en las laderas de un río. Con el paso del tiempo, la ciudad creció a su alrededor y el terreno fue marginado del resto de la dinámica urbana contextual. Fue poblándose mediante migraciones de redes familiares desde el campo a la ciudad, asentándose en casas hechas de material improvisado.

Para finales de los años cuarenta, la colonia A contaba con doscientas familias, creciendo de manera paulatina hasta llegar a ser lo que actualmente es, con un aproximado de 1600 familias y 8500 habitantes.⁷⁹

⁷⁸ En el lenguaje cotidiano de El Salvador, comunidad se refiere a un asentamiento de origen informal tipo tugurio, mientras que colonia hace referencia a un asentamiento formal y planificado.

⁷⁹ No existe un censo reciente y confiable de la colonia, sin embargo, la Alcaldía de San Salvador (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2018) afirma que hay 8500 habitantes, 57% mujeres (35% adultas y 22% niñas y adolescentes) y 43% hombres (29% adultos y 14% niños y adolescentes), todos distribuidos en 1500 viviendas (5.6 habitantes por vivienda). En el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social se contabilizaron 1064 hogares (Flacso, et al., 2010b); mientras que, el presidente

En cuanto a su geografía, la colonia tiene una extensión territorial de 9.6 hectáreas (13.7 manzanas), (líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019). No obstante su espacio reducido, fue poblada abundantemente desde sus orígenes, siendo uno de sus principales atractivos la ubicación del terreno en el plano urbano de la ciudad, que se caracteriza por localizarse cerca de un circuito comercial y residencial para personas de estrato social alto.

En la década de los años noventa, la colonia A fue intervenida por una fundación privada de ayuda social que impulsó un proyecto para el mejoramiento de las viviendas, la infraestructura común, mitigación de riesgos ambientales y la instalación de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, alcantarillado). Todo ello se hizo mediante la modalidad de trabajo mutuo donde los vecinos colaboraron con su fuerza de trabajo para la construcción conjunta de las viviendas. Esta modalidad pretendía dejar en la comunidad las obras de construcción más un tejido social empoderado y eficaz.

De tal modo que, a la fecha, buena parte de las casas de la colonia A están construidas de materiales duraderos e higiénicos, cuentan con servicios básicos que benefician su salud y mejoran parcialmente la calidad de vida. Sin embargo, la nomenclatura de calles y casas no fue intervenida y la colonia sigue teniendo un plano urbano sinuoso para el foráneo, cuyos pasajes (calles internas) quedaron establecidos por la tradición de cómo fueron ocupados y distribuidos los terrenos originalmente, son estrechos y hay mucha cercanía entre las casas.

Algunos policías entrevistados califican a la colonia A como un laberinto donde es fácil desorientarse y terminar en un callejón sin salida. Basados en ello, asumen que es un lugar donde el desplazamiento a pie se vuelve complicado para el externo.

Debe decirse que, luego del proyecto referido, la infraestructura de la colonia cambió significativamente, pero la población sigue viviendo otros procesos de exclusión social, tal como lo expresan los informantes consultados para este estudio.

Un líder comunitario que no es de la directiva local identificó los siguientes problemas en la colonia A: acumulación de basura, alcoholismo, pobreza y machismo (líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019). Este mismo líder expresó que la situación de la colonia ha venido mejorando con el tiempo y existen personas que han prosperado en el plano económico y educativo,

de la directiva comunitaria calcula un total 9700 habitantes y 1600 familias (líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019).

pero también identifica familias muy pobres habitando allí con nulas posibilidades de alcanzar alguna prosperidad social.

En el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social de El Salvador (Flacso et al., 2010b), la colonia A es identificada como un Asentamiento Urbano Precario⁸⁰ (AUP), donde el 50.3% de los hogares tienen dos o más carencias habitacionales.⁸¹

En ese mismo documento, se clasificó la colonia A con el Índice de Estratificación Socioeconómica, presentando un valor de 277.5, siendo 0 el valor más bajo y 1000 el más alto (Flacso et al., 2010b). Tal índice estaba compuesto por dos subíndices que medían el equipamiento de los hogares y el logro educativo del jefe de hogar – a falta de datos confiables sobre los ingresos por hogar—. Así, puede hacerse un panorama de la situación socioeconómica que viven los habitantes de este lugar. Se trata de un estrato socioeconómico muy bajo.

En cuanto a los servicios, la colonia A tiene un centro escolar que ofrece formación educativa desde primer grado hasta bachillerato en modalidad regular, cuenta con una clínica de salud comunal que atiende consulta médica general dos días a la semana.⁸² Estos dos servicios fueron gestionados por la organización comunitaria frente a entidades estatales. Además, cuentan con servicio de recolección de basura, aunque por las vías de acceso inadecuadas, porque este recoge la basura en lugares comunes -donde suele acumularse-.

La situación de exclusión expuesta, generalmente trae asociadas algunas ideas acerca de la organización comunitaria: la primera, donde se asume que la exclusión produce desintegración social ante el aumento de la competencia por recursos escasos que eliminan valores asociados a la organización comunitaria (Martínez Ortega, 2016); una segunda idea, sugiere que tales contextos suelen desmovilizar la acción comunitaria debido a factores de violencia, prevaleciendo la modalidad individual de resolver problemas (Pérez Sáinz, 2015); una tercera idea, sugiere que sí hay comunidades organizadas en estos entornos, pero estas se adaptan para convivir con grupos delictivos reconociendo su poder y logrando, con ello, sobrevivir

⁸⁰ Los AUP son: “aglomeraciones espaciales de viviendas con claras deficiencias en sus condiciones de habitabilidad. Estas deficiencias se observan, de manera concreta, en los materiales estructurales de construcción o bien en el tipo y la calidad de acceso a los servicios urbanos básicos” (Flacso, et al., 2010a, p. 39).

⁸¹ Las carencias habitacionales contempladas en el estudio fueron: hacinamiento, acceso inadecuado al agua potable, estructura sanitaria inadecuada y materiales de construcción precarios (Flacso et al., 2010a, p. 55).

⁸² Mientras se realizaba la segunda jornada de recolección de datos en la colonia A (octubre de 2019 a marzo de 2020), la clínica dejó de funcionar porque un miembro del personal de salud fue agredido físicamente por pandilleros debido al cobro de extorsión, según manifiesta el personal policial y un líder comunitario (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020).

(Pérez Sáinz, 2018); y una cuarta, expuesta también en la sección teórica de esta investigación, sugiere que en los lugares más marginales, prevalece la organización social de redes familiares de intercambio como mecanismo de seguridad económica en lugar de organizaciones políticas (Lomnitz, 1973).

El caso de la colonia A es particular, pues tiene una historia destacable en cuanto a organización comunitaria. Luego del proyecto de reconstrucción de la colonia en los años noventa, quedó funcionando una directiva comunitaria legalizada y con un legado organizativo importante. Después de haber gestionado el proyecto junto con la fundación privada, el trabajo de ayuda mutua pretendía sentar las bases para el desarrollo autogestionado de la comunidad, y en parte lo logró.

Pero, debe mencionarse que el proyecto de reconstrucción no se dirigía a abordar aspectos de prevención de violencia, tampoco pretendía dinamizar la economía local, aunque hubiera efectos conexos con el mejoramiento de la infraestructura; de tal forma, que la colonia se convirtió con el tiempo en un referente importante para una de las principales pandillas del país, cuya estructura delictiva fue incrementando poder dentro de la organización de manera paulatina. Vale decir, que la colonia fue cuna de algunos de los principales líderes nacionales de la pandilla que allí se asienta (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019).

Según manifiestan los informantes de la comunidad (líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019; y líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020), desde el proyecto de reconstrucción, la organización comunitaria y la pandilla local coexistieron como agentes de poder en el mismo territorio, hasta un hecho que todos coinciden en considerar como un hito insoslayable: el asesinato de la persona que ocupaba el cargo de presidente de la directiva comunitaria, realizado por la pandilla local (líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019); suceso ocurrido al final de la primera década del siglo XXI. Luego de eso, la relación de poder entre ambos agentes favoreció definitivamente a la pandilla.

De acuerdo con una sentencia judicial condenatoria,⁸³ los líderes locales de la pandilla decidieron asesinar al directivo comunitario por haber gestionado la instalación de un puesto policial dentro de la colonia, mismo que aún se encuentra en funcionamiento.

Luego del asesinato, según relatan líderes locales y policías, la directiva comunitaria legalizada se disolvió de facto y hasta ahora, una década después, aún no ha podido

⁸³ Se omite la referencia para conservar el anonimato de la colonia A.

restituirse como tal. Afirman que la comunidad quedó acéfala y la población con temor de participar en la organización comunitaria, pero más aún, con temor de verse vinculados con la Policía.

Visto lo anterior, puede afirmarse que la pandilla local es fuerte, afirmación en la que concuerdan los informantes de los tres agentes de poder entrevistados. Tal fortaleza se beneficia de algunas situaciones: de allí han salido líderes nacionales de la pandilla que tienen influencia organizativa; además, allí se realiza una actividad lucrativa importante relacionada al cobro de la extorsión y a la venta de droga en el contexto urbano de estrato social alto que circunda a la colonia.

Actualmente, hay una directiva comunitaria que está registrada en la Alcaldía Municipal, pero no tiene carácter de Adesco legalizada en el Ministerio de Gobernación, aunque sus miembros afirman contar con la legitimidad de la población, pues fueron elegidos en asamblea de vecinos por mayoría de votos, proceso que fue documentado en actas. Actualmente, la directiva también tiene reconocimiento de actores externos, quienes endosan su rol de interlocutor político en la colonia.

En la colonia A se encuentra un puesto de la PNC, donde permanece una patrulla que dentro de la organización policial se denomina GCAC (Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad) y está compuesta por soldados (miembros de la Fuerza Armada de El Salvador) y agentes de la PNC. Estos GCAC fueron creados en el marco de la implementación del modelo de Policía comunitaria para trabajar en lugares con presencia de pandillas.

Su composición y objetivos pueden parecer paradójicos, porque en su lanzamiento estaban destinados para desarrollar trabajo de prevención comunitaria, pero sus miembros son en su mayoría soldados de la Fuerza Armada quienes no tienen formación en filosofía o metodología de Policía comunitaria. Mas bien, su composición parece estar diseñada para introducirse en lugares donde se presume control territorial de las pandillas pues ofrecen mejor poder disuasivo debido a su armamento.

El GCAC es de carácter permanente y desarrolla funciones de policía de seguridad territorial teniendo como base un inmueble fijo dentro de la colonia. Durante los dos bloques temporales en los cuales se realizaron las entrevistas, la misión principal del GCAC estaba ligada a su capacidad disuasiva en un entorno adverso (policía GCAC 1, comunicación personal, 27-07-2019), buscando garantizar presencia policial y haciendo un trabajo de recopilación de información para finalidades punitivas.

Adicionalmente, hay otro grupo de policías que desarrollan su trabajo en la colonia A, solo que de manera específica en el centro educativo, implementando programas de prevención juvenil dirigidos a atender factores de riesgo y de protección. Son policías asignados a las secciones de prevención de cada Delegación policial, quienes no tienen una asignación territorial fija, sino que trabajan de manera itinerante en centros escolares asignados, desarrollando los programas de Liga Atlética Policial (LAP) y Entrenamiento en Resistencia a las Pandillas (GREAT por sus siglas en inglés).

Estos policías de prevención se dedican exclusivamente a los programas referidos y no se vinculan con el trabajo de seguridad pública territorial que desarrollan los otros policías asignados a la colonia, su presencia y trabajo se desarrolla de manera exclusiva con la población del centro escolar.

También, hubo un tercer grupo de policías asignado a la colonia que funcionaron durante diez meses entre el segundo semestre de 2018 y el primer semestre de 2019, a quienes se entrevistó en la primera jornada de trabajo de campo. Era una patrulla policial que fue desplegada en la colonia A en el marco de la iniciativa de Gobierno denominada Plan 10,⁸⁴ pero esta patrulla fue suprimida con el relevo en la administración del Órgano Ejecutivo en junio de 2019.

Las patrullas desplegadas en el marco del Plan 10 eran denominadas SAID (Sector de Alta Incidencia Delincuencial) y estaban compuestas por personal policial del nivel básico con experiencia en trabajo de prevención comunitaria y construcción de socios Policía-comunidad.

Durante el Plan 10 estuvo en vigencia, la patrulla SAID tuvo la misión de penetrar el cierre social comunitario en la colonia a base de presencia diaria, trabajo proactivo de naturaleza represiva y preventiva, y estabilidad del talento humano, para alcanzar familiaridad con los habitantes. A diferencia de la patrulla GCAC, eran misionados mayoritariamente a desarrollar actividades proactivas preventivas (policía SAID 1 colonia A, comunicación personal, 30-11-2018).

Cuando se realizó el segundo bloque de trabajo de campo en la colonia, entre octubre de 2019 y marzo de 2020, la patrulla SAID ya no estaba destacada allí y solo se encontraba el GCAC y los policías de prevención en la escuela. Valga decir,

⁸⁴ Se trató de un plan que priorizaba medidas y apuestas institucionales como cierre del Plan Quinquenal de Desarrollo de la administración de Gobierno 2014-2019 (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2018).

que este dato evidencia la dimensión institucional de la Policía, la cual habilita la instrumentalización de la fuerza pública según las prioridades o visiones del poder político y no según las particularidades del territorio.

Con esto último, ha quedado descrito el contexto de la colonia A y cómo se encontró a los agentes de poder en el momento en que se realizó la recolección de datos, con ello se pretende ofrecer una visión panorámica que permita avanzar hacia el análisis de las dinámicas territoriales de poder.

2. Relaciones de poder en el caso de estudio A

Este caso de estudio supone un escenario donde la pandilla demuestra una mejor posición para ejercer poder sobre los otros agentes. Pero esta posición es dinámica, no debe entenderse como un lugar fijo, considerando los siguientes aspectos: a) la ha obtenido por medio de un proceso eficaz donde ha desplegado sus fortalezas oponiéndolas a las debilidades del resto de agentes, reduciéndolos, evadiéndolos o impidiéndolos, según sea el caso, atendiendo circunstancias y logrando recurrencia; b) ha sostenido esa situación a través del uso intensivo de sus fortalezas y su estabilidad estructural.

Pero, incluso en este escenario, los otros agentes conservan versatilidad y capacidad reflexiva, esto ofrece una perspectiva más dinámica del asunto, pues el hecho de que la pandilla se identifique actualmente como el actor prevaleciente en la colonia, no significa que no haya procesos de rebelión, complementariedad o coexistencia, donde se intente deconstruir con mayor o menor eficacia el control de la pandilla.

Las prácticas predominantes que definen el escenario que ocurre en la colonia A, pueden sintetizarse en los siguientes literales:

- a) Acciones de control de parte de la pandilla que han logrado reprimir, desmotivar, alinear, bloquear y volver ineficaces las acciones de otros agentes de poder con agenda distinta a sus intereses.
- b) Acciones de resistencia, quiescencia, intercambio y coexistencia de parte de los agentes comunitarios políticos, en el intento de impulsar el desarrollo local y resguardar su seguridad en el proceso.
- c) Acciones policiales que intentan distintas maneras de obtener control, pero no han logrado desmontar el control de la pandilla ni legitimar sus propias actividades.

Obviamente, las prácticas reflejan una dimensión fenoménica del objeto de estudio, pero resultan una vía de acceso adecuada para abordar los aspectos subyacentes que harán posible la reconstrucción de los mecanismos explicativos más adelante. Esta sección se desarrollará siguiendo la lógica de las prácticas mencionadas en los literales anteriores.

2.1. Acciones de control conservadoras realizadas por las pandillas

En cuanto a las acciones conservadoras de ese orden de cosas que predomina en la colonia A, corresponde abordar aspectos medulares de la pandilla que allí se asienta, pues es el agente de poder dominante. Al respecto, la estructura pandilleril de la comunidad es calificada como fuerte por cada uno de los agentes:

Sabemos que [la colonia A] es una comunidad netamente violenta, es de donde salen muchas veces acciones delictivas, no solo para San Salvador, sino que, a nivel nacional, porque [la colonia A] es la cabeza del pulpo que se mueve a nivel nacional. (Policía de inteligencia 1, comunicación personal, 8-02-2019)

[La colonia A] puede tener una estructura con mayor fuerza, si decimos fuerza mencionándolo con mayores recursos, quizá una de las ventajas que tiene esta comunidad es su ubicación territorial, sabemos que la mayor fuente de recursos es a través de la extorsión. En la zona donde opera esta comunidad hay mucho sector comercial que les permite, a través de la extorsión, tener mayores recursos, que se traducen en mayor posibilidad de armamento de mayor calibre, pago de abogados... de ahí en adelante muchos beneficios, que vienen a imposibilitar un poco el accionar de la Policía. (Jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019)

Algunos grupos son más celosos que otros, en eso tiene mucho que ver, el nivel de influencia que puede tener un grupo (...) allí [colonia A] hay mucho [intereses] que perder. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020).

[La colonia A] tiene una larga influencia hacia las otras colonias, tanto positivo como negativo, te digo positivo porque hemos podido influenciar en el sentido de organización [comunitaria]. Hemos demostrado los proyectos, aunque seamos pocos, los proyectos salen a la luz y las otras comunidades los ven. En lo negativo, porque mucha de la influencia de la pandilla sale de aquí hacia esas colonias. (Líder junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

Como puede apreciarse, el concepto de fortaleza organizativa presenta al menos dos componentes interrelacionados: el primero se refiere a los recursos que la

estructura obtiene y administra, y el segundo, está relacionado con la influencia dentro de la pandilla.

La PNC reporta el decomiso de 17 armas de fuego en el sector de la colonia A, entre los años 2015 al 2019 (PNC, 2020), 14 de ellas clasificadas como armas cortas y 3 como armas largas. Si bien este dato revela más el accionar de la Policía y sus alcances para realizar decomisos de armas –no se sabe si fueron decomisos flagrantes o por medio de una investigación formal-, sí indica que la pandilla como principal actor delictivo allí, posee recursos en este rubro.

Una estructura pandilleril fuerte sería aquella que, a diferencia de las demás, tiene influencia especial sobre el mando regional o nacional de la organización porque representa una fuente de acumulación de recursos cuya magnitud se diferencia del resto y favorece la fortaleza de la organización en general.

Tanto en la colonia A como en la colonia B, debe analizarse la ubicación de estos lugares en el plano urbano de la capital, lo cual favorece la intensidad o el desarrollo de algunas actividades delictivas, tales como la extorsión y el microtráfico de drogas.

Vale decir que, la estructura de la colonia A no es única en ese contexto urbano de prosperidad económica que la rodea, pues existen otras estructuras delictivas cercanas de la misma pandilla o de otras, las cuales tienen igual acceso a las zonas de usufructo mencionadas.

El dominio de esa estructura sobre esta área geográfica se obtuvo por medio de la manera en la que se resuelven las controversias en el mercado ilegal (Silva da Sousa, 2004): la violencia. Historia que no se ha documentado de manera específica para esta zona, pero de la que existen investigaciones periodísticas relacionadas a otros lugares (Martínez y Sanz, 2011). De esta manera, en la tradición pandilleril de la ciudad, se reconoce a esa zona como un coto de explotación de la estructura en mención.

En realidad, es un coto de explotación de toda la pandilla como organización, pero el protagonismo lo ha adquirido la estructura de la colonia A, dentro del margen de prerrogativas discrecionales que le son permitidas.

Según un expandillero radicado en esa zona, (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020) existen dos comunidades cercanas a la colonia A que también están bajo el control de la misma pandilla, pero se reconoce a la primera como la cabeza de esa área. Estas comunidades no son vecinas directas, pero sí mantienen lazos de comunicación y coordinación eventuales.

Debido a esa importancia estratégica, la colonia es resguardada celosamente como un territorio de interés para proteger las utilidades que desde allí se gestionan. Policías de seguridad pública destacados en la colonia A manifiestan que, dentro de ella, la estructura local hace uso del espacio para esconder armas de fuego, drogas, dinero, sirve de refugio para pandilleros prófugos, como centro de resguardo para pandilleros que han salido de centros penitenciarios y como refugio de cabecillas.

Los datos sobre decomisos de drogas no son especialmente reveladores al respecto. De acuerdo con la PNC (2020), entre los años 2015 y 2019 solo se reporta el decomiso de 138 porciones de marihuana, todas en 2018. Pero, de nuevo, esto ofrece más información sobre el accionar policial que sobre el accionar de la pandilla.

“Ahí siempre se ha tenido conocimiento que, prácticamente, hay un bastión, los líderes o cabecillas desde allí operan (...) hemos tenido detenciones de gentes con alto poder en la pandilla” (policía de Sección Táctica Operativa [STO], comunicación personal, 11-02-2019).

El uso del espacio por la organización tiene características eslabonadas: lo resguardan esmeradamente para proteger sus intereses y, posteriormente, sacan provecho de ese resguardo en tanto que ofrece seguridad, extendiendo sus usos más allá de la gestión puntual, sirviendo de plataforma para desarrollos organizativos conexos.

Sin embargo, este planteamiento es muy racional, un expandillero entrevistado matizó estos elementos aportando una perspectiva cultural de la territorialidad pandilleril:

La pandilla se siente dueña del territorio, se siente dueña de todo lo que ahí sucede, se siente el dueño de la esquina, de la piedra, del palo que está ahí. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Esto permite aproximarse a la característica de hibridez de las pandillas salvadoreñas: su dimensión de pandilla callejera y su dimensión de crimen organizado. Por un lado, existe el sentido de identidad asociada al espacio físico apropiado -dominio histórico en este caso-; mientras que también está el uso racional del espacio que puede prescindir de tal emotividad posesiva para volverse más flexible en la conservación de sus intereses.

De acuerdo con los expandilleros entrevistados (expandilleros 1, 24-01-2020; expandilleros 2, 6-02-2020; comunicación personal), esa identidad territorial puede ser regulada por la organización, particularmente por el líder local, quien puede estimularla o restringirla de manera más racional.

“Hay una constante mutación, entonces, algunos liderazgos son muchos más sabios, inteligentes que otros” (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020).

El liderazgo local es una figura de poder al interior de la pandilla. Considerando que las pandillas son organizaciones que pueden llegar a controlar muchos aspectos de la vida de sus miembros, este poder jerárquico resulta clave para entender las rutas de desarrollo de una estructura en particular.

Los expandilleros entrevistados, todos en proceso de separación organizativa, expresaron opiniones críticas sobre la relación entre la organización y los individuos en las pandillas. Este aspecto ha sido poco estudiado en el país. La agencia de los pandilleros es un aspecto muy limitado por el sistema de las reglas vigiladas con sanciones severas y un relato simbólico acerca de la pandilla como entidad justa.

La pandilla intenta controlar muchos aspectos de la vida de sus miembros (expandilleros 2, comunicación personal, 6-02-2020), pero otorga ciertas prerrogativas de conducción a los liderazgos locales (policía de inteligencia 2, comunicación personal, 20-02-2019), quienes pueden direccionar los comportamientos de la membresía.

Así definida la situación, puede afirmarse que la manera intensiva con la que la pandilla vigila el espacio de la colonia A, se debe tanto a la importancia organizativa derivada de los recursos que del territorio se usufructúan, como de los usos organizativos adicionales que se hacen del espacio, de un liderazgo local alineado con esos intereses y que estimula a sus miembros, quienes desarrollan un sentido de territorialidad identitaria violento, que es transversal y energiza simbólicamente la acción de los pandilleros que lo reivindican.

Los policías entrevistados también afirman que la estructura pandilleril de la colonia A es numerosa comparada a otros lugares, según ellos, tienen miembros en cada bloque de viviendas; esto también lo afirma un líder comunitario que no es de la junta directiva (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020).

Interesa profundizar, por el momento, en el sistema de control territorial de las pandillas como mecanismo para direccionar comportamientos que, como se ha visto en la colonia A, tiene la capacidad de limitar ciertas acciones –no todas- de la comunidad y de la Policía.

El control territorial, como expresión máxima del dominio sobre un área, comprende tanto el control del espacio, el control de la economía y el control sociopolítico (Gayraud, 2007), tres aspectos que están presentes en la colonia A. Vale decir, que no en todos los lugares las pandillas han alcanzado tal nivel de control, pues como se verá, en la colonia B no ocurre ese mismo escenario y tampoco en muchos lugares del país donde la presencia y operatividad de estas estructuras adquiere expresiones menos controladoras o ajustadas, según el modelo analítico acá establecido, a la gestión operativa del liderazgo local y a las características del entorno.⁸⁵

Así, en la colonia A se encuentra un sistema de vigilancia del espacio bien instalado:

Sí, las dos entradas de la comunidad están totalmente controladas, uno no es que los vea, y más que ahorita no andan con tatuajes ni nada, sí se dan cuenta, 'las postas' en una y otra entrada están, y en algunos de los callejones de los pasajes suelen estar, se dan cuenta de todo. (Líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020)

La vigilancia del espacio está basada en una idea de control muy básico, que busca desincentivar la acción de otros agentes externos e internos y evitar exponerse a la Policía. Por ejemplo, cuando un desconocido entra en la colonia, es preciso que se acompañe de algún vecino que esté dispuesto a compartir su territorialidad para moverse dentro sin ser abordados de manera violenta. Esto es, se imponen reglas coercitivas para la movilización dentro de la colonia. Así reivindican su espacio frente a extraños y afirman tener dominio para actuar libremente dentro.

La pandilla vigila para verificar la movilidad humana y en búsqueda de situaciones emergentes que rompan la cotidianidad que ellos asumen normalizada, identificando amenazas u oportunidades, frente a lo cual reaccionan de manera organizativa.

⁸⁵ Existen lugares donde la movilidad humana es tan grande que resulta difícil de controlar, donde la misma actividad comercial requiere que las personas y mercaderías transiten libremente, de lo contrario no podrían extorsionarlas, u otros donde racionalmente solo se vigilan los sectores donde se resguardan líderes o lugares de interés puntuales, no así toda la comunidad. En algunos casos, la vigilancia se concentra en personas que pueden suponer amenazas, como pandilleros de otras organizaciones, esto gestionado por la violencia híbrida ya mencionada. Por ejemplo, es más probable que se aborde a jóvenes con apariencia –según ellos- de pertenencia a pandillas.

La vigilancia puede ser un disuasivo muy efectivo para personas en calidad de individuos, empleados de empresas distribuidoras, habitantes, entre otros agentes comparativamente menos fuertes que la pandilla local, al menos en capacidad coercitiva *in situ*, quienes efectivamente desisten de acciones -se sujetan a lo dispuesto- que pudieran ser interpretadas como adversas, se alinean a las expectativas de la pandilla para actuar, ceden a sus demandas o actúan con bajo perfil para no llamar la atención vigilante de la pandilla.

Pero, así como se vigila a habitantes e individuos externos, también se vigila a la Policía: "(...) desde que usted sale del puesto ya lo tienen ubicado, desde que usted viene saliendo: ahorita va fulano de tal, con tantos soldados, ya lo tienen bien ubicado, es difícil que [usted] agarre a alguien" (policía GCAC 2 colonia A, comunicación personal, 8-02-2019).

Aquí se observan dos planos de la actividad policial: uno organizativo y otro agencial. El primero no es negociable y se refiere a la misión organizativa que se instruye al personal policial, en este caso, en la colonia A, se encuentran misiones de tipo preventivo y represivo. Misiones donde su desarrollo no deja de ser delicado en cuanto a gestionar la dualidad control-servicio, tal como lo planteó James Q. Wilson (1968) en los años sesenta discutiendo los dilemas la administración policial.

La misión punitiva supone reivindicar la función del Estado en cuanto al monopolio simbólico de la fuerza, es decir que, la Policía no desiste de actuar en un territorio, aunque se sepa vigilada. Para tal efecto, operativiza ese territorio y lo vuelve funcional para las misiones que se plantee (Herbert, 1997): lo sectoriza, recolecta información, distribuye su personal e intenta regular la movilidad dentro de él (Jobard, 2011) a fin de realizar las acciones que tiene previstas.

Aquí, la Policía se diferencia de otros actores territoriales comunitarios porque tiene paridad o superioridad coercitiva para enfrentar la vigilancia del espacio que ejercen las pandillas. De la Policía no podría esperarse que se abstenga de patrullar porque allí es peligroso y los vigilan, mas bien, gestiona ese peligro. No es casual la instalación de una patrulla GCAC en la colonia A, lo cual incrementa el poder de fuego disuasivo de la Policía. Sin embargo, estar dentro y patrullar no resulta suficiente en el caso de esta colonia, pues se enfrentan al cierre social comunitario, lo cual implica agencia para su gestión.

El plano de la agencia está relacionado con la discrecionalidad de las acciones, el qué hacer y el cómo hacerlo, al saberse vigilados y considerando sus intereses personales. Según Wilson (1968), los policías pueden seleccionar distintas maneras

de realizar sus actividades. Por ejemplo, se ha evidenciado que la adecuada gestión policial para vencer un cierre social comunitario requiere generalmente de habilidades sociales para desempeñar de manera acertada la dualidad de la función policial cuidando que esto no ahuyente a la población (López Ramírez, 2019b).

Lo anterior se vuelve más complicado cuando desde la organización policial se estimula un comportamiento tendiente a homogenizar las actuaciones en alguno de los dos sentidos (preventivo o represivo). Por ejemplo, cuando se direcciona una misión punitiva o una misión preventiva, se suele eclipsar la otra.

En el caso de la colonia A, la patrulla SAID tenía una misión preventiva, el GCAC desempeñaba una misión predominantemente punitiva y los policías de prevención desarrollan programas de prevención social en las escuelas.

La patrulla GCAC tiene como base un puesto fijo dentro de la comunidad, se enfrenta al control del espacio que ejerce la pandilla y no desiste por ello; pero, al saberse constantemente vigilada, puede definir rutas de acción particulares para gestionar este escenario (López Ramírez, 2017).

De acuerdo con los expandilleros entrevistados (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020), los policías son vistos como adversarios, personas con el potencial de afectar sus intereses organizativos y amenazar su seguridad personal, así como la de sus familias. Los mantienen vigilados para evadirlos y así conservar sus intereses. Evitan agredirlos porque se saben frente a un actor estructural y potencialmente dañino si se sabe golpeado, quien puede responder desproporcionadamente para reivindicar su función organizativa. Esto no quiere decir que no los agredan, pero si lo hacen, escogen el lugar para hacerlo y no dentro de sus comunidades.

Como se ha visto, el control del espacio en la colonia A, fundamentalmente, consiste en vigilar la movilidad humana en la colonia, identificando familiaridad y extrañeza, ante lo primero la pandilla no reacciona de manera violenta, pero ante lo segundo puede optar por diferentes acciones: abordar directamente a la persona e interrogarla, trasladarla a un lugar menos visible y agredirla, o mantenerla bajo vigilancia para evadirla y evitar vulneraciones a sus intereses.

Más allá de observar las entradas y salidas perimetrales, la pandilla también ejerce poder sobre el comportamiento de los habitantes. Debe recordarse que la directiva comunitaria sufrió el efecto de la violencia pandilleril con el homicidio de su presidente, hecho que ha quedado marcado como un precedente insoslayable para bloquear cualquier comportamiento de acercamiento a la Policía.

Esto último es una regulación de la actividad sociopolítica, una expresión extrema de control dirigida a la entidad que reivindica representatividad política en la colonia, luego de presumir que sus actividades autónomas podrían afectar los intereses de la organización pandilleril. Ese hecho se ha sedimentado en la mentalidad política de la organización comunitaria local.

Significa que la pandilla, por medio del uso de la fuerza, poder estructural y control territorial, se instaló como una autoridad insoslayable en la gestión del desarrollo local, no como un referente que lo propicie, sino como una entidad que emite juicios vinculantes para iniciativas que no deberían atreverse a actuar sin que la pandilla decida al respecto.

Obviamente no toda la gestión del desarrollo local se somete a la valoración de la pandilla, pero sí aquellos asuntos que supongan una posible interpretación adversa por esta, por ejemplo: el ingreso y trabajo de personas externas a la comunidad (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020). La situación se ha ido naturalizando en cuanto a este procedimiento, donde se saben aquellas cosas que se requerirá comunicarlas y aquellas donde ya existe un precedente favorable o realmente se consideran inocuas.

En realidad, tanto el personal de la Alcaldía Municipal de San Salvador (jefatura Alcaldía San Salvador, comunicación personal, 04-06-2019) como la junta directiva, reconocen que en la colonia A es mejor informar a la pandilla sobre ciertos asuntos, con esto se asegura: viabilidad de los proyectos, eficacia de estos y la seguridad de los implementadores.

La fuente de legitimidad de tal ejercicio de poder es el uso de la fuerza por parte de la pandilla, incrementada por su poder estructural; lo cual, llega a la población generando un sentido de impotencia y sometimiento a base de temor. En la colonia A, esta situación está consolidada porque la pandilla se instaló en tal posición hace una década, la ha conservado desde entonces y no ha habido esfuerzo opuesto, ni desde la comunidad ni desde la Policía, que haya sido capaz de modificar esa posición de poder.

Esto mismo se expande en un control social sobre el resto de la población, que reconoce a la pandilla como autoridad eficaz, lo cual conlleva regular su comportamiento sobre aspectos críticos que podrían ser interpretados como adversos por la pandilla, entre ellos, tener problemas personales con pandilleros, colaborar con la Policía o tener relaciones conocidas con miembros de otra pandilla (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020). Lo cual, la

pandilla ha logrado también a base del uso de la violencia y la exhibición de su poder estructural, expresado en miedo por parte de la población:

Existe un nivel de temor, aquellos que no simpatizan, aquellos que están totalmente ajenos a ese fenómeno de pandillas dentro de una comunidad, ellos viven con un cierto temor vea [sic], 'qué es lo que ellos hacen [los pandilleros], cómo ellos se desarrollan, cuál es su mentalidad de ellos hacia mí', como no soy una persona que me relaciono con ellos, como no soy simpatizante, siempre tengo esa mentalidad, ese complejo de que a saber cómo van actuar ellos conmigo, o qué día van a balacear ellos a alguien, o los van a venir a buscar a ellos y por buscarlos a ellos me van a dar a mí, verdad, [estas] personas viven hasta cierto punto con un complejo, una psicosis podríamos decir. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Con eso se ejerce un control social informal sobre el resto de los habitantes sin necesidad de que ellos ostenten un cargo político formal. Tal sistema es sostenido no solo por la vigilancia del espacio, sino por las redes sociales que atraviesan la comunidad.⁸⁶ Personas que se han vinculado con la pandilla, ya sea por parentesco o por beneficio económico y político, quienes desarrollan lealtad hacia ella o personas particulares (Lomnitz, 1973).

Tal como lo expresan los policías y un líder local externo a la junta directiva: en la colonia A es fácil encontrar parientes de pandilleros, quienes pueden extender el poder de la pandilla en las relaciones sociales en las que se insertan. No quiere decir que todas las personas que tienen redes sociales de intercambio con la pandilla desarrollen lealtad incondicional hacia ella, pero sí es cierto que su vinculación, si es ostensiva, puede acarrear un incremento de su poder como individuos en las relaciones sociales cotidianas.

Esta entidad vigilante casi omnipresente, se expresa de distintas maneras, tal como lo relató un líder local (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020) al exponer que la pandilla, y en especial su líder, es un referente para resolver algunos problemas comunitarios salidos de control, especialmente de tipo interpersonal, de vecinos vinculados y no vinculados a la organización. Se acude a ellos en reconocimiento de su eficacia para regular las relaciones sociales.

⁸⁶ En especial las redes de intercambio, que se establecen cuando los miembros de la pandilla construyen reciprocidad con personas o grupos locales, donde ambos obtienen beneficios. Las personas pertenecientes a estas redes también pueden convertirse en vigilantes (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020).

Hay otro conjunto de acciones que han sido usadas en la colonia A para lograr quiescencia de parte de la comunidad, incluso legitimidad para atender las disposiciones de la pandilla, esta vez, de manera más generalizada. Es una táctica que aquí se denominará ‘asistencialista’:

En navidad les compraban zapatos [la pandilla], todos los niños tenían zapatos, les mandaba hacer una fiesta, con piñata, les mandaba hacer sándwich... si la pandilla se acerca a los niños y les regalan cosas y la policía viene y comienza a verguearlos [golpearlos]. (Líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

Con ello pretendían lograr aceptación sin necesidad de hacer uso de la fuerza, lo cual habilita un mecanismo de poder complementario y que podría ofrecer más estabilidad. Sin embargo, al momento de realizar la recolección de datos, esta táctica ya no era usada por la pandilla, ningún informante reportó la realización de este tipo de actividades, prevaleciendo actualmente las tácticas coercitivas basadas en la violencia para generar miedo y las redes sociales dispersas que se benefician de ella y hacen la función de vigilantes.

La tercera dimensión del control territorial se desarrolla en la actividad económica, productiva o cualquier hecho que sea visto como una oportunidad lucrativa dentro del espacio que reivindican como coto de operación y explotación. El conocimiento de tales hechos sirve para explotarlos mediante la imposición de la fuerza.

En la colonia A, la PNC no registra muchos delitos de extorsión, según datos de la Delegación San Salvador Centro. La Policía solo reporta 4 casos de extorsión desde el año 2015 al 2019 (PNC, 2020), mientras que en el sistema telefónico de emergencias 911 la ciudadanía denunció solo 27 casos en ese mismo periodo (PNC, 2020). De esto, emergen dos situaciones a considerar: a) La Policía recibe escasas denuncias y se enteran de muy pocos hechos delictivos que allí ocurren, y b) existen muy pocas denuncias de este hecho delictivo en general.

Como se recordará, el sistema de vigilancia del espacio y de las relaciones sociales resulta ser un disuasivo eficaz para las denuncias, sumado al poder estructural supralocal de la pandilla; por ello, no debería extrañar una cifra negra con este delito. Diversos informantes de la Policía y la comunidad manifiestan que se extorsiona tanto dentro de la colonia como fuera de ella, asimismo, que se comercializa droga de manera abundante en la zona comercial de ocio nocturno que se encuentra en su entorno.

Según policías entrevistados y un líder comunitario que no es de la junta directiva, la pandilla extorsiona a vendedores y distribuidores que ingresan a la comunidad, tanto pequeños como grandes que trabajan para empresas nacionales, incluso se encarga de asignar los parqueos dentro de la colonia y cobrar por el uso de los mismos a los vecinos.

Se encargan también de regular el uso de las viviendas, ocupando aquellas deshabitadas o presionando a sus propietarios para venderlas a precios por debajo de su valor de mercado. Según relata un líder comunitario local (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020), la extorsión no solo ocurre a vecinos que tengan su negocio dentro, sino también por medio de la exigencia de dinero a vecinos a cambio de perdonar sus vidas y seguir viviendo en la colonia, especialmente cuando existe algún antecedente de problema personal con algún pandillero o con la organización.

Así, la actividad comercial, la ocupación inmobiliaria interna y la integridad de algunos habitantes están sometidas a la explotación que ejerce la pandilla, lo cual significa que son susceptibles de ser extorsionados; mientras que se reivindica la exclusividad para el comercio de drogas en esa zona.

Hasta aquí, el panorama descrito ha identificado una serie de actividades conservadoras de la pandilla, que no solo buscan sostener el estado de cosas donde ellos ocupan la posición territorial dominante, sino también, actividades proactivas que siguen produciendo y reproduciendo dicho escenario a fin de sostener la dinámica social dentro de los causes que se han establecido.

Véase a continuación, un cuadro resumen del sistema de control territorial encontrado en la colonia A.

Cuadro 10. Sistema de control territorial encontrado en la colonia A

Dimensiones	Componentes
Control del espacio	Vigilancia perimetral: situaciones emergentes y amenazas en vías de acceso sobre personas particulares y policías. Acciones específicas de control: intervención y evasión.
Control sociopolítico	Vigilancia de las relaciones sociales: regulación de ciertas controversias entre vecinos y miembros de pandillas a través de redes de intercambio y su Base Interna. Realización de acciones asistencialistas. Observación sobre la organización política comunitaria. Acciones específicas de control: intervención, regulación, reciprocidad.

Dimensiones	Componentes
Control económico	Vigilancia de rubros económicos de interés: exigencia de dinero por comercializar, distribuir o ingresar al espacio, hacer uso del espacio y no sufrir daños; así como venta de droga en comercios de ocio. Acciones específicas de control: intervención y amenaza.

Fuente: Elaboración propia.

En esta sección se expuso la fortaleza estructural de la pandilla local basada en los recursos que gestiona y la influencia que tiene en espacios de decisión internos regionales y nacionales. Por estas características, motiva a una vigilancia celosa del espacio. Las acciones conservadoras que realiza son viables por el sistema de control territorial que ha logrado instalar y que sostiene mediante acciones proactivas como vigilancia del espacio, regulación de ciertas actividades políticas y de la actividad económica. La colonia es controlada en una lógica mixta de racionalidad económica y visceralidad identitaria de una manera muy intensiva. La pandilla interviene, evade o regula situaciones emergentes para resguardar sus intereses.

2.2. Respuestas de los agentes comunitarios

Luego de abordar las acciones conservadoras, se analizarán ahora aquellas acciones de respuesta a tales estímulos, asumiendo que el ejercicio del poder es dinámico y las personas receptoras también poseen agencia. Así, es posible encontrar grupos de población que sí se someten a tal intento de control y otros que deciden llevar a cabo procesos de coexistencia o de rebelión, en su mayoría velados, pues reconocen el poder estructural de las pandillas, aunque ello no los inmovilice.

A continuación, se presentarán los hallazgos de cómo la comunidad de la colonia A responde al sistema de control social instaurado por la pandilla. En primer lugar, es preciso establecer si hay diferencia o simbiosis entre pandilla y comunidad. De este análisis suele derivarse una hipótesis poco profunda que se halla de manera frecuente entre el personal policial y personas externas a la colonia: la colonia es una comunidad de pandilleros. De entrada, se establece que tal afirmación reproduce un argumento falaz de tipo ecológico.

Antes ya se había retomado una afirmación similar de un policía de inteligencia que expresaba: “es una comunidad netamente violenta” (policía de inteligencia 1, comunicación personal, 08-02-2019), lo cual generaliza un juicio que puede acarrear comportamientos discriminativos contra los habitantes.

Los policías destacados en las patrullas GCAC y SAID (hasta junio de 2019) no tienen una opinión tan concluyente al respecto, sí reconocen que es una colonia donde, según ellos, la pandilla tiene más apoyo que en otros lugares en los que les ha tocado trabajar, pero ninguno se atreve a afirmar que todos sus habitantes son pandilleros o violentos.

La misma gente, ahí entre ellos se apoyan, y ellos se pueden refugiar en cualquier casa... no mire, no quiero decir que todas las gentes son de los mismos verdad, hay mucha gente honrada que trabaja, que no anda metida en eso, pero obligadamente tienen que, mejor no dicen nada verdad, aunque no estén de acuerdo. (Policía SAID 1, comunicación personal, 30-11-2018)

La hipótesis falaz de la comunidad-pandilla toma fuerza en la medida que se descubre la persistencia y arraigo del fenómeno en la comunidad, lo cual es cierto por el sistema de control social descrito que lo conserva, pero ello de ninguna manera significa que todos sus habitantes protejan a la pandilla o se vean beneficiados de ella.

Las características de la colonia A favorecen la presencia de pandillas por su condición de exclusión social muy asentada, que la viven todos sus habitantes y no solo los pandilleros; según varios informantes, la presencia de la pandilla ayuda a paliar la pobreza de algunos que se favorecen del sistema de control del espacio para colocar ventas informales en los alrededores -aunque por ello paguen extorsión-, así como aprovechar temporadas de comercio en la capital que son monopolizadas por la pandilla local en su área de influencia.

Podría afirmarse, incluso, que los habitantes han desarrollado un sistema de sobrevivencia económica basado en la informalidad, con una cultura de transgresión que ha legitimado derroteros marginales para obtener seguridad económica, ante la imposibilidad de acceder a empleo, educación de calidad y capital social externo. Frente a esa necesidad objetiva, relacionarse con la pandilla que eventualmente puede traer beneficios, no resulta algo que se califique como moralmente incorrecto.

Podría decirse que allí las leyes penales han perdido su significado y eficacia porque no han resultado útiles para las necesidades más básicas de la población (Neocleous, 2010). No es que la transgresión se haya erigido como un fin en sí mismo, sino que emergió como mecanismo cultural alternativo en una realidad marginal.

Sin embargo, este argumento debe moderarse, pues tampoco los habitantes de la colonia A son objetores de la ley en un sentido extendido; probablemente sean escépticos o tengan aversión de ciertas representaciones del Estado que identifican con mecanismos distantes de su realidad, sobre todo con la Policía (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019).

Pese a ello, la realidad transgresora no conduce necesariamente a endosar simpatía y colaboración hacia la pandilla. Jóvenes del comité de apoyo de la junta directiva entrevistados, identificaron perjuicios que la actividad pandilleril provocaba para el desarrollo de su grupo etario: las pandillas reproducen el estigma/estereotipo que pesa sobre ellos y también reconocen la vida delictiva que ellos llevan y las víctimas que sus actividades generan (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019).

Nótese que el sistema de control territorial que instala la pandilla es opresivo y genera víctimas, se basa en el castigo eficaz y en el poder estructural de la organización. No todos los vecinos participan de estas redes de intercambio donde hay beneficios directos, sean estas familiares o de mutuo beneficio con pandilleros.

Existen grupos importantes de la población que no simpatizan, no se relacionan y no se benefician de la pandilla, quienes intentan llevar un perfil bajo para ajustarse de manera realista a las normas de la pandilla –porque no se pueden evadir- con tal de evitarse problemas y sobrellevar su cotidianidad (líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2019).

Para profundizar más en esto, se expondrá un hallazgo acerca de las relaciones entre pandilla y comunidad. La información procesada permite observar esta relación en términos de agencia, como resultado de la dinámica ente identidades comunes e identidades distintas –lo que los une y lo que los separa-.

Las identidades comunes entre pandilla y comunidad⁸⁷ están basadas en el espacio, la historia comunitaria, las situaciones de exclusión social estructurales, los problemas locales cotidianos que ambas enfrentan y los procesos de victimización provocados por la Policía.

De entrada, todos son habitantes de la misma colonia:

La pandilla trae identidad y los residentes o las personas que viven ahí tarde o temprano se identifican con esa comunidad o con esa pandilla (...) y no es

⁸⁷ En este caso se trata de comunidad-vecinos, no solo de comunidad organizada.

que los protejan porque no los protegen, simple y sencillamente se sienten identificados con el grupo porque ellos se identifican con esa comunidad. (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020).

Adicionalmente, al cohabitar ese espacio adverso y de exclusión social, comparten problemas estructurales que suponen límites de acción o derroteros locales que direccionan sus comportamientos en una serie de alternativas comunes. Esto, acompañado de una historia común compuesta de una narrativa acerca del surgimiento de la comunidad y los proyectos de desarrollo grandes como el que reconstruyó la colonia en la década de los noventa.

En la cotidianidad, también existen similitudes en los problemas que enfrentan, al menos en una base común estructurada por carencias de espacios públicos, deficiencia de servicios, obras de infraestructura, riesgos ambientales, entre otros.

También hay otro tipo de identidad común que es más específica y está relacionada al ejercicio de poder de un agente externo: la Policía. Cuando esta desarrolla actividades intensivas de tipo represivo sin que haya regulaciones de justicia procedimental y distributiva, provoca victimización por acción de la fuerza pública, especialmente contra jóvenes, lo cual se interpreta como acoso por parte de los jóvenes entrevistados (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019) y puede llevar a otro tipo de identidad común, un nosotros conformado por las víctimas de la agresión policial.

Sin embargo, hay otras identidades que son distintas y separan de manera significativa a algunos grupos de población de la pandilla. Estas identidades son: la vida delictiva, los mecanismos de producción y reproducción económica, y los procesos de victimización generados por la pandilla.

En cuanto al primero, los jóvenes de la junta directiva y el líder comunitario externo a ella reconocen la vida delictiva que llevan los pandilleros, la cual está estructurada por la construcción de una carrera dentro de la organización a la cual se accede por medio de hechos violentos.

Esa vida delictiva también aleja a los pandilleros de la convivencia comunitaria, en tanto que se sujetan a las normas de comportamiento que la misma organización dispone, donde se evita la dispersión de la información.

Mas bien se relacionan entre ellos, por núcleos, grupos, tienen sus casas, no se relacionan con la comunidad hasta donde yo sé, no entran en la dinámica de ella. Pero, por ejemplo, el día [de una actividad comunitaria pública] pues

pasan por ahí por grupos, 3 o 4... pero no interaccionan siento yo. (Líder externo a directiva colonia A, comunicación personal, 12-02-2020)

Así se verifican identidades de ellos y nosotros, mediadas por la pertenencia a una organización delictiva que controla el comportamiento de sus integrantes y se impone por medio de su poder estructural; sin dejar de mencionar que, la pertenencia a la pandilla también genera una identidad que representa poder dentro de la comunidad, lo cual puede ser del agrado de sus miembros y explotado para finalidades personales. Esto último, además de generar identidades diferentes, habilita el ejercicio de micropoder donde el pandillero asume y delega roles desempoderando a los vecinos.

Otro elemento que genera diferencias es la manera en que se obtienen medios de vida de parte de pandilleros y vecinos no vinculados a ellos. Un expandillero lo expresó de manera metafórica con una referencia religiosa:

La población nunca va a estar aliada con la pandilla porque no toda la familia es pandilla, porque reinos divididos no prevalecen, y la pandilla y la población son reinos divididos, porque no todos generan lo mismo. (Expandilleros 2, comunicación personal, 06-02-2020)

Está claro que la pandilla no tiene capacidad ni vocación de proveer recursos económicos a todos los vecinos, de modo que sus medios de reproducción económica tienen naturaleza restringida y piramidal. Así, hay vecinos que sobreviven por sus propios medios y no tienen ningún tipo de relación económica con la pandilla ni obtienen beneficio de sus actividades. Con ello, se genera distancia objetiva e identitaria en un aspecto medular de las relaciones sociales.

Por último, la tercera diferencia se relaciona con la anterior, que consiste en el tipo de actividad económica delictiva que desarrollan las pandillas, la cual, inexorablemente genera víctimas. Allí se produce otra diferencia fundamental: las víctimas y los victimarios, la cual está basada en una relación de poder coercitivo que somete a la víctima para actuar en contra de sus intereses económicos o personales, subordinándola.⁸⁸

Pero, la actividad violenta de las pandillas no solo tiene de base el lucro económico, sino también la violencia social que producen y reproducen como parte de su sistema de identidades (Martínez d'Aubuisson, 2013) hacia otras pandillas y hacia

⁸⁸ Luego se verá que hay formas de poder e influencia que intentan clasificar este proceso como voluntario, adecuado o normalizado por parte de las víctimas, a fin de desdibujar el conflicto.

dentro de la organización.⁸⁹ Por ello, la posibilidad de volverse víctima de las pandillas es amplia y tal como lo describe un expandillero entrevistado en una cita páginas atrás, los vecinos que se mantienen al margen de ella pueden vivir con el temor cotidiano de ser agredidos.

La división entre víctimas y victimarios resulta ser muy fuerte y puede llegar a movilizar incluso acciones de rebelión en contra de la pandilla por medio de colaboración individual velada con la Policía, tal como se verá más adelante.

Aquí vale la pena mencionar que la relación de la pandilla con la comunidad de la colonia A no llega a ser simbiótica, mas bien sigue siendo parasitaria, pues si bien algunas personas se ven beneficiadas de su actividad económica, micropoder delegado y su relativa protección, amplios grupos sociales también se perjudican directamente; al mismo tiempo que contribuye a la exclusión social de la comunidad en tanto que reproduce el estigma y dificulta la movilidad e interacción social exógena de los vecinos (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 12-02-2020).

Los habitantes se identifican con la colonia, su nombre, su historia y también saben que es reconocida por estar controlada por una pandilla, pero que la colonia “sea de la pandilla equis” no significa que todos se sientan parte de eso como un ‘nosotros’. De hecho, reivindicar esto afuera de la comunidad puede generarles más problemas que beneficios (expandilleros 2, comunicación personal, 06-02-2020).

Incluso, la interacción social dentro de la colonia puede verse afectada, disminuyendo su sentido de cohesión porque hay identidades fuertes encontradas, roles prefijados por poderes estructurales. La cohesión, entendida como la confianza entre vecinos y la disposición a involucrarse en asuntos comunes (Córdova et al., 2016) se ve afectada por intereses de grupos dominantes.

En la colonia A probablemente las redes de beneficiarios o de parientes relacionados a pandilleros sean más numerosas, pero eso no significa que la población como un todo necesite o se beneficie de la actividad pandilleril.

La diferencia fundamental de identidades descansa en el ejercicio de poder que ejecuta la pandilla, que la hace evolucionar de un sentido de identidad nosotros-comunidad a uno de nosotros-pandilla. Según lo visto anteriormente, para los

⁸⁹ La violencia social serviría para reivindicar su propia identidad agrediendo al otro, además, es un recurso muy usual para demostrar valentía, compromiso con la organización, aspirar a ascensos y como mecanismo de sanción dentro de la pandilla (Martínez d'Aubuisson, 2013).

pandilleros activos el sentido de identidad de la pandilla sería más fuerte que el sentido de identidad de la comunidad, porque la pandilla es totalizante y otorga roles que conllevan prerrogativas de micropoder, lo cual evoluciona el sistema de identidades hacia un razonamiento de comunidad-objeto-control, es decir, son de la misma comunidad, pero la comunidad le pertenece a la pandilla.

De este modo, se comprende una condición objetiva y subjetiva de convivencia entre vecinos y pandilleros, relacionados por aspectos comunes y también por diferencias fundamentales, coincidencias y tensiones. Esta condición ha hecho emerger un conjunto de ideas que privilegian la sobrevivencia y la adaptación bajo la premisa de “no buscarse problemas” o “si no me meto con ellos, ellos no se meten conmigo” al observar las fortalezas y debilidades de cada uno.⁹⁰ Esto permite comprender que la aparente colaboración y simpatía generalizada está cargada de un sentido práctico realista.

Por otra parte, además de las relaciones cotidianas entre vecinos, la entidad política comunitaria local encargada de gestionar el desarrollo comunitario es la junta directiva y esta también encuentra maneras de sobrellevar el control territorial ejercido por la pandilla, en este caso, sometida a un sistema de vigilancia más directo desde el atentado sufrido en la primera década de los años dos mil.

Gestionar este escenario es en realidad complejo porque la junta directiva no solo ha recibido presión por parte de la pandilla, sino también por parte la Policía, según lo relata un miembro de la junta directiva (líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019). Esto último se expone más adelante.

Como se ha mencionado antes, la directiva comunitaria no tiene carácter de Adesco, pero sí ejerce funciones de ella. Su base de legitimidad real es el reconocimiento de los vecinos y actores externos que establecen relaciones con ella otorgándole el rol de representante de los asuntos comunitarios.

En términos prácticos, el poder de una junta directiva se ejerce a través del reconocimiento que hagan de ella, lo cual la habilita también para reconocer a otros, con ello garantiza sujeción de los otros para los asuntos que ella reivindica que son de su patrimonio en tanto representante comunitaria. Si el reconocimiento que recibe y otorga la directiva es eficaz, entonces logrará mejores sujeciones.

⁹⁰ Tales expresiones manifiestan formas de poder-consenso donde se ha sedimentado y normalizado la presencia de pandillas sin que haya conflicto aparente.

A diferencia de la pandilla y de la Policía, una directiva comunitaria no tiene medios coercitivos para ejercer su poder, por ello debe construir legitimidades a fin de obtener sujeciones. El primer grado de legitimidad descansa en su conformación y los mecanismos participativos que la sustentan.

En el caso de la colonia A, la junta directiva ha tenido problemas de participación de vecinos, porque según manifiestan sus miembros, la población continúa apática a incorporarse, principalmente por temor a la pandilla. Sin embargo, prevalece también en la directiva una visión polarizante acerca de los habitantes, expresada en la identificación de vecinos que apoyan a la junta directiva y aquellos que la adversan (líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019).

La ocupación de estos cargos de representación conlleva posiciones de poder que, en teoría, son instrumentos necesarios para lograr objetivos comunes; sin embargo, en esos roles también se pueden lograr beneficios personales como acceso a empleos permanentes o temporales para los miembros o sus allegados, así como el ejercicio simbólico de poder en el plano interactivo de la cotidianidad comunitaria. Incluso, esto puede evolucionar hacia modalidades de clientelismo político con partidos políticos, gobiernos locales o el Gobierno nacional.

No se dispone de información acerca de esto último para la colonia A, y en todo caso tampoco es el objetivo discutir sobre ello pues no se está en posibilidad de juzgar veracidades al respecto; pero sí se halló una visión polarizante que emerge como resultado de conflictos de legitimidad en la colonia, tanto de parte de la junta directiva como desde otros actores comunitarios. El líder local externo a la junta directiva y los policías entrevistados ponen en duda la transparencia de la directiva y su representatividad, afirman que la junta obedece a la pandilla.

En los dos momentos de recolección de datos, la directiva tuvo un máximo de tres miembros activos y se apoyaba de algunos comités para el área de deportes, salud y coordinaba con otros actores locales como iglesias y el centro educativo. Además, tenía un comité de jóvenes que apoyaba sus actividades.

Como supuesto, puede afirmarse que, a menos participación ciudadana en la directiva hay menos gobernanza, legitimidad y confianza; incluso, menos control de su agenda, sus actividades y rendición de cuentas. Este sentir fue expresado por el líder comunitario externo a la junta directiva.

También es cierto que ejercer funciones de directivo comunitario en ese contexto de control territorial estricto de la pandilla puede resultar un riesgo para la seguridad

de quienes lo asumen. Esto, en efecto, puede desmotivar la participación de los vecinos.

Otro elemento de legitimidad es la eficacia percibida acerca de la gestión de proyectos y el desarrollo de la comunidad, si los representantes demuestran estar haciendo su trabajo, resolviendo problemas de manera adecuada y trayendo beneficio a la población. Como resultado, la directiva comunitaria lograría movilizar a sus representados en caso de proyectos y asambleas de vecinos, demostrando poder de convocatoria, exhibiéndolo frente a internos y externos, reproduciendo así el ejercicio de poder por medio de la sujeción de sus representados.

En la colonia A, al menos en cuanto a realización de proyectos, la Alcaldía Municipal coordina proyectos con la directiva local, algunos se han concluido de manera satisfactoria y otros seguían implementándose como muestra de continuidad. También la escuela local reconoce a la directiva, las iglesias y dos organizaciones no gubernamentales que desarrollan intervenciones en la colonia.⁹¹ No menos importante es exponer que la PNC no reconoce a la organización local, o al menos, ambas entidades no coordinan mutuamente en ningún tipo de actividad.

Hasta aquí, se ha revisado la legitimidad de la junta directiva frente a agentes internos y externos que, sin estar legalizada, tiene reconocimiento y logra sujeciones. Sin embargo, también se halló la referida visión polarizante que deja entrever conflictos. Se ha sostenido que una demostración de poder en una directiva es la capacidad de convocatoria y movilización, pero todo ello se ve afectado en la colonia por la presencia de la pandilla y su sistema de control. El objetivo ahora es exponer las maneras a través de las cuales la directiva comunitaria responde a tal sistema de control conservador.

Al respecto, existen dos hipótesis que se expondrán acerca de cómo la directiva actúa frente a las acciones conservadoras de la pandilla. Estas hipótesis han sido sistematizadas en el procesamiento de datos y son postuladas de manera parcial o completa por policías locales, liderazgos de la comunidad, expandilleros y miembros del equipo de la directiva que fueron entrevistados.

La primera hipótesis sostiene que la organización comunitaria está bajo control de la pandilla, que sus miembros obedecen en realidad a la organización pandilleril. Esta sería la razón principal por la cual la población se inhibe de participar en

⁹¹ Valga decir que, en la colonia A hay muy poco trabajo de organizaciones no gubernamentales o fundaciones, solo se identificaron dos entidades de este tipo, ambas desarrollan proyectos de prevención social con jóvenes. En este aspecto, la colonia no destaca como receptora de proyectos.

comités o como miembros activos, también se limita para cuestionar sus acciones, pues se sabe que el poder está concentrado y no hay posibilidad de generar cambios o iniciativas emergentes frente a una organización delictiva que hace uso de la violencia como medio de solución.

Sobre esta hipótesis hay dos versiones que presentan variaciones cualitativas. Algunos informantes afirman que los directivos son colaboradores de la pandilla, sus miembros le informan y consultan directamente al líder local de la estructura delictiva. Mientras que, otros entrevistados llegaron a sostener que los miembros de la directiva eran en realidad miembros activos de la pandilla, incluso, suponen que pueden ser los verdaderos líderes locales de la estructura.

Bajo este supuesto se afirma que la organización comunitaria ha desconocido a la Policía de manera alevosa a fin de aislarla de la comunidad, impidiéndole que coordine cualquier esfuerzo de Policía comunitaria o la realización de actividades eventuales. En este escenario, se activaría un tipo de respuesta comunitaria al control de la pandilla muy cercano a la colaboración y al sometimiento organizativo.

La segunda hipótesis, sostiene que los directivos no son miembros activos ni colaboradores de la pandilla, sino que se encuentran en una posición difícil de gestionar, donde deben aceptar de manera realista que la pandilla está arraigada en la comunidad, se asienta en redes familiares y de intercambio que los circundan y traspasan a ellos mismos, incluso, comparten algunas identidades; razón por la cual, deben reconocerla como un actor insoslayable para la gestión comunitaria.

Bajo este supuesto se reconoce la presencia de dos agendas separadas, una propia de la junta directiva y otra de la pandilla, donde la primera se encuentra en desventaja frente a la segunda, la cual utiliza la fuerza como principal recurso y en ese escenario no tendría sentido resistirse porque sería igual a exponer su seguridad y la de su familia.

Así se entendería que la directiva establezca relaciones eventuales con la pandilla sobre asuntos donde se estima puede haber sospecha. Esta es una posición realista que asume a la pandilla como un actor insoslayable para desarrollar proyectos comunitarios, con su reconocimiento, se garantizaría la viabilidad de las iniciativas, su eficacia y la seguridad de los implementadores. Empero, lo anterior conlleva relacionarse con pandilleros que han ocupado posiciones de victimarios contra vecinos, generando en el proceso cuestionamientos a su legitimidad.

Quienes sostienen esta hipótesis parten de una idea pragmática que estiman necesaria para empujar algunos proyectos de desarrollo comunitario, pues la

pandilla no lo haría por su cuenta, ya que no enarbolan iniciativas de transformación social, mucho menos enfoques imparciales donde no privilegien primero sus intereses ni el beneficio para sus redes; de lo contrario, la colonia no tendría ninguna oportunidad de gestionar sus propios asuntos (líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019).

Un líder de la junta directiva expresó este escenario de la siguiente manera:

No lo va a atacar, porque atacarlo es como ver el montón de avispas ahí, si no los quitaste el primer día que llegó, ellos ya se adueñaron de ese espacio. Que vos vengas ahora y querrás tocar el avispero, vas a causar más daño que bien... es como un momento de reconciliación, pero no tolerancia... Tenés que saber: con paños tibios, pero con mano fuerte, porque si vos vas y les das la mano, te agarran el codo; pero si vos vas y no les das la mano, te quitan el codo. (Líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

En este caso, reconocerlos no implicaría otorgarles simpatía ni colaboración, sino que es una realidad, dadas las condiciones en las que debe desarrollarse la gestión comunitaria.

El comportamiento opuesto sería no reconocerlos, asumir que no existen o colaborar con la Policía abiertamente, escenario en el que sería fácil suponer la reacción de la pandilla, asumiendo que el Estado no sería capaz de protegerlos porque es relativamente menos fuerte dentro de la colonia y solo ofrecería respuestas temporales.

Esta última hipótesis provoca una estrategia de relaciones que aquí se denominará 'coexistencia', la cual está basada en la idea de mantener una agenda propia sujeta a procesos de negociación con la pandilla, aceptando límites insoslayables y conservando asuntos innegociables a cambio de mantener activas las iniciativas de desarrollo comunitario, aunque con ello se sacrifiquen costos de legitimidad frente a la población perjudicada por la pandilla.

Sin dejar de mencionar, que esta alternativa puede conducir a desviaciones de líderes comunitarios, quienes desarrollarían una relación política con la pandilla y podrían desviarse de los intereses colectivos que representan de cara al desarrollo común frente a la posibilidad de obtener beneficios personales materiales o simbólicos. Es decir, la directiva misma podría convertirse en una red de intercambio diádica con la pandilla.

Uno de los límites que impone la pandilla a la comunidad y junta directiva es no tener relaciones con la Policía, ni a título personal ni como representantes de la comunidad, lo cual ciertamente se cumple en la colonia A, según lo expresado por policías locales. Esto ha provocado desconfianza por parte de ellos, quienes sospechan que tal alejamiento puede significar que los directivos simpatizan con la pandilla o sean miembros activos.

Lo último que se acaba de mencionar plantea un problema adicional para los líderes comunitarios, quienes no solo deben atender las coacciones de la pandilla, sino la presión y sospecha de la Policía que también puede ejercer acciones violentas.

He tenido momentos amargos, he tenido momentos que han llegado a mi casa los mismos pandilleros, me han hecho un cateo pensando que yo tengo algunas cosas que me relacionan por la misma gente que no sabe y dice cosas... He estado acusado en los tribunales también, diciendo [la Policía] que yo soy parte de la estructura, entonces te encontrás en medio de los dos. (Líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

Esta disyuntiva expresa la correlación de fuerzas en las relaciones territoriales de poder que se analizan, donde la comunidad organizada resulta ser el agente más vulnerable frente a los otros que tienen mejores condiciones estructurales y hacen uso de la fuerza.

Las respuestas analizadas en acciones como colaboración, sometimiento y coexistencia no son excluyentes entre sí, sobre todo si la organización comunitaria ha desarrollado autonomía para la definición de su agenda, expresada en la identificación de los intereses colectivos propios y los intereses externos, ya sean de actores como la Policía, la pandilla, Gobierno municipal, Gobierno central u ONG.

Este proceso se desarrolla por medio de la agencia comunitaria, mediada por la relación entre la identidad colectiva de la organización (su historia, problemas comunes, fortaleza organizativa) y la identidad individual de sus representantes (seguridad personal, ejercicio individual del poder, liderazgo, visión de la gobernanza), lo cual puede devenir en la definición de una agenda flexible o inmóvil.

La versatilidad consiste en combinar en el tiempo distintos tipos de acciones frente al sistema de control social de la pandilla, más allá de una estrategia definitiva pueden aceptarse momentos de sometimiento y colaboración, conservando flexibilidad y agenda. Las fronteras pueden llegar a ser difíciles de gestionar en la práctica. La versatilidad se permite los extremos, mientras que la coexistencia los evita -esta última conserva temas innegociables-.

Con base en los hallazgos se sostendrá que la directiva de la colonia A adopta una estrategia de coexistencia con sus respuestas al sistema de control territorial de la pandilla. Se identifica autonomía en la definición de su agenda, especialmente frente a agentes externos; pero también asume con realismo los límites internos de tipo procedimental y la evasión de relaciones con la Policía de acuerdo con lo dispuesto de manera coercitiva por la pandilla;⁹² sin embargo, debe mencionarse que no todos los límites son necesariamente forzados.

No puede negarse objetivamente la presencia de redes familiares y de intercambio en la colonia, ni las identidades compartidas con los pandilleros. Aquí se mezclan los límites impuestos con significados susceptibles de movilizar la voluntad de las personas sin necesidad de coacción.

También es cierto, que las prácticas policiales de tipo represivas-proactivas suelen tener un alto costo de legitimidad si se realizan de manera indiscriminada sin atender los derechos y la dignidad de la ciudadanía, razón por la cual, tal cierre comunitario podría incluso ser voluntario y no emerger como resultado de presiones a la directiva. Así lo expresa el directivo comunitario entrevistado (líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019).

Así, la coexistencia a veces puede confundirse, en la medida que la directiva es flexible en ciertas posiciones, no solo por presión o temor realista, sino porque reconoce algunos aspectos en común que pueden hacerlos coincidir para permitirse un entendimiento básico.

Un directivo comunitario expresó la flexibilidad que desarrollan en ese contexto, donde se encuentran vigilados y en desventaja en cuanto a coerción:

Yo los veo a ellos como una parte social de la colonia, no es que yo les voy a pedir permiso para algo, pero sí tengo que estar en armonía para que no haya un malentendido de que yo estoy atacándolos, mi idea no es atacarlos, pero tampoco los estoy asolapando o los estoy favoreciendo, mi idea es mediar para que ellos no afecten la colonia. (Líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

En la colonia A, la coexistencia no llega a desarrollar dualidad de relaciones, tanto con pandilla como con Policía, pero sí conserva una agenda propia que es

⁹² Tal evasión de la Policía podría entenderse como colaboración con la pandilla. De hecho, no se descartan prácticas de ese tipo, pero en general, se asume una posición realista.

desarrollada en relaciones de gobernanza ‘nosotros y ellos’, que a veces se mezclan y otras veces se separan. Es una coexistencia en desventaja.

Algunos policías entrevistados y el líder externo a la junta directiva sostienen que tal coexistencia ha construido simpatías y beneficios mutuos, desnaturalizando la gestión de la directiva.

Por su parte, la directiva afirma haber alcanzado un equilibrio en la relación con la pandilla, e incluso con la Policía; aunque en realidad no existe ningún tipo de relación con la esta. El equilibrio en todo caso sería evitarlos.

Llega un momento que encontrás el equilibrio, en el que ni para acá ni para allá, o sea un favorecimiento para la comunidad. Y cuando yo veo un favorecimiento para la comunidad, yo sé que si hago este proyecto va a favorecer a la comunidad y va a desbordar a los demás. (Líder de junta directiva colonia A, comunicación personal, 31-05-2019)

A manera de corolario, véanse en el siguiente cuadro resumen las distintas respuestas que ofrece la comunidad al sistema de control territorial que sostiene la pandilla de la colonia A.

Cuadro 11. Respuestas comunitarias al sistema de control territorial impuesto por la pandilla en la colonia A

Tipos de respuestas	Procesos subyacentes
Sometimiento	Acciones de quiescencia donde la población decide atender las regulaciones de comportamiento impuestas por la pandilla. Generalmente reflejan impotencia y realismo frente a un sistema de control social que los supera. Se entiende como una manera de sobrevivir. Esta respuesta se encuentra en el comportamiento relatado de algunos vecinos y esta subsumida en la respuesta política de la junta directiva.
Colaboración	Es un estado más avanzado del sometimiento donde las personas realizan acciones para cumplir intereses particulares de la pandilla, ya sea por presión o beneficio. La colaboración no significa necesariamente simpatía o afinidad, pero también puede conducir a ello en la medida que se construyan redes de intercambio donde haya beneficios comunes que sostengan la voluntad de los colaboradores. Esta respuesta se presenta en el comportamiento relatado de algunos vecinos.
Coexistencia	Es un estado realista donde se rehúsa la colaboración y se conserva un margen de autonomía en los comportamientos, sujetándose a ciertas reglas impuestas, pero generando distancia de vinculaciones orgánicas o sometimientos adicionales que impliquen más control. Este es el tipo de respuesta dominante y la que políticamente ha adoptado la directiva comunitaria.

Tipos de respuestas	Procesos subyacentes
Rebelión	En la colonia A se realizan procesos de rebelión de manera velada porque el sistema de vigilancia es muy denso en el espacio y las relaciones sociales. Ocurre en aquellas personas que han desarrollado identidades contrapuestas a la pandilla, ya sea porque han sido victimizadas o porque realizan sus procesos sociales vitales y económicos al margen de ella. En realidad, la junta directiva no desarrolla acciones de rebelión, sino mas bien los vecinos no organizados. En cambio, sí hay procesos de rebelión más explícitos de la directiva hacia la Policía.

Fuente: Elaboración propia.

Habiendo abordado la parte de las respuestas comunitarias, se pasará ahora a exponer los hallazgos acerca de las acciones y respuestas que realiza la Policía, tanto al sistema de control territorial de la pandilla como al cierre social comunitario en los habitantes, que como se ha visto, también puede tener arraigo autónomo en la comunidad motivado por los comportamientos policiales desviados.

2.3. Acciones policiales que intentan obtener control

También la PNC responde a tal sistema de control de las pandillas. Tal como se mencionó antes, esta tiene una dimensión institucional, una dimensión organizativa y una dimensión profesional agencial; desde la primera, se mandata a que el personal desempeñe la función simbólica del monopolio de la fuerza en el territorio, sobre todo en espacios que se asumen ocupados por otros actores armados no estatales, en este caso, las pandillas.

Desde la dimensión organizativa, se disponen los recursos, las condiciones y las reglas para efectuar las acciones, y desde la dimensión profesional, el personal policial en el territorio decide maneras particulares de desempeñar esa función, incorporando los direccionamientos jerárquicos, funcionales y técnicos a situaciones concretas por medio de su capacidad reflexiva. También sopesan los intereses personales, materiales y profesionales a nivel individual o del grupo ejecutor.

Para comenzar esta sección se presentarán las fuentes de acción de la Policía, poniendo énfasis en la incorporación de las perspectivas ciudadanas, luego se presentarán datos de las actividades que realiza la PNC en la colonia. Posteriormente, se expondrán los direccionamientos organizativos y los preceptos culturales que justifican las prácticas policiales, en especial las de tipo punitivo y sus desviaciones. Se finalizará exponiendo la agencia policial expresada en la toma de decisiones operativas en el territorio.

La Policía tiene tres fuentes de acción, de acuerdo con Dominique Monjardet (2010), una es la fuente jerárquica organizativa y política del Estado, la segunda viene de las demandas o solicitudes de la ciudadanía y la tercera proviene de la iniciativa profesional directa de los policías ejecutores.

En la colonia A, las fuentes de acción predominantes son las de tipo internas: la política-jerárquica y la profesional, quedando ausente la referencia de la ciudadanía local para incorporarla en los servicios policiales que se ofrecen y disponen, de tal forma que la visión del problema de inseguridad permanece sesgada desde la perspectiva policial.

La Policía no debería realizar un trabajo de seguridad solo desde la perspectiva interna, en principio, porque eso se aleja de los preceptos democráticos y de gobernanza, conduciría a prácticas autoritarias en ausencia de retroalimentación. Se sabe que hay límites cognitivos y de presencia para la Policía, no puede enterarse de todo ni estar en todas partes, por ello, requiere de insumos de la ciudadanía que permitan orientar mejor su trabajo y alcanzar algún tipo de eficacia a la vez que promueve la participación ciudadana.

Sin embargo, incorporar la visión de la ciudadanía local no es un proceso que dependa enteramente de ella, que sí lo puede estimular por medio de construir legitimidad y confianza, pero hay otros elementos que están absolutamente fuera de su control, tales como las actividades proactivas que realizan las pandillas (represivas o asistencialistas), las redes de intercambio locales, las condiciones de exclusión social estructurales y las identidades compartidas entre pandilla y vecinos.

De entrada, debe reconocerse que, para incorporar insumos de la ciudadanía de manera sistemática, se requiere de voluntad de parte de esta, no es ni puede ser un proceso forzado, sin menoscabo de las situaciones emergentes donde pueda compartirse información desestructurada.

La voluntad de la ciudadanía, como se ha visto, también está mediada por la agencia de los ejecutantes, de la junta directiva o los vecinos en carácter individual. Esto se relaciona principalmente con intereses personales de seguridad frente a un sistema de control territorial denso como el establecido por la pandilla en la colonia A, así como por desconfianza con la Policía.

Por ejemplo, un hecho realmente inviable en la colonia es que la Policía convoque a una asamblea de vecinos para hacer una consulta ciudadana a fin de establecer un programa de trabajo conjunto, incluso si es de tipo preventivo social. Para la PNC, la posibilidad de visitar casas y establecer pláticas cotidianas a la vista de

otros vecinos es prácticamente nula. Allí, el acercamiento se logra por medio de un proceso distinto.

Debe recordarse que, como se ha mencionado, antes de junio de 2019 la PNC destacó una patrulla SAID en la colonia, con el objetivo de abrir brecha en el cierre social comunitario por medio de trabajo policial preventivo –asegurando, según expresaron, justicia distributiva y procedimental- y represivo. Con ello pretendían tres cosas puntuales: mantener presencia permanente en el territorio –cinco de siete días de la semana-, alcanzar familiaridad del personal policial con la población –no había rotación entre ellos-, y facilitar el trabajo represivo a través de investigaciones penales alimentadas por la información territorial que iban recogiendo, a fin de encarcelar a pandilleros de la colonia (policía SAID 1, comunicación personal, 30-11-2018).

Esto se hizo en el marco de la implementación del modelo de Policía comunitaria, el cual era tanto una filosofía de trabajo como un procedimiento estándar (López Ramírez, 2019b). El direccionamiento sobre Policía comunitaria era claro para la patrulla SAID, pero en los meses que estuvo destacada en la colonia, el cierre social comunitario no se logró desmontar y apenas alcanzaron colaboraciones veladas de ciudadanos en carácter individual.

La patrulla SAID, en tanto ejecutores en el terreno del modelo de Policía comunitaria, había definido el tipo de trabajo que debían realizar según el Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador (PNC, 2010). Así, establecieron en su plan de trabajo que la colonia requería un tipo de prevención secundaria, que en la PNC se define como prevención situacional, donde el rol de la Policía es el siguiente:

Misiones operativas orientadas a colaborar con la comunidad en el control de factores de riesgo situacional (zonas abandonadas, rutas de movilidad de la población y características topográficas).

Disuasión del delito mediante presencia policial uniformada orientada a factores de riesgo situacional. (p. 126)

Este tipo de prevención se orienta genéricamente para lugares donde no es posible comenzar con actividades de prevención social y prevención comunitaria de manera automática, generalmente debido a la presencia de grupos delictivos. Es decir, optaron por desarrollar un trabajo de presencia menos invasiva asumiendo que buscar mayor intensidad preventiva era inviable, debido al régimen interno impuesto por la pandilla.

No obstante esta definición de prevención secundaria, el procedimiento estándar en la práctica era instruido por parte del control jerárquico y administrativo, con misiones diarias del tipo: visitas casa por casa y establecer contactos ciudadanos, entre otros. Los miembros de la patrulla sentían una desconexión de lo estándar exigido, lo real factible de ejecutar y su análisis del entorno (policía SAID 1, comunicación personal, 30-11-2018). En realidad, hacían lo posible en el terreno e informaban sus actividades adaptando los hechos a los conceptos que eran esperados.

La patrulla SAID era el grupo operativo que más posibilidades tenía de construir relaciones con vecinos de la colonia, pero no logró estructurar canales estables en el tiempo que estuvo trabajando allí.

Un segundo grupo de policías de seguridad pública en la colonia es la patrulla GCAC, quienes han desarrollado y siguen desarrollando actividades predominantemente de carácter represivo-proactivo, aunque antes de junio de 2019 era direccionada también para realizar actividades de Policía comunitaria. En realidad, nunca llegaron a hacer esto último porque sus integrantes policías manifestaban dificultades para cumplir esa misión dado el cierre social comunitario. Adicionalmente, por la composición de la misma patrulla: un policía por turno quien era acompañado de militares (cinco), esto dificultaba el trabajo en equipo dadas las competencias requeridas para impulsar actividades de Policía comunitaria.

Así, la patrulla GCAC hacía y sigue haciendo trabajo predominantemente de tipo represivo-proactivo, el cual trae costos inherentes de legitimidad con la población si acaso no se sabe manejar la dimensión coercitiva para no llevarla a prácticas desviadas o discriminantes.

Un tercer equipo de policías realiza actividades de prevención social en el centro escolar, focalizando su trabajo con jóvenes estudiantes, a fin de atender factores de riesgo y fortalecer sus capacidades personales como protección a la influencia de las pandillas. Sus impactos deberían verificarse en la disminución de las posibilidades de estos jóvenes para verse involucrados en actividades violentas o delictivas.

Sin embargo, estos tres grupos de trabajo de la Policía que corresponden al área de seguridad pública no se articulaban directamente en la práctica. Mientras estuvo la patrulla SAID, sí se verificó por medio de la triangulación de entrevistas, que existían coordinaciones para apoyar actividades particulares. Sin embargo, no existía sinergia entre las misiones para hacer coincidir los esfuerzos de manera consciente según un plan, o al menos, ese plan no era percibido como tal al nivel

de ejecución operativa. Es decir, cada grupo realizaba su trabajo con misiones particulares sin relevarse o asumir continuidad.

Por ejemplo, el trabajo de prevención social con la comunidad educativa no se articula para extenderlo hacia la comunidad local en general, esto debido a que la confianza que este grupo de policías logró con los jóvenes y padres de familia dependía en buena medida de sus competencias personales; mientras que, en la vida comunitaria cotidiana, la población podría relacionarse con la patrulla GCAC que desarrollaba acercamientos más coercitivos sin que un grupo hiciera referencia al otro en sus acciones. Esa dualidad contradictoria de relaciones mantenía problemas para estructurar relaciones estables.

De manera tácita, sí existía una misión genérica subyacente entre los tres grupos de policías entrevistados del área de seguridad pública, que consistía en realizar trabajo de averiguación en el territorio a fin de identificar hechos delictivos y llevarlos a procesos de investigación penal, esto por medio de recolectar información de la población, ya sea a través de acercamientos no coercitivos o de acciones coercitivas.⁹³

Con ello, se pretendía golpear la fortaleza de la estructura pandilleril, identificada como el principal obstáculo para lograr acercamiento con la comunidad. La idea era encarcelar a los pandilleros que amenazaban a la población, especialmente aquellos con roles de poder en la estructura.

Culturalmente, la misión genérica que se ha identificado coincide con una variante de cultura policial que identifica las relaciones policía-comunidad con apertura, pero con un concepto instrumental, donde se ve a la comunidad como un medio para obtener información y fortalecer la misión punitiva de la Policía que se logra a través de la investigación del delito.

Esta misión era transversal en la colonia A, más allá de las tareas particulares. Es decir, era algo permanente si acaso las situaciones lo permitían. La posibilidad de aportar a ella era una constante considerada necesaria allí como medida para romper el cierre social comunitario.

No es igual a visiones alternativas donde se define a la comunidad como el fin de la actividad policial para mejorar sus condiciones de vida, ni tampoco a una visión

⁹³ Incluso los policías de prevención escolar se alineaban culturalmente con esa misión transversal, esto no quiere decir que ellos hicieran su labor de prevención social de manera deficiente o sin convicción, más bien, lo hacían asumiéndose en un proyecto de seguridad más amplio.

escéptica de la comunidad donde se la concibe como un repositorio de hechos delictivos y colaboradores de la pandilla. Se trata de una visión intermedia, que varía en intensidades entre los policías de manera particular.

Así, la referencia legítima para el trabajo policial en la colonia sería el crimen, hacia él se dirige y sobre él se articulan finalmente sus acciones. Las otras referencias, que aparecen subsumidas en el caso de estudio serían: el Estado y la sociedad, las cuales no adquieren más que un papel subordinado e instrumental en las visiones de los policías entrevistados.⁹⁴

Como se ha visto, en la colonia A, la perspectiva de la población en el trabajo policial estaba ausente, no obstante el trabajo temporal de la patrulla SAID. Para incorporarla existe la posibilidad de hacerlo mediante contactos ciudadanos directivos en el entorno territorial, ya sea en interacciones de carácter coercitivo o no coercitivo, penales o no penales. Lo cual, como se ha visto, generalmente resulta un riesgo para la población porque son encuentros muy visibles.

Sin embargo, la PNC también tiene otra manera menos estructurada de recolectar información por medio del sistema de emergencias telefónicas, donde se puede llamar para solicitar ayuda en situaciones emergentes, por ejemplo, una urgencia médica o también llamadas para brindar información sobre hechos delictivos. La Policía proyecta eficacia respondiendo a ellas de manera rápida y adecuada.

Véase en el cuadro que sigue a continuación, los eventos reportados por la ciudadanía al sistema de emergencias 911 acerca de hechos ocurridos en la colonia A y sus alrededores⁹⁵ entre los años 2015 al 2019.

Cuadro 12. Eventos reportados en la colonia A y sus alrededores al sistema de emergencias 911 de la PNC, años 2015 al 2019

Nº	Tipificación de evento en PNC	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
1	Personas fallecidas/ homicidios	1		1			2	0%
2	Lesiones por arma de fuego				1		1	0%
3	Privaciones de libertad	1	4		3	2	10	1%

⁹⁴ Monjardet (2010) sostiene que la referencia legítima de la acción policial expresa visiones del trabajo donde se priorizan aspectos claves acerca de lo que se cree realmente importante. Si el Estado fuera la referencia legítima, se tomarían los direccionamientos organizativos sin miramientos y ejecutándolos con convicción, pero en la realidad se observó escepticismo del personal operativo; mientras que, si fuera la sociedad, existirían mecanismos de alimentación estructurados sobre la base de una receptividad permanente, pero allí se observó la desconfianza mutua Policía-comunidad como elemento regular.

⁹⁵ La PNC utiliza un sistema de registros policiales basado en sectores geográficos administrativos, que son áreas segmentadas donde se distribuye el trabajo policial. De modo que la colonia A forma parte de un sector, pero es el núcleo urbano más grande del mismo.

4	Explosivos/ artefacto explosivo						0	0%
5	Disparos	5	6	2		2	15	1%
6	Hurto y robo de vehículos	2	1	1	1		5	0%
7	Robos	6	1	1		1	9	1%
8	Seguimiento o apoyo policial	10	1		1	2	14	1%
9	Extorsiones	9	8	3	1	6	27	2%
10	Violencia intrafamiliar	8	1	1	1	8	19	1%
11	Maras/ actos vandálicos	37	24	8	10	6	85	7%
12	Emergencias médicas	22	27	27	24	14	114	9%
13	Accidente de tránsito	33	95	104	127	98	457	36%
14	Agresiones verbales y físicas	2	2	1	2	3	10	1%
15	Hurtos	4	10	2	2	1	19	1%
16	Violaciones sexuales		1				1	0%
17	Información	7	6		2	3	18	1%
18	Denuncias	28	23	42	21	38	152	12%
19	Personas fallecidas/ otros	3	3	1	2	5	14	1%
20	Vehículos recuperados	1			1		2	0%
21	Alarmas activadas	13	1	6	3	1	24	2%
22	Alteraciones al orden público	16	19	25	15	22	97	8%
23	Servicios a la comunidad	5	13	12	12	13	55	4%
24	Incendios		2	3	2	3	10	1%
25	Personas y vehículos sospechosos	25	18	16	14	20	93	7%
26	Otro tipo de eventos	4				16	20	2%
Total		242	266	256	245	264	1273	100%

Fuente: Elaboración propia basado en PNC (2020).

Las filas sombreadas indican los eventos que más fueron reportados al sistema de emergencias y representan el 83% de todas las llamadas. Dentro de ellas hay un grupo conformado por las categorías “emergencias médicas”, “accidente de tránsito” y “servicios a la comunidad”, las cuales son servicios policiales de tipo preventivo-reactivo, donde no hay una predisposición al uso de la fuerza, ni se trata de situaciones con predefinida consecuencia penal, tampoco son situaciones provocadas por la Policía, sino que son absolutamente reactivas. Estos eventos representan el 49% de las llamadas.

Por otra parte, el segundo grupo lo conforman las opciones de “maras/actos vandálicos”, “denuncias”, “alteraciones al orden público” y “personas y vehículos sospechosos”, que se refieren a eventos cuya naturaleza es de tipo represivo-reactivo, donde atender estas situaciones supone un nivel de alerta para el uso de la fuerza o pueden convertirse en acontecimientos donde haya que gestionar consecuencias penales. Estos eventos representan el 34% de todas las llamadas.

Obsérvese que la categoría de “información” es la única que provee posibilidades de realizar un trabajo proactivo, pues su carácter indefinido se refiere a proporcionar información de interés policial que puede arribar a mejorar las actuaciones policiales para lograr eficacia según los requerimientos de la ciudadanía, ya sea sobre hechos puntuales o generales, penales o no penales. Llamando al 911 para dar información, se supera el cierre social comunitario por parte de habitantes que han decidido rebelarse, pero debe señalarse que la frecuencia de estos casos es ínfima, con 18 llamadas en 5 años en esta colonia.

En la colonia A no existen espacios de intercambio Policía-comunidad cotidianos, es por ello que las llamadas telefónicas son de los pocos mecanismos donde la Policía puede recolectar demandas y perspectivas de la ciudadanía.

En general, las llamadas ilustran de manera muy clara la dualidad del trabajo policial, que se reparte entre servicio y orden. Para el caso, la atención de las situaciones puede delegarse organizativamente a patrullas designadas al sistema 911 o a las patrullas policiales fijas en el territorio (SAID o GCAC), de modo que es frecuente, según los entrevistados, que deban atender esa clase de eventos emergentes.

Sin embargo, al ser eventos que ya han ocurrido o están dándose, la actuación policial se enfrenta a situaciones donde hay menos variables que controlar. Las acciones reactivas son solo una dimensión del trabajo policial, no permiten construir relaciones estables con la comunidad y no expresan las prioridades organizativas. Por ello, se solicitó información complementaria a la PNC acerca de un conjunto amplio de actividades que ha realizado en la colonia A. Entre ellas, algunas que se activan por solicitud de la ciudadanía, órdenes jerárquicas o por iniciativa policial. Véase en el siguiente cuadro el detalle de tales acciones policiales.

Cuadro 13. Acciones policiales realizadas en la colonia A, años 2015 a 2019

N°	Acciones policiales	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Pro.
1	Operativos	90	49	45	35	46	265	1.02
2	Operativos de Intervención Rápida (OIR)			15	38	45	98	0.63
3	Operativos de Cierre (OC)				12	25	37	0.36
4	Jornadas de Casa Segura			78	68	83	229	1.47
5	Auxilio en emergencias	25	17	22	36	48	148	0.57
6	Charlas en centros escolares			75	84	87	246	1.58
7	Registro de personas				4326	5242	9568	92

8	Registro de vehículos				2215	2436	4651	44.72
9	Levantamiento de fichas de contacto ciudadano				46	52	98	0.94
10	Detenciones	5	2	30	20	37	94	0.33

Nota: La última columna es un promedio semanal, calculado mediante el valor total de la columna en negrita, dividido entre la cantidad de años que presentan datos y entre 52 semanas del año.

Fuente: Elaboración propia basado en PNC (2020).

En este cuadro, la mayoría de las acciones son de tipo represivo-proactivo, pero hay tres que no lo son: “jornadas de casa segura”, “charlas en centros escolares” y “auxilio en emergencias”; las dos primeras son de carácter preventivo-proactivo, porque en ellas la PNC conserva iniciativa y persigue un concepto de misión preventiva –social o comunitaria- al cual corresponden las acciones.

En ellas, la Policía genera los espacios de intercambio con la población, ya sea visitándola en sus casas (jornadas de casa segura) o en las escuelas (charlas en centros escolares) para lograr cercanía, construir legitimidad y confianza, en última instancia, acercarse a la población para obtener insumos para el trabajo policial y mejorar la seguridad en la comunidad.

En este tipo de actividades se requiere voluntad de ambas partes para participar de ese espacio de encuentro propiciado por la iniciativa policial, lo cual no siempre ocurre. Aquí hay control mutuo de la situación, es decir, que no solo se reconoce a la población como un agente relevante para gobernar la seguridad, sino también se toma en cuenta su agencia para seguir participando del espacio.

Es una relación donde la Policía se vale de su poder simbólico para generar el encuentro, pero su desarrollo sale de su control unidireccional. Policías de la colonia A entrevistados, manifiestan que en las jornadas de visita casa segura es frecuente que los vecinos no abran las puertas de sus viviendas, pues legalmente la Policía no puede obligarlos ni disponer voluntariamente de una orden de allanamiento.

Las jornadas de casa segura son acciones interesantes que comienzan siendo preventivas, pero pueden terminar siendo represivas, ejemplificando el continuo de la acción policial. En principio, se trata de un intercambio voluntario, aunque mediado por el poder simbólico de la Policía y su poder estructural, aun así, la población puede rebelarse y no abrir la puerta, situación que ocurre según lo manifiestan los informantes. Pero también, la visita puede devenir en un acontecimiento represivo si se descubre usurpación de vivienda o hurto de servicios básicos.

La actividad tiene cuatro objetivos interconectados: a) descubrir casos de usurpación de vivienda; b) recolectar información acerca de sus habitantes para construir la territorialidad policial; c) generar espacios de intercambio no penal y no coercitivo con la población para ganarse su confianza y darle seguimiento en esfuerzos de prevención comunitaria; y d) obtener información emergente sobre hechos delictivos.

Sin embargo, por la particularidad de la colonia, las jornadas de casa segura generalmente se acompañaban de un OC o de un OIR, que son de naturaleza represiva. En ellos, se registra intensivamente a la población dentro de un perímetro que circunda el área donde se realiza la jornada de casa segura. Con esto se pretende cortar momentáneamente el sistema de vigilancia de la pandilla mientras se visitan las casas, con la idea de generar una burbuja controlada donde la población pueda hablar con la Policía, y también se persigue evitar que las personas vinculadas a las pandillas intenten escapar si acaso tuvieran problemas penales.

Esta combinación de preventivo y represivo puede resultar delicada de gestionar, pero la Policía la estima como adecuada frente al sistema de control territorial de la pandilla. La perspectiva de la población sobre las actividades policiales represivas es generalmente distinta.

Las otras acciones preventivas-proactivas son las charlas en centros escolares, las cuales se rodean de un contexto menos represivo. Las desarrollan policías de prevención con autorización de la dirección escolar. En general, se trata de charlas en el marco de tres programas: LAP, GREAT y Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

Su población objetivo son jóvenes entre los 8 y los 17 años (López Ramírez, 2019b), con quienes se desarrollan intercambios no penales y no coercitivos, gestionados por policías que tienen formación especial al respecto. Además de proyectar una imagen cercana y amigable de la Policía, también intentan fortalecer los factores personales y familiares de protección para que los jóvenes no ingresen en la pandilla.

Adicionalmente, los auxilios en emergencias son actividades de tipo preventivo, pero de naturaleza reactiva. Estas, como se ha dicho, permiten acercamiento con la población, aunque sea en entornos emergentes. Teóricamente se sostiene que son el tipo de actividades que más realizan las policías (Bayley, 2010), pero como

puede observarse en los últimos dos cuadros, no son las mayoritarias en la colonia A.⁹⁶

Por otra parte, no existe información cuantitativa ni cualitativa acerca de reuniones de la Policía con organizaciones comunitarias de la colonia, la cual sería otra actividad preventiva-proactiva. Se puede afirmar por lo recolectado con todos los informantes, que allí no se realizan.

Estas son las actividades preventivas que lleva a cabo la Policía en la colonia A, de acuerdo con el reporte de la PNC. Como pudo verse en el cuadro, la Policía realizó al menos una actividad preventiva-proactiva por semana en los años donde se registran datos. Estas actividades se enfrentan directamente al cierre social provocado por la pandilla, propiciando menos entusiasmo del personal para ejecutarlas. Según la información cualitativa disponible, la Policía no ha sido capaz de romper ese control. En verdad, estas actividades por sí solas no serían capaces de hacerlo -al menos en el mediano plazo-, por ello se acompañan de otras con carácter represivo, dadas las condiciones particulares de las relaciones de poder.

Estas últimas se representan en las opciones: “operativos”, “Operativos de Cierre”, “Operativos de Intervención Rápida”, “registro de personas”, “registro de vehículos”, “levantamiento de fichas de contacto ciudadano” y “detenciones”. Muchas de ellas están relacionadas entre sí, por ejemplo, de los registros de personas puede devenir un levantamiento de fichas de contacto ciudadano donde se capturan los datos generales de identificación para almacenarlos en una base para uso de inteligencia o investigaciones. También, en los operativos de cualquier tipo generalmente se realizan registros de personas o de vehículos.

Algunas son actividades marco y otras son actividades específicas, pero se han colocado al mismo nivel de contabilidad porque el carácter de ellas es identificable como represivas y cada una lleva registro policial independiente. Todas habilitan espacios de interacción entre Policía y comunidad-vecinos.

Se pone especial atención solamente a cuatro actividades que destacan de manera particular en el cuadro por su frecuencia: los registros de personas, los registros de vehículos, las detenciones y el levantamiento de fichas. Las dos primeras se

⁹⁶ Un estudio realizado con policías de seguridad pública de tres delegaciones importantes a nivel nacional (López Ramírez, 2019b), exploró mediante encuestas cuáles eran las actividades que más realizaban, destacando en primer lugar las de tipo represivo-proactivo, en segundo lugar, las de tipo preventivo-reactivo y en tercer lugar las preventivas proactivas. Los datos de ese estudio son muy parecidos a los hallados en esta investigación.

cuentan por miles.⁹⁷ En cuanto a registros de personas (9568 registros), la Policía ha llevado contabilidad de estos desde el año 2018, lo cual permite observar que el personal policial destacado en la colonia A realizó en dos años, 92 registros a la semana que equivalen a 13 registros diarios.

Los valores también son altos para el registro de vehículos con 6.38 registros diarios y para el levantamiento de fichas de contacto ciudadano –actividad que en la jerga policial se conoce como el fichaje- donde se realizó casi uno a la semana (0.94).⁹⁸

La intensidad de los registros, especialmente los registros de personas, evidencia el tipo de acercamiento real que la Policía realiza en la colonia, que es predominantemente represivo, incluso cuando se instruía y adoptaba oficialmente el modelo de Policía comunitaria.

Debe tenerse cuidado si se afirma que una actividad de tipo represiva-proactiva debería significar necesariamente un alejamiento de la comunidad, pues se sabe que esto no genera por sí mismo un rechazo de la población, siempre que se haga respetando parámetros de justicia procedimental y distributiva (Hough et al., 2013).

Sin embargo, los registros de personas son una puerta de entrada para acciones de desviación policial porque están envueltos en un contexto organizativo y cultural que los facilita, así también, están basados fundamentalmente en una acción coercitiva de control unidireccional.

El registro tiene una fuente de acción generalmente jerárquica, se instruye por medio de la hoja diaria de patrullaje, sobre la cual se pide cuentas y se realiza control administrativo. Esa hoja es llenada por sargentos o cabos con funciones de jefatura en puestos policiales y se entregan diariamente al personal operativo. Es decir, se genera un direccionamiento para realizarlo. Esto se toma como una expectativa organizativa por parte del personal policial destacado en el terreno.⁹⁹

⁹⁷ Las categorías en el cuadro que se refieren a operativos son de tipo represivas-proactivas pero su realización es más compleja, generalmente no son viables solo para una patrulla y se llevan a cabo mediante refuerzos. También, como se ha visto, suelen ser actividades auxiliares y su frecuencia no es especialmente alta.

⁹⁸ El fichaje es una actividad coercitiva donde se capturan datos de las personas de manera discrecional, por considerarla de interés policial. Se fotografían los documentos de identidad, el rostro y se entrevista para capturar información complementaria. La práctica del fichaje también ha reñido eventualmente con acciones ilegales, esto ocurre, si para capturar esa información la Policía priva de libertad al ciudadano y lo conduce contra su voluntad a un puesto policial. Asimismo, la inspección de teléfonos celulares en registros y cacheos sin orden judicial es considerada excesiva e ilegal (Sala de lo Constitucional, 2018).

⁹⁹ Las hojas contienen misiones diarias. Posteriormente, el personal operativo llena un reporte cuantitativo del tipo de actividades que hizo, así como algún comentario cualitativo sobre novedades

Bueno, lo primero es como le repito, los registros preventivos, algunas anotaciones para identificar a las personas del lugar, se hacen algunos controles vehiculares con el objetivo de identificar verdad, personas y vehículos, para poderlos localizar, si tienen reporte [de robo] alguno y las personas si talvez tienen algunas órdenes de captura, se consultan en la base de datos y así. (Policía SAID 1, comunicación personal, 30-11-2018)

¿Cómo pasa un día normal? Bueno un día normal es, este, patrullaje, este, registros, de repente viene un sujeto que no lo tengo perfilado, lo paramos, lo intervenimos, le sacamos sus datos, eso para mí es normal. (Policía SAID 1, comunicación personal, 30-11-2018)

Las tareas que nos asignan ahí son los controles vehiculares, los puntos estacionarios como le decía, donde se concentran los muchachos, nos ponen Casa Segura, nos ponen a fichar a personas que andan en malos pasos. Todo eso viene. Y los patrullajes que nos ponen. (Policía GCAC 4, comunicación personal, 8-01-2020)

Otro elemento organizativo que estimula la realización de actividades represivas, tales como los registros, es el sistema de premios utilizado en la PNC, algo instituido de manera informal que se ha normalizado en la cotidianidad de los puestos territoriales de trabajo. Se trata del otorgamiento de licencias de 24 o 48 horas por la realización de detenciones o decomisos.

Todos los informantes en la PNC y de la IGSP ratifican la existencia de este sistema de premios, el cual se aplica si el personal realiza capturas o decomisos cualitativamente valiosos para la institución: si son capturas con órdenes judiciales, si son decomisos de drogas, armas de fuego u otros ilícitos de impacto; en general, si las detenciones pueden prosperar en tribunales con condenas sancionatorias.

Existen otras detenciones que no resultan eficaces por sí solas en tribunales de justicia, como las realizadas por agrupaciones ilícitas, resistencia u organizaciones terroristas. Sin embargo, eventualmente también se siguen realizando, aunque ellas no formen parte del saber informal para ser premiadas con licencias.

De acuerdo con datos de la PNC (2020), en la colonia A se han realizado 94 detenciones en lo que va del 2015 al 2019, los primeros dos años del periodo solo se realizaron el 8% de ese total, mientras que a partir de 2017 se incrementó sustancialmente el número de detenciones. Los años 2018 y 2019, donde

que deban informarse si hay algún acontecimiento especial que lo amerite, también puede llenar un informe particular sobre ello.

coincidieron las patrullas SAID y GCAC en la colonia, no evidencian un incremento de este tipo de actuación policial represiva.

Sin embargo, sí es posible relacionar el número de detenciones con un incremento de la operatividad policial general, posiblemente promovida por la implementación de las Medidas Extraordinarias de Seguridad.¹⁰⁰

Del total de detenciones, solo tres fueron realizadas con órdenes y 91 en periodo de flagrancia.¹⁰¹ Destacando de manera particular las detenciones por los delitos de: resistencia (16%), robo (13%), posesión y tenencia de droga (10%), agrupaciones ilícitas (10%) y lesiones (7%), que en su conjunto representan el 55% de las detenciones totales.¹⁰² Las detenciones, registros y fichajes están relacionados cualitativamente porque son acciones promovidas con más énfasis por la organización policial, de manera explícita o tácita.

Además de la expectativa organizativa, estas categorías encajan con un sentido profesional y personal de reivindicar la autoridad policial en un contexto que se considera adverso, como mecanismo anticipativo frente a la condición policial; asimismo, habilitan una dimensión proactiva personal porque permiten ejecutar una realización dramática del acto de control autorizado por la ley, para proyectar poder.

Se alinean también con cuatro elementos culturales a tener en cuenta, sobre los cuales vale la pena detenerse y abordarlos con detalle: a) una visión de la ley fetichista que facilita desviaciones sobre el conflicto entre medios y fines; b) una visión impuesta de la autoridad policial; c) una visión punitiva de la misión policial y del control de la delincuencia; y d) una visión de la comunidad y la pandilla sesgada desde el punto de vista policial.

En cuanto a la visión de la ley, se identifica un concepto fetichista de la misma donde se asume que la actividad policial consiste fundamentalmente en hacer cumplir la ley, vaciando de contenido político el ejercicio de la autoridad policial (Neocleous, 2010), significándola como un deber imparcial y un mandato moral contra las

¹⁰⁰ Fueron un conjunto de medidas aprobadas por la Asamblea Legislativa que autorizaban acciones de mayor control en centros penitenciarios (Escobar, 2018), se aprobaron reformas al código penal y se implementaron más acciones policiales represivas-proactivas. Esto surgió a raíz de una masacre realizada por pandilleros que tuvo impacto mediático.

¹⁰¹ Esto también indica deficiencias sobre la coordinación entre el área de investigaciones y seguridad pública en la PNC. Pareciera que, parcialmente, las investigaciones penales no prosperan en la colonia A. Además, evidencia la dependencia del trabajo territorial para lograr eficacia en acciones punitivas de investigación, porque si no se dispone de información entonces las capturas son solamente circunstanciales.

¹⁰² El acto de la detención flagrante es generalmente reactivo, pero es difícil determinar esto cuando vienen como resultado de una actividad proactiva.

personas que hacen daño realizando delitos. Así, se despersonaliza y despolitiza el ejercicio de la autoridad y de la fuerza, porque el policía es un instrumento de la ley y la ciudadanía es el objeto de aplicación de esta.

En automático, se asignan roles en la interacción social, donde la Policía representa una autoridad neutra, justa y moral, mientras que la ciudadanía debería obedecerle por legitimidad legal racional. Esta despersonalización limita el desarrollo de empatía con la ciudadanía y de valoraciones políticas sobre las tareas policiales, facilitando la realización de prácticas donde puede abusarse de la fuerza.

El fetichismo de la ley no conduce necesariamente al abuso de la fuerza, acoso a la ciudadanía o discriminación de poblaciones; pero forma parte de una ideología que sirve para legitimar sus acciones y autoridad.

Por contradictorio que parezca, como una derivación práctica del fetichismo de la ley, se encuentra la discrecionalidad de la ley, expresándose en dos momentos: el primero, donde policías identifican posibles actos ilegales, lo que requiere la voluntad de estos para querer hacerlo;¹⁰³ y, el segundo, en la realización de procedimientos legales, donde se experimenta un sentido de contradicción entre medios y fines, provocando comportamientos desviados.

Esto último se refiere al trabajo territorial que realizan los policías de seguridad pública, quienes experimentan la condición policial, conocen el sistema opresivo de la pandilla sobre la población y también se saben victimizados por ellas.¹⁰⁴

Saben que la misión otorgada por la ley es de tipo táctica: disuadir, capturar, someter si fuera el caso, autorizados para hacer uso de la fuerza, siendo la fiscalía quien acusa y el órgano judicial quien juzga e impone castigos; sin embargo, un grupo de ellos percibe una necesidad *in situ* de castigar ellos mismos en el territorio.

Intentan demostrar eficacia por ellos mismos, sin tener que esperar los procedimientos que marca la ley (el cómo), afirman que eso facilita la construcción de confianza con la población; de tal manera, asumen un papel de aplicadores de la ley impersonales, a la vez que juzgadores que hacen uso discrecional y extensivo de sus facultades.

¹⁰³ Puede o no puede actuarse, este es un acto discrecional, en el cual el Policía puede incurrir en delito de encubrimiento si no lo hace. Enfrentarse a esta disyuntiva parece ser más cotidiana de lo que se cree, y también más humana, porque debe reconocerse la agencia de los policías.

¹⁰⁴ Aunque los homicidios de policías han disminuido desde 2016, persiste la idea entre pandilleros y policías acerca de ser blancos de la violencia, los unos de los otros.

Lo fregado es que la ciudadanía todo le achaca al policía. Dice que el policía no hace nada. El policía detiene, remite, lo pone a disposición del juez y si el juez lo deja libre ¿quién es el que quedó mal ante la ciudadanía? Es el policía. Y yo no soy quién para soltar a alguien o decirle que está tanto tiempo, ahí el juez. Porque hemos agarrado a personas con armas, a las 42 horas ya han salido. Y supuestamente ahí está de cuántos años le toca por andar un arma ilegal, pero no se cumple (...) dice el juez: que esté libre, que esté yendo a firmar, que en libertad siga el proceso. (Policía 5 colonia B, comunicación personal, 28-10-2019)

[Otros policías] tienen una forma de trabajar, de que si por lo menos, para a alguien [hacer alto], si ese alguien le responde algo fuertecito ellos vulgarmente como dicen 'solo dar verga' [golpear], solo eso dicen, y es bien complicado, porque puede terminar en problemas, porque uno sabe que no lo puede hacer, y ellos ya van con eso, y si uno les llama la atención, 'que este se lleva con ellos' a veces así dicen, así piensan. (Policía SAID 2 colonia A, comunicación personal, 30-11-2018).

Sin embargo, esta posición no es algo que suela admitirse de manera abierta; pero sí se encuentran rastros de ella en la percepción de jóvenes habitantes de la colonia sobre el trabajo policial, donde manifiestan que la Policía realiza este tipo de comportamientos en su contra.

Hay otro grupo de policías que temen a los efectos legales de los castigos, quienes dicen apegarse a los procedimientos para evitarse problemas. Así, se encuentra que de la visión fetichista de la ley se derivan visiones particulares acerca de su discrecionalidad hacia alternativas del qué y cómo hacerlo.

Asimismo, los registros, detenciones y fichajes, en tanto actividades represivas-proactivas, también encajan con una visión impuesta de la autoridad policial, desde donde solo se concibe que la población reconozca y obedezca su autoridad, descartando en el proceso otras modalidades donde se negocia su autoridad, se reconoce al otro como agente de poder y se construye legitimidad sobre bases más amplias.

La autoridad se utiliza como un mecanismo de defensa y proyección de poder, la cual otorga legitimidad *a priori* a cualquier intervención policial por el hecho de estar respaldada por la ley. Así, la autoridad solo debería recibir una respuesta de la ciudadanía: el sometimiento y la colaboración. Pero lo cierto es que, en la práctica, también puede producir procesos de rebelión.

La visión impuesta de la autoridad policial es propia también de una concepción de la misión desde el punto de vista punitivo, donde lo preventivo se considera como complementario o una desviación del verdadero trabajo policial.

En la colonia A se instruyen los registros y el personal policial los realiza de manera masiva, pudiendo haber seleccionado otra clase de actividades, pero deciden realizarlos porque además consideran que así se cumple la misión policial en un contexto donde existe control territorial de la pandilla y hay cierre social comunitario. Allí, la misión preventiva es secundaria para el corto plazo, al menos en cuanto a construir prevención comunitaria a partir del involucramiento abierto de los actores comunitarios.

La misión punitiva ofrece la ventaja práctica a sus ejecutores de sentir que pueden controlar las contingencias de sus acciones, porque en el plano interactivo logran el sometimiento de las personas y verifican su rol de autoridad. Pueden llegar a sentir en el corto plazo que la comunidad está controlada o se está controlando. La misión preventiva, en cambio, promete resultados en el largo plazo.

La idea del control policial está muy arraigada en la cultura organizativa de la PNC, la cual es enarbolada por las jerarquías policiales, quienes la transmiten al personal operativo por medio de mecanismos internos como: reuniones, memorandos, discursos, formaciones del personal, entre otros.

Esta cultura organizacional puede encajar con otros elementos de cultura profesional, los cuales no vienen desde la jerarquía, sino desde el ejercicio práctico de la profesión. La idea de control identificada con relación a los registros policiales, las detenciones y el fichaje tiene los siguientes componentes: a) se basa en el control del espacio público; b) pretende disminuir el poder de la pandilla a través de sus manifestaciones ostensivas; y c) pretende incrementar el poder de la Policía siempre por medio de sus prácticas evidentes.

El control policial se entiende como una situación en la que la Policía dispone de información sobre el territorio donde desempeña sus labores y se mueve con dominio a través de su geografía física y humana. En realidad, se trata de un escenario idealizado donde esta ha disminuido la incertidumbre sobre lo que ocurre en el territorio. Esto es igual al concepto que se ha denominado en este documento como 'territorialización', pero, aquí se asume como control, con la idea de reivindicar una posición dominante.

Estamos haciendo, un poquito lograr el control territorial a través de, uno es tratar de conocer el terreno, tratar de entender todas las ramificaciones,

posibles rutas de escape, controlar todo con el tema de vehículos y bicicletas estamos como censando, es parte del plan que nos hemos trazado, estamos sacando todo ese censo. (Policía SAID 3, comunicación personal, 1-12-2018)

En realidad, debe comprenderse que disponer de información sobre lo que ocurre en un lugar no es un asunto unidireccional que la Policía vaya a lograr solo por medio de sus acciones.

En la comunidad donde estuve más antes yo... ahí sí tenía controlado todo. Ahí sí tenía incluso mapas en mi poder de toda la comunidad, tenía los nombres de cada persona que habitaba en tal casa, la niña Rosa vive en la casa número 12, de tal pasaje... tenía ubicado todo, incluso las tiendas, las iglesias, donde quedaban, sabía dónde vivía cada directivo... ahí tenía todo ubicado yo, por cualquier cosa que me hablaban 'mire fíjese que en tal parte', yo ya sabía dónde, quién era y todo; incluso tenían [los vecinos] el número de teléfono de la institución, ellos, y yo tenía el número de todos los directivos. (Policía GCAC 4, comunicación personal, 08-01-2020)

Si el control se concibe de manera unidireccional, es decir, gestionado solo por la Policía, esto implicaría que la obtención de información se realiza por medio de actividades represivas-proactivas, represivas-reactivas y preventivas-reactivas, escenarios donde no se reconoce la participación de la comunidad como agente activo, sino como usuaria, solicitante de servicios, informantes o víctima de delitos.

Un concepto más amplio de control expresado por algunos policiales entrevistados consiste en que, además de disponer de información sobre el territorio, se profundice sobre ella en caso de necesitarlo. Las fuentes de comunicación deberían estar abiertas para la Policía, lo cual es complicado de construir si esta no genera espacios de intercambio preventivos donde se busque la legitimidad y confianza. Igual podría lograrlo mediante el uso de la fuerza, pero esto es inestable en el largo plazo y se vuelve opresivo.

Desde la perspectiva del control unidireccional, la actividad operativa policial consiste fundamentalmente en disponer personal en el territorio para que realice actividades de manera intensiva y se encuentre a disposición de responder a las solicitudes emergentes de los vecinos. Generalmente, la actividad intensiva consiste en realizar registros de personas y fichar personas sospechosas.

Puede registrar a una persona ahora, digamos que es pandillero, talvez la encuentran mañana y no la registran, y la encuentran pasado y no la

registran, puede ser que esa persona ahora que no lleva nada, el día de mañana pueda llevar droga, pueda llevar un arma y talvez esa arma la pueda ocupar para cometer un homicidio. Entonces claro, si lo registro ahora y lo vuelvo a encontrar el día de mañana, lo tiene que volver a registrar. (Policía GCAC 4, comunicación personal, 08-01-2020)

Esta idea se enfrenta al límite objetivo que supone el espacio público, porque legalmente la Policía no puede ingresar a las casas de las personas sin una orden judicial, de modo que el control pretendido se estrella de inmediato con los hechos que ocurren en espacios privados, sobre los cuales solo es posible enterarse o profundizar si la población decide compartirles esa información.

Uno de los principales puntos simbólicos fuertes del concepto de control hallado, es que también coincide con la discrecionalidad de la ley para castigar informalmente a pandilleros. Esto por medio de la intervención de sus miembros y la exhibición pública de su impotencia frente a la Policía. A la vez, se incrementa simbólicamente su poder representando el papel de fuerza dominante en el territorio.

Un policía entrevistado reivindicó la idea del control policial por medio de realizar OIR:

Son Operativos de Intercepción Rápida que ayudan también, verdad, para que vean las pandillas o el lugar donde está, donde hay bastante pandilleros, para que vean que nosotros andamos ahí como manera de poner un orden verdad. (Policía SAID 2, comunicación personal, 30-11-2018)

Como se ha visto, el efecto contraproducente de esta visión de control unidireccional es la posibilidad que abre a las desviaciones policiales, las cuales, en el marco de todas estas visiones recorridas en los párrafos anteriores, encuentran un conjunto de ideas legitimadoras.

Se entienden por acciones desviadas aquellas donde se hace uso de las prerrogativas policiales como la aplicación de fuerza, la discrecionalidad de actuación y del poder organizativo estructural de manera ilegítima, ya sea para obtener beneficios personales (desviación individual) o para favorecer el ejercicio de una función policial aparentemente más eficaz (desviación organizativa) (Brodeur, 2011).

Las desviaciones policiales recopiladas en la colonia A (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019), son mayoritariamente del tipo organizativa, generalmente relacionadas a discriminación policial, llevadas a cabo de manera

recurrente a través de actividades represivas-proactivas, pero vehiculizadas con mayor intensidad a través de los registros de personas.

El registro, como se ha visto, permite la actuación proactiva de manera discrecional para la selección de las personas a intervenir y cómo hacerlo, lo cual no conduce necesariamente a desviaciones, pero sí puede hacerlo si se acompaña de visiones culturales que las favorezcan, estímulos organizativos e intereses profesionales atinentes, así como predisposiciones personales como mala gestión del autocontrol.

Los policías operativos entrevistados no han sistematizado los perfiles explícitos de las personas que registran, pero los jóvenes de la colonia manifiestan que estas actividades se enfocan en su grupo poblacional. Generalmente quejándose de la recurrencia, el maltrato policial en el suceso interactivo y la coerción para desbloquear y revisar teléfonos celulares.

Un profesional de la IGSP resumió el tipo de abusos que ocurren en los registros de personas:

Hacer el alto, hacer el cacheo, va el maltrato físico, va el hurto del teléfono, va el registro de lo que el teléfono tiene, va el registro de la persona, toman fotografía del DUI, le toman fotografía a la persona, hacen que se quiten la camiseta para ver si hay tatuaje, toman fotografía, y allí ya va vulnerando los derechos hasta poner a la persona con una violación de seguridad personal, el policía toma datos, tiene fotografía de su DUI, fotografía de perfil de la persona. (Jefaturas IGSP, comunicación personal, 04-02-2019)

Los jóvenes de la colonia que apoyan el trabajo de la directiva comunitaria lo expresan de la siguiente manera:

Estaban ahí haciendo su trabajo y me revisaron el teléfono, me dijeron que ese teléfono era robado, que yo de robar venía, que me iban a llevar preso ahorita mismo, que iba estar unos cuantos días encerrado, cuando mucho una semana o dos, me dijeron que tenía información de algo de la comunidad. Una información que si yo la revelaba me ponía en riesgo a mí, hacia mi persona y hacia mi familia; yo en ese momento no sabía qué hacer, me sentía súper atemorizado, nervioso. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

Hay veces que nosotros por miedo que nos golpeen o nos hagan algo, les huimos a ellos, no es porque seamos parte de... o hayamos cometido algún delito, sino simplemente por eso, su forma de actuar hacia nosotros. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

‘¿Por qué te corrés? Vea que sos algo’, no somos nada, pero tenemos miedo de que nos golpee. Una vez venía de trabajar y tenían a un joven y le decían ‘vos sos pandillero...’, y le estaban dando duro. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

Los policías significan estas acciones desde una misión punitiva que persigue el control policial entendido de manera unidireccional. Además, el prejuicio policial está basado en una falacia ecológica donde se presume la culpabilidad de las personas *a priori*, por el hecho de pertenecer a cierto grupo poblacional.

Definitivamente, estas acciones no construyen legitimidad policial porque no dan señales de justicia procedimental y tampoco de justicia distributiva.

Lo peor es que a las personas que verdaderamente deberían parar y registrar, o sea, cuando los ven ellos se hacen los locos [disimulan], solo pasan como que no ven nada, y agarran de pila [acosan] a las personas que no tienen nada que ver. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

Incluso, pueden llegar a cometer acciones ilegales como la solicitud de dinero a cambio de no actuar contra personas, el registro del teléfono o la privación de libertad para realizar el fichaje (comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019).

Los jóvenes entrevistados asumen la recurrencia de tales acciones como acoso sobre su libertad. Considerando que la colonia tiene una historia de marginalidad y vive de hecho una situación de exclusión social, tal sentido de exclusión por parte de la Policía cobra fuerza.

Parece que el sentido de control buscado por la Policía es eficaz para proyectar una imagen del accionar policial agresivo, solo que no logran legitimarlo ni generar confianza, debido a sus métodos. No lo hacen frente al indicio de hechos delictivos sino sobre la sospecha discrecional de personas, se exceden en el uso de la fuerza y agreden verbalmente a los ciudadanos. El uso indiscriminado de estas acciones de abuso puede fortalecer la identidad común de victimización entre pandilla y comunidad, lo cual disminuye las diferencias entre ellos y hace valer más las similitudes, generando un efecto contrario del buscado por la Policía.

Naturalmente, este no es un comportamiento que pueda atribuirse a todos los policías destacados en la colonia A, sino, se estaría también afirmando una falacia ecológica. De hecho, no existen registros en la IGSP acerca de denuncias

ciudadanas por faltas policiales allí, lo cual podría explicarse por el poder estructural de la Policía que desmotiva estas acciones. Sin embargo, tampoco se cuenta con información para afirmar que todo el personal policial realiza esta clase de comportamientos desviados.

A pesar de que estas acciones disminuyen la legitimidad institucional, la Policía tiene un elemento de poder-influencia que es de carácter organizativo y no lo han construido en el terreno, sino que está sedimentado de manera eficiente por la imagen construida acerca de la función policial. Se trata del mandato policial, entendido como aquel conjunto de funciones que son comúnmente asignadas a la Policía, tanto por sus miembros como por la ciudadanía (Manning, 2011), desde allí se acepta la idea genérica de que la Policía se encarga de hacer cumplir la ley y el orden, servir y proteger a la vez.

Ese mandato, más el sistema de control territorial opresivo que sostienen las pandillas, hace que existan opiniones positivas acerca del trabajo policial en la colonia A, pese a las desviaciones mencionadas.

A mí sí me gustaría que el Plan de Control Territorial siguiera en marcha, el problema está en que los policías tienen abuso de poder, ese es el único miedo que tengo yo, que ellos tienen abuso de poder. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

Desde esta perspectiva también se reconocen acciones positivas y afinidad moral con la misión de la Policía, pero ello no quita que los jóvenes mantengan vigilancia sobre su actuación cotidiana, identificando también contradicciones entre la dualidad de sus funciones, especialmente entre el trabajo de prevención social en las escuelas y el de seguridad en las calles.

Sí, tengo otra perspectiva de ellos [policías de prevención], pero nada más con ese grupo (...) no son los mismos agentes que nos llevan a jugar o divertirnos a los mismos que patrullan y hacen su trabajo aquí en la comunidad, yo tengo una perspectiva muy diferente sobre ellos y puedo decir que dentro de la corporación policial hay agentes buenos y malos. (Comité de jóvenes colonia A, comunicación personal, 08-11-2019)

Tal visión dicotómica no favorece la construcción estable de territorialidad a base de legitimidad y confianza con la población.

Hasta aquí, se ha visto que las desviaciones policiales tienen distintos asideros organizativos y culturales, lo cual las facilita, aunque no de manera inexorable. A

manera de corolario, se presentarán algunas justificaciones de tales desviaciones policiales, las cuales se han sistematizado a partir de las entrevistas con policías.

Cuadro 14. Justificaciones del personal policial acerca de los abusos de poder y de la fuerza

Justificaciones	Núcleo central
La acción policial es reactiva	Supone que las acciones violentas de la Policía son una reacción al entorno que las provoca. Con esta idea se niega el poder simbólico de la Policía cuya influencia antecede cualquier interacción. Además, niega la agencia policial y no reconoce iniciativa en las actividades. De esta manera rehúye de responsabilizarse. ¹⁰⁵
Son casos aislados	Se niega la responsabilidad organizativa que favorece la realización de este tipo de hechos, reduciéndolos a desviaciones de tipo individual originadas en problemas personales de los ejecutantes.
Son acciones no intencionales contra las personas	Se despersonaliza la acción policial por medio del fetichismo de la ley, negando cualquier indicio de discriminación hacia grupos sociales en específico, no obstante, la recurrencia de sus acciones.
Las personas son culpables por incumplir la ley e irrespetar la autoridad	Se responsabiliza a la persona por su comportamiento punible, además por irrespetar la autoridad, lo cual se considera como incomprensible asumiendo como referencia la legitimidad legal racional. Por lo tanto, autoriza a la Policía para actuar contra la persona en sí misma.
Las supuestas víctimas y denunciantes son pandilleros o personas afines a los pandilleros	Se desacreditan las críticas a las desviaciones policiales con una falacia <i>ad hominem</i> sobre las personas que las hacen, poniendo en duda sus intenciones y vínculos. Además, porque si se critica a los encargados de hacer cumplir la ley, entonces debería esperarse que quienes lo hagan sean personas que incumplen la ley.

Fuente: Elaboración propia.

Todas las actuaciones policiales encontradas en la colonia A tienen un componente de estructura organizativa, cultura y profesión. La dimensión profesional, tal como la denomina Monjardet (2010), se refiere a los intereses derivados de la profesión policial, algunos de los cuales ya han sido mencionados, como la reivindicación de la autoridad.

Tales intereses movilizan la acción policial porque constituyen elementos que son tomados en cuenta de manera cercana por los agentes de Policía para actuar a través de un proceso reflexivo. No pueden entenderse las acciones policiales solo como ejecución automática de órdenes o por acomodación cultural. También los

¹⁰⁵ Una versión similar de esta justificación existe desde las pandillas acerca de las olas de homicidios o hechos violentos. Se suele decir: las pandillas reaccionan y se vengán de las agresiones violentas del Estado. Con ello, se niega la agencia e iniciativa de las pandillas, se rehúye de responsabilizarlas y se eclipsa su ejercicio de poder territorial. En todo caso, el conflicto de agresiones entre pandillas y policías debe reconocerse como algo mutuo donde cada actor define los derroteros y los asume.

policías tienen poder de decisión sobre ello. En el caso de la colonia A, es necesario presentar los hallazgos al respecto.

La dimensión profesional en su conjunto se compone de los siguientes intereses: intereses materiales y personales (i), corporativos (ii) y profesionales (iii), así como las características individuales de los ejecutantes (competencias sociales).

Estos elementos están mediados por procesos de reflexión interna de las personas y los grupos de ejecutantes, que componen la agencia como dimensión dinámica para el análisis sociológico. De momento, se expondrán los componentes mencionados en el párrafo anterior y posteriormente se revisará con más detalle el proceso de selección de las acciones policiales.

En cuanto a los intereses materiales y personales, estos se refieren a cuestiones fundamentales relacionadas con las necesidades del trabajo, tales como salarios, condiciones laborales y satisfacción. Esto será abordado en los siguientes párrafos.

La base policial de la colonia A, donde permanece el GCAC no es propiedad de la PNC, antaño fue una casa comunal, la directiva comunitaria afirma que la Policía está usurpando el lugar desde que llegaron a instalarse,¹⁰⁶ mientras que la PNC afirma estar en trámites para obtener un respaldo legal pues se instalaron hace una década cuando funcionaba la antigua directiva que fue víctima de un atentado por parte de las pandillas.¹⁰⁷

El local presenta carencias de comodidad para sus habitantes actuales, ya que no ha sido diseñado como lugar de habitación (no tiene duchas, su alumbrado es incompleto, se encuentra sin conexión de agua potable independiente y su espacio es reducido), sin embargo, ofrece un lugar para permanecer alojados y emprender acciones dentro de la colonia.

La base cuenta con un radio de comunicaciones fijo y no posee vehículo asignado. Razón por la cual, deben apoyarse de otras unidades que sí lo tienen para realizar desplazamientos más largos -aunque moverse dentro de la colonia no lo requiera-. Para enero de 2020, estaban destacadas 6 personas sincrónicamente en cada turno (5 soldados y 1 policía). Trabajando jornadas formales de 12 horas, aunque

¹⁰⁶ Los policías destacados allí manifiestan que la directiva comunitaria ya ha intentado cortarles los servicios básicos porque no los pagan. Situación que ha aumentado la desconfianza y sospecha mutua.

¹⁰⁷ Al intentar sacar a la Policía, la directiva hace un ejercicio de poder al colocar una barrera objetiva; pero la Policía también hace un ejercicio de poder al resistirse a ello valiéndose de su fortaleza estructural institucional.

manifestaron que luego de estas debían permanecer pendientes del radio de comunicaciones ante cualquier eventualidad instruida por la Policía o solicitada por la ciudadanía al sistema de emergencias.

Allí se realizaron dos momentos de recolección de datos, el primero entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, y el segundo entre diciembre de 2019 y enero de 2020. En cada momento se encontraron distintas cantidades de personas asignadas para trabajar en la colonia. Estas diferencias pueden verse en el cuadro que sigue a continuación.

Cuadro 15. Personal policial de seguridad pública destacado en la colonia A

Primer momento de recolección			
Grupos de trabajo	Cantidad	Modalidad de trabajo	Régimen de trabajo
Patrulla GCAC	12 soldados y 4 policías	Trabajaba en dos grupos que se turnaban, 8 elementos (la mitad) en cada grupo.	Turnos de 6 días de trabajo consecutivos y 4 de descanso en casa.
Patrulla SAID	4 policías	Todos trabajaban en el mismo grupo que no tenía relevo mientras se encontraba en descanso.	Turnos de 6 días de trabajo consecutivos y 4 de descanso en casa.
Policías de prevención	2 policías	No estaban designados para trabajar exclusivamente en el territorio. Visitaban la escuela según su plan particular.	Atendían varias escuelas del sector amplio asignado, visitándolas itinerantemente.
Total	22 elementos	Todos hombres	
Segundo momento de recolección			
Patrulla GCAC	10 soldados y 2 policías	Trabajaba en dos grupos que se turnaban, 6 elementos (la mitad) en cada grupo.	Turnos de 6 días de trabajo consecutivos y 4 de descanso en casa.
Patrulla SAID	Ya no estaba asignada	--	--
Policías de prevención	2 policías	No estaban designados para trabajar exclusivamente en el territorio. Visitaban la escuela según su plan particular.	Atendían varias escuelas del sector amplio asignado, visitándolas itinerantemente.
Total	12 elementos	Todos hombres	

Fuente: Elaboración propia.

En los tres grupos de policías identificados solo había policías con el rango de Agentes,¹⁰⁸ el control jerárquico más cercano estaba en un puesto a unos tres

¹⁰⁸ La categoría jerárquica de Agente en la PNC se escribirá en mayúscula para diferenciarla del concepto sociológico de agente.

kilómetros de distancia dentro de la ciudad. Es decir que, dentro de la comunidad el personal operativo actuaba bajo su criterio profesional, bien cumpliendo órdenes diarias o recibiendo supervisión eventual limitada.

Sobre sus condiciones laborales, los policías del GCAC entrevistados se quejaban especialmente de dos aspectos: a) las jornadas de trabajo, que según dijeron, podían ir desde las 6:00 hasta las 22:00 horas y b) el clima laboral que se genera por compartir misiones con personal de la Fuerza Armada y a nivel interno de la PNC en relaciones horizontales y verticales.

Respecto a lo primero, este es un problema bastante común en la PNC (Coca y Thomas, 2017) y expresa una falencia organizacional para procurar el bienestar del talento humano. Sobre esto mismo también se quejaron los policías de la patrulla SAID, excepto el personal de prevención, quienes trabajaban de lunes a viernes y dependían de otra unidad administrativa (Sección de Prevención). En la PNC, las jornadas de trabajo largas y extenuantes son un problema sentido con mucha frecuencia.

Las jornadas laborales se relacionan también con las exigencias del trabajo, por ejemplo, durante la segunda jornada de recolección de datos se habían suspendido dos veces los días de descanso para atender jornadas de proactividad policial como respuesta a olas de homicidios. Se identificó un sentido de sobrecarga de trabajo sobre la Policía, como si sobre ellos recayera la responsabilidad exclusiva de la delincuencia y ante lo cual debía prevalecer el interés organizativo.

En cuanto a la particularidad del GCAC que debe compartir sus funciones con soldados, parece haber un sentido de adaptación general, aunque se identifican algunas molestias como la carga administrativa que recae sobre los policías al ser los encargados técnicos del grupo, aunado a la gestión de conflictos con personal que jerárquica y técnicamente no están encuadrados.

Manifestaron que el personal de la Fuerza Armada realiza más abusos de poder mediante el uso de la fuerza y el maltrato verbal (policía GCAC 3, comunicación personal, 18-12-2019), lo cual, ha sido ratificado por jóvenes de la colonia entrevistados.

Adicionalmente, las relaciones del personal policial operativo con sus jefaturas es un asunto de frecuente polémica (Coca y Thomas, 2017), expresando quejas sobre jefaturas del nivel ejecutivo y superior, en menor medida de mandos operativos cercanos a sus funciones.

Prevalece una visión polarizante entre policías de calle y policías administrativos – especialmente jefaturas-, donde se presume desconexión e intereses políticos de los segundos, con quienes de hecho se relacionan muy poco en su cotidianidad. Esta visión toma fuerza por la relación de poder jerárquico que existe, donde el rol de los operativos es obedecer la exigencia de resultados, atender las instrucciones, someterse a la supervisión de actividades, así como rendir cuentas acerca de lo realizado.

Los resultados esperados son generalmente de tipo actuarial, es decir, permeados de una mentalidad punitiva, dirigido hacia el control del delito en grupos considerados de alto riesgo y con una racionalidad de medir acciones que alimenten indicadores cuantitativos (Brandariz García, 2016).

Lo anterior aplicó tanto para el Modelo de Policía Comunitaria como para el Plan de Control Territorial. Se pedían resultados cuantitativos estandarizados que alimentaran los diseños de gestión de riesgo elaborados por policías administrativos: sean estos diseños orientados a visiones de prevención comunitaria como de represión del delito. Frente a esta cosificación del trabajo, el personal policial puede adaptarse a generar sus informes aportando los datos que se le piden, aunque en realidad no hayan realizado tales acciones –por desmotivación o porque son imposibles- o hayan realizado acciones similares que hacen encajar en el concepto solicitado.

Existe una mentalidad de sobrevivencia interna para gestionar las exigencias del trabajo, tanto a nivel de relaciones horizontales como verticales.

El tema es acá [es] que uno ya entendió que es lo que pide el jefe, entonces, por ejemplo, hoy dicen validar [un diagnóstico de Policía comunitaria], entonces yo me puedo inventar un par de nombres y hacer un rayón [firmas] si eso es lo que quieren, porque desde mis funciones que he tenido anteriormente he generado lo que me han pedido. Satisfechos los he tenido, pero en la realidad esos son datos mentirosos, o sea ya todos entendemos el qué hacer, entonces está un poquito fuera de la realidad. (Policía SAID 3 colonia A, comunicación personal, 01-12-2018)

Además de estos intereses materiales y de clima laboral, también están algunos intereses relacionados con la posibilidad de llevar a cabo el trabajo policial de manera específica. Destacan aquí los recursos que dispone la institución policial para que el personal operativo desempeñe las tareas que se encomiendan.

En el contexto de la colonia A, un interés muy particular es la disposición del equipo de protección frente al escenario de control territorial que sostienen las pandillas. Aquí resulta de especial interés disponer de armas largas, chalecos antibalas y radios de comunicación.

Los policías del GCAC y del SAID contaban con estos recursos. El GCAC de manera particular, está destinado a la colonia precisamente porque se presumía un nivel de alerta más elevado considerando la proyección de poder armado ante la hipótesis de una agresión de parte de la pandilla.

La verdad avanzamos con armas largas, quiérase o no, se siente más seguro vea [sic], porque según información, ellos están bien armados, si andamos con pistolita y ellos con armas largas... (Policía SAID 4 colonia A, comunicación personal, 08-01-2020)

La percepción de sentirse con poder disuasivo frente a las pandillas es un interés corporativo importante en la Policía, que se refiere a las herramientas de trabajo que, en este caso, las consideran resueltas. Pero también hay intereses relacionados a elementos inmateriales, tanto a nivel personal o grupal como institucional.

Ya se mencionó que la autoridad policial es un mecanismo de defensa y proyección frente a la condición policial, que no necesariamente implica desviaciones, sino que forma parte inherente al ejercicio de la función policial. En este caso, aunado al interés particular, también se tiene la expectativa de que la Policía como organización apoye tal interés, respaldándolo y facilitándolo.

Es triste que uno quiere hacer su trabajo y venga un señor de estos que tienen poder y le diga que no. (Policía GCAC 2 colonia A, comunicación personal, 08-02-2019)

Desde el sentido común, podría pensarse que en toda la Policía hay un sistema de cobertura formal e informal hacia el ejercicio de la autoridad policial, pero esto no se ve reflejado en la información proporcionada por policías de la colonia. Un policía de prevención expresa tal situación de la siguiente manera:

Yo he tenido como claro, que nuestros jefes están empeñados a que... hagamos nuestro trabajo sea como sea, pero si violentamos la ley no hay quien nos defienda, somos nosotros mismos los que tenemos que hacer que nos defiendan, pero mientras estamos cumpliendo nuestro trabajo somos los niños bonitos, somos los todo poderosos, somos los intocables, pero si en

ese afán de querer hacer... cometemos un error ¡Entonces ya no! vos sos el peor. (Policía prevención colonia A, comunicación personal, 27-11-2018)

La actuación policial siempre es susceptible de cometer errores, no obstante, se le pide eficacia. Por eso, se tiene la expectativa de la cobertura horizontal y vertical. Monjardet (2010) considera que el sentido de sospecha sobre la función policial no es una desviación, sino que también forma parte de lo que denomina la condición policial, algo que es inherente dada su especialidad.

Así, tal expectativa no se refiere a que se cubran las fallas, sino a que se aplique coherencia entre lo que se exige y lo que se ofrece al personal operativo. De entrada, se reconoce que la organización selecciona alternativas sobre la actuación policial, sus énfasis, prioridades y direccionamientos, ante lo cual también exigen respaldo los policías de calle. Probablemente haya variaciones en cómo se percibe el respaldo dependiendo de la jefatura policial que se tenga.¹⁰⁹

Como se ha visto, la relación entre identidad organizativa e identidad personal o de grupo de trabajo suele generar discrepancias que aumentan la discrecionalidad operativa, donde los agentes de policía en el terreno, especialmente los de seguridad pública pueden tener distintas respuestas. Monjardet (2010) sostiene que para las acciones policiales se requiere un mínimo de apego a la instrucción y un mínimo de autonomía, ambos elementos necesarios para desarrollar el trabajo que les ocupa.

Sin embargo, hay algunas actividades que son más imperativas y supervisadas que otras. Generalmente, los policías se guían en primer lugar por su hoja de patrullaje o de instrucciones, dentro de la cual les colocan distintas actividades –generalmente repetidas a diario-. Hay un margen tácito de cosas que se podrían hacer que no están en la hoja y otro margen de cosas que hacerlas sin instrucciones podría parecer excesivo y generarles problemas –algo de lo que cuidan mucho si no tienen cobertura del grupo operativo o jefaturas-.

Hay tres frases recolectadas en ambos casos de estudio que reflejan la discrecionalidad policial del personal operativo:

- a) “El policía en la calle se manda solo”.
- b) “Los procedimientos se hacen en la calle”.

¹⁰⁹ En entrevista con personal de la IGSP (jefaturas IGSP, comunicación personal, 04-02-2019), los informantes manifestaron que algunas jefaturas policiales eran más tolerantes y estimulantes que otras con el personal que era agresivo en el territorio.

c) “El ciudadano pide cómo ser tratado por la Policía”.

En ellos se expresan márgenes de acción donde el personal selecciona aspectos de su operatividad con respecto a qué actividades llevar a cabo (i), el apego a procedimientos legales (ii) y el trato con el ciudadano (iii). En López (2019b, p. 44) se presentan datos de una encuesta realizada en tres delegaciones de Policía en ciudades importantes del país, allí los policías estimaron en una escala valorativa del 1 al 10 cuál era su libertad para seleccionar las actividades que realizaban y cómo las realizaban, allí los policías percibían su libertad para seleccionar qué hacer en 6.34 (en una escala del 1 al 10) y en 6.48 acerca de cómo realizar las acciones.¹¹⁰

Pero para el caso de la colonia A, con las acciones policiales que se han revisado y los encuadramientos jerárquicos escasos que pesan sobre el personal desplegado en el territorio, sí es posible estimar que las prácticas desarrolladas tienen un grado de discrecionalidad importante.

En un acontecimiento policial, deben valorarse además de los elementos ya mencionados, los siguientes: la naturaleza del acontecimiento mismo, si este es generado o emergente y si supone un riesgo a la seguridad de los policías o ciudadanos. Hay eventos que exigen una reacción rápida y eficaz donde no se permite un proceso de reflexión *in situ* profundo, sino de respuesta.

También se valora el sentido de inseguridad que ofrece el territorio y su contexto, el cual resulta importante para evaluar las amenazas objetivas y subjetivas, lo cual puede incrementar cierto tipo de respuesta operativa, hacia la visceralidad o el comportamiento ecuánime.

Entramos con hermetismo, con una tensión, más... ¿como decirle?, más pendiente de lo que pasa a nuestro alrededor, pero quíerese o no hay una presión de entrar a la comunidad, que de repente pueda ser atacado uno, más que ahí los pasajes son de 6 metros, de 8 metros, de 10 metros cada pasajito, es un laberinto ahí. (Policía SAID 4 colonia A, comunicación personal, 01-12-2018)

No [persigo pandilleros], a menos que esté a 2 metros, 3 metros de distancia... pero de ahí que vaya a estar un poco más lejos... por la misma protección de uno no se siguen, porque si se va siguiendo pueden tener armas ellos, pueden estar escondidos. (Policía GCAC 4 colonia A, comunicación personal, 08-01-2020)

¹¹⁰ No existen otros datos acerca de cómo se percibe la discrecionalidad policial en El Salvador.

En ese mismo sentido, también está presente la visión que se tiene de la comunidad y la visión que se tiene de la pandilla en ese lugar. En el caso de la colonia A, como se ha expuesto, prevalece una visión de desconfianza y sospecha hacia la directiva comunitaria y vecinos, así como una visión de fortaleza y daño social respecto de las pandillas.

Ellos [los pandilleros] solo en la maldad piensan y usted medio le falla y le dan [lo castigan], entonces no están para cuidarlos, hay gente allí que así piensa, yo me imagino porque son familiares o algo, así pues, todavía dicen, 'no si los cipotes no hacen nada' ¡Tal vez en el lugar, verdad! Todavía hay gente que piensa así. (Policía GCAC 4 colonia A, comunicación personal, 08-01-2020)

Con todo ello, se han identificado los elementos que son considerados y procesados por medio de la reflexividad humana para definir rutas de acción -adaptación-particulares.

Generalmente, estas respuestas pueden clasificarse (Monjardet, 2010, p. 249) como:

- a) **Retiro**, cuando el personal se reduce a cumplir órdenes sin esmero, con impotencia frente a la imposición estructural y sin convencimiento sobre el concepto de eficacia que se persigue. El retiro no solo es reactivo, sino también puede ser proactivo cuando el personal decide abiertamente seguir otra ruta de acción distinta a la instruida, sin embargo, esto fue más frecuente con el tipo de actividades preventivas-reactivas.
- b) **Politización**, cuando se retoman los postulados organizativos en dos sentidos: el primero como empoderamiento e identificación corporativa, y el segundo como una desviación de lo instruido por medio de su amplificación que cosifica la profesión y los medios.

Como corolario de las prácticas policiales, puede resumirse que en la colonia A predominan las acciones de tipo represivas-proactivas orientadas por direccionamiento organizativo formal e informal, así como por elementos culturales que los facilitan. Lo anterior también da paso a prácticas desviadas que terminan separando más a los policías de la población. No obstante este tipo de prácticas policiales, también se enfrentan a un escenario adverso cuyos elementos no pueden controlar en su totalidad, este escenario, más los intereses particulares del personal, facilitan un alineamiento con el trabajo policial represivo-proactivo.

También se realizan actividades preventivas de tipo proactivo y reactivo, pero estas son menos frecuentes -especialmente las proactivas- y poco estimadas por el personal debido al control territorial de la pandilla. Básicamente, allí han desarrollado una estrategia represiva donde la presencia de lo preventivo es escasa.

Capítulo V. Gestión negociada del poder

1. Presentación del caso de estudio y aspectos de interés

La colonia B tiene un origen histórico distinto del caso de estudio anterior. Es una colonia formal que fue construida por el Estado en los años sesenta bajo el concepto de un complejo urbano masivo de viviendas de carácter social, basado en la idea de vivienda mínima. Fue construida en el marco de la creciente urbanización de El Salvador –a mediados del siglo XX- y destinada para la fuerza laboral, proveyéndola de viviendas económicas e higiénicas (Barahona, 2017, p. 75).

Es un complejo habitacional que tiene viviendas verticales en edificios multifamiliares; fue ocupado por personas pertenecientes a la clase trabajadora emergente de El Salvador en la segunda mitad del siglo XX. El concepto de vivienda social con el que fueron construidos los edificios comprendía ofrecer viviendas dignas en su infraestructura con servicios básicos y también con espacios públicos recreativos comunes y escuela, retomando una idea amplia de necesidades humanas (Barahona, 2017).

Actualmente, según datos de la Alcaldía Municipal de San Salvador (2018), la colonia B tiene una población aproximada de 6500 habitantes, que se distribuyen, de acuerdo con un directivo comunitario local (directivo Adesco colonia B, comunicación personal, 21-01-2020), en un aproximado de 1200 apartamentos y 150 casas que pertenecen al mismo circuito urbano de la colonia.¹¹¹

En este caso, por tratarse de un complejo habitacional en su mayoría vertical, es de esperarse una densidad habitacional alta. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2007), solo en el complejo de apartamentos hay un aproximado de 5500 habitantes, los cuales se distribuyen en alrededor de 1200 apartamentos, esto da un promedio de 4.58 personas por vivienda.

La composición original de sus habitantes provenientes de la clase trabajadora, con posibilidad de obtener ingresos fijos y ser sujetos a un crédito hipotecario del Estado, no ha variado mucho, al menos no parece que sus habitantes hayan tenido una movilidad social ascendente significativa.¹¹²

¹¹¹ Las 150 casas no fueron construidas por el Gobierno, pero se consideran parte de la colonia.

¹¹² De acuerdo con un líder comunitario local (líder externo a Adesco colonia B, comunicación personal, 09-03-2020), cuando esto ocurre, las personas prefieren buscar vivienda afuera de la comunidad.

Debe considerarse que la precariedad laboral en El Salvador es alta, más allá de que una persona pueda considerarse con ingresos fijos o cotizar al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), existen variables que reducen el bienestar de una persona trabajadora, tales como, la estabilidad del empleo, la suficiencia de los ingresos, el trato justo y el ejercicio de derechos laborales; sobre esto, Sabillón, et al. (2018) estimaron la precariedad laboral a nivel nacional con una muestra de personas cotizantes al ISSS, hallando que un 95% de los trabajadores estudiados se encontraban en esa condición.

De acuerdo con la Alcaldía Municipal de San Salvador (2015b), la zona en la que se ubica la colonia B, “es una zona caracterizada por su alto índice delincidencial, asimismo posee una deteriorada imagen urbana y condiciones de pobreza en algunos sectores” (p. 74). Esto marca dos diferencias con la colonia A, aquella tiene más pobreza dentro de la comunidad, pero más bonanza externa en el entorno urbano; mientras que la colonia B tiene menos pobreza interna, pero más pobreza en el entorno.

En cuanto a servicios, la colonia tiene un centro escolar que atiende desde educación parvularia hasta educación básica -novenio grado- en modalidad regular y el bachillerato en modalidad flexible. Cuenta en su interior con una clínica médica gestionada por el Ministerio de Salud que brinda servicios de consulta general, laboratorio y especialidades, funcionando todos los días de la semana. Además, tiene espacios públicos amplios (áreas de descanso y una cancha de fútbol) gestionados por la alcaldía y la directiva comunitaria.

Si bien la población de la colonia B, en general, tiene mejores condiciones socioeconómicas que los habitantes de la colonia A, no los ha mantenido al margen del problema de las pandillas. Allí se asienta una estructura pandilleril que tiene tradición en la organización nacional (jefaturas FGR, comunicación personal 18-10-2019; policía de inteligencia 2, comunicación personal 20-02-2020), su presencia y accionar se remontan a los años noventa, la colonia ha sido considerada bajo control histórico de la pandilla, lo cual también la ha hecho arrastrar cierto estigma al respecto.¹¹³

Según manifestaron expandilleros entrevistados (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020), la fortaleza de esta estructura pandilleril es regional y no se reduce a la colonia B, pues colinda con otras donde la misma pandilla ejerce control.

¹¹³ En un diagnóstico de violencia elaborado en las zonas cercanas a la colonia B, (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2015a) se preguntó a líderes comunitarios, jóvenes de centros escolares y funcionarios municipales, acerca de las comunidades o colonias que consideraban más inseguras de la ciudad, allí la colonia B se ubicó entre los tres primeros lugares.

Al momento de realizar la recolección de datos, había una Adesco legalizada y funcional, reconocida por la alcaldía y por el Ministerio de Gobernación como una entidad con personería jurídica, cuyas autoridades fueron elegidas en asamblea de vecinos documentada en actas. Esto conlleva de manera connatural a que su función de interlocutor como entidad política sea más fácil, estableciendo relaciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, fundaciones, agencias de cooperación y otros agentes internos.

La colonia ha atraído a muchas entidades externas para el desarrollo de proyectos comunitarios en el área de prevención de violencia, fortalecimiento del capital social, emprendimientos, entre otros (directivo Adesco, comunicación personal 20-01-2020; expandilleros 1, 24-01-2020; comunicación personal). Los informantes afirman que la colonia es privilegiada frente a otras porque es frecuente que allí se desarrollen proyectos o actividades sociales.

Esta situación ha favorecido la legitimidad de la Adesco como referente político interno y externo para el desarrollo comunitario, organización que ha coexistido con la pandilla local sin que se registren hechos de violencia traumáticos como el ocurrido en la colonia A, con el homicidio del presidente de la Adesco. Aquí, no ha ocurrido un ejercicio de imposición de un agente sobre el otro. Sin embargo, la colonia ha vivido momentos de mayor control territorial de las pandillas, lo cual no ha dejado de generar temor entre los habitantes.

Líderes locales (directivo Adesco, comunicación personal 20-01-2020; líder externo a Adesco, 9-03-2020; comunicación personal) afirman que la colonia enfrentó un periodo de mayor control territorial de la pandilla entre los años 2005 y 2015, pero esto fue paulatinamente deconstruido debido al trabajo preventivo de algunas entidades externas y por el trabajo represivo de la PNC, quien, a su vez, desarrolló una estrategia de trabajo de Policía comunitaria que aún se mantiene.

La colonia no solo cuenta con una Adesco funcional, sino que también posee otra asociación endógena con personería jurídica enfocada específicamente en el trabajo de prevención de violencia juvenil, que desarrolla sus actividades en la colonia B y otras comunidades vecinas. Con ello, se evidencia mayor presencia de organización comunitaria.

Por otra parte, no solo la comunidad organizada presenta fortalezas, sino también la Policía, esto se afirma por el tipo de proactividad que ha desarrollado el personal policial destacado allí. La PNC instaló un puesto policial alrededor del año 2009, estableciéndose en infraestructura propia.

Al inicio fue complicado porque se inició con un *canopy* donde los compañeros, realmente ellos, estaban con una psicosis que ya los iban a llegar a “rafaguear” o que se yo, luego se construye lo que es la base comunitaria que lo construye la misma comunidad con el apoyo de la cooperación, entonces ya se sentían un poquito más de seguridad. (Policía de inteligencia 1, comunicación personal, 08-02-2019)

La instalación de este puesto bajo el concepto de base de Policía comunitaria se enmarca en los direccionamientos que impulsó el Gobierno de El Salvador durante las gestiones 2009-2014 y 2014-2019, donde declaró seguir la filosofía de Policía comunitaria y desarrollar una serie de actividades estandarizadas en tanto procedimiento de trabajo (López Ramírez, 2019b). Al cierre de esas gestiones gubernamentales, quedó claro que no en todos los sectores territoriales operativos del país se implementó con éxito el procedimiento. La PNC informó en el año 2017, que el 69% de los subsectores operativos trabajaban bajo este concepto (PNC, s.f.), aunque otros estudios más focalizados informan que la implementación rondaba un 40% (López Ramírez, 2019b, p. 62).

En general, se sostiene que en comunidades con alta incidencia delictiva es menos probable que el “policiamiento” comunitario¹¹⁴ sea eficaz debido al cierre social y los riesgos que supone para la población (Brodeur, 2011; Monjardet, 2010); pero en la colonia B este estilo de trabajo ha funcionado, al menos en algunos aspectos que se detallarán más adelante.

También debe mencionarse que, las áreas policiales de investigaciones e inteligencia han estado activas en la colonia B, pues el trabajo represivo y de recopilación de información también ha sido constante, según lo manifiestan policías y líderes locales. Aspecto que no fue destacable en el caso de la colonia A. La complementariedad represión/prevenición será analizada más adelante en la sección donde se expone el trabajo policial en la colonia.

Hay por lo menos dos situaciones objetivas que deben destacarse acerca del trabajo policial en la colonia B: a) ha logrado éxitos en la contención de la actividad pública de la pandilla; y b) ha logrado establecer coordinación eficaz con la directiva comunitaria y un asocio estable que se ha mantenido en el tiempo.

Debe mencionarse que, además del personal destacado en la base comunitaria, no existen más policías cumpliendo funciones de seguridad en la colonia, ellos mismos

¹¹⁴ Policiamiento es un anglicismo que aquí se utiliza como: actividades policiales operativas.

desarrollan los programas de prevención en el centro escolar. Eventualmente son reforzados por la unidad de emergencias 911, en caso de no poder responder por su cuenta a las llamadas ciudadanas. Sin dejar de mencionar que la base de Policía comunitaria ubicada dentro de la colonia B no cubre solamente a esa colonia –a diferencia del puesto GCAC de la colonia A-; en realidad tienen asignada un área mucho más grande, pero su trabajo se concentra fundamentalmente en ella.

En resumen, en ese contexto conformado por una comunidad organizada y funcional, y una Policía proactiva en términos represivos y preventivos, el poder de la pandilla, entendido en sus tres dimensiones (Lukes, 2007), ha adoptado características particulares. Pese a haber tenido control territorial estricto, fueron golpeados en términos represivos por la Policía con mayor intensidad desde el año 2014 (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020), mediante capturas y manteniendo presencia en el espacio público, asimismo han construido redes de colaboración en cuanto a prevención social con la comunidad organizada.

Al momento de realizar la recolección de datos, no había consenso entre los tres agentes entrevistados acerca de cuál era la situación actual de la estructura pandilleril de la colonia B. Se sabe que el área sigue siendo reivindicada por ella – como suya-, en la que continúa realizando el cobro de la extorsión, cuyo territorio es utilizado de manera velada para otras actividades ilícitas. Sin embargo, la presencia pública de la pandilla en la colonia ha disminuido y la percepción de inseguridad también.

En este caso de estudio, se ha encontrado una situación donde la pandilla está activa, pero parece debilitada en ciertos aspectos, la Policía se muestra proactiva y goza de cierta legitimidad con los actores clave, y la comunidad organizada no ha sido agredida violentamente por la pandilla, coordina con la Policía y goza de legitimidad interna y externa de la colonia.

2. Relaciones de poder en el caso de estudio B

Este es un escenario donde la comunidad y la pandilla han logrado construir una relación de gobernanza en el marco de la filosofía de Policía comunitaria, adoptando un estilo particular de llevar sus coordinaciones. Antaño, esta colonia era reconocida como un bastión de la pandilla donde ejercía control territorial pero, actualmente, la pandilla se ha visto reducida en su presencia y accionar desde los últimos cinco años, sus operaciones son ahora menos ostensivas y celosas de la movilidad humana en el espacio.

En este caso, no es posible identificar un escenario de dominación tan consolidado como en la colonia A, donde es viable afirmar la existencia de un agente de poder predominante. En la colonia B, sí hay un escenario estable donde es evidente que las disposiciones de Policía y comunidad resultan eficaces, pero han sido delimitadas para ciertos aspectos de la convivencia, especialmente aquellos referidos a la prevención de la violencia y delito, habilitando la construcción de seguridad y desarrollo comunitario.

Lo anterior implica que no hay un régimen de dominación territorial igual que en la colonia A, comprendiendo el control del espacio, la actividad económica y la actividad sociopolítica. En realidad, tampoco existe posibilidad ni voluntad de que así sea, porque ni la Policía ni la Adesco podrían llegar a instaurar tal cosa.

Ambas instancias se rigen por un conjunto de leyes respectivas y se conciben a sí mismas como instrumentales. La Adesco es un instrumento de poder local representativo para gestionar el desarrollo comunitario, mientras que la PNC es un instrumento público gestionado por el Gobierno para garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía, prevenir y combatir el crimen. Obviamente puede haber desviaciones en ellos, pero en un Estado de Derecho, siempre habrá instancias a las cuales recurrir en esos casos.

En cambio, las pandillas no son instrumentos, incluso pueden llegar a ser fines en sí mismas (Martinez D'Aubuisson, 2013) por su característica de hibridez entre crimen organizado y banda callejera. Además, no se rigen por leyes y no están controladas por el sistema democrático. En tal sentido, sí es factible que lleguen a construir tales sistemas de control territorial.

En relación a la definición del problema adoptado en esta investigación, partiendo de cómo se configuran las relaciones de poder, el escenario en la colonia B podría plantearse como un acuerdo eficaz y estable de gobernanza entre Policía y comunidad para gestionar aspectos del desarrollo comunitario a través de la prevención del delito y la violencia, a la vez que la Policía realiza un papel represivo regular contra una estructura pandilleril replegada debido al accionar del sistema de justicia penal en su contra.

En otras palabras, la territorialidad dominante en la colonia B la han logrado construir de manera conjunta la Policía y la Adesco, mientras que la pandilla conserva una territorialidad limitada y de bajo perfil.

Resulta interesante advertir que entre los dos agentes coercitivos de este caso de estudio (Policía y pandillas), cada uno asume superioridad en su relato. La Policía

reivindica dominio por haber golpeado con acciones de investigación y control a la pandilla, así como por haber construido territorialidad conjunta con la Adesco. Mientras que la pandilla –o al menos los expandilleros entrevistados- reivindican gobierno a distancia de parte de la pandilla sobre la Adesco, habiéndose replegado de lo público como estrategia para mantener sus intereses.

La situación objetiva, que no debe subvalorarse en cuanto a la seguridad y el desarrollo local, es que la gestión política de la colonia se desarrolla sin la presencia visible de la pandilla y sus redes. Por ello, no obstante, el ejercicio de poder subterráneo que pueda existir, la Adesco puede ejercer su función sin esta interferencia directa (sin tener que consultar, informar o dialogar), lo cual se facilita por las acciones de la PNC quien realiza disuasión y represión del delito, sin que ello le haya restado legitimidad y confianza.

Según lo manifiestan algunos policías destacados en el lugar, no es que la pandilla haya desaparecido, que ya no haya vigilantes de ellos dentro del espacio, sino que su ejercicio de poder se ha limitado a resguardar sus más estrictos intereses; soslayando con ello la intromisión absoluta en asuntos de la cotidianidad comunitaria, incluso, en las relaciones entre Adesco y PNC.

La situación de la colonia B requiere profundizar acerca de cómo ocurren las relaciones de poder, para reconstruir lo que sucede debajo de la superficie con el mismo detalle como se hizo con el primer caso de estudio.

Para ello, se establecerán tres tipos de acciones o prácticas predominantes que ocurren en las relaciones de poder:

- a) Acciones de construcción y sostenimiento de la gobernanza comunitaria.
- b) Acciones preventivas y represivas de la PNC.
- c) Acciones de la pandilla frente a la acción represiva de la PNC y la gobernanza comunitaria.

En primer lugar, se expondrán los hallazgos referidos a cómo se desarrolla la gobernanza comunitaria en la colonia B, partiendo del escenario actual donde la directiva ejerce un rol predominante como agente de poder.

2.1. Acciones de construcción y sostenimiento de la gobernanza comunitaria

La directiva comunitaria de la colonia B, que tiene carácter de Adesco legalizada, se ha logrado posicionar como el agente comunitario de referencia para cualquier

asunto relativo al desarrollo local, al parecer, sin ninguna interferencia coercitiva de la pandilla que allí se asienta.

Esto resulta interesante, porque, como se mencionó anteriormente, la colonia B forma parte de un corredor territorial de varias colonias que se asumen bajo el control de una pandilla. En particular, este lugar es considerado como un sitio histórico y emblemático que se sabe controlado por esa organización. Pero la situación objetiva de cómo se desarrolla ese control, puede variar de un lugar a otro.

Antaño, el control territorial de la pandilla era muy fuerte. Como puede observarse en la siguiente línea de tiempo reconstruida a partir de la información proporcionada por policías y líderes comunitarios.

Cuadro 16. Línea de tiempo sobre el control territorial de la pandilla en la colonia B

2004-2013	2013-2017	2017-2020
Periodo de consolidación y dominio de la pandilla con un sistema de control territorial fuerte	Periodo de persecución penal de la pandilla debido a la proactividad represiva de la Policía y del sistema de justicia, seguido de un acompañamiento de prevención comunitaria	Periodo de repliegue de la pandilla hacia espacios privados, modificación de su presencia en la comunidad

Fuente: Elaboración propia.

En esta línea del tiempo intervinieron tanto la comunidad organizada, la Policía, la pandilla y otras instancias de la sociedad civil como fundaciones, ONG y organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas. Con ello, queda claro que la transformación de la colonia no es un resultado que pueda atribuirse solo a una entidad, sino a un proceso simultáneo y sistemático de intervención de otros agentes, varios de ellos, externos.

Aquí, deben reconocerse algunos protagonismos en el alcance de la situación comunitaria actual, porque hay dimensiones de acción donde se requiere la intervención particular de agentes según su especialidad.

La Policía tuvo protagonismo en la acción proactiva represiva contra la pandilla, aunque esto no hubiera sido posible sin el trabajo conjunto de todo el sistema de justicia penal.

La pandilla también se presume como responsable de su cambio de estrategia. Aunque no llegaron a ese proceso por medio de la reflexión proactiva ni lo decidieron como aporte a un proyecto de desarrollo comunitario, sí debe reconocerse que hay un reajuste en su manera de seguir operando en la comunidad y replegarse como agente político territorial.

La sociedad civil externa a la comunidad ha tenido protagonismo realizando proyectos en la colonia y fomentando el empoderamiento, la capacidad de gestión y la legalización de la junta directiva.

La Adesco ha tenido protagonismo para asumir la conducción del desarrollo comunitario sirviendo de interlocutor eficaz con actores internos y externos; asimismo, ha asumido una misión de prevención del delito y la violencia con apertura para trabajar con la Policía y con un sentido de inclusión comunitaria de los vecinos.

En ese proceso, uno de los componentes clave es el empoderamiento de la organización comunitaria de la colonia, el cual pasa por otros apoyos concomitantes, pero es en sí mismo un objetivo particular de vital importancia.

Todo proceso de conformación de una organización comunitaria conlleva inherentemente un ejercicio de poder porque la directiva supone una entidad representativa de gobierno sobre ciertos asuntos. Implica algunas prerrogativas personales y colectivas, además de la reivindicación de intereses comunes. En contextos comunitarios con presencia de pandillas, el voluntariado para conformar esta clase de organizaciones no deja de implicar ciertos riesgos personales que deben gestionarse.

En la colonia B, la antigüedad de la Adesco al momento de realizar la recolección de datos no tenía larga data. Antes de esa directiva hubo otra que asumió su rol en los momentos de mayor control territorial con la pandilla. Esta alternancia refleja sostenibilidad en la estructura de la directiva, que ha logrado perdurar a pesar del relevo de sus miembros.

El proceso de empoderamiento de la junta de vecinos lo ubican los informantes desde el año 2010, con la implementación de un programa conjunto entre la Alcaldía Municipal de San Salvador, el MJSP, y agencias del Sistema de Naciones Unidas, el cual comprendía la prevención social con jóvenes, la recuperación de espacios públicos, el fomento de la sana convivencia comunitaria y la intervención de entidades del sistema de justicia penal (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020).

Como este proyecto, otros también se han desarrollado en la colonia. Los líderes comunitarios entrevistados, incluso los expandilleros entrevistados, coinciden en que la colonia B es un lugar donde acuden muchas instancias del Gobierno y la sociedad civil para desarrollar proyectos de prevención de la violencia. De tal forma que, este cúmulo de experiencias de gestión también ha legado un saber para el gobierno comunitario y otros agentes territoriales, favoreciendo la legitimidad externa a la junta de vecinos, cualesquiera sean sus integrantes.

Una de las fortalezas de las directivas comunitarias es su reconocimiento externo e interno, porque esto otorga legitimidad e implica que las personas se sujeten a las disposiciones de la directiva, siempre que esta sea eficaz y genere confianza.

Como se ha visto, las directivas de la colonia han gozado de legitimidad externa desde que desarrollaron proyectos con entidades gubernamentales y de la sociedad civil. Lo cual también moviliza procesos de legitimidad interna.

Yo le llamo efecto cascada porque [la colonia B] es... incluso para lo malo creo que así fue, es como referente, entonces, como que todos llegan y es cuando vos ves a un líder, vos vas y lo seguís, entonces [la colonia B] tiene una peculiaridad que gestiona para las demás... yo te voy a poner un ejemplo, para una ONG, una instancia, una institución, entrar a [la colonia B] es como '¡Puya! [admiración], entré a [la colonia B]' por todo lo que fue, verdad, entonces lo que [la colonia B] diga, démosle. Entonces nosotros venimos y gozamos de eso. No es como decir 'voy a la comunidad equis' que nadie conoce. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

A nivel interno, la Adesco actual cuenta con la participación de personas en la directiva como representantes de cada uno de los sectores geográfico-habitacionales que conforman la colonia, lo cual implica mejores posibilidades para los vecinos de sentirse representados y tener referencias. Adicionalmente, su estatus legal también contribuye a otorgarle aceptación y reconocimiento, porque existen más controles sobre la administración de recursos y límites legales a los cuales puede hacerse referencia.

En todo caso, una Adesco siempre podría tener desventaja con otros agentes que tienen vocación de territorialidad, como las pandillas y la Policía, pues frente a ellos carece de medios coercitivos y su poder estructural no es equivalente, tiene límites locales y, por lo mismo, limitados.

Pero una Adesco con múltiples reconocimientos tiene mejores posibilidades de lograr que las personas se sujeten a sus disposiciones, incluidos, los grupos delictivos y las instancias de Gobierno como la PNC.

En el caso de la colonia B, líderes comunitarios afirman (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020; líder externo a Adesco, comunicación personal, 09-03-2020;) no haber recibido presiones de ninguno de estos actores, ni cuando la pandilla estaba en su periodo de mayor fuerza.

En realidad, el agente externo que llega a agitar las relaciones territoriales de poder en una comunidad es la Policía, así ocurrió en la colonia A y el resultado allí fue un hecho proactivo violento de la pandilla contra la junta directiva.

Si bien la Policía actúa en el marco de su misión legal, el proceso de inserción comunitaria puede ser traumático para los habitantes si no se consideran los riesgos que un intento de coordinación con la Policía puede suponer.

En la colonia B, el fortalecimiento de la Adesco con el apoyo de entidades externas no penales y el desarrollo de actividades represivas por parte de la Policía, fueron procesos separados. De modo que, al momento de establecer una agenda en común con la Policía, había dos antecedentes que debieron tenerse en cuenta: a) empoderamiento de la comunidad como resultado de un proceso autónomo; y b) actividades represivas para disminuir el poder territorial de la pandilla. De acuerdo con el jefe de la base de Policía comunitaria instalada en la colonia (sargento colonia B, comunicación personal, 26-11-2018), no se traslaparon las actividades represivas-proactivas con las preventivas-proactivas de la Policía, las primeras se realizaron con anticipación.

Al momento de realizar la aproximación de Policía comunitaria, el control de la pandilla había disminuido según lo expresaron líderes comunitarios y policías asignados a la colonia.

En la colonia A, el líder de la directiva expresaba empoderamiento y escepticismo de la agenda llevada por externos para implementar proyectos, intentando resguardar una cuota de autonomía en la definición de sus necesidades; de hecho, este argumento era usado para justificar su distancia de la Policía.

En la colonia B, la Adesco no reivindicaba un discurso polarizante con las agendas de internos o externos, se observaba mas bien apertura y disposición a colaborar, incluso cuando se reconocía que en algunos casos hay poco margen de maniobra para modificar proyectos prefijados.

Pocas instituciones hacen eso de cambiar, porque ya tienen algo formado, lo que le presentaron a su cooperante y todo, pocos se han acercado en la formulación del proyecto porque ahí es donde se pueden hacer cambios (...). Pero solo llegaron: 'señores, esto se va a hacer' y ya, no preguntaron (...). Al final nosotros dijimos, bueno (...) 'démosle, apoyemos', aunque nosotros no veamos el beneficio directamente. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Ellos dicen 'miren ¿no hay problema que traigamos otros trabajadores? no, no hay problema, pero lo ideal sería que ustedes contrataran a alguien de acá', entonces dijeron 'ah sí', hay gente que no tiene la experiencia de trabajar en comunidad y no ve más allá. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

La identificación y logro de intereses colectivos e individuales puede requerir de flexibilidad con múltiples actores, lo cual se observa más claramente en la Adesco de la colonia B, en cuanto a su apertura e inclusión de perspectivas; como se ha dicho, aquí no existe una visión polarizante frente a externos o internos.

Naturalmente que esta visión de apertura también puede traer perjuicios si las agendas de externos terminan afectando la legitimidad de la Adesco, la cual es una de sus principales fuentes de poder. Sin embargo, no se dispone de información al respecto en la colonia ni es requerido profundizar en ello en esta investigación.

Tal espíritu de apertura igualmente permitió que se establecieran coordinaciones con la Policía, también impulsadas por la necesidad objetiva de seguridad debido a la situación delictiva que afectaba la colonia. Naturalmente, se visualizaron ventajas de establecer socios, por ejemplo, la actuación conjunta de Adesco, Policía, alcaldía a través del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM)¹¹⁵ y otras instancias de la sociedad civil, resultaba en un respaldo para las acciones locales emprendidas.

En especial, hacerse acompañar de entidades coercitivas como la PNC y el CAM resultó ser un apoyo simbólico importante para lograr eficacia en gestionar conflictos de carácter vecinal sobre asuntos de convivencia (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020), por ejemplo, en cuanto al uso común del parqueo, venta de bebidas alcohólicas, ruidos estridentes, entre otros. Lo cual fue viable porque la

¹¹⁵ Policía municipal sin funciones de seguridad pública equivalentes a la PNC, tiene carácter auxiliar en el campo de la convivencia, el cuidado del patrimonio municipal y las ordenanzas de las Alcaldías (Hernández-Anzora y Murcia, 2016).

amenaza estructural del control territorial pandilleril sobre la comunidad había disminuido.

Siempre hay gente que dice ‘ah, este es el que pone queja, porque habla con la Policía’, pero al final gracias a Dios se ha dejado trabajar a la junta directiva. La misma Policía llega a la casa de la junta directiva, de los líderes y comen ahí. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Los líderes comunitarios reflejan un proceso reflexivo bien marcado acerca de la seguridad que pretenden construir, ese elemento ha sido incorporado como parte de la misión de la Adesco y otras organizaciones comunitarias, en el sentido de impulsar la prevención de la violencia y el delito para no regresar al pasado de control de las pandillas.

Los líderes comunitarios identifican las causas de la inseguridad en la colonia con las pandillas y los factores de riesgo que las provocan. El proceso reflexivo acerca de su historia es un elemento de identidad fuerte en la Adesco, en la asociación de jóvenes y en otro líder comunitario al cual se pudo entrevistar. Esto refleja también su agencia conducente a identificar intereses colectivos y personales.

Esta identidad la ven como un logro y un proyecto a la vez. Es un factor de movilización grande porque representa una demostración de su eficacia colectiva y lo que son capaces de alcanzar en un sentido positivo para la comunidad, así como una misión para sostener y profundizar los éxitos.

Como te digo, conociendo tu historia vos no querés que pase lo mismo, no querés, y la gente dice: no queremos que vuelva pasar, porque hubo mucho daño, mucho dolor, y la gente ya no quiere eso, la gente lo que quiere es tranquilidad. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Según afirman los líderes entrevistados, esta convicción también es sentida por familiares de pandilleros encarcelados, familiares de pandilleros muertos e incluso por expandilleros. Tal misión se desarrolla con características derivadas de ese entorno, donde las redes de parentesco e intercambio de las pandillas siguen presentes y extendidas. Incluso, con miembros de la Adesco (policía 8 colonia B, comunicación personal, 23-10-2019). Así, el enfoque de prevención que se adopta es inclusivo y no estigmatizante.

No hacer excepción de personas, al final todos somos iguales, al final pudieron tener un pasado, o quizá un presente, no sé, al final, cada quien se

conoce, pero si ellos necesitan una oportunidad y en uno está el poder brindársela, se brinda. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Lo anterior refleja una definición autónoma de la misión que no se ve afectada por visiones punitivas o polarizantes que son muy comunes desde la perspectiva policial. En la colonia B la autodeterminación ha prevalecido en la construcción de gobernanza entre comunidad y Policía, según lo expresan ambos agentes de poder.

Asimismo, debe destacarse que el aspecto anterior demuestra flexibilidad de la Adesco para construir sus relaciones con otras entidades de poder, lo cual implica que se permite sostener relaciones con expandilleros, familiares de pandilleros, a la vez que con policías. Lo anterior podría generar desconfianza entre las partes si estuviéramos en otro escenario o caso de estudio, aunque ciertamente existe cierto margen de aprensión moderada por parte de algunos policías y la pandilla, según la información obtenida de las entrevistas.

Sin embargo, en la colonia B, a diferencia de otros lugares, tal recelo no inmoviliza, ni aleja, sino que se gestiona. Esto no ha devenido en acciones de agresión o acoso de alguna de las partes, sino en acciones de intercambio que ha logrado establecer gobernanza sostenible.

Tampoco se observa de parte de la Policía, un comportamiento de autoridad violenta como un mecanismo de defensa frente a la condición policial. Esto adquiere características específicas que serán abordadas oportunamente.

De manera más específica, los hallazgos acerca de la gobernanza entre comunidad y policía¹¹⁶ pueden identificarse en los siguientes aspectos:

- a) **Autodeterminación de agendas.** Las reuniones entre Adesco y Policía son de convocatoria mutua según las necesidades emergentes en las agendas de cada uno. Regularmente, se desarrolla al menos una reunión mensual. Cada uno se considera apoyo y socio del otro para desarrollar proyectos y alcanzar misiones específicas. No hay interferencia en la definición de estos últimos aspectos.

¹¹⁶ El orden de los dos agentes resulta importante en esta exposición, pues en este momento se presentan los hallazgos desde la perspectiva de la comunidad, en tanto que más adelante se presentarán desde la perspectiva de la Policía, entonces será la gobernanza entre Policía y comunidad.

Además, comparten una misión común dirigida a la prevención de la violencia y el delito en la colonia, todo lo específico que se coordina se articula alrededor de este entendido.

- b) **Autodeterminación de estilos de trabajo.** Manifiestan que existe respeto en la especialidad que desarrolla cada agente de poder, sin que se pretenda interferir con puntos de vista particulares sobre cómo deberían comportarse. Los estilos de trabajo en proyectos externos a los que se coordinan están fuera de las relaciones de gobernanza.

Por ejemplo, la Adesco no desconoce la misión punitiva de la Policía, pero no intenta interferir en ella, así como la Policía sabe del enfoque de inclusión que asume la Adesco en los proyectos con jóvenes expandilleros, pero no intenta tener incidencia en ellos.

- c) **Definición clara del tipo de coordinación establecida.** Visto lo anterior, queda definido que hay temas que se coordinan y hay otros que no. Tácitamente y con el desarrollo del trabajo práctico, existe claridad acerca de cuáles son los temas en común y cuáles son patrimonio exclusivo. Cuáles son sus identidades compartidas y cuáles son sus diferencias. El respeto de tal delimitación resulta clave para darle sostenibilidad a la relación.
- d) **Evasión del tema pandillas.** Uno de los temas que se excluyen de las coordinaciones es la presencia pública o privada de pandillas en la colonia y sus alrededores. Según miembros de la Adesco, porque este ya dejó de ser un problema, y según miembros de la PNC, porque así se evitan riesgos para los directivos.
- e) **Enfoque dirigido a prevención situacional y social.** En cuanto a la gestión de la seguridad en la colonia, se han definido intereses comunes y potencialidades para apoyarse en un abordaje dirigido a la prevención social y situacional. Aspectos en los cuales ambos agentes tienen fortalezas, pertinencia, posibilidad de compartir información y poner esfuerzos en común sin que ello comprometa la seguridad de los participantes ni la sostenibilidad de la relación de gobernanza. Queda establecido con esto que la Adesco no observa conflicto en la dualidad de funciones preventivas y represivas que son inherentes a la Policía, a lo que también contribuye el siguiente literal.
- f) **Construcción de legitimidad y confianza.** Ambos agentes se reconocen como autoridad en sus campos respectivos, tienen afinidad moral con sus misiones, se consideran eficaces en sus acciones, identifican justicia en sus

procedimientos y frente a la diversidad social, lo cual los ha llevado a tenerse confianza. Esta confianza consiste en una aceptación de la relación con control mutuo, basada en la interacción directa donde se han dejado cosas por sentadas y adelantadas para disminuir los riesgos de sus encuentros (Manning, 2011).

Un resultado contingente que puede emerger de tales relaciones de gobernanza es la construcción de redes entre Policía y Adesco, lo cual teóricamente se estima como una de las desviaciones en casos de Policía comunitaria (Monjardet, 2010), esto suponiendo que se generen intercambios excesivos, reciprocidad de beneficios y clientelismo.

De parte de la comunidad, el directivo de la Adesco entrevistado no identifica tal fenómeno, aunque ciertamente se ubica en una posición sesgada para afirmarlo; sin embargo, el otro líder entrevistado que no pertenece a la junta directiva tampoco aportó información al respecto.

Sí se realizaron hallazgos parciales sobre ello en el lado de la Policía, desde el punto de vista -percepción- de los agentes que no participan de las coordinaciones con la comunidad. Esto se abordará oportunamente en la siguiente sección.

Como corolario, se han identificado las acciones que conforman la gobernanza comunitaria en la colonia B, la cual, ha construido territorialidad sin la influencia explícita de la pandilla.

Cuadro 17. Condiciones subyacentes de la gobernanza comunitaria en la colonia B

Acciones	Condiciones subyacentes
Proactividad del sistema de justicia penal para disminuir el poder estructural de la pandilla	Se trata de acciones conjuntas del sistema de justicia penal que priorizaron procesos judiciales donde se tocaban aspectos medulares del poder de la pandilla. El papel proactivo de la Policía desempeñó una función importante en el plano territorial.
Participación de múltiples actores del Estado y sociedad civil	Se identifica la concurrencia y voluntad de múltiples actores externos para apoyar el proceso de transformación de la colonia, lo cual ha empoderado a agentes locales como la Adesco y la asociación de jóvenes, impulsándolas a definir acciones para el alcance de su misión.
Relaciones de gobernanza basadas en delimitación de competencias y confianza	El desarrollo de estas relaciones había sido sostenible hasta el momento de la recolección de datos. La toma de decisiones colectivas y el emprendimiento de acciones conjuntas está basada en un reconocimiento del otro como agente de poder y

Acciones	Condiciones subyacentes
	la disposición de negociar en algunos aspectos para lograr mejores alcances.
Legitimidad de la Adesco	El reconocimiento de la Adesco por agentes externos e internos, su estatus legal, la representatividad en su conformación, la demostración de eficacia y su enfoque inclusivo; son elementos que soportan su legitimidad y posibilitan la sujeción de los habitantes a la directiva. Sin embargo, como en todo ejercicio de poder, siempre existen prerrogativas inherentes al cargo y el interés de grupos de ciudadanos en el mismo. En todo caso, la regulación legal de la Adesco permite que estos procesos ocurran con procedimientos conocidos y accesibles.
Enfoque de seguridad comunitaria basado en la prevención	La Adesco ha asumido la prevención como una de sus misiones para alcanzar el desarrollo comunitario, su ámbito de competencia está definido dentro del marco de la gestión y desarrollo de acciones preventivas con un enfoque inclusivo, lo cual se refiere realmente a sus posibilidades de acción, con ello también evita que la relacionen como colaboradora de la represión del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Habiendo presentado los hallazgos correspondientes a las prácticas sobre las relaciones de gobernanza comunitaria en la colonia B, se pasará ahora a exponer de manera más específica las acciones preventivas y represivas realizadas por la PNC.

2.2. Acciones preventivas y represivas de la PNC

En esta sección se presentarán los aspectos fenoménicos y subyacentes de la actividad policial, comenzando por la dualidad de funciones preventiva y punitiva que se observa en la colonia, las fuentes de acción de sus actividades con especial énfasis en la incorporación de perspectivas ciudadanas estructuradas. Se expondrán las condiciones de trabajo de la base comunitaria y el tipo de actividades que realizan. También, se plantearán las críticas culturales a las misiones policiales que allí coexisten. Además, se analizarán los intereses del personal policial y cómo ello facilita la selección de cierto tipo de acciones policiales. Finalmente, se presentarán los hallazgos sobre las relaciones de gobernanza entre Policía y comunidad.

A diferencia del resto de participantes en la gobernanza comunitaria, la PNC sí posee medios coercitivos autorizados para ejercer poder, lo cual le otorga

exclusividad para cierto tipo de acciones que en el contexto de la colonia B han sido necesarias debido a la presencia de otro agente armado de naturaleza delictiva que ha ejercido poder en ese mismo territorio: la pandilla.

En la colonia B la dualidad de las acciones policiales es más visible que en el caso de estudio anterior donde las acciones proactivas preventivas eran muy limitadas, realizadas con escepticismo y en su mayoría por personal que tenía otra dependencia jerárquica sin lograr sinergia con el trabajo de Policía de seguridad territorial. En esta colonia, el enfoque de trabajo asumido es el comunitario, de acuerdo con lo instruido en el procedimiento estándar del Modelo de Policía Comunitaria y desarrollado con estilos de liderazgo propios de los encargados locales.

En este caso solo había un grupo de policías: los asignados al trabajo territorial, se trata de una patrulla instalada en una base comunitaria que tiene aproximadamente diez años de estar funcionando, la cual se instaló para hacer frente al poder territorial de la pandilla en ese entonces. Esta base fue un primer avance para la Policía en la tarea de territorializar la comunidad, volviéndola un espacio donde pudieran realizar su trabajo de manera funcional.

Sin embargo, el personal de la base no solo tiene asignado como sector de trabajo la colonia B, sino que le corresponde un espacio cinco veces más grande en extensión. Esto requiere algunas explicaciones acerca de cómo funciona territorialmente la Policía en las ciudades.

La PNC organiza su trabajo en sectores y subsectores, esto, para desplegar su fuerza operativa y organizar las estadísticas policiales; segmentando, le resulta más adecuado operar en los espacios- -territorializarlos-. Los sectores se pueden designar a puestos policiales fijos o bases comunitarias, que son las unidades más básicas del área de seguridad pública para realizar trabajo preventivo y represivo cercano a la población.

Sin embargo, esto no quiere decir que solo el personal del puesto policial sea el encargado de trabajar exclusivamente sobre ese territorio, sino que en las ciudades existen otras unidades de apoyo que funcionan de manera independiente a los puestos o a solicitud de estos, entre estas unidades están el sistema de emergencias 911, la Sección Táctica Operativa y las secciones de prevención.

Adicionalmente, la SIN (Subdirección de Investigaciones) y la Sipol (Subdirección de Inteligencia) también trabajan sobre el territorio, pero de manera dirigida atendiendo procesos de investigación penal e información anticipativa sobre delitos,

respectivamente. Las jefaturas de estos departamentos (investigaciones e inteligencia) no dependen del jefe de puesto policial, sino de las Subdelegaciones que son de un nivel jerárquico más elevado.

Como se ha visto, es un sistema de trabajo que incluye anticipación, prevención y respuesta. Algunas áreas no realizan su trabajo de manera cercana a la población en espacios de interacción comunes con los vecinos adquiriendo familiaridad, especialmente SIN y Sipol. De todas ellas, el personal de seguridad pública designado a los puestos o bases es el territorialmente más dependiente.

Sin embargo, un hecho realista es que no todos los subsectores comprendidos en el sector se atienden. Por ejemplo, en la colonia A, las patrullas GCAC y SAID sí estaban designadas para trabajar de manera exclusiva en la colonia y sus alrededores –un sector específico pequeño-. No obstante, en la colonia B, el personal debe atender varios subsectores, con la dificultad adicional de contar con pocos recursos humanos y materiales.

Tampoco es sorprendente descubrir que el trabajo territorial de la Policía se prioriza, de allí una de las acciones proactivas en policiamiento denominada: ‘patrullaje por puntos calientes’, modalidad donde se concentran policías brindándoles direccionamientos para actuar con el objetivo de disminuir las estadísticas delictivas en lugares que tienen elevada incidencia.

Ciertamente, la actividad policial de la base comunitaria asentada en la colonia B prioriza sus actividades en las cercanías de sus instalaciones. Desde sus inicios, la base tenía el simbolismo de haber sido montada en un lugar con alta presencia y control de la pandilla, de allí que sus direccionamientos de acción estuvieran orientados a la colonia en específico y no a otros subsectores.

Si usted mira, a nosotros nos toca allá por los [se omite nombre], pegado con [se omite nombre] ¿y cómo vamos hasta allá? Solo somos 3 de turno, uno se queda acá, como dicen, ‘cuidando la casa’ y los otros dos nos vamos de patrullaje. ¿Y cómo se van a ir allá [se omite nombre]? (Policía 5 colonia B, comunicación personal, 28-10-2019)

Ha permitido ganar la confianza de la gente y abrir espacios para interrelacionarse, para convivir comunidad y Policía, y obtener algunos resultados positivos. Eso es lo que ha permitido la actitud del policía. Entonces, al principio se metió como decimos ‘la piedra adentro del zapato’ porque el zapato iba ser la comunidad y la piedra iba ser la base comunitaria. (Policía de inteligencia 1, comunicación personal, 08-02-2019)

Esta priorización también responde a límites de recurso humano, tal como puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 18. Cantidad de policías destacados en la base comunitaria de la colonia B en los dos momentos de recolección de datos

Primer momento de recolección			
Recursos	Cantidad	Modalidad de trabajo	Régimen de trabajo
Personal asignado a la base comunitaria	10 policías	Trabajaban en dos grupos que se turnaban, 5 elementos (la mitad) en cada grupo.	Turnos de 6 días de trabajo consecutivos y 4 de descanso en casa.
Segundo momento de recolección			
Personal asignado a la base comunitaria	7 policías	Trabajaba en dos grupos que se turnaban, 4 elementos en cada grupo.	Turnos de 6 días de trabajo consecutivos y 4 de descanso en casa.

Fuente: Elaboración propia.

Para inicios de 2020 cuando terminó la segunda jornada de recolección de datos, la distribución de los subsectores correspondía a asignar un agente por cada subsector. Sin embargo, no es imaginable que un solo policía sea capaz de atenderlo, de modo que había subsectores que no se atendían, es decir, no se patrullaban ni había trabajo comunitario allí.

De todos los policías asignados a la base en el primer momento de la recolección, 8 tenían grado de Agente, 1 era cabo y 1 sargento. Los últimos dos trabajaban de lunes a sábado en turnos más cortos, mientras que los otros se relevaban en grupos de 4 elementos cada uno.

El patrullaje era realizado principalmente por los Agentes, mientras que eventualmente podían acompañarlos el cabo o el sargento. Los 4 Agentes disponibles en cada turno, se dividían en dos grupos de patrullaje que atendían las misiones diarias instruidas por la Subdelegación y la base comunitaria, transmitidas por el sargento en la hoja diaria de patrullaje. Ellos debían cubrir los subsectores que se estimaran convenientes, no obstante, el trabajo era más recurrente en la colonia B.

En el segundo momento de recolección de datos, ya no estaba asignado a la base el sargento ni 2 Agentes más. En cada turno había 3 Agentes para patrullar más el cabo que trabajaba de lunes a sábado en turnos más cortos, de modo que la cantidad de patrullas se reducía a una conformada por dos elementos, mientras que el tercer Agente permanecía en la base.

Según manifestaron los policías entrevistados, la disminución del personal se debió a nuevas disposiciones organizativas y al Plan de Control Territorial, debido a lo cual se requirieron dos elementos para conformar la Fuerza Operativa Conjunta Antidelincuencial (FOCA) que es el grupo policial dedicado a desarrollar las misiones específicas del plan, fundamentalmente basado en la presencia represiva-proactiva de policías en áreas priorizadas por su incidencia delictiva, flujos de movilidad humana y flujos de actividad económica informal (policía 6 colonia B, comunicación personal, 04-11-2019).

Mientras los Agentes se encargaban de atender los patrullajes, el sargento o el cabo desarrollaban las actividades proactivas de prevención comunitaria, ellos eran quienes se reunían con la comunidad y gestionaban la realización de actividades conjuntas, acompañados eventualmente por algunos Agentes. Cuando el sargento fue removido de la colonia B, el cabo se hizo cargo del trabajo comunitario ya que era la persona más familiarizada. Este fenómeno de personalización del trabajo requiere un acercamiento más detallado que se realizará más adelante.

No solo la escasez de talento humano les impedía cubrir todo el territorio, sino los limitados recursos para movilizar a las patrullas. La base tenía asignadas tres motocicletas ante cualquier necesidad de desplazamiento emergente, sin embargo, una se encontraba fuera de uso por fallas mecánicas, aunado a que no todo el personal podía conducir las ni poseía licencia para ello.

Las instalaciones, sin embargo, habían sido remodeladas en la segunda jornada de recolección de datos, si bien los materiales de elaboración no ofrecían cobertura en caso de un ataque armado, este en realidad nunca había ocurrido. Pese a ello, el sentido de inseguridad dentro de la base era latente, probablemente como una expresión de la condición policial aun cuando la actividad de las pandillas había disminuido significativamente.

Desde su instalación, el trabajo en la base tenía un direccionamiento prefijado hacia el desarrollo de actividades de Policía comunitaria porque este era un modelo nacional del cual había intenciones de implementarlo en la colonia B. Sin embargo, ello no significó que el trabajo preventivo-reactivo dejara de hacerse, ni mucho menos, el trabajo represivo. La base siguió desarrollando dualidad de funciones sin que ello les restara legitimidad para coordinar posteriormente con la Adesco.¹¹⁷

¹¹⁷ Aquí hay una diferencia bien marcada con la colonia A, aquel caso se trataba de un puesto policial con una patrulla GCAC cuya conformación indicaba un énfasis hacia lo represivo. Mientras que en la colonia B, se trata de una base comunitaria, donde su denominación y direccionamiento es más tendiente al trabajo de esa naturaleza.

Aquí debe reconocerse que el trabajo represivo conjunto de Policía y fiscalía fue fundamental para disminuir el poder estructural de la pandilla local, esfuerzo hecho a través de investigaciones que fructificaron en detenciones y condenas de pandilleros que ocupaban distintos roles en la estructura, especialmente aquellos con poder de decisión. Todo esto se hizo sin tener construida una territorialidad funcional de la Policía en la colonia, mediante informantes de otros lugares y pruebas diversas (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019), naturalmente, un proceso de mediano plazo.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, esta acción represiva provocó un impacto en el poder estructural de la pandilla.

El trabajo de la Policía, porque si nos ponemos a ver estadística en las cárceles de cuántos son de la pandilla de [la colonia B], te va a salir un número bastante alto de pandilleros que son de aquí (...). O sea, con condenas como te digo, de años. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Posterior a ello, la implementación del trabajo de Policía comunitaria fue más factible porque había menos cierre social; sin embargo, tampoco fue automático ya que hubo que construir legitimidad y confianza para que la junta directiva aceptara establecer relaciones de gobernanza con la Policía sobre aspectos de mutuo interés.

El procedimiento estándar y genérico para el trabajo de Policía comunitaria en la PNC puede resumirse de la siguiente manera:

Generalmente parte del acercamiento y presencia sistemática en el lugar, el establecimiento de relaciones cotidianas, la inserción y aceptación con actores comunitarios clave, la legitimación con una parte importante de la comunidad, el levantamiento de un diagnóstico de intervención, la validación del diagnóstico por los actores comunitarios, la identificación de metas y factores de riesgo sociales y situacionales, desarrollar acciones conjuntas por atender tales factores y eliminarlos.¹¹⁸ (López Ramírez, 2019, p. 39)

Tal metodología estaba sujeta a la remisión de informes y producción de resultados *ad hoc*, como mecanismos de encuadramiento funcional estandarizado; aunque

¹¹⁸ El Manual de Formación de Policía Comunitaria (PNC, 2010, p. 87) establece tres tipos de diagnósticos a elaborar: diagnóstico de incidencia delictiva, diagnóstico de factores de riesgo y diagnóstico de aspectos socio comunitarios.

paradójicamente, de acuerdo con investigaciones sobre la eficacia de la Policía comunitaria en otros contextos (Brodeur, 2011, p. 106) resulta claro que los casos exitosos de este modelo policial son aquellos más adaptados a su entorno y no los más homogenizados según procedimientos estándar. Con todo, el control funcional no debería quitar especificidades discrecionales, tal como se ha expuesto oportunamente.

El procedimiento de Policía comunitaria seguido en la colonia B ha sido gestionado de manera exclusiva por el sargento y el cabo, no sin generar recelo por parte del resto del personal operativo. De cualquier forma, esto permitió que se imprimiera un sentido de originalidad al desarrollo del trabajo comunitario, lo cual está relacionado con los estilos de liderazgo y carisma, dirigidos a la construcción de legitimidad y confianza con la población.

En este sentido, en los dos momentos de recolección de datos, el referido trabajo ya estaba consolidado y representaba su principal carta de presentación para distinguirse dentro de la organización policial, considerándolo como un caso de buena práctica replicable.

Dado lo anterior, sí es posible hablar en la colonia B de tres fuentes de acción consolidadas que activan el trabajo policial: **las órdenes** (jerárquicas, políticas, interinstitucionales), las **demandas de la ciudadanía** (canalizadas y estructuradas gracias al trabajo de Policía comunitaria) y la **iniciativa policial**.

Véase en el siguiente cuadro las solicitudes y eventos reportados por la ciudadanía al sistema de emergencias 911, el cual es un canal impersonal que permite resolver problemas emergentes y demostrar eficacia en la respuesta policial.

Cuadro 19. Eventos reportados al sistema de emergencias 911 en la colonia B y sus alrededores, años 2015-2019

Nº	Tipificación de evento en PNC	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
1	Personas fallecidas/ homicidios	4	2				6	1%
2	Lesiones por arma de fuego	1					1	0%
3	Privaciones de libertad			1	2		3	0%
4	Explosivos/ artefacto explosivo						0	0%
5	Disparos	3		1	1		5	1%
6	Hurto y robo de vehículos	6	2	3	1	2	14	1%
7	Robos	1	5	3	1	1	11	1%
8	Seguimiento o apoyo policial	1	1	2	1	3	8	1%
9	Extorsiones	2	2	2	4	1	11	1%

Nº	Tipificación de evento en PNC	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
10	Violencias intrafamiliares	36	10	5	12	29	92	9%
11	Maras/ actos vandálicos	27	23	20	6	5	81	8%
12	Emergencias médicas	35	32	28	17	36	148	15%
13	Accidente de tránsito	20	20	19	14	13	86	9%
14	Agresiones verbales y físicas	7	9	8	4	13	41	4%
15	Hurtos		1		1	4	6	1%
16	Violaciones sexuales						0	0%
17	Información	9	4	3	1	3	20	2%
18	Denuncias	35	13	14	17	22	101	10%
19	Personas fallecidas/ otros	4	1	1	2	4	12	1%
20	Vehículos recuperados	6					6	1%
21	Alarmas activadas	1	1				2	0%
22	Alteraciones al orden público	32	8	10	12	64	126	13%
23	Servicios a la comunidad	16	5	6	3	18	48	5%
24	Incendios	4	10	10	5		29	3%
25	Personas y vehículos sospechosos	29	33	16	8	14	100	10%
26	Otro tipo de eventos	12	2	1	3	15	33	3%
Total		291	184	153	115	247	990	100%

Fuente: Elaboración propia basado en PNC (2020).

Se puede decir que los ciudadanos de la colonia B y sus alrededores llaman a la Policía por motivos variados, donde predominan solicitudes de intervenciones por asuntos de naturaleza presumiblemente punitiva. Las llamadas se concentran en las categorías sombreadas que representan el 83% de ellas.

Como es de esperarse por la naturaleza del servicio de emergencias telefónicas, aquí predominan hechos de naturaleza reactiva, ya sea de tipo preventivo o represivo. Pero, a diferencia de la colonia A, en este caso los eventos presentan más variedad, por ejemplo, mayor cantidad de denuncias en las categorías violencia intrafamiliar, emergencias médicas, agresiones físicas y verbales, alteraciones al orden público y servicios a la comunidad.

Lo anterior obviamente refleja la dualidad de los servicios policiales requeridos – servicio y control-, pero hay una tendencia visible a pedir la intervención policial en asuntos relacionados más con su naturaleza coercitiva que de servicios.

Si descartamos de ese 83%, las opciones de emergencias médicas (15%), accidentes de tránsito (9%) y servicios a la comunidad (5%), el resto de las

categorías de mayor frecuencia sombreadas en el cuadro son presumiblemente coercitivas y representan el 54% de todas las llamadas.¹¹⁹

El siguiente cuadro presenta una comparación de porcentajes entre las llamadas al 911 de la colonia B y la colonia A, a fin de visualizar de manera más clara sus variaciones.

Cuadro 20. Comparación de llamadas al sistema de emergencias 911 en los casos de estudio

Evento	Colonia B	Colonia A	Evento	Colonia B	Colonia A
Personas fallecidas/ homicidios	1%	0%	Agresiones verbales y físicas	4%	1%
Lesiones por arma de fuego	0%	0%	Hurtos	1%	1%
Privaciones de libertad	0%	1%	Violaciones sexuales	0%	0%
Explosivos/ artefacto explosivo	0%	0%	Información	2%	1%
Disparos	1%	1%	Denuncias	10%	12%
Hurto y robo de vehículos	1%	0%	Personas fallecidas/ otros	1%	1%
Robos	1%	1%	Vehículos recuperados	1%	0%
Seguimiento o apoyo policial	1%	1%	Alarmas activadas	0%	2%
Extorsiones	1%	2%	Alteraciones al orden público	13%	8%
Violencia intrafamiliar	9%	1%	Servicios a la comunidad	5%	4%
Maras/ actos vandálicos	8%	7%	Incendios	3%	1%
Emergencias médicas	15%	9%	Personas y vehículos sospechosos	10%	7%
Accidente de tránsito	9%	36%	Otro tipo de eventos	3%	2%
Eventos totales Casos B/A		990		1273	
Población total Casos B/A		6500		8500	

Fuente: Elaboración propia con base en resolución de información PNC (2020).

En términos generales, en la colonia B, las llamadas presentan una distribución de eventos más diversa, tanto del tipo penal como no penal.

El sistema de emergencias telefónico puede representar una vía para incorporar las demandas de la ciudadanía a la acción policial, pero ellas no constituyen necesariamente un canal articulado que exprese perspectivas ciudadanas sobre el trabajo policial o sus expectativas de seguridad.

¹¹⁹ En la colonia A la relación era distinta, donde los eventos presumiblemente coercitivos del 83% con más frecuencias, representan solo el 33.5% de las llamadas totales.

Estos datos también reflejan las características del tejido social y problemas sociales en general,¹²⁰ Bayley (2010) sostiene que, a más cohesión social de un grupo, menos requerimiento de la Policía porque serían eficaces ellos mismos de resolver ciertos problemas. Manning (2011) por otra parte, sostiene que la Policía puede fortalecer o debilitar el tejido social de las comunidades, volviéndolas dependientes o empoderándolas para gestionar su convivencia.

Tal como se ha afirmado, la población de la colonia B solicita a la Policía para eventos más variados, donde predominan asuntos relacionados a su autoridad para hacer uso de la fuerza, lo cual podría implicar que no hay otra autoridad local – formal e informal- que impida la presencia policial o la sustituya como regulador coercitivo de conflictos.

Pero, en la colonia B sí hay mecanismos estructurados de retroalimentación para la función policial, los cuales han sido construidos de manera conjunta entre Policía y comunidad, superando al sistema 911 como mecanismos de solicitudes. Tal como se expuso anteriormente, las reuniones entre ambas entidades son frecuentes, tienen periodicidad regular y también la flexibilidad para ajustarse a los requerimientos emergentes del otro.

La PNC no lleva registro de las reuniones comunitarias realizadas, por ello no es posible contabilizarlas; sin embargo, la información cualitativa de ambos agentes (Policía y líderes comunitarios) es consistente en afirmar que tales encuentros ocurren, son sostenibles y se estiman funcionales de parte de ambas entidades.

Para obtener un panorama más fiel, debe ponerse atención a toda la operatividad policial, tanto las acciones reactivas abordadas en los cuadros anteriores, como las acciones proactivas, ya sean de naturaleza preventivas o represivas. Con ello se observará que en la colonia B, los datos acerca de las acciones policiales siempre evidencian la dualidad de funciones, pero un análisis más detallado permitirá notar que la gestión agencial de las actividades preventivas-proactivas puede hacer la diferencia.

Cuadro 21. Acciones policiales realizadas en la colonia B, años 2015-2019

N°	Acciones policiales	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Pro.
1	Operativos	76	68	12	17	25	198	0.76
2	Operativos de Intervención Rápida (OIR)			25	87	96	208	1.33
3	Operativos de Cierre (OC)			27	35	83	145	0.93

¹²⁰ Nótese que la situación socioeconómica de la colonia A es menos favorable que en la colonia B.

N°	Acciones policiales	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Pro.
4	Jornadas de Casa Segura			92	78	76	246	1.58
5	Auxilio en emergencias	48	53	69	46	54	270	1.04
6	Charlas en centros escolares			46	35	52	133	0.85
7	Registro de personas				5525	6125	11650	112.02
8	Registro de vehículos				1365	1875	3240	31.15
9	Levantamiento de fichas de contacto ciudadano				60	72	132	1.27
10	Detenciones	7	12	30	49	45	143	0.55

Nota: La última columna es un promedio semanal calculado mediante el valor total de la columna en negrita, dividido entre la cantidad de años que presentan datos y entre un promedio de 52 semanas del año.

Fuente: Elaboración propia basada en PNC (2020).

En el caso de la colonia B, las actividades de tipo represivo-proactivo registran mayor intensidad, al igual que en la colonia A, la diferencia aquí es que tales actividades no son las únicas maneras mediante las cuales la Policía se relaciona con los habitantes. Sí se mantiene la proactividad represiva, sobre todo las intervenciones como los registros y fichajes que se desarrollan con ciudadanos de ciertos grupos de población, según los perfiles tácitos que prevalecen en la Policía.

La intensidad de los registros de personas es alta, al menos para los dos años en los cuales la Policía llevó datos. Se puede apreciar en el cuadro, que esta realizó en promedio 112 registros de personas a la semana, lo cual equivale a 16 registros diarios en la colonia B y sus alrededores.

Al revisar con detalle los datos sobre detenciones (PNC, 2020), se observa que, de 143 detenciones en los cinco años comprendidos, la mayoría de estos casos (87%) ocurrieron entre 2017 y 2019,¹²¹ solo 7 de ellas (5%) se realizaron con orden judicial y antes de 2017.

En general, los delitos que más detenciones registran son: agrupaciones ilícitas (21%), posesión y tenencia de drogas (15%), resistencia (10%), tenencia, portación o conducción ilegal o irresponsable de armas de fuego (10%) y lesiones (8%).

¹²¹ Las detenciones relacionadas a las investigaciones que golpearon mandos de la pandilla local ocurrieron antes de 2015 y no todas fueron hechas en la colonia o sus cercanías (policía de inteligencia 1, comunicación personal, 08-02-2019). Este incremento en 2017 puede deberse a las Medidas Extraordinarias de Seguridad.

Como en la colonia A, hay detenciones flagrantes por ciertos delitos que son más discrecionales que otras, por ejemplo: resistencia y agrupaciones ilícitas suelen depender de razonamientos atribuibles a las personas y grupos más que hechos en sí mismos, o los hechos, suelen depender de lo que sostengan los oficiales de policía en el procedimiento acusatorio. Ambos aparecen dentro del grupo de mayor puntaje en los dos casos de estudio.

Dicho lo anterior, puede establecerse un primer corolario sobre la actividad policial en este caso de estudio: la dualidad de la actividad policial es más evidente en la colonia B porque se desarrollan actividades proactivas de los tipos preventivas y represivas; sin embargo, ello no ha ido en perjuicio de su equilibrio según lo manifiestan los líderes comunitarios entrevistados y los policías.

En principio, esto no plantea ninguna incoherencia, ni en el plano administrativo del direccionamiento y del control funcional, tampoco para la interacción *in situ* con los agentes comunitarios.

Operativamente, como se ha mencionado, las acciones represivas son realizadas fundamentalmente por los Agentes de policía, mientras que las acciones preventivas proactivas son realizadas por el sargento y el cabo de la base comunitaria quienes ejercen control jerárquico sobre los Agentes.¹²² Tal división de tareas ha sido un diseño local derivado del liderazgo del sargento encargado de la base.

Formalmente, este diseño operativo ha resultado funcional en vista de los resultados, pero no está exento de opiniones adversas, sobre todo del personal operativo. Recuérdesse que las misiones preventiva y represiva tienen un asidero cultural que puede conducir a visiones opuestas; así como tienen coincidencias, también presentan diferencias, las cuales en este caso de estudio son más evidentes ya que ambas misiones coexisten. En los siguientes párrafos se examinarán tales similitudes y oposiciones entre ambas visiones, sistematizadas de las entrevistas realizadas con policías destacados en la colonia B.¹²³

En primer lugar, la misión punitiva enarbola un sentido de autoridad impuesta que ya ha sido explicada en el caso de estudio A, se plantea ritmos de corto y mediano plazo para los resultados, los cuales son estimulados de manera organizativa desde

¹²² Aquí no hay control jerárquico distinto como en el caso de la colonia A.

¹²³ Como se recordará, en la PNC funcionan mecanismos informales de estímulo a prácticas punitivas, como las licencias por capturas y decomisos. En la colonia B esto también ocurría. Como se verá, lo represivo allí no dejó de estimularse.

una perspectiva actuarial para controlar riesgos y poblaciones mediante indicadores como capturas, decomisos y registros.

La misión punitiva suele ser muy poco sensible a los efectos colaterales que provoca, especialmente los costos de legitimidad con la población. Además, se vale de una visión fetichista de la ley para justificar su actuación, lo cual puede conducir a ciertas desviaciones en un intento por imponer castigos por su cuenta. En su versión desviada, esta se considera la verdadera misión de la Policía relacionada con hacer cumplir la ley y establecer el orden.

Las fuentes de acción de la misión punitiva suelen de ser del tipo organizativo jerárquico, así como de iniciativa policial. En ella se descarta la incorporación de demandas estructuradas de la ciudadanía, a no ser que sean hechas frente a eventos puntuales. Finalmente, la idea de control en esta misión es de tipo unidireccional imaginando a la Policía como el agente dominante y ostensivo en el territorio.

Los encargados de ejecutar esta misión son los policías de seguridad pública en el territorio, los policías de investigaciones mediante el trabajo de detective y los policías de inteligencia quienes intentan disminuir las incertidumbres del trabajo y generar ventaja con la disposición de información.

En cambio, la misión preventiva, si bien se mezcla en distintos conceptos de prevención,¹²⁴ se identifica más claramente con la realización de acciones proactivas dirigidas a disminuir riesgos y a fortalecer factores de protección con la población o en grupos vulnerables. Sus expresiones concretas en la colonia B son los programas en centros escolares y las actividades de Policía comunitaria.

Esta misión policial se plantea resultados en el mediano y largo plazo, está basada en un uso negociado de la autoridad que reconoce al otro como agente de poder y se dispone a construir legitimidad y confianza en un proceso de control mutuo con la ciudadanía. No plantea contradicción con la misión punitiva y se considera a sí misma como complementaria; asume la misión general de la Policía como propia.

Requiere hacer uso de un concepto de inclusión en el trabajo comunitario, lo cual a menudo puede generar visiones opuestas con la misión punitiva que es más excluyente por considerarse taxativamente del lado de la ley.

¹²⁴ En las entrevistas con policías de ambos lugares se encontraron las siguientes ideas sobre prevención: patrullaje preventivo (rutinario), registro preventivo (registros intensivo-coercitivo), programas en centros escolares y actividades de Policía comunitaria.

Las fuentes de acción de esta misión son más diversas, pues las acciones provienen tanto de órdenes jerárquicas, de iniciativa policial, como de solicitudes estructuradas de la ciudadanía derivadas de espacios regulares de comunicación. Finalmente, la idea de control en esta misión es de colaboración entre Policía y comunidad, aspira a construir territorialidad conjunta e incrementar así la sostenibilidad de las fuentes de información.

Véase en el siguiente cuadro un resumen de las críticas encontradas para ambas misiones sistematizadas del caso de estudio dos.

Cuadro 22. Críticas a las misiones preventiva y punitiva por parte del personal policial en el caso de estudio B

Críticas a la misión punitiva	Críticas a la misión preventiva
Confunde medios y fines: se sienten satisfechos capturando o registrando	Confunde medios y fines: se sienten satisfechos reuniéndose y realizando actividades comunitarias
No estima costos de legitimidad y confianza	No estima costos frente a la delincuencia
Siempre va a la zaga de la violencia y delincuencia	No logra atajar a tiempo los problemas actuales
La delincuencia se fortalece reaccionando a la persecución penal	La delincuencia se aprovecha de la actitud inclusiva
Ve a los ciudadanos como informantes	Ve a los ciudadanos como más importantes que a los policías
Los controles internos se alinean con la misión punitiva	Aumentan los controles externos y disminuye la cobertura policial
Aplica una visión fetichista de la ley	Aplica una visión discrecional de la ley

Fuente: Elaboración propia.

Al coexistir estas dos misiones, también la identificación del referente legítimo para la acción policial adquiere formas concomitantes. Aunque en general, a pesar de desarrollar un trabajo de Policía comunitaria constante, el referente fundamental del trabajo seguía siendo el crimen y no la comunidad,¹²⁵ esto porque la misión se asume como algo en construcción. Sí había más referencia a la comunidad, sus expectativas permeaban el desempeño policial, pero la actividad delictiva seguía

¹²⁵ Aquí también está presente la noción de la comunidad como instrumento para un fin, y no la comunidad como un fin en sí mismo.

orientando en buena medida el trabajo operativo en tanto realidad fehaciente en el entorno, y se pensaba, golpear a la criminalidad requiere sostener actividades represivas-proactivas.

En la colonia B convivían esas dos misiones, lo cual hacía más visibles sus contradicciones culturales, alimentadas a su vez por interacciones entre los estamentos policiales presentes en la base comunitaria. En concreto, por un sentido de inclusión y exclusión en relación con el diseño de la estrategia de trabajo en el sector policial asignado.

Un Agente de policía expresó aceptación parcial con el trabajo policial comunitario, acompañado de escepticismo.

Aquí claramente le digo, que aquí era el sargento y el cabo los que llevaban más enfocados en eso [policía comunitaria]. Nosotros nos hemos enfocado más en patrullaje. (Policía 6 colonia B, comunicación personal, 04-11-2019)

Si yo tengo a cargo la comunidad y solo yo trabajo en el grupo, en el caso de aquí que sargento y cabo trabajaban eso, [a] nosotros nos ven como nada, no platican con nosotros, no nos dan información ni nada. Quiere decir que hay un poco de desconfianza, de ellos para nosotros y nosotros para ellos. (Policía 6 colonia B, comunicación personal, 4-11-2019)

La opinión de este policía también fue ratificada por un miembro de la Adesco entrevistado:

Fíjate que, ideal sería, porque hay que ver también las flaquezas, ideal sería que todo el puesto, quizá lo componen 10 personas me imagino yo, 10 Agentes, que todo el puesto se involucre. Porque a nosotros se nos da un problema, solo era el sargento y el cabo, el jefe y el subjefe, verdad, y quizá por eso es que nosotros no hemos sufrido [ahora] que se fue el sargento y ahora ¿qué pasó?, ¿se cayó todo el trabajo?, [no] porque el cabo ha asumido, pero los demás agentes no se involucran y eso es cierto. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

La personalización del trabajo de Policía comunitaria emerge como resultado contingente de la naturaleza de este tipo de actividades, las cuales dependen mucho de una conducción adecuada a las características de la comunidad por personal que logre establecer conexión con ellos y sea capaz de inspirarles confianza. Aquí, resulta clave la agencia del equipo o las personas a cargo de realizar este trabajo.

No todo el personal policial tiene las competencias ni la voluntad para desarrollar este trabajo (López Ramírez, 2019b), lo cual, fehacientemente dificulta replicar las así llamadas buenas prácticas de Policía comunitaria.

La personalización también puede conducir a un tipo de desviación asociada a la construcción de redes de intercambio entre representantes de la comunidad y policías encargados, generando clientelismo de beneficio mutuo. Lo cual es susceptible de ocurrir, pero no se dispone de datos sobre esto en el caso de estudio B.

Un policía sí manifestó resentimiento sobre las lealtades de las jefaturas con respecto a la comunidad por sobre el equipo de policías. Aunque esto se relaciona más con el hecho que las actividades de Policía comunitaria incrementan el control externo de la ciudadanía al habilitar un canal de comunicación regular con la jefatura policial.

Pero hay jefes que se prestan para llamar la atención a una patrulla o elemento sin investigar lo que han andado haciendo. A mí me han sacado de la zona porque la gente dice que la patrulla pasa haciendo aquí tal cosa, y como el jefe le cree a la ciudadanía, puede ser allegado a la pandilla, pero el jefe como está más involucrado con la comunitaria... no investiga cómo son las cosas. (Policía 6 colonia B, comunicación personal, 04-11-2019).

Ciertamente, no todos los Agentes expresaron un sentido de exclusión, pero tampoco un conocimiento pleno acerca de cómo se desarrollaban las relaciones de coordinación con la Adesco. Su trabajo principalmente está orientado a desempeñar tareas de seguridad en el territorio y viene delimitado por la hoja de instrucción diaria, que la llenaba el cabo o el sargento, en tanto encargados de la base comunitaria.

Lo que se ordena es realizar trabajo comunitario y llenar un libro que se lleva de Policía comunitaria, llenar ese formato, en donde se pone bastante información, después, se pone a ubicar casas de pandilleros, verificar pandilleros que recién han salido del penal para tenerlos identificados y visita casa por casa y alguna información que se tenga de algo que haya pasado, guiar los patrullajes a ese lugar como manera preventiva. (Cabo colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Los objetivos que se delegan para el patrullaje: 1. Identificar factores de riesgo situacionales y sociales; 2. Visitas casa por casa; 3. Identificar pandilleros. (Sargento colonia B, comunicación personal, 26-11-2018)

La información cualitativa antecedente parece contrastar con los datos presentados dos cuadros atrás acerca de las actividades policiales realizadas en la colonia. Allí prevalecían actividades de tipo represivo como los registros. Esto puede deberse a que algunas actividades son realizadas como parte de la cotidianidad sin necesidad de instrucciones en la hoja de patrullaje, así como el hecho de que sí se les instruía hacerlo, solo que se omitió mencionarlo en las entrevistas.

Algunos policías operativos reconocen hacer registros de manera frecuente, tal como se puede ver en el extracto que sigue a continuación:

¿Comparativamente que es lo que más se hace?

Registros serían, de personas y de vehículos, registros y consultas [consulta de antecedentes policiales al sistema]. A diario uno registra a unos 6, [en cambio] servicio social unos 2 diarios. (Policía 1 colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Frente a esto, nuevamente debe tenerse en cuenta que los registros de personas, si bien son represivos porque implican un acto coercitivo no negociable y donde puede hacerse uso de la fuerza, no implican necesariamente abusos de autoridad ni a la dignidad de las personas.

En ambas colonias, los policías entrevistados afirmaban que los registros pueden realizarse de manera respetuosa, lo que explican como una intervención sin agredir física ni verbalmente, reconociendo la voluntad de la persona mostrándose de manera persuasiva. De tal forma que se disminuya la percepción impositiva que implica hacer el cacheo y la revisión de documentos. El supuesto es: si se hace de la manera correcta, la población podría aceptarlo.

El registro de personas, y más aún, el fichaje, son actividades invasivas para la ciudadanía, sobre todo si se realizan de manera reiterada; sin embargo, si se realizan de manera correcta, como se ha descrito en el párrafo anterior, esto podría construir legitimidad, considerando que en algunos lugares como en la colonia B, todavía existe presencia de pandillas y se requiere sostener la territorialidad por medio de actividades proactivas de control.

Hasta ahora se han expuesto las dos misiones policiales que conviven en la colonia B, sus contradicciones y cómo se gestiona su operatividad en la base de policía. Algunas misiones son más fáciles de aceptar que otras, pero también deben considerarse otros elementos más allá de lo organizativo y lo cultural.

Ya se ha visto como las misiones punitiva y preventiva se alinean con algunas visiones culturales acerca de temas medulares de la función policial como la autoridad, el control, la ley, entre otros. Pero en el proceso de ejecución operativa también hay elementos de agencia que deben considerarse de manera más detenida.

En los siguientes párrafos se examinarán los intereses de los policías que contribuyen al proceso reflexivo para ejecutar las actividades preventivas y represivas. Se expondrá cómo se percibe el riesgo en el territorio, la visión que se tiene de la pandilla como amenaza, los recursos para desempeñar la función y el apoyo de jefaturas en cuanto a los intereses relacionados con la especialidad de la Policía. Se observa cómo algunos elementos contribuyen a la misión preventiva y otros a la misión represiva, así como a llevar su coexistencia.

Los intereses del personal policial son transversales para los dos casos de estudio, pero adquieren distintos énfasis en cada lugar, iniciando por la seguridad individual, lo cual está hilvanado con la condición policial y la percepción que se tenga del lugar de trabajo. En la colonia B, el nivel de alerta es menor que en la colonia A, pero tampoco lo percibían como un lugar seguro.

Si bien reconocían que el poder de la pandilla había disminuido, ninguno de los policías entrevistados que estaban destacados allí o fuera de la colonia llegaron a afirmar que había desaparecido del lugar. Mas bien, se tenía la hipótesis de que el trabajo policial había golpeado a la estructura y esta se encontraba debilitada.

Pues todas esas cosas sí se dan. Yo tengo poco de estar aquí, y medio me doy cuenta de que extorsionan, venden droga... montón de cosas que se dan... Pero no recibimos denuncia. (Policía 6 colonia B, comunicación personal, 04-11-2019)

La pandilla sigue cobrando extorsión, pero los vecinos no tienen la confianza de denunciarlo a la Policía. (Policía 7 colonia B, comunicación personal, 23-10-2019)

Nadie habla de eso, no hablan, usted le pregunta a un chalet [venta informal con estructura de metal tipo quiosco generalmente instalada en medio de aceras o espacios comunes], mire ¿ustedes están pagando algo? 'no, gracias a Dios dicen'... nadie dice nada, aunque en la *vox populi* dicen que todos los chalets están extorsionados. (Cabo colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Son pocos pandilleros, yo sé que son pocos, serán unos 30 (...) no es poderosa [la estructura] pero hay gente que dice que aquí le llaman lugares

santuarios (...) y que por eso a veces los mareros no actúan en contra de la Policía. Si ellos quisieran hacer algo, por temor a quemar el lugar [se inhiben], porque al matar a un policía se tiran operativos [y] se agarran a todos, se saldrían todos de allí [y] se les acabaría el cartel de ellos, se les quemaría y además de eso la Policía registraría 3 metros bajo tierra, y en esos 3 metros bajo tierra ¿qué se va a encontrar? pueden ser armas, porque recuérdese que lo tranquilo que se ve de un lugar no es así por así, es por algo, es la superficie, es la nata como dicen. (Cabo colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Una jefatura de la FGR entrevistada sostiene la hipótesis de que la pandilla de la colonia B sigue fortalecida gracias a su ubicación territorial, según esto, ellos solamente se han adaptado, pero el control del espacio lo siguen teniendo frente a otras pandillas.

Acuérdese que la [colonia B] no es independiente, no es autónoma, sino también está ligada, vinculada a la colonia [se omite el nombre] (...) son dos estructuras que están a la par, eso lo que hace es fortalecer también las cosas de ellos (...) cuando hay 2 tribus, 2 clicas, 2 canchas juntas, lo que hacen es una mayor presencia de poder y de control del territorio. Eso es lo que no se ha logrado, desvincular [esas dos estructuras]. (Jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019)

Mire que aquí lo más que se dedican ellos es a extorsionar a los vendedores. Si no lo hacen aquí lo hacen en las colonias vecinas. Si cuando lo miran a uno en la colonia, en la calle, se van para otra colonia. (Cabo colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Se ha sistematizado también la visión que sostienen los policías destacados en la colonia B acerca de la pandilla. Sobre ello, prevalece una imagen de una organización consolidada, de larga data, que se dedica fundamentalmente a la extorsión y al tráfico de drogas, que se ha replegado en su control territorial como resultado de la operatividad policial y en reconocimiento a su impotencia frente al poder estructural de la Policía, quedan algunos miembros veteranos que han preferido disminuir la actividad pública de la organización u operar desde colonias vecinas. La ven como una estructura activa y versátil para adaptarse al contexto.

En esta visión, la Policía se acredita la disminución del poder de la pandilla, situación que intentan sostener por medio de su operatividad proactiva-represiva y con las actividades de prevención. Según ellos, a la pandilla no le quedó de otra que replegarse.

Al momento de la segunda recolección de datos, se percibía una misión dirigida a consolidar la situación y profundizarla, darle sostenimiento al trabajo de Policía comunitaria y mantener la territorialidad policial. Sin embargo, tal misión se veía más complicada por la disminución de personal en la base, solo disponían de una patrulla en cada turno y esto limitaba el accionar al subsector de la colonia B y no a todo el sector policial asignado.

El lector habrá advertido que la realización del trabajo de Policía comunitaria allí no se asume como una desviación por todos los Agentes, más allá de las visiones culturales contradictorias y del escepticismo por exclusión. En general, prevalece la idea de complementariedad. No se percibía conflicto, fundamentalmente, porque no se renunció a la actividad represiva.

Por otro lado, la proactividad preventiva se sostenía porque había control jerárquico en la base comunitaria que asumía la tarea y gestionaba la dualidad de la función policial, ejercido a través del sargento y del cabo, quienes demostraron voluntad de realizar tal trabajo –incluso lo concentraban-. En la patrulla GCAC de la colonia A, por ejemplo, no había control jerárquico en el puesto policial, solo control funcional y técnico.

Otros intereses del personal policial asociados a la agencia tienen que ver con la realización del trabajo respecto a sus necesidades materiales y corporativas, las cuales también son transversales en la mayoría de los puestos policiales: los ingresos se estimaban como insuficientes contrario a las exigencias y riesgos que las labores implicaban, las jornadas laborales se consideraban extenuantes y se percibía cierta tensión en la relación vertical con jefaturas. Por otro lado, la base de policía tenía condiciones habitables y adecuadas, aunque sus materiales de construcción hacían sentir vulnerables a los Agentes, disponían de radios, armas largas, chalecos antibalas y medios de transporte.

El personal de la FGR entrevistado formuló una hipótesis acerca de las desviaciones individuales en policías que trabajan en zonas con control de las pandillas, donde las posibilidades de ser corrompidos afirmaban, eran mayores.

Sin embargo, en los registros de la IGSP no existen casos de corrupción denunciados o procesados de policías destacados en la colonia B. Tal hipótesis tampoco pudo indagarse directamente con los informantes, pero teóricamente aceptaban tal posibilidad.

Sí, de pasar pasa en todas las instituciones del Estado, del Gobierno, siempre hay gente que no desempeña bien lo que debe de hacer [actos de

corrupción]... usted cree que un juez no se echa sus tiros [es corrupto]... no digamos un policía que está mal pagado, ellos que ganan bien y un policía mal pagado... por eso se da bastante, seguido se ve un policía que estar preso por andar pidiendo [dinero]. (Policía 1 colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

Ante la falibilidad inherente del trabajo policial, la percepción de vigilancia interna permanente, más el aumento del control externo incrementado por las actividades de Policía comunitaria, también se reivindica un interés de cobertura en el personal, relacionado con la posibilidad de respaldo para desarrollar su trabajo.

En la colonia B, el sargento y el cabo han generado las condiciones para estimular la convivencia del trabajo preventivo y represivo; sin embargo, como se ha visto párrafos atrás, un elemento que genera recelo es el aumento del control externo de parte de la comunidad, considerando que en la colonia y la Adesco en particular, ellos identifican a familiares de pandilleros.

Lo que es la colonia allí, solo familiares de la pandilla hay, en mi caso platico con diferentes gentes, hembras, mujeres, niños, y ellos siempre están con aquella simpatía con esa clase de gente. (Policía 1 colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

En otras colonias esta situación inmovilizaría o encerraría al personal para no relacionarse con la ciudadanía, cubriéndose entre sí y sospechando de los vecinos en general. Sin embargo, en la colonia B esa situación se acepta y se gestiona por parte de la jefatura.

Debe agregarse, por otra parte, que el trabajo comunitario se alinea, asimismo, con algunos intereses personales de los ejecutantes, según lo manifestaron policías entrevistados. Esto ocurre en el plano de la interacción humana y cómo ello retroalimenta la agencia de las personas involucradas.

El establecimiento de relaciones cotidianas entre Policía y comunidad habilita la construcción de intersubjetividades acerca de la seguridad y acerca de la vida en la colonia.¹²⁶ Permite que se conozcan las biografías, las acciones mutuas y se genere familiaridad.

¹²⁶ Los espacios de interacción permiten la reciprocidad de perspectivas (Schütz, 1974), entendida como una actitud natural del pensamiento de sentido común en la vida cotidiana donde se presupone la existencia de semejantes inteligentes que comparten un sistema de homogeneidades. Está basado en dos idealizaciones: la intercambiabilidad de puntos de vista y la congruencia de

En el plano de los intereses personales, esto resuelve para los policías involucrados algunos aspectos de la condición policial porque habilita gestionar los riesgos de manera diferente, a la vez que provoca un sentido de satisfacción personal si logra alcanzar expresiones de complacencia o gratitud de parte de la comunidad. Se genera afinidad personal, lo cual puede llegar a reforzar la afinidad moral con la misión.

Veían la policía y salía corriendo [niños y niñas de la comunidad] por el mismo temor de decir 'es un policía', entonces... y ver después el trabajo que se realizó y que los niños salían, literalmente salían a abrazar al sargento y le decían 'sargento qué tal, cuándo nos va llevar a las piscinas, cuándo nos va llevar a Furesa' [zoológico], porque hacen convivios, entonces, la verdad que la relación se hace más fuerte o la relación empieza cuando el sargento que es una persona distinta en su pensar, su actuar. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Por ejemplo, los policías a cargo de los programas de prevención en centros escolares expresaban satisfacción del trabajo que hacían porque consideraban que estaban cambiando vidas a la vez que cambiaban la propia, ellos se capacitaban en gestión de conflictos, género, derechos de la niñez y adolescencia. Tanto el policía de prevención entrevistado en la colonia A, como el cabo y el sargento de la colonia B ratificaron este aspecto que consideraban gratificante en el plano personal.

El único factor en contra de tal satisfacción es interno de la organización policial, si la cercanía con la población genera sospecha de los otros policías quienes no se relacionan con estos programas, tal como se ha mencionado antes. Sin embargo, en el contexto de la primera recolección de datos donde había un direccionamiento organizativo abierto para desarrollar el modelo de Policía comunitaria, así como seguimiento mediante control funcional, las condiciones organizativas eran favorables más allá de las opiniones particulares, razón por la cual estas opiniones eran marginales.

Con el cambio de Gobierno y la implementación del Plan de Control Territorial las actividades de Policía comunitaria se continuaban haciendo, manteniendo las coordinaciones con la Adesco y los programas en centros escolares. No obstante, la base tenía menos recursos humanos. Por otra parte, el control funcional administrativo sobre tales actividades había disminuido (ya que no les pedían

significatividades. El actor es capaz de comprender a los demás y los demás son capaces de entenderlo.

cuentas), lo que encuadraba y direccionaba sus acciones anteriormente. En este nuevo escenario, las opiniones adversas se expresaban más libremente.

Debe mencionarse que la satisfacción de las interacciones bien gestionadas puede ser recíproca. Cruz, Aguilar y Vorobyeva (2017) en una encuesta a ciudadanos para medir la legitimidad y confianza en la PNC, hallaron que la presencia de programas de Policía comunitaria puede incrementar la legitimidad y confianza en la Policía, incluso si las acciones de esta no alcanzan a disminuir de manera directa la victimización.

De acuerdo con Peter Manning (2011), la confianza entre la ciudadanía y la Policía puede definirse como “aquello que se da por sentado, por adelantado, acerca de los riesgos de un encuentro” (p. 34). Este autor considera que la legitimidad policial es un proceso interactivo mediado por la gestión de los encuentros con la población – encuentros penales y no penales-.

De esta manera, debe esperarse que las interacciones de convivencia generen encuentros satisfactorios para ambos, donde se forme confianza mutua. “La interacción requiere un control mutuo y actuaciones colaborativas” (p. 242).

En resumen, las necesidades materiales insatisfechas, el contexto territorial que se asume como adverso, el concepto de la pandilla local, la disminución del recurso humano en la base, el encuadramiento jerárquico y funcional administrativo, el sentido de satisfacción por las actividades y el apoyo organizativo percibido, pueden hacer que el personal operativo realice un retiro (Monjardet, 2010) del direccionamiento policial comunitario o una politización, según sea el caso.

En la colonia B, hay retiro sobre el trabajo de Policía comunitaria cuando se evita participar del mismo o se mantienen escepticismos, hay politización cuando se personaliza su ejecución; sin embargo, sus actividades se aceptaban allí de manera mayoritaria entendiéndolas como complemento porque la mayoría del personal se dedicaba realmente a las actividades represivas-proactivas, las cuales son más fáciles de asumir culturalmente y también se alinean con ciertos intereses profesionales.

Finalmente, para cerrar esta sección acerca de las acciones realizadas por la Policía en la colonia B, se presentarán los hallazgos relativos a cómo se desarrollaban las relaciones de gobernanza policía-comunidad, según el punto de vista de los policías.

Para ello, debe tenerse en cuenta que el tipo de actividades llevadas a cabo por la PNC que conducen a relaciones de gobernanza estructuradas son dos: las actividades de Policía comunitaria y los programas en centros escolares.

Los programas escolares parten de una relación estructural de Gobierno entre distintas entidades públicas. La Policía, respaldada por un convenio interinstitucional con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Mineducyt), solicita autorización de las escuelas para que les permitan realizar los programas de prevención social que forman parte de su cartera de proyectos. También las escuelas pueden solicitarlos, pero es más usual que la Policía los ofrezca.

Un líder comunitario de la colonia que está vinculado al centro escolar (líder externo a Adesco colonia B, comunicación personal, 09-03-2020), relata que la Policía comenzó a desarrollar programas en la escuela hace más de cinco años, anteponiendo su poder estructural, no obstante, la dirección escolar también ostentaba la autoridad otorgada por el Mineducyt, pero no les quedó otra alternativa que obedecer al convenio interinstitucional. Tenían temor de represalias por parte de alumnos pandilleros.

Los agentes que realizaban actividades represivas-proactivas presentaban convencimiento de la misión asignada, mediante ello resolvían algunos intereses profesionales como reivindicar su autoridad y proyectar poder con el objetivo de gestionar unidireccionalmente la incertidumbre inherente del trabajo policial. En este caso había politización sin que ello implicara inversión de objetivos o desviaciones.

En la escuela de la colonia B, la gobernanza interna se vio afectada por la llegada del programa de prevención policial, pues la dirección escolar había logrado acuerdos de coexistencia versátil (a veces con sometimiento realista) con los jóvenes pandilleros que eran estudiantes del centro. Lo cual, según manifestó un entrevistado (líder externo a Adesco colonia B, comunicación personal, 09-03-2020), generó un sentido de inseguridad grande. Ante dicho apremio, la dirección escolar atemorizada por la reacción de la pandilla, pidió reunirse con el líder local para exponer que tales programas venían derivados de una decisión ministerial y no dependían de la escuela.

Esa comunicación permitió que no hubiera represalias contra el personal de la dirección escolar. No obstante, los primeros programas que desarrolló la Policía en la escuela estaban acompañados de acciones represivas-proactivas con patrullas de la Fuerza Armada en los contornos del centro escolar. Algunos jóvenes pandilleros y no pandilleros se quejaron de acoso.

Posteriormente, la dirección escolar negoció con la base comunitaria que se disminuyera la frecuencia de uno de los programas, argumentando que se afectaba el horario académico para los aprendizajes curriculares. “Muy autoridad puede ser, pero aquí adentro, mando yo” (líder externo a Adesco colonia B, comunicación personal, 09-03-2020), afirma el entrevistado que así se expresó la dirección escolar.

Lo recién expuesto permite observar un tipo de relación de gobierno fundamentalmente basada en el poder estructural, tanto de la Policía como de la autoridad escolar. De la Policía porque la inserción a la escuela fue por la vía institucional y ello despersonalizó el espacio de interacción, y de la autoridad escolar porque reivindicó su condición de delegada por el Mineducyt y, con ello, su intención de conservar cierto direccionamiento sobre los asuntos escolares.¹²⁷

Tal aproximación estructural puede despersonalizarse, pero no es necesario que ocurra de esa manera. Lo característico de este tipo de relación es que se antepone la condición de autoridad delegada, lo cual puede quedarse en ese nivel de entendimiento o avanzar hacia uno donde se construya confianza y legitimidad, la segunda alternativa ofrece mejores posibilidades de sostenibilidad más allá de la racionalidad legal institucional.

Pese a ello, la gobernanza con la escuela se volvió sostenible y funcional. Dicha sostenibilidad recae también en la legitimidad que el equipo de policías facilitadores de los programas preventivos ha logrado con los estudiantes que participan en ellos –y sus padres por extensión-. De acuerdo con los dos líderes comunitarios de la colonia entrevistados, los niños, niñas y adolescentes que participaban en ellos, demostraban aceptación y agrado con los mismos.¹²⁸

Al momento de realizar la recolección de datos, se informó que los programas de prevención social continuaban en la escuela y la Policía se había reducido a las condiciones de horario que había dispuesto la dirección escolar. El líder comunitario (líder externo a Adesco colonia B, comunicación personal, 09-03-2020) también afirmó que el control territorial de la pandilla había disminuido en la escuela y en la colonia, sosteniendo que se vivía una situación de tranquilidad -comparado a otros momentos-. Sin embargo, no podía afirmar que las pandillas hubieran desaparecido.

¹²⁷ Incluso, la pandilla también demostró poder antecedente, aunque en el proceso fue superada y optó por replegarse frente a las acciones de la fuerza pública. Afortunadamente no decidieron agredir a profesores o directivos escolares.

¹²⁸ El sargento desarrolla los programas de prevención escolar, no hay policías de prevención destacados allí.

Por otra parte, en cuanto a las relaciones con la Adesco, estas comenzaron de manera distinta porque allí no había una base estructural común desde el Estado. La representatividad de las Adesco se la otorgan las comunidades, no un nombramiento jerárquico. Depende de reconocimientos internos y externos los cuales debe gestionar de manera eficaz y justa para lograr que sus representados se sujeten a sus disposiciones.

La autoridad de una organización comunitaria no funciona con una lógica racional legal que moviliza el sesgo de la población para que se reconozca como tal. Una directiva debe ganar reconocimiento y sostenerlo, a pesar de haber sido elegida en una asamblea comunitaria.

No obstante, como ya se ha mencionado, el carácter legal de Adesco en la colonia B es una condición que facilita su legitimidad en al menos tres aspectos fundamentales: a) dificulta la posibilidad de competencia desde el territorio; b) facilita el reconocimiento de externos porque se asume como representativa de la comunidad en tanto su proceso de elección está normado por la ley, y c) otorga legitimidad legal para cualquier iniciativa pública y privada dentro de la comunidad, al ser una entidad con personería jurídica.

Según afirman los líderes y policías entrevistados, la actual directiva que entró en funciones hace tres años, no ha recibido amenazas por parte de la pandilla por estar coordinando con la Policía, que afirma haber gestionado este aspecto de manera consciente a través de una buena inserción comunitaria:

Es que cuando se hacen reuniones no se habla nada, nada de ellos [de las pandillas], ni de su existencia ni de sus delitos. (Sargento colonia B, comunicación personal, 26-11-2018)

No, de eso no se habla, yo la última reunión que fui hace 2 meses, no se habló de eso, [porque] ellos como están mezclados con familiares [de pandilleros], no les gusta hablar de eso, y si uno habla de eso le cambian el tema, por eso uno mejor evita. Pero sí se hablan de otras cosas, de [la] seguridad por ejemplo de los eventos que hacen allí. (Policía 1 colonia B, comunicación personal, 04-12-2018)

En la colonia B, las actividades de Policía comunitaria no estaban dirigidas a coger los asuntos de seguridad de la colonia, entendiendo el concepto de seguridad policial según su acepción más amplia –prevención y represión-. Mas bien, pretenden generar un asocio entre Policía y comunidad, en tanto entidades

autónomas que ejercen poder, donde cada una reconoce las potencialidades de la otra para desarrollar actividades de prevención social y situacional.

En esa relación ambas entidades ganan: la Policía construye territorialidad e incrementa su legitimidad, a la vez que pretende alcanzar seguridad desde la misión preventiva. Por su parte, la Adesco logra llevar a cabo su misión preventiva de la violencia acompañada del poder simbólico de la primera, en tanto que esta relación no supone un riesgo para la seguridad de los directivos ni les resta legitimidad frente a sus representantes.

Yendo más a fondo, para que la Policía construya legitimidad, es necesario que realice sus procedimientos apegados a la ley sin atentar contra la dignidad de las personas; asimismo, que sea capaz de incorporar el punto de vista de la Adesco en los asuntos donde se ha acordado participación mutua.

La gobernanza implica definir cómo se realiza la toma de decisiones en un ejercicio de gobierno (Herbert, 2006). Policía y comunidad requieren que se les reconozcan sus fortalezas y que el otro sea susceptible de escuchar y tomar en cuenta los puntos de vista externos. De lo contrario, la relación puede volverse frustrante, utilitaria, opresiva o poco gratificante.

De acuerdo con el directivo comunitario entrevistado (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020), la Policía sí escucha e incorpora a su accionar las solicitudes y puntos de vista de la Adesco, siempre que esto se circunscriba al ámbito de cosas en las que ambas entidades han aceptado la coordinación, así se reducen al mínimo los disensos. Pero incluso, también han tenido flexibilidad para retomar quejas de la Adesco acerca de malos procedimientos policiales realizados por el personal delegado a la base, a pesar de las molestias que los policías operativos pudieran tener sobre ello.

La visión de gobernanza Policía-comunidad que prevalece en la colonia B es de asocio, donde ambas partes se ven como iguales y reconocen su capacidad de agencia para ejercer poder. Sin embargo, para la Policía existen particularidades de cómo se conserva la propia autoridad en ese sentido, a la cual está de más decir, no se renuncia, especialmente una instancia que se caracteriza por relacionarse con otros mediante el poder simbólico de su autoridad delegada.

Los policías de la base que coordinan con la Adesco poseen una alta concepción de autoridad profesional en los asuntos que se consideran de su especialidad, lo cual no quita apertura de incorporar puntos de vista en otros asuntos, pero mediados por su criterio como profesionales de la seguridad.

Aunque la comunidad me dijera qué hacer, yo no lo haría, porque tengo criterio. Plantean problemas, pero no el qué hacer ni el cómo hacerlo. Se plantean solicitudes de apoyo puntuales. Cada quien [Adesco y Policía] tiene sus obligaciones y lo que va a hacer. La Policía también le sugiere cosas a la directiva, pero no les dice cómo hacerlo. (Sargento colonia B, comunicación personal, 26-11-2018)

Esta cercanía y distancia a la vez son gestionadas también por las competencias personales del sargento y el cabo que han atendido a su cargo el desarrollo de las coordinaciones. Su carisma ha sido un elemento clave para darle sostenibilidad a las relaciones de poder, incluso, para gestionar la dualidad inherente de la acción policial.

No te voy a decir era todo amor, sino que él [sargento] hacía su papel, pues, a veces que yo que iba para mi casa lo veía en lo oscuro y enmascarado, 'no se asuste [me decía], que no sé qué', pero, o sea, ese su trabajo verdad, la prevención, pero también la persecución del delito. Entonces, un gran respeto para él, una gran admiración por su carisma a pesar de que todos pretendemos y decimos 'es un policía, es enojado, un pésimo'. Ahora que quedó el cabo, él es más jovial, con la gente 'hola qué tal', es bromista, pero no pierde esa autoridad, es decir, yo soy cercano a vos, pero en el momento de aplicar la ley la voy a aplicar. (Directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020)

Como se ha visto, el sentido de autoridad es muy marcado en la Policía, es inherente en los dos casos de estudio analizados. Solo que en la colonia B, este sentido de autoridad se asume bajo el concepto de que también puede ser negociado especialmente en las actividades de Policía comunitaria; las cuales, al considerarse el área de mayor proyección en la base y estar bajo la responsabilidad de las jefaturas, también influyen para que las actividades represivas-proactivas no sean excesivas.

Como resultado de las relaciones de Gobierno, el caso de la colonia B se considera un éxito para la Policía en la construcción de seguridad. Sin embargo, las perspectivas de los entrevistados varían al respecto: el directivo comunitario asume que las pandillas en la colonia han desaparecido y ya no existe allí ese problema de convivencia. Mientras, los policías asumen que la pandilla sigue operando, aunque hayan disminuido su actividad ostensiva del espacio público y se encuentre confinada en el espacio privado.

Para la Policía, el logro alcanzado sigue siendo un medio más que un fin en sí mismo, concibe la misión a medio camino y sabe que lo pendiente requerirá de acciones preventivas y represivas, proactivas y reactivas. En la colonia B, la gestión de tal dualidad sin que una dimensión estropee a la otra, podría considerarse uno de sus mayores aciertos.¹²⁹

Como corolario, pueden identificarse los siguientes fundamentos de las relaciones de gobernanza entre Policía y comunidad:

- a) **Justicia procedimental.** Si bien la actividad represiva se ha mantenido con intensidad en la colonia B, predominan los procedimientos donde no se expresa un sentido de visceralidad o castigo hacia grupos de población por prejuicio policial. Esto lo ratifican los informantes de la Policía y los líderes comunitarios.

La Adesco tiene una misión propia de fomentar la prevención y alejarse del pasado violento de la colonia, lo cual facilita la identificación moral con la misión de la Policía; pero esto se incrementa al observar los comportamientos policiales si estos se consideran como apegados a la ley, sin abuso de autoridad y equitativos en el trato con los habitantes.

- b) **Posibilidad de incorporar puntos de vista.** Como se ha mencionado, los campos de coordinación están delimitados y son confiables en tanto que ninguno de los agentes pretende traspasar sus fronteras. Pero en dicho campo de discusión habilitado, sí se espera que el otro tenga la apertura de incorporar solicitudes y puntos de vista reconociendo su especialidad. Esta apertura es condición de sostenibilidad para evitar una percepción de poder utilitaria, a la vez que habilita una percepción de control mutuo.
- c) **Modelo de gestión profesional.** La delimitación de los temas en común permite a cada parte resguardar autoridad sobre aspectos que quedan fuera de la mesa de discusión. Para la Policía esto es muy importante porque así conserva un sentido de autoridad que es inherente a su función especializada. Negocia legitimidad en algunas actividades, pero a la vez,

¹²⁹ De acuerdo con Brodeur (2011), los énfasis en las evaluaciones de programas de Policía comunitaria pueden variar sobre los efectos que estos realmente alcanzan, si se dirigen a bajar las tasas de criminalidad o a disminuir la percepción de inseguridad en los vecinos. En este caso, las actividades preventivas proactivas sí han logrado incrementar la percepción de seguridad entre los miembros de la Adesco, aunque realmente el problema de las pandillas no haya desaparecido de la colonia, en todo caso, ellos sí perciben mejora en su calidad de vida y disminución sensible de la operatividad pandilleril.

conserva para sí una dimensión de especialidad donde reivindica su experticia.

El modelo de policía profesional conserva como criterio final la valoración profesional de los policías ejecutantes sobre aspectos relacionados especialmente a su misión punitiva (Guillén Lasierra, 2016).

- d) **Carisma y dirección de los ejecutantes.** De acuerdo con lo expresado por lo líderes comunitarios entrevistados, las competencias sociales y personalidad de los encargados de las actividades de Policía comunitaria facilitaban la generación de confianza y legitimidad en las relaciones de gobierno. Quienes, además, tienen rol de jefaturas en la base comunitaria y garantizan a su vez el encuadramiento jerárquico para el personal en la dirección de contribuir al trabajo comunitario o al menos no entorpecerlo con prácticas que resten confianza a la Policía.

Como se mencionó anteriormente, la personalización del trabajo comunitario puede presentar algunas desviaciones como la conformación de redes de beneficio entre Policía y comunidad, así como incrementar la desconfianza interna entre el personal frente al aumento del control ciudadano. Sin embargo, el uso del carisma ha resultado connatural para quienes asumieron la tarea, sin dejar de mencionar que no es algo que puede delegarse ni masificarse.

- e) **Evasión del tema pandillas.** Como una estrategia consciente de la Policía, se ha evadido el tema de la pandilla en las coordinaciones que se realizan. Con esto, la Policía ofrece confianza a la Adesco acerca de su interés focalizado en la prevención, a la vez que evita exponer a los directivos a represalias de la pandilla, asumiendo incluso que algunos de ellos pueden estar en redes de parentesco con pandilleros. En realidad, el trabajo de Policía comunitaria se plantea como inocuo para la pandilla, pero en su totalidad, la dualidad de la función policial ha contribuido al repliegue de la pandilla de la toma de decisiones políticas en la colonia B.¹³⁰

Para cerrar esta sección se concluirá afirmando la diversidad fehaciente de las prácticas policiales en la colonia, donde ciertas condiciones como el encuadramiento jerárquico han logrado una gestión adecuada de dicha dualidad,

¹³⁰ Algunos policías críticos sostienen que tal evasión es en realidad una concesión al poder de la pandilla. En realidad, esto sí expresa poder en el plano de la generación de barreras y formación de conciencia, pero en este caso, la Policía asume proactividad en otros campos. Coexiste ahí, pero presiona en otros sitios.

sin que ambas misiones se saboteen mutuamente. Incluso cuando se reconocen críticas culturales entre ambas, su ejecución repartida entre áreas jerárquicas ha permitido el alineamiento de las agencias de los ejecutantes, quienes, a pesar de expresar algunos recelos, conciben el trabajo como complementario.

La Policía ha impulsado el repliegue de la pandilla en la colonia con acciones represivas y de prevención comunitaria, la gobernanza con la comunidad le ha dado sostenibilidad al proceso para mantener territorialidad. Sin embargo, el escenario descrito se concibe como un proceso y no como un éxito final. En realidad, se trata de una estrategia flexible donde se combinan coexistencia y proactividad.

2.3. Acciones de la pandilla frente a la gobernanza comunitaria y la operatividad policial

En los casos de estudio analizados debe tenerse en cuenta que el escenario no está cerrado como una correlación de fuerzas inmóvil; en realidad, allí ocurren fenómenos inapreciables a simple vista acerca de cómo se siguen desarrollando relaciones de poder entre los agentes de interés. Es un escenario dándose en lugar de un escenario dado.

La Adesco es una organización representativa que goza de legitimidad y autonomía para actuar en el campo político de la gestión del desarrollo local, quien ha asumido la misión preventiva como propia para evitar escenarios de violencia como los vividos en el pasado de la colonia. La Policía, por su parte, desarrolla su función dual con equilibrio y confianza de parte de la Adesco, con quien ha establecido relaciones de gobernanza funcionales y sostenibles, según lo manifestaron ambas partes involucradas.

Pero la pandilla local no ha dejado de existir, si bien ha sido afectada por la acción represiva de la Policía y ha disminuido su influencia en la comunidad, sigue operando en el territorio y se vale de su fortaleza organizativa estructural para utilizar colonias aledañas como refugio, ya que la acción de la PNC se concentra en la colonia B.

La pandilla no ejerce control político sobre la Adesco ni ha evitado que los vecinos establezcan relaciones con la Policía, esto se debe en parte a su debilidad dentro de la colonia como efecto de la acción policial represiva, lo cual la limita para imponerse coercitivamente en las relaciones sociales a pesar de que las redes de parentesco todavía permanecen.

Expandilleros afirman que la pandilla se ha adaptado al nuevo contexto sin afectar sus intereses medulares (expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020). Sostiene que la pandilla no se sentía derrotada, aunque demuestre afectaciones que la han obligado a ser menos visible. Un resultado beneficioso de esto es que la actividad sociopolítica de la colonia funciona sin que la pandilla sea un actor insoslayable para tener en cuenta.

En los siguientes párrafos se revisarán las características de la pandilla local y las acciones que realiza en la colonia, mostrando las visiones de los tres agentes de interés, con especial referencia a los hallazgos derivados de las entrevistas a expandilleros vinculados al territorio objeto de estudio.

Para comenzar, debe recordarse que la ubicación territorial de la colonia B le otorga contexto a la estructura pandilleril local, la cual comparte fronteras con otras estructuras de su misma organización, con las que es vecina; especialmente, se encuentra muy cercana a una estructura que también es histórica y está ubicada a medio kilómetro de distancia en una colonia aledaña.

De acuerdo con personal de la FGR y de inteligencia policial, esa área completa puede considerarse un corredor territorial de la pandilla. Esto además implica que la colonia B es un área segura para la organización pues no tiene amenazas directas de otras pandillas, no es vecina de ninguna pandilla contraria.

Como se mencionó antes, las pandillas en El Salvador conservan hibridez en su definición organizativa, manteniendo comportamientos propios de pandillas callejeras como de organizaciones del crimen organizado. Esto puede observarse de manera particular por la forma en la que hacen uso del territorio y la violencia, donde se combina una finalidad racional de economía ilícita y otra emotiva de rivalidad identitaria (Moodie y Martínez, 2015).

Esto, como se explicó oportunamente, es gestionado de manera organizativa con márgenes de autonomía y control, proceso en el cual desempeña una función importante el líder local de la estructura, quien no es absolutamente libre para tomar decisiones sobre la totalidad de asuntos, pero sí para definir maneras particulares de enfrentar situaciones emergentes siempre que logre conservar los intereses de la pandilla, que podrían identificarse como: su economía ilícita y la identidad de su territorio (policía de inteligencia 2, comunicación personal, 20-02-2019).

A su vez, las estructuras regionales también ejercen control sobre estos aspectos, quienes informan además a las estructuras nacionales. En el caso de la colonia B, el accionar policial proactivo represivo fue muy conocido porque la Policía y el

sistema de justicia penal declararon su intención de recuperar territorialidad en ese lugar, además de llevarlo a la práctica por medio de operativos, investigaciones y condenas judiciales (policía de inteligencia 1, comunicación personal, 08-02-2019). De modo que las estructuras vecinas estaban enteradas y brindaron apoyo para soportar los intereses de la pandilla en esa ofensiva del Estado (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2020).

Se desconoce de donde proviene específicamente la fuente de versatilidad de las pandillas, si esto ocurre por dirección organizativa nacional o si puede ser decidida desde el liderazgo local. Lo que sí puede afirmarse con base en el caso de estudio de la colonia B, es que la pandilla logró adaptarse al nuevo contexto conservando sus intereses fundamentales. Con ello se ratifica lo afirmado tanto por policías como por expandilleros entrevistados: que las pandillas se encuentran mutando y son adaptables.

Esto supone que la dualidad crimen organizado-pandilla callejera ha venido avanzando en un sentido más racional, dando prevalencia a la primera dimensión, al menos en este caso de estudio. A pesar de que la membresía sigue conservando su fortaleza identitaria por oposición a las otras pandillas e identificando como enemigos a la Policía, este fenómeno puede ser regulado por la organización si logra controlar los comportamientos y encuadrar la agencia, algo que no resulta tan complicado debido a la vocación totalitaria de las pandillas (Cruz, Rosen, et al., 2017).

Además, debe considerarse que la presión del entorno también moviliza los intereses de los pandilleros operativos si se percibe un riesgo más alto a su seguridad o la de sus familias con amenazas relacionadas a otras pandillas o a la Policía. En la colonia B las amenazas de las acciones policiales era objetiva para sus miembros, lo cual facilitó el alineamiento con los direccionamientos organizativos.

Según los expandilleros entrevistados, en la organización se exalta el valor y la acción violenta, pero las personas detrás de los roles también quieren preservar su seguridad y la de sus familias -como ocurre en la Policía-. A veces, también identifican contradicciones entre sus intereses personales y los direccionamientos organizativos, pero en la pandilla se someten a obedecer. Con todo lo anterior, es más fácil comprender que una gestión orientada a disminuir riesgos puede ser de interés para la membresía.

A la estructura local de la colonia B la relacionan los Policías con tres actividades delictivas fundamentales: la producción y tráfico de droga, y la extorsión en lugares

de flujo comercial aledaños y el tráfico de armas. Al respecto, la policía reporta (PNC, 2020) haber decomisado 332 porciones de marihuana entre los años 2015 al 2019; 353 porciones de cocaína entre los años 2018 y 2019; y 112 porciones de crack en 2019. Por otra parte, reporta el decomiso de 21 armas de fuego, 19 armas cortas entre 2015 y 2019; y 2 armas largas en 2018.

Los decomisos de estos ilícitos son mayores que en la colonia A, lo cual puede indicar mayor operatividad de la Policía, pero también refleja parcialmente la actividad delictiva relacionada a la estructura, además de los recursos que podrían gestionar.

Pero, de acuerdo con los policías destacados en la colonia B, la pandilla no es el único actor delictivo local, hay reportes de otras bandas de menor tamaño y fuerza estructural. Por ejemplo, bandas que se dedican a hurtar o robar carros, así como clonadores de tarjetas de crédito.

Aquí hay roba carros (...), clonadores de tarjetas, en la tele[visión] salieron y uno sin saber. Por eso le digo, la gente se disfraza, usted lo ve bien tranquilo como si nada; eso es lo extraño, no trabajan y con carro y todo, a los días se da cuenta que andan hurtando vehículos. (Policía 5 colonia B, comunicación personal, 28-10-2019)

En este escenario, la pandilla conserva predominancia por su poder estructural supralocal. Aunque no se posee información acerca de cómo se desarrollan las relaciones de poder entre grupos delictivos, sí se puede afirmar que las pandillas en El Salvador tienen dos características a partir de los hallazgos, que las diferencian de otras bandas delictivas: a) tienen una **dimensión emocional identitaria** que moviliza sus prácticas para ejercer control territorial celoso por medio de la violencia y b) su poder se extiende más allá de una localidad geográfica pudiendo recurrir a mecanismos de sometimiento de **alcance nacional**.

Por ello, es posible sostener que existe una relación entre grupos delictivos que avanza de la coexistencia hasta el sometimiento, pudiendo existir distintas prácticas de convivencia, como el establecimiento de redes de mutuo beneficio.

La pandilla de la colonia B se ha adaptado al entorno de mayor operatividad de la Policía, pero no ha renunciado a considerar el territorio como un espacio de su propiedad (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020), especialmente en lo referido a que ellos son el actor delictivo predominante allí, quienes cobran extorsión o trafican droga, lo cual implica que otros actores delictivos deberían reconocerlo como tal. La pandilla conserva su fuerza solo que de forma más velada

y dispuesta a usarla de manera más focalizada para el resguardo de sus intereses fundamentales.

También pueden relacionarse las características delictivas de la pandilla en la colonia B con el entorno sociocultural del cual emerge: una colonia antigua, de vivienda mínima para la clase trabajadora, que, si bien se ha precarizado la situación económica en general, tampoco puede considerarse una colonia marginal. Lo cual, podría hacerla más versátil para trascender la dimensión de la violencia identitaria visceral contra foráneos o policías.

Algunos de los entrevistados sostienen la hipótesis que los pandilleros de la colonia B tienen una condición socioeconómica que no es particularmente miserable y esto ha vuelto a la estructura más racional en términos delictivos.

Si usted analiza, estudia el entorno de [la colonia A] y el entorno de [la colonia B], son dos entornos totalmente diferentes, es como que si fueran dos clases de pobrezas, pobreza extrema y pobreza media, más o menos el pobretón va [en la colonia B] y allá es pobreza extrema [en la colonia A], incluso los niños son diferentes, si usted mira en [la colonia B] los niños son chelitos, algunos hasta con pelito así como amarillito, en cambio en [la colonia A] todos negritos, descalzos, 'chuquitos' [sic]. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

En el caso de la [colonia B] son personas, muchas personas son propietarios de esos inmuebles, que han sido profesionales, que compraron (...) en tiempos antiguos y el que compraba antes un apartamento era porque estaba preparado, no era jornalero, ahí hay mucha profesora, hay muchos doctores y gente profesional académicamente y ese tipo de sectores no los podemos comparar con [asentamientos urbanos precarios] en ningún momento, primero porque los habitantes, la [colonia A] (...) son trabajadores muy pobres, la realidad de ellos es de subsistencia, solo es de ir medio pasando a lo que pueden. (Policía de inteligencia 2, comunicación personal, 06-02-2019)

Esto también lo relacionan con el desarrollo delictivo de la estructura, entendido como los rubros de economía ilegal a los que se dedican, el grado de complejidad de sus actividades delictivas, entre otros.

Es otro tipo de persona, entonces, estos se han dedicado a consumir crack, droga que consigue por lo más bajo de dinero, marihuana, que igual, se han dedicado a robar (...) consiguen un cuchillo de su casa (...) se lo ponen al cliente [la víctima], le quitan lo que pueden y salen corriendo, estas son las

personas de las comunidades; a diferencia de [la colonia B] (...) el desarrollo delictivo es totalmente diferente al desarrollo delictivo de la comunidad, este piensa en pistola, aquel piensa en cuchillo, el cuchillo de la casa se llevó para robar, este tiene una pistola, como una pistola, usa coca, tiene más, más proyección (...) hay más pensamiento delictivo (...) ya ha habido una planificación. Otro no verdad, el otro solo dice, al primero que vea a ese le voy a poner el cuchillo, no está pensando, él está desesperado y el otro no. (Policía de inteligencia 2, comunicación personal, 06-02-2019)

Como se ha visto, además del entorno sociocultural, también existe el entorno geográfico. Si bien la pandilla local de la colonia B protege intereses económicos que se gestionan desde allí, cuenta con el respaldo conurbado de otras estructuras que sí ejercen más control territorial en sus lugares de residencia.

Así, es posible suponer que la estructura pandilleril de la colonia B tiene buenos elementos organizativos para gestionar su direccionamiento a fin de conservar sus intereses sin enfrascarse en un enfrentamiento con la fuerza pública que podría resultar más desgastante.

La pandilla de la colonia B llegó a tener un control territorial bien establecido, mucho del cual todavía se conserva, solo que de manera menos pública y más focalizada.

Según manifestaron los líderes comunitarios entrevistados, el pasado de violencia que vivió la colonia afectó la calidad de vida de la comunidad, en especial, la vigilancia extendida de las pandillas, el empoderamiento de las redes de parentesco e intercambio, la limitación de los espacios públicos y de convivencia (directivo Adesco, comunicación personal, 20-01-2020). Asimismo, antes del plan de Policía comunitaria, la actividad represiva se realizaba de manera indiscriminada y sin direccionamiento de apego a la justicia procedimental (líder externo a Adesco, comunicación personal, 09-03-2020).

El escenario que se encontró al momento de hacer la recolección de datos presentaba rasgos de territorialidad de la pandilla, pero no de control territorial en su sentido amplio (control del espacio, control de la actividad económica y control sociopolítico). Los policías y un líder comunitario expresaron que la vigilancia del espacio continuaba, pero ya no era total, sino reducida a ciertos lugares donde había intereses económicos, además de ejercerla de manera menos visible.¹³¹

¹³¹ Un policía entrevistado a finales de 2019 relató que un joven había sido golpeado por pandilleros por haber llegado a visitar a una amiga en la colonia sin conocer a nadie. Los pandilleros lo golpearon, pero lo dejaron ir. Ciertamente, la vigilancia del espacio continúa –incluso con expresiones de ese tipo de violencia social identitaria–, aunque no se sabe con claridad en qué casos

Expresaron que había control del comportamiento social para denunciar hechos delictivos, sobre todo los relacionados al tráfico de drogas y la extorsión, pero menos control para denunciar problemas de convivencia o solicitar servicios de la Policía para auxiliar emergencias de los vecinos. Esto es, que la pandilla había dejado de tener el monopolio de la violencia y el control social en la colonia, limitándose a los asuntos relacionados a su reproducción económica. Pareciera que la violencia en la colonia pasó de ser un ejercicio de control con aspiración totalitaria, a un ejercicio concomitante focalizado.

Los pandilleros ya no se reunían para monopolizar el uso de los espacios públicos, aunque sí se reunían en espacios privados según algunos policías. De acuerdo con policías destacados en la base comunitaria, algunos habitantes todavía se cuidaban de platicar públicamente con la Policía o visitar las instalaciones de la base policial.

Por otra parte, el control económico de algunas actividades productivas y comerciales en la colonia todavía lo ejerce la pandilla (policía 6 colonia B, comunicación personal, 04-11-2019), relacionado al cobro de la extorsión. Asimismo, se exige extorsión a comercios de áreas aledañas a la colonia (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019). Esto ha permitido que todavía se reconozca dicho espacio como un coto de explotación de la pandilla, donde además se refugian (jefaturas FGR, comunicación personal, 18-10-2019).

En cuanto al control político de la organización comunitaria, este fue el campo donde menos poder de la pandilla se encontró, es decir, donde más se había replegado la estructura. Aquí debe hacerse una diferencia clave, mientras en la colonia A, la pandilla actuó de manera violenta contra el presidente de la junta directiva infundiendo terror de manera eficaz y sedimentando condiciones para ejercer sometimiento político, en la colonia B esa acción no fue ejecutada.

El sistema de justicia penal realizó su acción represiva sin necesidad de involucrar a la organización comunitaria. Las actividades preventivas proactivas vinieron en una etapa posterior. Además, las relaciones de gobernanza Policía-comunidad han estado delimitadas al campo de la prevención social y situacional, con ello se ha pretendido darles sostenibilidad evadiendo la vigilancia de la pandilla (sargento colonia B, comunicación personal, 26-11-2018).

deciden actuar: si sobre jóvenes, sobre personas según su vestimenta o cuando cualquier persona externa se cruza en un área de especial interés. El autor de esta investigación visitó la colonia sin acompañamiento de habitantes locales y no fue abordado por pandilleros, pues el líder que entrevistó había afirmado que en la colonia ya no existía ese problema; la instrucción fue: si acaso eso llegaba a pasar, entonces debía explicarse a quien se estaba visitando.

En resumen, la pandilla se ha replegado, pero conserva ciertas condiciones que le facilitan seguir ejerciendo poder; sin embargo, han estimado que esas condiciones no bastan para oponer resistencia al accionar de la Policía hasta el momento en que se realizó la recolección de datos.

Las formas de resistencia desarrolladas se asientan en las condiciones de poder que todavía conservan, las cuales son fundamentalmente de carácter estructural: a) el contexto regional donde hay otras estructuras conurbadas que sirven de refugio y donde la Policía no ha logrado insertarse como en la colonia B; b) la continuidad de su actividad económica que le permite obtener recursos para seguirse reproduciendo; y c) las redes de parentesco, intercambio con habitantes y asocio con otros actores delictivos que sostienen mecanismos de información y vigilancia a favor de la pandilla.

Así, la pandilla resiste a las acciones represivas-proactivas de la Policía y a las relaciones de gobernanza autónomas entre policía-comunidad que funcionan con el objetivo de prevenir la violencia y el delito, estimuladas por superar el estigma de comunidad asociada a las pandillas.

Las formas de resistencia evolucionaron en un continuo que va desde el uso de la fuerza a la evasión, optando por la coexistencia de manera general. Se usa la fuerza para impedir comportamientos que atenten directamente contra los intereses de la estructura, ya sea que estén relacionados con el uso del espacio o fundamentalmente con su actividad económica; mientras que se usa la evasión si se trata de acciones que no afectan directamente los intereses ya mencionados, las cuales pueden ignorarse o vigilarse con sospecha.

Ese continuo de violencia y evasión, asentado en las fortalezas que aún conservan, se usa para impedir comportamientos, vigilarlos, regularlos y sancionarlos. De acuerdo con un expandillero entrevistado, esto parece estar controlado por el liderazgo local.

En un lugar [colonia B] es[tá] como que decidido, ‘bueno, hay que cambiar este bolado [asunto]’, ‘hay que ver que se puede hacer para sobrevivir, para mantenernos, con toda la medicina [represión] que está viniendo debemos de sobrevivir, entonces vamos a ver que se puede...’, en cambio el otro entorno [colonia A] está luchando constantemente con la medicina, no quiere tratamiento. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Sin embargo, tal racionalidad no devino de un proceso de reflexión y agencia autogestionada por la pandilla, aunque en el discurso se pretenda plantearlo de esa manera, resulta difícil imaginar que la pandilla se haya replegado por iniciativa propia. Sin duda, el proceso se vio empujado por el accionar de la Policía y el sistema de justicia penal.

También es posible estimar que la represión policial logró efectos en la agencia pandilleril, al grado de facilitar la transformación interna a un formato de operaciones menos visible. Aquí, como se ha mencionado antes, la pandilla ha valorado el poder estructural de la Policía y la capacidad de respuesta –a veces desproporcionada– que esta ofrece frente a un hecho violento contra miembros de la organización policial.

En este caso, como en la colonia A, la pandilla prefiere utilizar la evasión con la Policía en tanto que ambos son actores armados en el territorio y poseen poder estructural, solo que en la colonia B, además ha hecho un repliegue de coexistencia pacífica. Un expandillero en proceso de separación de la organización relata el poder de la Policía de la manera en cómo él lo percibe en el plano personal:

Ellos [los policías] siempre buscan aislar, o sea, buscan la manera de una opresión de las diferentes áreas, con sus amistades, con su familia, o sea, ellos buscan una opresión, ahí le digo que nosotros ya nos defendemos, tenemos a Dios que nos ayuda, porque una persona con un constante asedio, ya hasta con traumas puede terminar. (Expandilleros 2, comunicación personal, 06-02-2020)

Además, como se ha visto, los pandilleros y los vecinos también tienen identidades en común por los aspectos que comparten en sus vidas al habitar el mismo espacio. Esto significa, que es posible que los pandilleros evadan la confrontación para disminuir los afectos adversos de la represión en la población de la colonia en general, así como entre sus redes en particular. Esto último, se alinea con sus intereses como individuos.

En el plano organizativo, la acción represiva-proactiva de la Policía también puede generar afectaciones y molestia en el largo plazo, por ello ha preferido la evasión al evaluar un escenario de agresiones explícitas con esta.

Yo creo que sí afectan los intereses [las acciones policiales represivas]. Si yo ando haciendo algo ilegal lo menos que quiero es que la ley me detecte o me encuentre, claro que afecta, incomoda hasta cierto punto, incomoda, afecta. Lo que debe haber es un reglamento [sic] en esto, creo yo, porque si ya

tienen a alguien fichado, ¿por qué lo va a fichar, dos, tres, cuatro, cinco veces? Es un desgaste innecesario, totalmente, pienso que el fichaje es algo necesario, se tiene que hacer, pero se tiene que regular también, tiene que haber un regulamiento en esto. Y no fichar a una persona solo porque vive ahí, eso no es así, se tiene que aprender a identificar los objetivos. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Lo anterior demuestra que las acciones policiales sí provocan efectos en la pandilla, solo que tales acciones que pretenden control reservan su eficacia para el espacio público, mientras que la pandilla puede optar por seguir operando de manera menos ostentosa.

Hay otra estrategia de resistencia que se ubica en el centro del continuo violencia y evasión, que aquí se denominará ‘gobierno a distancia’. Asumiendo que lo relatado por los expandilleros entrevistados es cierto (no se pudo triangular directamente con los otros informantes), esto funcionaría como un mecanismo de poder híbrido donde la pandilla conserva su vocación de control, a la vez que lo ejerce con una mentalidad más racional.

Tal vocación de control surge por un sentido identitario territorial de las pandillas.

Como las directivas comunitarias siempre nacen, verdad, es parte de las personas que habitan en esa comunidad, tienen que organizarse, el problema es como mencionábamos al principio, las pandillas se siente dueña del territorio, se siente dueña de todo lo que ahí sucede, se siente el dueño de la esquina, de la piedra, del palo, que está ahí, se siente... cuando empiezan a ver los movimientos de una comunitaria, él quiere saber de qué se trata, quiénes son los miembros, cuáles son los objetivos... lo mismo, la pobreza extrema que muchas veces se vive, entonces el pandillero siempre anda viendo que puede sacar de, que puedo agarrar, disculpe la expresión, ‘de cachada’, dicen ‘que hay para mí ahí’, verdad, y si él mira que en vez de que haiga [sic] un beneficio en lo que va hacer, lo que va haber es algo que va afectar la estructura o su estabilidad o su bienestar dentro, claro, se van oponer a eso. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Sin embargo, al no tener direccionamiento para actuar de manera violenta contra una Adesco, porque organizativamente predomina una estrategia de coexistencia, puede optarse por vigilar las acciones de la junta directiva a distancia, reservándose el derecho de intervenir por medio de otras personas que sí participen del proceso, sin que ello signifique que se haría uso de la fuerza.

Hay una constante mutación, entonces, algunos liderazgos son mucho más sabios, inteligentes que otros, hasta cierto punto todo movimiento que hace la comunidad está supervisada, vea [sic], hay una cercanía, hay un seguimiento de todo lo que está sucediendo, no es que la comunidad tiene el control total, vea [sic], no es así, siempre hay observativos [sic], correctores, pero como le digo, es parte de la mutación, es un mutar constante, un “survaivor” [sic] constante. (Expandilleros 1, comunicación personal, 24-01-2020)

Si esto ocurre de la manera en la que se ha relatado, entonces la pandilla ejercería gobierno a través de las personas que conforman redes de parentesco o intercambio, de manera indirecta o a distancia. Sobre esto último, hay al menos un aspecto que le da peso a la hipótesis para volverla plausible: según los policías entrevistados, sí existen redes de parentesco entre algunos miembros de la Adesco y la pandilla; sin embargo, ello no implica necesariamente su lealtad o condición como informante.

Debe reconocerse que la PNC ha evitado deliberadamente abordar temáticas relativas a la función represiva en las reuniones comunitarias como una adaptación realista a la presencia de la pandilla y sus redes. Lo cual hace parecer las actividades preventivas proactivas como inocuas para la pandilla, pero en su conjunto con las represivas proactivas, sí le han permitido a la PNC construir su propia territorialidad. Esto podría significar, que aparentemente el programa de Policía comunitaria no representa una amenaza por sí solo para los intereses de la pandilla y disminuir su atención al mismo.

Para cerrar esta sección, se presenta a continuación un cuadro resumen donde se han colocado las adaptaciones hechas por la pandilla a su sistema de control territorial, así como las estrategias de resistencia adoptadas frente a las acciones de la Policía y la gobernanza comunitaria.

Cuadro 23. Adaptaciones y estrategias de resistencia de la pandilla en la colonia B

Adaptaciones en el sistema de control territorial	Estrategias de resistencia
Ha disminuido/ ha renunciado: - Control sociopolítico. - Presencia ostensible en espacios públicos. - Vigilancia extendida del espacio. - Monopolio de la fuerza y control de relaciones sociales. Ha conservado: - Control-explotación de actividades económicas. - Control focalizado del espacio y la movilidad humana.	- Evasión de la actividad policial. - Repliegue al espacio privado y territorios conexos. - Coexistencia pacífica con Policía y comunidad organizada. - Gobierno a distancia.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo VI. Conclusiones ¿Cómo se configuran las relaciones territoriales de poder? Los mecanismos sistematizados

En esta investigación se ha sostenido que la idea reivindicada por el Estado salvadoreño acerca del poder policial unilateral sobre las pandillas es falaz, porque la Policía no es una organización llamada a controlar territorios, porque el ejercicio del poder territorial implica la participación activa de otros agentes y porque la Policía en sí misma no controla todas las causas que inciden en el delito y poder de las pandillas.

Se ha afirmado que para comprender cómo se configuran las acciones de la Policía, deben estudiarse las acciones de por lo menos dos actores más: las pandillas y las comunidades organizadas. Dinámica que se acaba de exponer en dos casos de estudio con pertinencia analítica.

Para contestar a la pregunta general ¿cómo se configuran las relaciones territoriales de poder entre Policía, pandillas y comunidades organizadas? Es necesario responder a las preguntas específicas, las cuales se refieren a cada uno de los agentes de poder estudiados. En este capítulo se presenta la sistematización de elementos subyacentes a las relaciones de poder. Esto fue posible por medio de comparar las dinámicas relacionales en cada caso.

¿Cómo se capturaron los elementos subyacentes? Por medio de un proceso inferencial donde se observaron las variaciones contextuales que cada caso ofrecía y se identificaron cuáles eran los elementos fuerza que desempeñaban un papel fundamental en dicha variación. Se discriminaron los aspectos contingentes y se identificaron los aspectos necesarios. Más allá de determinar qué es lo que hace variar el objeto de estudio en una dirección particular, se identificaron cuáles son los componentes que tienen la fuerza para hacer variar el objeto de estudio en múltiples direcciones.

Tales elementos, ordenados en su conjunto, configuran los mecanismos explicativos de las relaciones de poder, por medio de los cuales se puede afirmar cómo ellas funcionan.

El proceso expositivo y analítico utilizado para contestar a las preguntas de investigación fue el siguiente:

- a) Se sistematizaron las estrategias generales utilizadas por los agentes para gestionar las relaciones territoriales de poder en cada caso de estudio.

- b) Se infirieron los elementos constitutivos en esas estrategias, más allá de los casos particulares.
- c) Se identificaron tales elementos como subyacentes de las relaciones de poder, que en su conjunto, articulan mecanismos que permiten explicar múltiples resultados en esas relaciones.

Para comenzar la exposición, se presenta un resumen de las estrategias adoptadas por cada agente como resultado de las relaciones de poder en cada caso de estudio. Esto representa el punto de partida para identificar dónde se encuentran los elementos subyacentes.

Cuadro 24. Estrategias generales utilizadas por cada agente para enfrentar las relaciones de poder

Colonia A	Colonia B
Comunidad La directiva comunitaria ha optado por una estrategia de coexistencia con la pandilla y evasión con la Policía. Se trata de una posición realista frente a un escenario de control territorial donde se ha vuelto inevitable entenderse con la pandilla para garantizar intereses personales -sobrevivencia-, sometiéndose en aquellos aspectos que puedan afectar los intereses de esta. Así, la directiva comunitaria logra gestionar sus proyectos y resolver problemas emergentes, manteniendo cierta autonomía en la definición de su agenda.	Comunidad La directiva comunitaria ha optado por una estrategia de gobernanza preventiva con la Policía, basada en acuerdos clave que conservan los intereses y particularidades de cada actor. En tanto agente de poder que opera sin aparentes intervenciones coercitivas, la directiva ha desarrollado una estrategia de inclusión con expandilleros y jóvenes en riesgo. Así ha logrado desempeñar su misión preventiva, la cual deviene como resultado de un proceso reflexivo sobre el desarrollo comunitario.
Policía La Policía ha desarrollado predominantemente una estrategia represiva en la colonia, con pequeños esfuerzos de actividades preventivas-proactivas que no han deconstruido por sí solas el cierre social comunitario. Las acciones represivas tampoco han desmontado el sistema de control conservador de la pandilla. Además, la búsqueda de control unidireccional ha tenido costos de legitimidad con la población debido a desviaciones en la justicia procedimental y distributiva. Se enfrenta a una barrera institucional objetiva de evasión por parte de la junta directiva, a la vez que ella no reconoce a esta como representante político de la comunidad.	Policía La Policía ha desarrollado una estrategia de operación dual en la colonia por medio de la gestión equilibrada de acciones preventivas-proactivas y represivas-proactivas. La ejecución de tales actividades se realiza de manera repartida entre el personal, lo cual ha evitado el retiro de alguna misión, no sin costos internos de recelo velados. A la vez que sostiene la operatividad represiva de manera intensiva, también gestiona relaciones de gobernanza preventivas con la directiva comunitaria, sin que esto genere efectos contraproducentes entre sí. La dualidad implica que en algunos aspectos opta por la coexistencia con la pandilla, mientras que en otros continúa desarrollando actividades punitivas.

Colonia A	Colonia B
Pandilla La pandilla sostiene de manera intensiva un sistema de control territorial celoso, asentado en antecedentes de hechos violentos contra la directiva comunitaria y acciones proactivas que buscan proyectar constantemente su poder. Además del uso de la fuerza, ha logrado sedimentar ideas de convivencia internas que le garantizan sus intereses previniendo conflictos. En general, vigila las acciones comunitarias y de la Policía para intervenirlas, regularlas o evadirlas. Prevalece dualidad en los usos de la violencia, entre la violencia con finalidad económica y la violencia identitaria.	Pandilla La pandilla ha optado por un repliegue de su operatividad ostensiva, desmontando parte del sistema de control territorial que tenía instalado a fin de garantizar sus intereses más fundamentales, apoyada por factores geográficos del control regional que aún sostiene la organización. No ha desarrollado acciones de agresión con la directiva comunitaria y ha optado por la coexistencia, incluso con la Policía, de quien ha recibido acciones represivas que han disminuido su influencia y la han empujado al repliegue. Prevalece una racionalidad de la violencia para conservar intereses económicos, sin que la violencia identitaria haya desaparecido, pero esta se encuentra sometida a la primera.

Fuente: Elaboración propia.

Tales estrategias no son las únicas respuestas identificadas, pero aquí se han seleccionado por ser las predominantes que aportan elementos característicos al escenario general.¹³²

Véase en el siguiente cuadro el detalle de cómo las estrategias asumidas por cada agente para gestionar las relaciones de poder tienen asidero en cada una de las dimensiones de poder expuestas en el marco analítico. Como podrá apreciarse, las estrategias no son el resultado aislado de la libre elección de los agentes, sino que también son estimuladas por las acciones y estrategias del resto.

¹³² Por ejemplo, se han obviado los procesos de rebelión de las comunidades (vecinos) con la Policía y con la pandilla en cada colonia, porque, no obstante existen, no representan la tendencia predominante para la configuración del caso.

Cuadro 25. Estrategias resultantes de las relaciones de poder y su relación con las dimensiones analíticas

Estrategias	Comunidades (directivas)		Policía		Pandilla	
Dimensiones de poder	Coexistencia (colonia A)	Gobernanza con Policía (colonia B)	Proactividad represiva (colonia A)	Dualidad (colonia B)	Control conservador intensivo (colonia A)	Repliegue y coexistencia pacífica (colonia B)
Interacciones sociales directas	Sin interacción política con Policía (evasión). Interacción cotidiana con pandilla: sometimiento al sistema de control.	Interacción delimitada con la Policía. Sin interacción política con pandilla.	Buscar reivindicar autoridad y proyectar poder con control unidireccional. Acciones intensivas. Desviaciones.	Interacciones represivas y preventivas que no se sabotean en los aspectos fundamentales.	Vigilancia, intervención violenta, amenaza, regulación y evasión.	Interacciones limitadas y presencia menos ostensiva.
Construcción de barreras	Sin reconocimiento político a la Policía.	Sin reconocimiento político a la pandilla.	No es reconocida ni reconoce a la directiva comunitaria.	No se encontraron barreras que limitaran las interacciones con otros actores.	Mecanismos de control/límites para viabilidad de ciertos proyectos comunitarios. Prohíbe reconocimiento a la Policía.	No es reconocida políticamente por la directiva comunitaria.
Conciencia y consenso	Evitar problemas y reconocer el poder local de la pandilla.	Legitimidad moral con la misión policial.	Mito de la ley y el orden. Reivindica control y rol dominante en el territorio.	Comunidad como complemento necesario para finalidad policial.	Control territorial identitario como fin en sí mismo. Concepción de comunidad-propiedad.	Resguardo de intereses. Evitar respuesta desproporcionada del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que las estrategias adoptadas entre los agentes están entrelazadas y se derivan de la acción o inacción de otros. Con ello se vuelve más transparente la afirmación de la interacción social, los efectos inesperados del poder y la capacidad autónoma de los agentes de gestionar el entorno.

Asimismo, también se evidencian elementos estructurales, culturales y de agencia en las estrategias, aplicados en los distintos niveles de las dimensiones de poder. Es decir, que en el campo del consenso/influencia, por ejemplo, no solo hay ideas en vacío, sino razones de agencia que les dan sentido y las vuelven aplicables; igualmente en la construcción de barreras pueden encontrarse tanto posiciones estructurales organizativas, como motivos de agencia e influencias culturales. Lo importante a nivel analítico es distinguir la complejidad de cada dimensión y cuáles son los elementos que la componen.

Ahora bien, del panorama presentado en los cuadros anteriores, pueden identificarse elementos constitutivos para cada agente en los casos de estudio. Estos elementos, permiten observar variaciones específicas de escenarios, pero, sobre todo, brindan bases a los actores para que adopten estos rumbos u otros posibles; es decir, constituyen dimensiones clave que subyacen a los fenómenos particulares con la posibilidad de expresarse en diversos escenarios.

Tales elementos y las formas que han adoptado en los casos de estudio abordados, permiten explicar porqué las relaciones de poder se han configurado de la manera en que lo hacen. Sin menoscabo de que otros aspectos también sean importantes, pero a la luz del ejercicio comparativo realizado, estas son las dimensiones con mayor poder explicativo y características de ser necesarias en la relación.

Para el caso de las comunidades, se han identificado los siguientes elementos:

- a) Legitimidad de la organización comunitaria.
- b) Misión asumida por la organización comunitaria.

Para la Policía, se han identificado los siguientes elementos:

- a) Énfasis de las actividades policiales.
- b) Encuadramiento y selección.

Para el caso de las pandillas, se han identificado los siguientes elementos:

- a) Misión e intereses que reivindica.
- b) Dirección y operatividad.

Como puede apreciarse, los elementos inferidos no equivalen a la simple capacidad de acción de los sujetos, sino a aquellas dimensiones de sus prácticas necesarias para estructurar el campo de acción común. Tampoco equivalen a sus fortalezas materiales, sino a su capacidad de gestión del entorno.

Véase en el siguiente cuadro, cómo cada elemento se expresa en cada caso de estudio y contribuye a configurar las relaciones de poder recién mencionadas - actúan como mecanismo-. La primera columna de la derecha conceptualiza el carácter constitutivo de cada elemento.

Cuadro 26. Elementos constitutivos para cada agente en las relaciones de poder

Agente	Elementos constitutivos	Variación en la Colonia A	Variación en la Colonia B	Bases subyacentes que aporta
Directiva comunitaria	Legitimidad de la organización comunitaria	No legalizada. Visión polarizante con la comunidad.	Legalizada. Participación y control de la comunidad. Hay más de una organización local legalizada.	Otorga posibilidades de incrementar la capacidad de convocatoria y movilización del vecindario, así como el reconocimiento de otros agentes internos y externos al territorio.
	Misión asumida por la organización comunitaria	Misión coaccionada por antecedentes de violencia. Visión polarizante hacia agentes externos.	Misión preventiva del desarrollo comunitario sin coacción de otro agente.	Fija metas y posiciones con respecto a asuntos del desarrollo comunitario, incluida la construcción de seguridad y las relaciones con otros agentes equivalentes. Expresa el proyecto proactivo en tanto representación política.
Policía	Énfasis en las actividades policiales	Direccionamiento hacia actividades represivas-proactivas. Idea de control unidireccional.	Direccionamiento a mantener dualidad de actividades proactivas, preventivas y represivas. Coexisten ideas de control unidireccional y control compartido.	Define los direccionamientos organizativos en la PNC, los cuales determinan el margen de actividades posibles de realizar (énfasis punitivo/preventivo), así como legítimas ideas acerca del trabajo policial esperado.

Agente	Elementos constitutivos	Variación en la Colonia A	Variación en la Colonia B	Bases subyacentes que aporta
	Encuadramiento y selección policial	Menos encuadramiento jerárquico. Intereses del personal alineados por direccionamientos, condición policial y cultura afín.	Control jerárquico inmediato que gestiona la dualidad de actividades. Intereses del personal intactos por división de tareas.	El encuadramiento define las posibilidades de control policial interno para el cumplimiento de tareas, gestiona los comportamientos y vigilar la calidad del trabajo. Se expresa en la presencia y acciones de cabos y sargentos en puestos territoriales. La selección habilita los márgenes de discrecionalidad operativa del personal policial frente al escenario de acción.
Pandilla	Misión e intereses que reivindica la pandilla	Intereses económicos e identitarios fuertes. Misión de control territorial celoso.	Intereses identitarios subordinados a los intereses económicos. Misión de preservación de intereses.	Expresa la relación entre dos intereses fundamentales en las pandillas: la actividad económica ilícita y la preservación de intereses identitarios.
	Dirección y operatividad de la pandilla	Liderazgo con influencias internas que estimula la dualidad de intereses para sostener el control territorial.	Liderazgo con influencias internas y rodeado de apoyo organizativo regional. Repliegue afín a los intereses personales de la membresía.	Se refiere a características del liderazgo local y su influencia en la organización nacional, el contexto territorial y las disposiciones internas respecto al control territorial del entorno. También se refiere a la gestión de la membresía.

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que los componentes de la metodología SAC se encuentran sintetizados en los elementos expuestos. Ellos contienen aspectos específicos de cómo se expresan estructura, cultura o agencia en el contexto.

Los elementos constitutivos le dan características particulares al escenario de las relaciones de poder. Por ejemplo, para el caso de estudio en la colonia A, leyendo el cuadro en la lógica vertical que plantean las columnas, se observará que el

resultado final es la configuración del escenario descrito en el Cuadro 24 (estrategias resultantes): donde la pandilla tiene instalado un sistema de control territorial intensivo estimulado por la violencia identitaria y económica, que ha convertido al control en un fin en sí mismo, a la vez que la protección de intereses económicos le proporciona fortaleza estructural.

En cuanto a la Policía, se verá que el énfasis punitivo de sus acciones tiene asidero en el marco organizativo, pero también es facilitado por la ausencia de control jerárquico directo, así como por la condición policial que en la colonia supone más reacciones para incrementar la idea del control unidireccional y el levantamiento de barreras con actores comunitarios de quienes desconfían. Esto último deviene en algunas desviaciones que le han acarreado costos de legitimidad y confianza.

Y en cuanto a la directiva comunitaria, la visión polarizante sobre la comunidad expresa problemas de legitimidad, más allá de la ausencia de personería jurídica. Tal visión, también se expresa en la evasión frente a actores externos como la Policía. La comunidad organizada ha desplegado una estrategia de coexistencia realista, la cual se fundamenta en las características constitutivas de la estructura pandilleril que controla el territorio.

Así planteada la situación, se comprende que hay elementos constitutivos que combinados de cierta manera les otorgan características específicas a las relaciones de poder analizadas. Las configuran. Se expresan en las estrategias y respuestas desplegadas por cada agente a fin de gestionar la dinámica interactiva y preservar los intereses en el entorno.

No es posible concluir de manera absoluta qué agente en particular es el dominante en los territorios, en realidad, los tres tienen posibilidad de ejercer poder, lo cual varía en función de cómo se expresen empíricamente tales elementos constitutivos identificados.

Si bien los actores ejercen poder, el aspecto central de este en el presente estudio no es si cada actor lo ejerce y cómo lo hace, o si ese ejercicio lo conduce al logro de sus propósitos, sino, el poder como configuración relacional, es decir, como dinámica de relación que deriva en la diversidad de sentidos de las acciones de los agentes, que en el caso de las prácticas policíales no permite hablar, en sentido estricto, de control territorial o control del accionar delictivo de las pandillas.

El poder no se refiere solo a la posibilidad de imponer la voluntad en las relaciones sociales, sino a la posibilidad de gestionar los intereses estructurando el campo de

acción, donde es importante observar tanto el proceso (lucha/gestión) como el producto (control/dominación).

Sí hay agentes predominantes en los territorios estudiados, por ejemplo, las pandillas han conseguido control territorial en la colonia A, pero eso no cierra la discusión acerca de las relaciones de poder en ese caso de estudio. Por otra parte, en la colonia B, la directiva comunitaria y la Policía han logrado construir mecanismos de gobernanza que han replegado a la pandilla. Detrás de tales resultados generales se enconden procesos en marcha. Esta investigación reivindica una visión dinámica de tales relaciones de poder.

Agentes que circunstancialmente se encuentran dominados pueden gestionar el entorno a partir de sus potencialidades para reivindicar intereses. Tampoco se trata de una cuestión volitiva, hay elementos estructurales que no se desmontan fácilmente si no se tienen los recursos; sin embargo, los hallazgos permiten afirmar que los agentes se adaptan, aprenden a gestionar sus intereses en la adversidad y también se rebelan –aunque esta es una estrategia más costosa–.

Por ejemplo, las directivas comunitarias tienen la posibilidad de ejercer poder estructurando el campo de acción territorial en los aspectos en que ellas tienen control: la legitimidad de la representación política (i) y la misión del desarrollo comunitario (ii). La gestión de sus intereses reside en esas posibilidades, en cuyo ejercicio, negocian, reivindican y hacen prevalecer intereses total o parcialmente, verbigracia, cuando desarrollan proyectos comunitarios a pesar del control de las pandillas, cuando solicitan calidad en el servicio policial y cuando logran que las juventudes no engrosen la membresía pandilleril. Obviamente, reconociendo límites y fortalezas de otros agentes.¹³³

Nótese, que también las pandillas y la Policía reconocen límites, no obstante ser agentes con posibilidad de coacción. Como se ha visto, la Policía se ciñe a barreras fijadas por las directivas comunitarias en ambos casos de estudio, asimismo, la pandilla reconoce la legitimidad política de la Adesso en la colonia B debido a la visión y gestión del desarrollo que esta entidad ha realizado. Allí no han ocurrido acciones de violencia opresiva para someter a la directiva, no solo por omisión de la pandilla, sino por proactividad legitimadora de la directiva comunitaria. En el fondo, la coexistencia se basa en un pacto de reconocimiento mutuo de fortalezas

¹³³ La principal limitante de las comunidades organizadas frente a los otros agentes es que no tienen capacidad de ejercer violencia, no obstante, esta falencia la gestionan con otras potencialidades que le son únicas. En el campo de la lucha de poder, las directivas siempre se verán incapacitadas para enfrentar simétricamente las estrategias violentas de los otros agentes, lo cual las vuelve vulnerables en ese aspecto.

donde se prefiere -momentáneamente- convivir, en lugar de escalar la confrontación.

Sin embargo, las confrontaciones ocurren, como en la colonia A, cuando la pandilla logra hacerse del control territorial con base en hechos violentos contra la directiva comunitaria, o en la colonia B, cuando la Policía inicia un trabajo de investigación, capturas y patrullajes intensivos para desmontar el poder estructural de la pandilla local, mientras que la directiva comunitaria asume una misión de trabajo de prevención de violencia y obtiene legitimidad en su actuación, al grado de coordinar abiertamente con la Policía.

Como se ha visto, las relaciones territoriales de poder pueden adquirir diferentes resultados, entre ellos: coexistencia, control territorial, sometimiento o rebelión; los cuales pueden ser itinerantes en el tiempo. Los elementos constitutivos descritos son una malla analítica para estudiar cómo puede arribarse a tales resultados.

Por otra parte, uno de los objetivos específicos de esta investigación se refiere a determinar cómo se configuran las prácticas policiales en el contexto de las relaciones territoriales de poder. Lo cual es factible profundizar ahora que ya se han identificado los elementos constitutivos de todos los agentes involucrados. Para cumplir lo referido a ese objetivo, se retomarán los elementos de la Policía, sobre las cuales es pertinente realizar una revisión más detallada a fin de observarlos en su singularidad y comprender el poder explicativo que tienen.

En esta investigación se encontraron dos elementos constitutivos de las prácticas policiales que son clave para entender la configuración de las mismas en el contexto de relaciones territoriales de poder, donde esta intenta obtener control sobre las pandillas. Tales elementos son los siguientes:

- a) Direccionamiento/énfasis de las actividades policiales.
- b) Encuadramiento y selección.

En cuanto al énfasis de las actividades policiales, debe entenderse que allí se encuentran los direccionamientos institucionales y organizativos que actúan sobre la acción policial práctica. Es decir, lo que se orienta como prioridad en las políticas públicas de seguridad y en las delegaciones policiales. Generalmente, se trata de intereses corporativos con los que el personal policial puede o no identificarse.

Para salvar esta brecha, la organización policial dispone de controles para la acción: el control que ejercen las jerarquías, el control técnico y el control funcional. En los

dos casos de estudio analizados, el control jerárquico se mostró como el más eficaz para direccionar comportamientos operativos.

Pero, el control jerárquico (encuadramiento) necesita legitimarse por elementos adicionales a lo legal racional, es decir, ejercer poder no solo porque se tiene un nombramiento formal, sino porque los policías se sujetan a las disposiciones. Así, existen mecanismos punitivos y formativos, en el caso de los segundos, se trata de elementos informales que estimulan ciertas rutas de acción policial, por ejemplo: el estímulo mediante el otorgamiento de licencias por detenciones. Esto fomenta la acción punitiva estableciendo una breve interfaz entre lo organizativo y los intereses personales de los policías.

Sin embargo, hay elementos organizativos y de la conducción operativa que desmotivan al personal, por ejemplo: las relaciones verticales con jefaturas inmediatas, las condiciones de trabajo, la remuneración, las jornadas laborales, la dotación de equipo policial en buenas condiciones y el respaldo organizativo. En otras palabras, en el plano de los ejecutantes, presentan intereses como: estar bien y sentirse bien en el trabajo (i), tener condiciones objetivas y herramientas para realizar sus funciones (ii) y contar con el apoyo organizativo para realizar su especialidad como policías (la autoridad simbólica y el uso de la fuerza) y cumplir la misión que les es encomendada (iii).

Otro de los intereses fundamentales de los policías operativos es estar bien en cuanto a la preservación de su integridad, aspecto que toma relevancia en contextos que se asumen como adversos por la presencia y control de pandillas, lo cual incrementa la condición policial y respuestas anticipativas como el uso sobredimensionado de la autoridad y la desconfianza, a la vez que intensifica la confianza interna.

Adicionalmente, existen elementos culturales que pueden reforzar los distintos direccionamientos de actividades policiales, ya sea para finalidades preventivas o represivas, los cuales otorgan sentido a lo que se hace y logran posicionar énfasis en el plano ideacional.

Como se ha visto, hay una brecha entre la expectativa organizativa, las ideas predominantes, los dispositivos organizacionales que intentan encuadrar las acciones y la selección del personal operativo acerca de las actividades que realizarán, y la manera en la cual las llevarán a cabo.

Vistos todos los elementos, podría pensarse que hay una ruta de acción para cada policía en particular, pero lo cierto es, al menos en los casos de estudio analizados,

que existen algunas consistencias en las prácticas policiales, las cuales también son ratificadas por los informantes de la comunidad y la pandilla.

Revisados con más detalle, los elementos que implican configuración de las prácticas policiales pueden subdividirse en tres: los direccionamientos organizativos hacia cierto tipo de actividades policiales (i), los encuadramientos jerárquicos (ii) y la selección operativa de actividades (iii).

En primer lugar, el direccionamiento organizativo permite respaldo para el desarrollo de las acciones, considerando que estas se informan una vez realizadas y son acumuladas en reportes ascendentes que llegan a conocimiento de jefaturas policiales quienes ocupan roles de tomadores de decisión.

En otras palabras, no es posible que los jefes de puesto (sargentos o cabos) llenen hojas diarias de instrucciones con actividades que no están respaldadas por los direccionamientos jerárquicos superiores; tampoco es posible ni sostenible que se realicen actividades distanciadas de esos direccionamientos para desarrollar una estrategia de trabajo estable. En todo caso, sí hay un margen para definir rutas de acción, pero estos deben contar con respaldo institucional. Alcanzar un equilibrio en este aspecto es fundamental para definir acciones policiales.

Adicionalmente, es fundamental que el control jerárquico operativo gestione esa orientación institucional y la lleve a la práctica. Para que se hagan cumplir acciones específicas, es requerido que se ejerza control jerárquico expresado en: hojas de patrullaje, acompañamiento operativo, supervisión en el terreno, espacios de orientación intensivos (formaciones diarias). Asimismo, el control jerárquico gestiona el talento humano, le asigna tareas de acuerdo con su perfil y se encarga de atender la dualidad prevención/represión en el territorio.

En la colonia A, la ausencia de control jerárquico facilitaba las prácticas desviadas y el uso intensivo de las actividades represivas-proactivas sin finalidades de mediano y largo plazo, incrementando la desconfianza e ilegitimidad con la Policía. Un mando policial asertivo podría gestionar de mejor manera estos elementos, como ocurre en la colonia B, donde, no obstante los recelos mencionados, lograban conducir las misiones de manera concomitante.

Asimismo, la presencia de una jefatura operativa facilita la comunicación con otras unidades policiales para cualquier misión policial que se trate, ya sea para requerir apoyo para procesos de investigación criminal, para recopilación de información anticipativa o para realizar actividades de Policía comunitaria.

Finalmente, el otro elemento constitutivo se refiere a la selección de las actividades por parte de los policías ejecutantes. Quienes, como se ha mencionado, tienen posibilidades de adaptación en modalidades de retiro y politización. Algunas orientaciones operativas son más cómodas de ejecutar que otras. Ya se ha mencionado anteriormente que esta dimensión profesional de las actividades policiales suele ser la más resistente a cambios.

En la colonia A, el personal desarrolla rutas de acción para obtener control unidireccional en un sentido punitivo -aunque como se ha visto, no ha logrado avances significativos-; mientras que, en la colonia B, el personal operativo también desarrolla tales actividades, solo que esto está encuadrado por los mandos jerárquicos quienes gestionan la dualidad de misiones policiales. No obstante, en la colonia B hay coexistencia de misiones preventivas y represivas, no hay conflicto o retiro de los ejecutantes porque no se les ha presionado para que desarrollen acciones con las que no se sienten cómodos ni se les han anulado aquellas acciones con las que sí se identifican. Tal escenario, a su vez, ha permitido que ambas misiones se acepten como complementarias en un contexto donde prevalece un modelo policial profesional.

Véase a continuación un cuadro resumen con los elementos constitutivos de las prácticas policiales en cada uno de los casos de estudio.

Cuadro 27. Elementos constitutivos que configuran las prácticas policiales

Elementos constitutivos	Colonia A	Colonia B
Direccionamientos institucionales.	Direccionamientos punitivos.	Direccionamientos punitivos y preventivos.
Encuadramiento jerárquico.	Sin encuadramiento jerárquico en el puesto policial.	Encuadramiento jerárquico permanente en la base y alineado con la visión de complementariedad en las misiones.
Selección operativa.	Rutas de acción que preservan intereses del personal y ejecutan la misión con la cual se identifican. Ocurre politización de la misión punitiva con la ejecución de prácticas desviadas.	Rutas de acción que preservan intereses personales y profesionales. La división de tareas evita el retiro de las misiones policiales.
Resultado: Estrategia en las relaciones de poder.	Actividades represivas-proactivas intensivas dirigidas a obtener control unidireccional.	Coexistencia y dualidad de misiones policiales bajo un modelo profesional.

Fuente: Elaboración propia.

Para otros casos de estudio, es posible identificar estos elementos y valorar su importancia de acuerdo con el contexto que se trate. En resumen, puede fijarse la atención en: qué ordena la Policía jerárquicamente, cómo gestionan operativamente las prácticas y cómo se ejecutan las acciones considerando los intereses profesionales y la inseguridad percibida, las particularidades de tales elementos hacen variar las posibilidades de la Policía para estructurar un campo de acción a favor de sus intereses, al menos a nivel interno.

Allí están contenidos, de manera sintética, los componentes de estructura, cultura y agencia, referidos a aspectos concretos de operatividad policial. Estos elementos variarán de acuerdo con el escenario territorial al que se enfrenten y, como se ha visto, a la manera en que cada uno de los tres agentes se desenvuelva en el contexto.

Debe advertirse que, si los elementos referidos son coherentes en un sentido de la misión policial, ello no garantiza que las prácticas policiales vayan a alcanzar eficacia en ese rumbo. Los hallazgos permiten afirmar que la eficacia posible se alcanza con una gestión adecuada de la dualidad servicio/control, más allá de la construcción de andamiajes unilaterales. De lo contrario, como se ha visto, los resultados solo son simbólicos y no prometen avances en el mediano y largo plazo.

Capítulo VII. Discusión, aportes y el futuro de las relaciones de poder

El objetivo general de este capítulo es asentar los principales aportes cognitivos alcanzados en la tesis y demostrar su pertinencia para discutir problemas actuales y futuros en la realidad salvadoreña.

La discusión que se desarrolla sigue un hilo conductor relacionado con el objeto de estudio. En primer lugar, se establecen las características genéricas y subyacentes de los tres agentes de poder, las cuales son una base analítica primaria para el examen de sus dinámicas. Posteriormente, la discusión se concentra en la Policía, se expone uno de los principales aportes cognitivos de esta investigación: la evaluación del control policial unilateral, asimismo, el autor plantea un concepto de eficacia contra las pandillas diferente al manejado institucionalmente.

Luego, se operativiza el concepto de eficacia propuesta, asumiendo la complejidad de la dualidad policial y cómo ella podría gestionarse hipotéticamente en las bases policiales territoriales. Posteriormente, la discusión se enfoca en las pandillas, en la evolución de su accionar y cómo su configuración autónoma puede provocar cambios de rumbo en la relación de poder entre Policía y pandillas. Se formulan algunas hipótesis sobre el futuro de esta relación.

En otra sección se analiza la posibilidad de transformar aquellos territorios con presencia de pandillas, por medio de la intervención social territorial más allá de la relación policías-pandillas, considerando la participación de la sociedad civil. Finalmente, se identifican los límites del presente estudio, se dejan planteadas futuras líneas de investigación y las implicaciones políticas sobre el futuro de la actuación policial contra las pandillas.

1. ¿Qué caracteriza a los agentes de poder?

Previamente se ha explicado cómo se configuran las relaciones territoriales de poder, respondiendo con ello a las preguntas de investigación. En esta sección se identifican las características fundamentales de cada uno de los agentes, lo cual se deriva como conclusión analítica de las relaciones de poder.

Los agentes de poder estudiados adoptaron distintos comportamientos en los casos analizados, pero a partir de los hallazgos, pueden identificarse características que son estables en su definición genérica. Estas características se establecerán para cada uno de ellos.

En primer lugar, en cuanto a la Policía, ella tiene una condición precedente con gran poder para definir sus prácticas, referida a la posibilidad de ejercer violencia de manera legítima. Antepone dicha característica en las relaciones que establece con otros agentes, por medio de reivindicar su autoridad.

Si bien las acciones policiales pueden adoptar diferentes modelos o inspirarse en distintas ideas sobre su relación con la sociedad, siempre está presente el sentido de autoridad policial; el cual, como se ha visto, puede gestionarse, pero en ningún caso se renuncia a él porque esto le brinda identidad a la Policía y le permite enfrentar entornos cargados de contingencias, especialmente cuando se intenta controlar a las pandillas.

La autoridad policial es subyacente a todo tipo de prácticas en el área de seguridad pública y precede a los elementos constitutivos ya señalados acerca de la Policía, a saber: direccionamientos institucionales, encuadramiento jerárquico y selección operativa. En ellos se expresa transversalmente la autoridad policial adoptando distintas manifestaciones empíricas.

Sin embargo, la autoridad por sí sola no es capaz de configurar prácticas policiales específicas, ni mucho menos relaciones territoriales de poder; porque requiere de otros elementos de contexto para desplegarse en la práctica. Pero, en principio, es la plataforma de aproximación al resto de agentes estudiados.

Por otra parte, en cuanto a las pandillas, ellas se relacionan con el resto de los agentes por medio de la prerrogativa que su poder estructural les permite: el uso de la violencia. En esto son parecidas con la Policía, pero a diferencia de esta, los límites para explayar su violencia no están definidos por la ley, sino por organizaciones jerarquizadas y liderazgos locales.

La violencia también varía debido a la hibridez que presentan las pandillas: como organizaciones identitarias y como organizaciones de economía ilícita. Esto puede conducir a un uso más o menos visceral de la violencia, relacionado con los intereses que protegen; asimismo, por las características de líderes territoriales y la importancia de la estructura local. Aspecto relevante que emerge de lo anterior, es cómo las pandillas definen su relación con el territorio, si como control celoso o como control flexible.

En lo fundamental, la violencia es latente para establecer relaciones con los vecinos y las directivas comunitarias. La posibilidad de su uso condiciona comportamientos. Situación que es facilitada por el poder estructural que llegan a tener estas

organizaciones y hace posible que la intimidación o las ideas de sometimiento y coexistencia sean viables; y dado el caso, evite incluso recurrir a la violencia misma.

Es por ello que la relación fundamental entre Policía y pandillas se ha conceptualizado como una lucha de poder entre dos agentes cuya característica principal es la posibilidad de hacer uso de la fuerza para relacionarse con los demás. Asumiendo, por supuesto, que ambos agentes se fijan objetivos opuestos; lo cual no descarta que puedan existir casos de colaboración. Las tres dimensiones de poder analizadas en este estudio, son evidencia de maneras abiertas y veladas en las cuales se expresa esta lucha.

Finalmente, en cuanto a las directivas comunitarias, ellas suelen encontrarse en medio de la lucha de poder referida porque carecen de la prerrogativa del uso de la fuerza, no cuentan con esa posibilidad ni legitimidad, lo cual las vuelve vulnerables en este aspecto. Frente a ello, despliegan otras alternativas para relacionarse con los agentes mencionados y gestionar sus propios intereses.

La característica fundamental de las directivas comunitarias es la vocería política, que debe entenderse como la posibilidad de articular respuestas colectivas frente a problemas locales, las cuales, en teoría, gozan de legitimidad interna.

Afrontan dos imperativos que pueden parecer dicotómicos en el contexto referido: su seguridad personal para no ser victimizados y la necesidad de implementar agendas de desarrollo comunitario; elementos que se enfrentan a la vocación de poder de la Policía y de las pandillas que intentan imponer su voluntad.

La vocería política se expresa en los elementos constitutivos señalados: la legitimidad frente a la comunidad (i), y la misión asumida para el desarrollo comunitario (ii). A su vez, esto es configurado en formas específicas por medio de las acciones y posiciones de los otros agentes.

Dentro de ello, la misión asumida por la directiva comunitaria es importante, porque expresa procesos reflexivos internos donde se visualiza al otro como instrumental. Desde esta perspectiva, estas instancias no serían intermediarias ni espectadoras, sino protagonistas de las relaciones de poder, con capacidad de articular el escenario territorial de acuerdo con sus intereses y márgenes de maniobra en un contexto donde no tienen posibilidad de estructurarlo volitivamente.

Adicionalmente, las directivas, en tanto entidad política legítima del vecindario, ofrecen territorialidad para los agentes externos. Condición fundamental sin la cual no pueden realizarse proyectos de intervención social. A ellas se ajustan los

Gobiernos municipales, ONG, entidades de cooperación y el mismo Gobierno central. Para operar en los barrios necesitan la cobertura de territorialidad que ofrecen las directivas, situación que fue expuesta oportunamente por los informantes de entidades públicas no policiales.

Pese a su posición asimétrica con los otros agentes, es posible que las directivas logren gestionar relaciones donde conserven su seguridad y, a la vez, desarrollar proyectos comunitarios. En realidad, su dinámica está imbricada con la vida comunitaria y muchos de sus miembros tienen identidades comunes con las pandillas, así como afinidad moral con la misión de la Policía. Por ello, deben diferenciarse analíticamente los comportamientos cotidianos de los vecinos con las posiciones corporativas de las directivas.

La Policía se enfrenta a la voluntad de las directivas comunitarias, quienes pueden relacionarse con ella o bloquearla, sin lograr por sí sola convocarlas y hacerlas trabajar junto a ella; en todo caso, es más posible que las victimice a que las obligue a comportamientos que no quieren.

La pandilla, por otra parte, puede llegar a someter a las directivas comunitarias a sistemas de control sobre ciertos asuntos, así como dirigirlas para que se posicionen con relación a la Policía, pero también, llegan a reconocer su legitimidad interna y limitarse frente a ella. Sin embargo, ambos agentes llegan a tener identidades y objetivos comunes asociados a la localidad, de tal forma que, si bien existen casos de dominación fuerte, también se permite -o coexiste- el desarrollo de proyectos de beneficio común.

En su conjunto, la violencia/autoridad policial, el poder/violencia de las pandillas y la vocería política/territorialidad de las directivas comunitarias; son las condiciones primarias, precedentes, sobre las cuales se estructuran las relaciones territoriales de poder estudiadas. Estas, a su vez, toman cuerpo en los elementos constitutivos que pueden dotar a las relaciones de poder de distintos rumbos y las configuran para darles múltiples formas.

2. ¿Cómo debe entenderse el control policial sobre las pandillas?

Ahora, la discusión se concentrará en la Policía, sobre dos aspectos fundamentales abordados en esta tesis: la idea de control sobre las pandillas y la eficacia que pueden alcanzar sus prácticas; estableciendo con ello la perspectiva cognitiva que aporta esta investigación.

A partir de los hallazgos de esta investigación, puede conceptualizarse con detalle la idea de control que pretende alcanzar la PNC sobre las pandillas. Básicamente, se trata de una concepción sobre el accionar policial como dominante en el territorio, donde es posible observar los siguientes componentes: a) pretende la disminución de delitos de impacto -principalmente homicidios-; b) se basa en la acción punitiva que es patrimonial para la Policía; c) concibe su acción unilateral territorial como suficiente y el más importante; d) aspira a mostrar resultados de impacto en el corto plazo; e) asume una idea de control que es un fin en sí mismo, pues no define rutas de acción posteriores a un escenario hipotético de éxito.

Esta concepción presenta los siguientes fallos de fondo:

Fallo uno: asume la idea de eficacia sobre el delito sin considerar los límites connaturales de la acción policial, pues la Policía no controla todas las variables que configuran el delito y la violencia. Por medio de la acción punitiva solo puede reaccionar y disuadir. Es decir, la eficacia policial siempre será limitada, pero discursivamente promete más de lo que puede.

Fallo dos: ignora la naturaleza dinámica del poder, posicionada desde el rol de autoridad que le otorga la ley, lo que presupone suficiente para provocar adhesión a su finalidad y a sus acciones de control. La visión de poder que subyace es de estímulo y respuesta deseada sin considerar otros escenarios posibles. El mayor problema de este fallo es que pretender ejercer poder por medio de la fuerza a través de acciones represivas proactivas, las cuales, como se ha visto, se realizan de manera generalizada y contra las personas -no contra comportamientos-, situación que estimula inconformidad y resistencia; escenarios para lo que no se prepara.

Fallo tres: ignora la naturaleza dinámica de las relaciones sociales, como efecto de subestimar el contexto territorial. Prevalecen prejuicios sobre la población y una sobreestimación de su conocimiento profesional experto sobre la violencia. Presupone que el territorio es un campo de acción definido genéricamente por la dicotomía delincuentes y Policía. No descubre la agencia comunitaria ni las interacciones complejas entre los habitantes.

Esta idea de control policial unilateral es falaz, tal como se ha demostrado en esta investigación. En primer lugar, no es capaz de lograr control por su cuenta; y, en segundo lugar, supone un campo de acción territorial carente de respuestas y agencia en los actores sociales involucrados, frente a lo cual no se prepara para gestionarlo. Es un control ineficaz, porque no construye seguridad: es capaz de

victimizar a la población -supone un riesgo en sí mismo- y genera resultados poco duraderos en cuanto a tasas delictivas.

En esta investigación se ha construido una perspectiva cognitiva diferente de la acción policial, que parte de las siguientes premisas:

- a) La policía actúa en contextos de relaciones territoriales de poder, donde se relaciona con actores equivalentes que tienen posibilidad de respuesta y de estructurar proactivamente el campo de acción territorial.
- b) Los resultados de las relaciones territoriales de poder son itinerantes y suelen cambiar dependiendo del momento o coexistir a la vez.
- c) Las prácticas policiales no equivalen a la ejecución de órdenes políticas de manera automática, deben tenerse en cuenta las tres dimensiones que las conforman: institucional-política, organizativa y profesional (Monjardet, 2010).
- d) Si bien pueden predominar ciertas prácticas en la Policía, siempre es posible encontrar casos distintos, porque la discrecionalidad policial es irreducible para los oficiales como personas, aunque organizativamente se reivindiquen cursos de acción homogéneos.
- e) La variedad de las prácticas policiales está explicada por las relaciones territoriales de poder y sus elementos constitutivos.
- f) La eficacia de la acción policial reside en una adecuada gestión de la dualidad prevención/represión y el establecimiento de relaciones de gobernanza territorial. El resto son resultados parciales, engañosos y poco sostenibles.

De manera específica, el concepto de eficacia frente a las pandillas que se elaboró como resultado de esta investigación es el siguiente: la Policía puede contribuir a la regulación de ciertos delitos y al desmontaje del poder estructural de las pandillas, por medio del equilibrio en su doble función represiva y preventiva, contando con la colaboración puntual de la ciudadanía. Sin embargo, para construir seguridad territorial frente a las pandillas, requiere establecer relaciones de gobernanza con actores locales corporativos y legítimos, quienes ejecuten una dinámica de desarrollo local y mediante ello brinden sostenibilidad a la seguridad inmediata alcanzada por la Policía. Así, podrían alcanzarse objetivos de seguridad más duraderos y sin suponer un riesgo para la población. El escenario deseado estaría definido por la disminución de delitos, el desarrollo comunitario y por el desmontaje del poder estructural de las pandillas.

¿Puede la Policía lograr resultados sin coordinar con actores locales? La respuesta es sí, puede alcanzar resultados puntuales desde una visión que concibe a la

ciudadanía como informante o como denunciante; pero, para deconstruir el poder estructural de las pandillas requiere del apoyo de actores comunitarios que, a su vez, por medio de la vocería política, se posicionen y accionen corporativamente en razón de un proyecto de desarrollo comunitario independiente de las pandillas, debilitándolas.

Sin embargo, este tipo de eficacia requiere de acciones proactivas desde la Policía, no solo en el plano represivo, sino también y fundamentalmente en el plano preventivo con los habitantes de los territorios y sus expresiones organizativas. Desde esta perspectiva, la Policía se concibe como insuficiente.

Pero este hallazgo se plantea con medida analítica, considerando que no es realista enunciarlo como una alternativa que resuelva los problemas de seguridad en todos los territorios; pues hay un escollo medular que hace fracasar esfuerzos orientados desde la perspectiva mencionada, que está relacionado con la naturaleza de la acción policial y su característica precedente: el uso de la violencia y la autoridad; que, como se ha visto, no es una desviación, sino parte de su condición profesional.

Los policías no pueden renunciar a su autoridad, pero sí pueden gestionarla, aunque debe tenerse en cuenta que esta no es una instancia de desarrollo social o comunitario, sobre todo en contextos de inseguridad y presencia de pandillas.

Siempre serán policías realizando actividades de prevención social y comunitaria, lo cual generalmente se desarrollará por un grupo de ellos y no por la totalidad, debido a la dificultad de alinear tales actividades con los intereses de los ejecutantes. Así, cobra sentido lo afirmado por Monjardet (2010), cuando sostiene que la Policía dice lo indecible de la sociedad: es un grupo autorizado por la ley para coaccionar comportamientos y atender conflictos, los cuales ocurrirán con mayor frecuencia en grupos con tejidos sociales debilitados o carencia de mecanismos propios para gestionar tales problemas, de modo que se concentrará en estos grupos y podría terminar victimizándolos o incorporándolos a rutas de solución establecidas por el sistema de justicia penal, donde ellos tendrán desventaja y probablemente refuercen sus comportamientos ilegales.

Es una organización autorizada por la sociedad para actuar coercitivamente contra fenómenos relacionados frecuentemente a algunos grupos sociales, sin capacidad de atender variables estructurales, pero autorizada para intervenir con una fuerza superior, lo cual puede contribuir a la exclusión social.

Si bien se reiteran los límites connaturales de la acción policial, también se renuncia a una visión fatalista o abolicionista de la Policía; en realidad, como se ha visto en

los hallazgos, tiene posibilidades de alcanzar resultados en la construcción de seguridad. En el concepto de eficacia recién expuesto hay dos aspectos que controla la Policía y es necesario explicarlos de manera más detallada, advirtiéndolos sus potencialidades y riesgos: a) la acción represiva-investigativa, y b) la construcción de sistemas de gobernanza.

Por medio de lo primero puede debilitar el poder estructural de las pandillas, restándoles posibilidades de seguir dominando a través de sistemas de control conservadores. Sin embargo, montar investigaciones robustecidas requiere de actividades proactivas realizadas en patrullajes, lo cual puede tener costos de legitimidad si no se saben gestionar equilibradamente. La Policía puede realizar territorialmente investigaciones que tengan potencial de alcanzar condenas judiciales o expropiación de bienes, pero debido a sus límites connaturales, no puede avanzar más allá de esto.

A la vez, puede sostener presencia en el espacio público y realizar acciones donde proyecte su poder simbólico, desmotivar la acción pública de las pandillas o forzar su repliegue. De nuevo aquí, los costos de legitimidad están presentes.

Sin embargo, mediante el establecimiento de relaciones de gobernanza puede construir más límites para el ejercicio de poder de las pandillas y alcanzar una territorialidad propia y sostenible, siempre que logre sostener la participación voluntaria de las comunidades, incluso si esto requiere incrementar los controles ciudadanos sobre la acción policial.

Con esto último, podría lograr un efecto de control autónomo de las comunidades organizadas, no como control informal frente al delito, sino como motor del desarrollo local, siempre que Policía y comunidad delimiten campos de acción específicos y preserven funciones patrimoniales que eviten llegar al clientelismo o a la instrumentalización. Si esto ocurre, las pandillas no desaparecerán, pero podrían permitir mejoras en la calidad de vida de la comunidad, tanto en el plano objetivo como subjetivo. Se debilitaría su poder en cuanto a territorialidad y posibilidad de influencia.

Progresivamente, debería tenerse el acompañamiento de otras instancias del Estado y de la sociedad civil para abordar los factores que contribuyen a la exclusión social en los territorios, a fin de profundizar en el confinamiento de la pandilla y la pérdida paulatina de su poder. No se trata de que la Policía llegue a controlar, sino que la dinámica territorial de gobernanza dificulte el empoderamiento de las pandillas.

Sin embargo, el avance de una etapa a otra no está garantizado en la gestión policial, sobre todo por el poder que tiene la dimensión institucional política, desde donde se requieren direccionamientos de corto plazo. La continuidad de los planes de seguridad supone un escollo en este menester.

Lo cierto es que las prácticas son diversas, así como lo es el territorio. En algunos casos se encontrarán prácticas policiales solamente reactivas; en otros -como en la colonia A- se verán prácticas represivas-proactivas que no logran avanzar hacia investigaciones de peso por falta de confianza ciudadana; en otros se habrá logrado debilitar estructuralmente a las pandillas, pero no se habrán construido relaciones de gobernanza; y en otros –como en la colonia B-, las relaciones de gobernanza estarán funcionando, pero sobre bases que las pueden hacer desmontables y regresar a escenarios anteriores.

3. La posibilidad real del equilibrio en la dualidad policial

Si la eficacia policial real descansa en el control compartido y en la gestión adecuada de la dualidad prevención/represión, este es un aspecto que vale la pena analizar con detalle a fin de convertirlo en un segmento de realidad inteligible y con posibilidades de intervención social. Esto se aborda en la presente sección.

La función represiva de la Policía, más su misión paralela de servicio a la ciudadanía, le otorgan dos caras que coexisten regularmente entre sí. Generalmente, ambas funciones se desarrollan en el plano de las acciones reactivas, donde no se contradicen (López Ramírez, 2021). Pero si ellas se reconceptualizan y desarrollan con un diseño proactivo, entonces sí se requiere una gestión adecuada porque una puede entorpecer a la otra, así como el personal policial puede ofrecer resistencia hacia alguna.

La gestión adecuada requiere tener en cuenta los elementos constitutivos de las prácticas policiales señalados oportunamente, los cuales se refieren, en resumen, a observar la gestión operativa de la Policía desde los direccionamientos políticos hasta la puesta en práctica de las acciones policiales en el terreno; comprenden tanto la actuación organizativa como la actuación de policías en calidad de personas con intereses y marcos culturales.

De la misma forma, el equilibrio está guiado por las características del entorno territorial y cómo se expresan los elementos constitutivos de la pandilla y las directivas comunitarias.

Con base en los hallazgos de esta investigación, a nivel de bases territoriales, la Policía podría considerar los siguientes elementos que operativizan de manera hipotética la idea de eficacia mencionada líneas atrás, dirigida a construir seguridad con la ciudadanía:

- a) La Policía no logrará controlar a los pandilleros y no debería dirigir sus esfuerzos a esta finalidad. En su lugar, sí es legítimo que se dirija a intentar controlar la violencia y actividad delictiva que generan, pero no para efectos inmediatos, sino de manera duradera en la construcción de seguridad.
- b) Este escenario solo es posible con la colaboración de la ciudadanía.
- c) Este escenario solo es posible con el trabajo articulado de las unidades de seguridad pública (patrullas territoriales), unidades de inteligencia e investigaciones, estableciendo una ruta de trabajo conjunta y de seguimiento periódico.
- d) En los territorios es necesario identificar los elementos que configuran el poder estructural de las pandillas locales: su membresía, actividad económica y conexión con otras estructuras. Algunos de estos componentes solo pueden desmontarse con trabajo de investigación e inteligencia.
- e) En lugares donde hay control territorial o territorialidad de las pandillas, la Policía depende más del trabajo policial de patrullas, pues desde allí se recogen insumos para realizar investigaciones o dar seguimiento a información que permite anticipar hechos delictivos. De cómo las patrullas logren legitimar la función policial frente a la ciudadanía, dependerá el éxito de otras áreas. Lo anterior implica romper el cierre social comunitario mediante trabajo policial proactivo.
- f) El cierre social comunitario no puede romperse por la fuerza, sino mediante estrategias de trabajo de mediano plazo que se sustenten en la construcción de legitimidad y confianza con la ciudadanía, al menos a un nivel que le permita construir territorialidad.
- g) En el trabajo de las patrullas territoriales, se combinan, como es natural, los cuatro tipos de actividades que se han señalado; pero, es adecuado direccionar con énfasis la realización de actividades proactivas, especialmente aquellas que buscan acercarse a los vecinos y a las directivas comunitarias -cuidando la separación de intereses de ambos actores-; mientras, podrían realizarse actividades de control represivo de manera focalizada y no en general siguiendo estereotipos.
- h) Tal direccionamiento se puede alcanzar con una conducción/supervisión operativa en el trabajo de patrullas, tanto para orientar el uso del tiempo muerto -donde los policías no tienen tareas asignadas o emergentes- (Famega, 2003), como para regular la calidad del trabajo y prevenir desviaciones. El ejercicio de tal control/supervisión no debería equivaler a

prácticas autoritarias de la jerarquía policial, donde se ignore la perspectiva e intereses del personal policial.

- i) Adicionalmente, también es adecuado generar estímulos informales para el trabajo proactivo preventivo -el cual se alienta poco-, tales como el establecimiento de recompensas por realización de actividades preventivas, o sostener un discurso que reafirme la complementariedad de funciones.
- j) Un aspecto a tener en cuenta en la planificación operativa es la distribución del personal policial de acuerdo con sus competencias, lo que intenta alinear los intereses personales con las funciones policiales. Con esto pueden prevenirse prácticas de retiro y politización de los policías; pero, un riesgo inevitable al respecto es la personalización de las relaciones de gobernanza con la ciudadanía.
- k) Si la Policía logra establecer relaciones de gobernanza territoriales, esto habilitaría que los vecinos opinen y requieran calidad sobre la función policial de patrullas. Los mandos policiales operativos deberían demostrar apertura y asertividad. El resto de elementos descritos en los literales anteriores podrían servir para paliar la resistencia de algunos policías.
- l) Especial cuidado merece la planificación de las actividades represivas-proactivas de las patrullas, las cuales deben focalizarse en aquellos espacios de mayor actividad delictiva y debe vigilarse la justicia procedimental frente al riesgo de lacerar la legitimidad y confianza con la ciudadanía.

Los aspectos recién señalados integran elementos de un modelo policial orientado a la comunidad con aspectos de un modelo policial profesional (Guillén Lasierra, 2016), pues hacia esa dirección orientan los resultados de la investigación.

Debe tenerse presente que lo señalado adquiere forma en contextos específicos de las relaciones de poder y no es posible prescribir decisiones específicas, en su lugar, deberán tenerse en cuenta tales aspectos como consideraciones para configurar las prácticas policiales, sujetas a evaluación de acuerdo con las características de los otros actores identificados.

La dualidad de funciones es una característica inherente a la Policía y ha sido uno de los grandes retos de la administración policial (Wilson, 1968), sin embargo, aunque está presente en el lema de la PNC: “servir y proteger ante todo”, no se ha asumido ni discursivamente ni en los planes policiales antipandillas (Aguilar, 2019), en los cuales se ha priorizado la función represiva cobijada por la idea del control policial unilateral.

Por otro lado, algunos estudios sobre la PNC han criticado el énfasis en la función represiva y han abogado por recuperar el espíritu preventivo consignando en la

fundación de la PNC (Ovallos, 2015), pero se ha aportado muy poco para orientar la gestión dual de la Policía considerando que es una característica inherente. Especialmente si se reconoce el reto que enfrenta en las relaciones de poder con pandillas y comunidades organizadas. Es decir, aunque se declare que una de las dos funciones es la más importante, una función no hará desaparecer a la otra, pues ellas seguirán coexistiendo fehacientemente e interfiriéndose con el riesgo de volverse improductivas.

Alcanzar equilibrio en la dualidad policial sí es posible, pero requiere condiciones políticas dentro de la Policía y disposiciones operativas que faciliten su implementación, asimismo, disposición del personal policial operativo. Las consideraciones recién expuestas ayudan a tener una visión más clara de cómo puede operativizarse la dualidad y la eficacia en la práctica.

4. Evolución en el accionar pandilleril. El futuro de las relaciones de poder con la Policía

Habiendo expuesto cómo debe entenderse la eficacia policial y los retos operativos que implica su implementación, en esta sección se analiza la evolución en el accionar pandilleril y cómo esto puede transformar las relaciones de poder entre Policía y pandillas en el futuro, con la posibilidad de modificar la idea tradicional de eficacia.

Las pandillas han seguido una ruta de desarrollo delictivo lenta, pero en dirección hacia la racionalidad en el uso de la violencia, estimulada por la acción de la Policía, la opinión pública y las decisiones organizativas autónomas. Si esto se consolida, el control sobre ellas pasará de ser una confrontación abierta con la Policía mediante prácticas represivas-proactivas, a una estrategia de coexistencia entre ambos. Sin que ello inhiba la demostración simbólica de fuerza eventual por parte de alguno.

La principal evidencia de la racionalidad pandilleril es la reducción de homicidios que viene ocurriendo desde el año 2016 que, a la luz de lo demostrado en esta investigación, no se debe exclusivamente al plan gubernamental de turno (Control Territorial), del cual se desconocen detalles porque no se han hecho públicos, pero sí se sabe que está basado en un concepto de control policial unilateral, al menos en lo implementado hasta ahora (García y Rojas, 2020). Posiblemente el plan ha influido, estimuló respuestas, pero no es consistente sostener que los homicidios han disminuido por él como causa única.

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, desde las pandillas se percibe el accionar policial represivo-proactivo como molesto para sus intereses y el desarrollo de su cotidianidad, lo cual puede estimularlas a tomar diversos caminos: la confrontación con la Policía, el sometimiento de la comunidad o evasión de la Policía. En ningún caso, esto las conduce a su desaparición organizativa. Por lo tanto, no es posible afirmar que los planes policiales tradicionales no las afectan, pero tampoco debería afirmarse que ellos bastan para controlarlas, incluso por lo desproporcionadas que puedan ser las respuestas policiales en el uso de su poder estructural; mas bien, este tipo de planes provocan respuestas adaptativas de las pandillas.

Según investigaciones periodísticas (Martínez, et al., 2020), la reducción de homicidios en El Salvador, especialmente después del año 2019, se debe a una negociación entre el Gobierno y al menos una de las principales pandillas del país: la MS-13.¹³⁴ Lo cual descarta la hipótesis de la disminución en homicidios como resultado de un plan policial que no se diferencia en lo esencial de otros implementados previamente. Además, reafirma el carácter de las pandillas como agentes de poder, quienes tienen capacidad de autogestionar su violencia con finalidades políticas. En este caso, racionalizándola.

La reducción de homicidios no afecta necesariamente la diversidad de actividades delictivas ni los hechos violentos realizados por las pandillas. En un estudio reciente, Brown, et al. (2020) analizaron el comportamiento de la extorsión durante un pacto de no agresión entre las pandillas establecido en el año 2016, fue una decisión unilateral de las pandillas para desmotivar la acción proactiva violenta del Estado; como resultado, los homicidios se redujeron, pero las extorsiones se incrementaron de un 15% a un 20%. En esencia, la disminución de homicidios no reduce su poder, pero se ajusta a las expectativas discursivas del Estado.

En el futuro, si esta racionalidad en la violencia de las pandillas se sostiene, en los territorios podría desarrollarse una coexistencia buscada desde la Policía y las pandillas. Un pacto tácito de convivencia con apariencia de eficacia. Sin embargo, los sistemas de dominación sobre la población y los delitos ocurridos dentro de territorios controlados por las pandillas seguirían ocurriendo. Frente a lo cual la acción policial volvería a intentar control unilateral de manera eventual hasta lograr coexistencia. Podrían ocurrir más hechos violentos en aquellos lugares donde hay fronteras entre pandillas distintas o liderazgos menos racionales.

¹³⁴ Los detalles de la negociación, al ser clandestina, se desconocen.

El poder estructural de las pandillas seguiría intacto y la posibilidad de eventos violentos sería constante. Se trata de coexistencia, no de una claudicación en la violencia. Sin embargo, este escenario abre la posibilidad de que la Policía busque establecer relaciones de gobernanza con actores comunitarios, lo cual sí puede conducir a mejores niveles de eficacia en el mediano y largo plazo para alcanzar seguridad sostenible en los territorios.

Una posibilidad es que la Policía se acomode a este nuevo escenario y busque convivencia territorial, asumiendo una falsa eficacia, lo que convendría a la élite política que desea resultados de corto plazo y de impacto mediático. Otra posibilidad es que la PNC emprenda una estrategia preventiva-proactiva más prometedora, para lo cual requeriría recursos y apoyo institucional.

La estrategia policial proactiva señalada sería posible, siempre que la Policía asuma un concepto de poder basado en las premisas del equilibrio prevención/represión (i) y el control de manera multilateral como gobernanza comunitaria (ii). A la vez, que atienda los elementos constitutivos de sus prácticas que han sido expuestos páginas atrás, los cuales le permitirían anticipar posibles rutas de desarrollo en las relaciones de poder, no para lograr predicción, pero sí como brújula sobre los factores en los cuales debería enfocarse internamente; además, para saber dónde fijar la atención en el comportamiento de los otros agentes.

Sin embargo, la Policía tiene un límite fehaciente en este escenario planteado porque debe lidiar con una situación que escapa a su control: los acuerdos entre la jerarquía pandilleril y el Gobierno de El Salvador. De modo que solo enfrenta los efectos de este acuerdo y cumple lineamientos de Gobierno a nivel territorial. Su proactividad está limitada.

Binder (2012) sostiene que la relación entre la Policía y la política (Gobierno) puede derivar en un doble pacto: a) el pacto entre Gobierno y Policía, donde el Gobierno delega la gestión de la seguridad a la Policía, así la seguridad se resuelve mediante respuestas policiales; b) pacto Policía y criminales, donde la primera pacta -tácita o abiertamente- la gobernabilidad del delito con grupos criminales, a fin de mantener la violencia dentro de ciertos márgenes. Desde esta lógica, ambos se benefician.

En el caso de El Salvador hay una variación de forma en la idea del doble pacto: al haber negociación del Gobierno con las pandillas, el mundo de la política la soslayó como encargada de la seguridad –quizás advirtiendo su ineficacia-, entregándole a la policía un escenario de acción más regulado que beneficia temporalmente a todas las partes. A la vez, el Gobierno continúa delegando en ella el rol de punta de lanza

simbólica contra las pandillas, para sostener ante la población la imagen del control unilateral -debido a que la negociación fue clandestina-.

Pero, para estimar proactividad distinta desde la Policía, no se sabe en realidad el grado de autonomía que ella posea en este escenario ni la voluntad que tenga para alcanzar mejores resultados, tampoco se conoce la voluntad del Gobierno al respecto. Francamente, no se observan señales que muestren avances en esta dirección.

No es posible estimar cuánto durará la racionalidad de la violencia pandilleril; ante lo cual debería considerarse una posible vuelta a un escenario de mayor violencia entre las pandillas y la Policía, situación que ya ha sido experimentada en el país después de la Tregua entre Pandillas en los años 2014 y 2015, y trajo como resultado un saldo de víctimas elevado. Esta última posibilidad plantea mayor adversidad para la población y el trabajo policial. Como ya se explicó oportunamente, los resultados de corto plazo y las acciones de control simbólico unilateral representan a la larga, un riesgo para la ciudadanía.

5. La intervención social territorial ¿Es posible transformar los territorios?

Ya se ha discutido un escenario hipotético de las relaciones de poder entre Policía y pandillas para el futuro próximo; pero la transformación de los territorios va más allá de lo que puedan hacer estos dos actores. Ahora se exponen consideraciones sobre cómo podrían concebirse las intervenciones sociales en general desde la perspectiva de gobernanza territorial sostenida en esta investigación.

Los hallazgos de la investigación permiten sostener una respuesta positiva a la pregunta ¿es posible transformar los territorios? Para ello, debe tenerse en cuenta la naturaleza de las relaciones territoriales de poder, lo que implica descartar algunas ideas predominantes en el ambiente político en El Salvador. Las cuales se desarrollan en los siguientes apartados:

- a) No debe asumirse el concepto de recuperar territorios, sobre todo cuando esta idea es reivindicada por agentes exógenos como la Policía o el Gobierno central. Debe reconocerse, en cambio, que los territorios tienen su propia dinámica y sobre esa dinámica es factible construir seguridad. El concepto de recuperación conlleva implícita la idea de hacer algo para sí, lo cual no es productivo en estos espacios, donde, como se ha visto, los agentes locales pueden desarrollar estrategias de resistencia si no ven representados sus intereses, en especial los grupos de ciudadanos organizados.

De acuerdo con el principio de multilateralidad, no es posible sostener la idea de la recuperación de territorios hacia alguna dirección en específico ni hacia los múltiples intereses de los agentes territoriales, porque pueden ser demasiado diversos. No hay un destino prefijado de recuperación totalizante, en su lugar se propone la idea de construir seguridad conjunta, lo cual aporta sostenibilidad, realismo, y lo vuelve un proceso dinámico entre entidades internas y externas.

El aspecto anterior también es tocante a las instancias de la sociedad civil que desarrollan proyectos de prevención territorial y corren el riesgo de realizar ejercicios de poder desde una visión tecnocrática exógena, sin involucrar mecanismos de gobernanza.

- b) No debe asumirse el concepto de reconstruir tejido social dentro de los territorios. Esto es sociológicamente incorrecto porque en los territorios, como se ha visto, ya existe tejido social con una dinámica particular. No es que haya ausencia, mas bien puede ocurrir cooptación del mismo para finalidades ilegítimas. En este caso la estrategia es distinta y no implica comenzar de cero o destruir el tejido existente, sino considerar la presencia de redes que pueden interferir en la construcción de seguridad y con las que probablemente tenga que coexistirse en algunos momentos.

Por otra parte, siempre existirán redes sociales primarias (Echazarra, 2014), las cuales utiliza el vecindario para resolver problemas de su cotidianidad en un plano privado, tales como familias, grupos de afinidad, entre otros. De tal forma que es posible encontrar redes funcionales, con las cuales pueden construirse relaciones de gobernanza basadas en el respeto a los intereses de los agentes. La idea de reconstrucción ignora *a priori* las dinámicas endógenas del tejido social, donde hay agencia e intereses.

Debe tenerse en cuenta que la Policía no es la única instancia, y tampoco la más indicada, para transformar los territorios considerando los límites de su actuación; incluso si asume el concepto de eficacia planteado en esta investigación. En estos esfuerzos deberían concurrir los gobiernos municipales, ONG, fundaciones, empresas privadas y organismos de cooperación internacional. En principio, la Policía no debería tener la conducción estratégica de este esfuerzo porque puede prevalecer en ella una visión de seguridad para abordar distintos aspectos que no corresponden a esa dimensión de la realidad.

Es más adecuado que participe en programas multilaterales destinados a transformar territorios, allí su rol será más o menos protagónico dependiendo del control que puedan tener las estructuras de pandillas locales.

En El Salvador, no solo la colaboración entre vecinos y Policía se dificulta en entornos como los descritos, sino también la colaboración entre ONG, empresa privada y fundaciones. Muchas de estas instancias tienen protocolos de no coordinación con la fuerza pública para evitar riesgos frente al control territorial de las pandillas (Martínez Ortega, 2016). Sin embargo, la transformación eficaz y sostenible de tales espacios descansa en parte en la gobernanza territorial, situación que supone un reto para todos los agentes mencionados, siempre que puedan inspirarse confianza mutua.

6. Comparación de esta investigación con otras

Por otra parte, en esta sección se presenta brevemente una discusión de los hallazgos obtenidos en esta investigación con otras similares sobre Policía, pandillas y comunidades organizadas. Debe mencionarse que no existen estudios análogos en El Salvador que aborden como objeto de interés a las relaciones de poder entre los tres agentes seleccionados, pero sí es posible encontrar algunas investigaciones que abordan a los agentes de manera separada, tanto dentro del contexto salvadoreño como fuera de él.

Para iniciar, se reconoce que esta investigación ha utilizado en su mayoría fuentes teóricas sobre la Policía provenientes de países anglosajones –aunque también se ha utilizado mucho el planteamiento teórico de Dominique Monjardet-. Ahora pueden hacerse algunas comparaciones entre los planteamientos originales de estos autores y la realidad salvadoreña, lo cual se sustenta en la evidencia empírica recolectada.

En primer lugar, hay coincidencia en el planteamiento de los autores acerca del concepto de Policía relacionado al monopolio del uso de fuerza en el territorio. En El Salvador, no obstante hay otros actores armados como el Ejército y las empresas de seguridad privada, hasta el cierre del trabajo de campo en esta investigación, era la PNC quien tenía protagonismo como agente armado estatal en los territorios estudiados. Los otros agentes mencionados han estado subordinados a la Policía.

La Fuerza Armada tenía presencia en uno de los casos de estudio analizados, pero siempre fue la PNC la encargada de la conducción de la seguridad en la colonia. Según lo descrito por los informantes, los miembros de la Fuerza Armada se limitaban a hacer registros de personas (cacheos y verificación de identidad), como

apoyo disuasivo a la Policía. Pero no aportaban en tareas de investigación ni inteligencia, lo cual era patrimonial de la PNC.¹³⁵

Por otro lado, la seguridad privada no es un actor relevante en estos territorios, aunque tengan poder coactivo, no tienen la fuerza estructural ni territorial para enfrentar simétricamente la violencia de las pandillas. Además, al tratarse de comunidades con mucha exclusión social, la seguridad privada no es abundante, excepto para algunos casos de empresas que distribuyen productos que se venden en tiendas de barrio. Otros estudios deberían profundizar en las relaciones de poder que estos actores establecen con las pandillas y la Policía, por ejemplo, qué tan efectivos son para prevenir la extorsión.

Un aspecto donde hay discrepancia empírica entre esta investigación y los estudios anglosajones, es en el análisis de los modelos policiales, pues estos son elaborados teóricamente para sistemas políticos democráticos, lo cual en El Salvador es muy particular, pues si bien hay división de poderes y existen controles sobre la Policía, el sistema político salvadoreño se ha considerado como un régimen híbrido con elementos de sistema democrático y sistema autoritario (Artiga-González, 2015). En realidad, a la luz de los hallazgos, la Policía es fiel reflejo de esa complejidad. Razón por la cual, es difícil tomar los modelos policiales de manera ideal y aplicarlos a toda la institución policial.

Mas aún, cuando desde el año 2020 el Gobierno de El Salvador ha demostrado prácticas cada vez más autoritarias y la división de poderes se ha desdibujado (Alvarado, et al., 2021). El modelo policial de El Salvador, si es que puede identificarse uno, dependerá de un análisis institucional completo de la Policía y del sistema de justicia, dentro del sistema político salvadoreño.

La PNC ahora se encuentra en un momento de alta instrumentalización política gubernamental, donde se transita de un posible modelo gubernativo –al menos ideológicamente- a uno distinto donde la legitimidad del uso de la fuerza ya no queda sustentada en la reivindicación de principios democráticos. Por otra parte, en algunos lugares, como se ha visto, también existen visos de un modelo policial

¹³⁵ Sin embargo, no se desconoce el creciente protagonismo que ha tenido la FAES en tareas de seguridad pública, por ejemplo, con la implementación de patrullas conformadas exclusivamente por militares sin presencia de policías (Amaya, 2012). Hay dos aspectos sobre los que no se dispone de datos para sostener conclusiones generales en este estudio: a) la participación de la FAES en la conducción estratégica de la seguridad pública, aunque el Ministro de Defensa frecuentemente participa como vocero de las medidas de seguridad implementadas; y b) la colaboración o protagonismo de la inteligencia militar en tareas de seguridad pública e investigaciones en la PNC. Otros estudios deberán profundizar en este fenómeno abordándolo como un objeto de estudio particular.

profesional que coexiste con el gubernativo. En cambio, las prácticas policiales que podrían identificarse como cercanas a un modelo policial de servicio, son las menores y se estima que continuarán disminuyendo o quedarán aisladas en el nuevo contexto, utilizadas solo para exhibición simbólica cuando la oportunidad lo reclame.

Otro aspecto donde no hay coincidencia entre los estudios policiales anglosajones y los hallazgos aquí presentados, se refiere a la eficacia de las prácticas policiales, especialmente de los patrullajes. Estudios sobre patrullaje a pie (Kelling, et al., 1981), demuestran que la Policía, si bien es poco eficaz en disminuir los indicadores delictivos, sí puede incrementar la percepción de seguridad entre la ciudadanía -con un poco de proactividad-. Por lo visto en esta investigación, esto depende del contexto territorial y organizativo de la Policía. En el caso de la colonia A, por ejemplo, el patrullaje a pie no incrementó la percepción de seguridad por sí solo -a partir de la información cualitativa recolectada-, incluso cuando se contaba con una patrulla dedicada a la prevención proactiva, debido al control de la estructura pandilleril y a prácticas desviadas de algunos policías patrulleros que también estaban destacados en la colonia.

En cuanto a los estudios de pandillas, esta investigación se asienta en una perspectiva distinta de los estudios precedentes en El Salvador, porque aquí se sistematizan los componentes del poder estructural de las organizaciones, asimismo, se discuten elementos de agencia de los liderazgos locales y de la membresía. Todo lo anterior se abordó con el objetivo de comprender la posibilidad de las pandillas para estructurar comportamientos. Estos han sido aspectos poco abordados hasta ahora, generalmente se ha estudiado a las pandillas como resultado de factores estructurales sistémicos. Adicionalmente, aquí se ha reivindicado la autonomía de las pandillas para su desarrollo delictivo, otras perspectivas abordan a estas organizaciones como simples entidades que reaccionan a la persecución gubernamental y las vacían de agencia corporativa.

Sí hay coincidencia en el abordaje de las pandillas como resultado de la exclusión social (Pérez Sáinz, 2015, 2018), pues ambos territorios presentan diferentes niveles de exclusión y se pudo constatar que alrededor de la membresía pandilleril se agrupaban este tipo causas sociales. Sin embargo, adicionalmente a estos procesos de exclusión, se encontraba la presencia de una estructura pandilleril asentada y con proactividad. A juicio de este actor, ambas condiciones son importantes para los procesos de reproducción social pandilleril.

En cuanto a las comunidades organizadas, otros estudios en El Salvador han examinado su papel en la construcción territorial de seguridad, pero no las han

concebido como agentes de poder con potencialidades. Pocos trabajos estudian a las comunidades como entidades políticas superando el enfoque de abordaje romántico que las idealiza (Martínez Ortega, 2016). Frecuentemente se conceptualizan como instancias enlazadas por arraigo con grupos delictivos y como opuestas a la acción policial; lo cierto es, a la luz de los hallazgos presentados, que las directivas comunitarias adoptan variedad de posturas políticas, y si bien tienen identidades comunes con las pandillas, también tienen claros elementos diferenciadores; asimismo, pueden llegar a movilizar la simpatía moral con la acción policial hacia la realización de prácticas de colaboración para la construcción de seguridad y prevención social.

7. Futuras investigaciones e implicaciones políticas

Finalmente, para cerrar esta tesis, se dejará establecida la perspectiva original que plantea la investigación sobre el objeto de estudio, sus limitaciones para el abordaje del fenómeno, algunas líneas de investigación pertinentes y las implicaciones políticas de los hallazgos.

Hasta ahora, otros estudios en El Salvador han planteado abordajes del control del Estado sobre las pandillas refiriéndose a las condiciones estructurales de la sociedad, la imbricación pandillas-comunidad, los límites organizativos de la Policía o las finalidades políticas de las intervenciones. Sin embargo, tales enfoques carecen de los siguientes detalles que han sido alcanzados en esta investigación:

- a) Comprensión de la dinámica territorial de tres agentes relacionados.
- b) Compresión de las relaciones de poder asumiendo su multidimensionalidad.
- c) Explicación del funcionamiento del fenómeno identificando los elementos clave de su configuración y cómo estos se conjugan.
- d) Identificación de elementos útiles para la intervención social.

Lo anterior alcanza dos objetivos cognitivos sobre el objeto de estudio: cómo ocurre el fenómeno y qué elementos profundos son los que lo hacen funcionar de distintas maneras.

Los resultados de la investigación son susceptibles de generalización porque se concentra en los componentes subyacentes del problema; sin embargo, estos no pueden aislarse de cualquier contexto empírico. No obstante que su identificación sintética facilita la aproximación analítica a diversas expresiones.

Los mecanismos explicativos reconstruidos, requieren, como se hizo en esta ocasión, del estudio minucioso de las acciones concretas de los agentes de poder,

donde, como se ha dicho, la obtención de resultados inesperados es una constante y no una excepción.

Futuras investigaciones podrán utilizar los elementos constitutivos en otros contextos de estudio y evaluar su utilidad, así como incorporar más elementos que aquí no pudieron ser capturados debido a los límites prácticos mencionados oportunamente, o decantar la elaboración propuesta a la luz de otras realidades.

Hay delimitaciones en el abordaje analítico realizadas por el autor en esta investigación, perspectivas que no fueron consideradas porque no aportaban directamente para obtener respuestas a las preguntas de investigación. Sin embargo, es preciso consignarlas, en este caso, como futuras líneas de investigación:

- a) El género en las relaciones de poder: masculinidad en el ejercicio del poder policial, el papel de las mujeres en el liderazgo/gobernanza comunitaria, entre otras aristas posibles comprendidas en esta importante dimensión de la realidad.
- b) Cómo se estructura la acción policial investigativa y de inteligencia contra las pandillas. Cómo consiguen eficacia.
- c) Cómo se configuran los pactos de convivencia entre Policía y pandillas como estrategia de gobernabilidad.

Por otra parte, pueden establecerse investigaciones específicas sobre temas de utilidad para los escenarios hipotéticos planteados: la racionalidad en la violencia en las pandillas, la discrecionalidad en el liderazgo pandilleril, la legitimidad en las directivas comunitarias, la eficacia del control policial jerárquico para el direccionamiento de las prácticas policiales, la discrecionalidad policial operativa, entre otros.

Finalmente, hay implicaciones políticas de los hallazgos que vale la pena destacar, esto se hará de manera especial para la Policía. Debe tenerse en cuenta que la implicación más importante para que esta instancia modifique la idea del control unidireccional contra las pandillas se refiere a decisiones de tipo político institucional. Generalmente, los tomadores de decisión en política criminal prefieren acciones que ofrezcan resultados de corto plazo (Díez Ripollés, 2007), lo cual se distancia del concepto de eficacia descrito en este documento.

Sería ingenuo pensar en un cambio de las prácticas policiales si no hay decisiones políticas que lo faciliten. La dimensión política institucional en la Policía puede fortalecer ideas sobre la función policial y definir prioridades operativas, que, si bien

no logra alinear prácticas homogéneas hasta el nivel territorial, sí tiene fuerza para articular sistemas organizativos que faciliten algunas prácticas y dificulten otras.

Sin embargo, los direccionamientos corporativos pueden enfrentar resistencia de parte del personal operativo, sobre todo cuando se intenta implementar acciones que se alejen de la idea predominante de lo que se entiende como el verdadero trabajo policial: el punitivo (Monjardet, 2010). Diversos estudios han abordado las dificultades que enfrentan los cuerpos de policía para implementar reformas, sobre todo cuando estas afectan intereses profesionales de los policías (Brodeur, 2011).

Para implementar cambios no solo se requiere un posicionamiento institucional fuerte, sino conocimiento del entorno organizativo y de los intereses profesionales. En El Salvador, donde la presión para obtener resultados sobre el accionar de las pandillas es alta, resulta un reto de inteligencia organizativa avanzar hacia un concepto de eficacia más prometedor, aunque más lento, pero mejor situado en cuanto a los límites reales que enfrenta la Policía y más consciente de las relaciones sociológicas implicadas en el territorio. Esta investigación aporta a la gestión de tal propósito, contribuye a disminuir incertidumbres en el entorno y también a identificar elementos clave que pueden controlarse desde la organización policial.

Reivindicar una visión de poder multilateral es más importante en el contexto político actual que vive la sociedad salvadoreña, donde ha ocurrido una ofensiva desde el Órgano Ejecutivo hacia el Judicial y el Legislativo. En febrero de 2020 el Ejecutivo amenazó con destituir por la fuerza -acompañado de policías y militares- a los diputados opositores de la Asamblea Legislativa, propósito que finalmente alcanzó por la vía electoral un año después; sin embargo, en una clara ilegalidad, en mayo de 2021, la nueva Asamblea Legislativa afín al partido gobernante destituyó a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la República. Desmontando entidades de control del sistema político salvadoreño (Alvarado, et al., 2021).

Además, en el plano discursivo, se ha instalado una narrativa confrontativa y humillante contra voces disidentes, incluso, el Presidente de la República ha llegado a referirse a un enemigo interno en eventos con la Fuerza Armada de El Salvador (Cruz, 2021). Como puede verse, el escenario para la multilateralidad no es el más adecuado.

No obstante, reivindicar la necesidad de una perspectiva distinta sigue siendo necesario. El problema de la violencia pandilleril no se resolverá de manera eficaz con las medidas que actualmente impulsa el Gobierno, que valga decir, son

desconocidas en su planteamiento estratégico, y las que se han hecho públicas, siguen el mismo guión punitivo que se ha examinado en esta investigación.

Por otra parte, hay un elemento nuevo en el contexto sobre el que vale la pena reflexionar, referido a la creciente instrumentalización política de la Policía con las directrices gubernamentales, más allá del campo de la seguridad ciudadana. Si bien se ha mencionado que en la PNC hay distintos estilos de trabajo y las prácticas en el territorio son diversas (discrecionalidad); en realidad, la dimensión institucional de la Policía puede generar controles y estímulos para alinearlas. Esto, lamentablemente, es factible de realizar en la institución policial, sobre todo para difundir ideas de control.

La valoración al respecto es que hay un riesgo factible de instrumentalización política gubernamental de la Policía, el cual supera la discrecionalidad policial. Como se ha visto, no sería adecuado depositar las esperanzas del cambio institucional en algunos policías que decidan no alinearse.

Otro aspecto al que vale la pena prestar atención, se relaciona con un anuncio realizado por el Presidente de la República donde declaró la intención de incrementar el pie de fuerza del Ejército, superando la cantidad de policías activos con la idea de apoyar tareas de seguridad pública (Reyna, 2021). Debe mencionarse que hasta ahora la Fuerza Armada ha sido utilizada en este campo pero de manera subordinada a la Policía, no obstante, su presencia ha sido constante y cada vez más relevante. Pero, si el anuncio mencionado se vuelve realidad, el protagonismo en el control de las pandillas recaerá en esta última institución, la cual es más fácil de instrumentalizar y tiene carencias de formación en cuanto a sus competencias profesionales en la dimensión de servicio con la ciudadanía.

Es posible anticipar que la Fuerza Armada realizaría acciones de control unilateral, será más obediente para atender pactos de gobernabilidad con grupos delictivos – de haberlos-, menos eficaz para establecer relaciones de gobernanza saludables con la población y más susceptible de ser instrumentalizada para finalidades de control que excenden la seguridad ciudadana.

En esta investigación se han planteado los riesgos que encarnan ciertas prácticas policiales en el territorio, las cuales son conducidas por una visión de control que de momento parece ser prevaleciente. Las esperanzas quedan puestas en la posibilidad de un cambio en la visión institucional de la PNC, pero también en los otros agentes de poder, especialmente las comunidades organizadas, quienes tienen la vocería política en el territorio y garantizan la territorialidad necesaria para

cualquier agente externo, aunque, naturalmente, son vulnerables frente a agentes armados.

Habrá un costo elevado para la ciudadanía si la Policía no modifica su idea de control, que como se ha visto, es ineficaz porque solo se dirige a algunas expresiones violentas de las pandillas, y genera, con su accionar, entornos inseguros para la población. Por otro lado, si opta por pactos tácitos de gobernabilidad con las pandillas estaría generando contextos de seguridad efímeros y poco sostenibles, lo que pasa por renunciar a su proactividad. Lo peor a futuro, es que pueden provocarse nuevos episodios de violencia si el pacto se quiebra, sin dejar de mencionar que las pandillas podrían tener mejores recursos para entonces, afectando a la población y a los propios intereses policiales.

Bibliografía

- Aedo, A. (2012). Agentes, estructuras y su juego mutuo: una crítica al enfoque morfogenético de Margaret Archer. *Revista Central de Sociología*, (7), 38-59. <https://www.centraldesociologia.cl/index.php/racs/article/view/19>
- Aedo, A. (2017). Desempacando la identidad personal en el realismo morfogenético: formas de ego, reflexividad sustantiva y proyectos de vida. *Estudios sociológicos*, 35(104), 407-428. <https://doi.org/10.24201/es.2017v35n104.1487>
- Aguilar Villamariona, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura en El Salvador. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (16), 81-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2698555>
- Aguilar Villamariona, J. (2007). *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen* [monografía]. Instituto Universitario de Opinión Pública. <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2007.pdf>
- Aguilar Villamariona, J. (2019). *Informe “Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018”* [Archivo PDF]. <https://sv.boell.org/es/node/241>
- Alcaldía Municipal de San Salvador. (2015a). *Diagnóstico participativo de la violencia del Municipio de San Salvador*. Fundación Nacional para el Desarrollo. <http://www.repo.funde.org/1117/13/DIAG-P-SS.pdf>
- Alcaldía Municipal de San Salvador. (2015b). *Plan municipal de ordenamiento territorial de la ciudad de San Salvador*. Gobierno de San Salvador. <http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/userupload/8903f4e72d/PLAN-MUNICIPAL-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-29415.pdf>
- Alcaldía Municipal de San Salvador. (2018). *Resolución de Información 361-UAIP-2018*.
- Alvarado, J., Lazo, R. y Arauz, S. (2 de mayo de 2021). Bukele usa a la nueva Asamblea para tomar control de la Sala de lo Constitucional y la Fiscalía. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202105/el_salvador/25451/Bukele-usa-a-la-nueva-Asamblea-para-tomar-control-de-la-Sala-de-lo-Constitucional-y-la-Fiscal%C3%ADa.htm

- Amaya Cóbar, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 71-82. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407215>
- Amaya, L. y Martínez, J. (2015). Escisión al interior de la pandilla Barrio 18 en El Salvador: Una mirada antropológica. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 149-178. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1987>
- Andrade, K. (2015). Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 103-148. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1986>.
- Andréu Fernández, A. (2017). *Víctima y desvictimización* [Tesis doctoral, Universidad Católica de Murcia, España]. <http://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/2677/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Anguera Argilaga, M. T. (1986). La investigación cualitativa. *Educación*, (10), 23-50. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.461>
- Aparicio, J. (2017). *El proceso de unificación, centralización y amalgamación de los cuerpos de Policía en América*. [Tesis doctoral no publicada]. Universidad Externado de Colombia.
- Archer, M. S. (1997). *Cultura y teoría social*. Ediciones Nueva Visión.
- Archer, M. S. (2000). *Being human: The problem of agency*. Cambridge University Press.
- Archer, M. S. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Universidad Alberto Hurtado.
- Archer, M. S. (2015). Introduction: Other Conceptions of Generative Mechanisms and Ours. En M. S. Archer (Ed.). *Generative mechanisms transforming the social order*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-13773-5>
- Arévalo, C. (14 de noviembre de 2019). No hay reducción en lesiones, robos, hurtos y extorsiones. *El Diario de Hoy*. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/no-hay-reduccion-en-lesiones-robos-hurtos-y-extorsiones/658831/2019/>

- Argueta, O. (2016). Transformaciones de las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras. En Fundación Heinrich Böll. *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*. Fundación Heinrich Böll. https://mx.boell.org/sites/default/files/reconceptualizacion_de_la_violencia_web-final.pdf
- Artiga-González, A. (2015). *El sistema político salvadoreño*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Asmann, P. y O'Reilly, E. (28 de enero de 2020). Balance de *InSight Crime* de los homicidios en 2019. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>
- Asmann, P. y Jones, K. (29 de enero de 2021). Balance de *InSight Crime* de los homicidios en 2020. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>
- Barahona, A. (2017). La vivienda social en El Salvador (1940-1980). *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (150), 65-90. <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i150.6168>
- Bayley, D. (2010). *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo*. Editorial Prometeo.
- Beltrán Luna, J. (29 de abril de 2018). Asesinato de líderes comunales: el precio de una iniciativa de seguridad. *La Prensa Gráfica*. <https://historico.elsalvador.com/historico/476116/asesinato-de-lideres-comunales-el-precio-de-una-iniciativa-de-seguridad.html>
- Bergman, M., y Flom, H. (2012). Determinantes de la confianza en la Policía: una comparación entre Argentina y México. *Perfiles latinoamericanos*, 20(40), 97-122. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000200004
- Bergmann, A. (2020). ¿El vaso medio lleno? El peligro y potencial de la violencia altamente organizada. *Revista de Estudios Sociales* 73: 31-44. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.03>
- Binder, A. (2011). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Editorial Astrea.

- Binder, A. (2012). El rompecabezas de la seguridad democrática. *Voces en el Fénix 15: Perros de la calle*. <https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2012/06/ILSED-Voces-fenix.pdf>
- Boissevain, J. (2003). Coaliciones. En F. Requena Santos [Ed.]. *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. 148-180. Centro de Investigaciones Sociales, Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Siglo XXI editores.
- Bradford, B. y Loader, I. (2017). Policía, delincuencia y orden: el caso de la parada y cacheo policial. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (4), 22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6194376>
- Brandariz García, J. A. (2016). El New Public Management y las políticas penales. *Nuevo Foro Penal*, 12(87), 181-219. <https://doi.org/10.17230/nfp.12.87.6>
- Brodeur, J. P. (2011). *Las caras de la Policía*. Editorial Prometeo.
- Brown, Z., Montero, E., Schmidt-Padilla, C. y Sviatschi, M. (December 2020). Market Structure and Extortion: Evidence from 50,000 Extortion Payments. *NBER Working Paper No. w28299*. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3759837>
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión, una perspectiva filosófica*. Editorial Sudamericana.
- Cano, I. (2003). *La Policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. <https://es.slideshare.net/JULIOJOSEMARINQUIROZ/la-polica-y-su-evaluacin-ignacio-cano>
- Cano, F. (2009). *La vida loca, pandillas juveniles en El Salvador*. Editorial Anthropos.
- Carcach, C. (2015). A spatio-temporal model of homicide in El Salvador. *Crime science*, 4(1), 1-7. <https://doi.org/10.1186/s40163-015-0033-6>
- Carrington, P. J. y Schulenberg, J. L. (2003). *Police discretion with young offenders*. Department of Justice Canada. [https://www.unicef.org/tdad/canadapolicediscretionyouthoffenders03\(1\).pdf](https://www.unicef.org/tdad/canadapolicediscretionyouthoffenders03(1).pdf)

- Coca Muñoz, C., y Thomas, M. (2017). Bienestar policial: Una mirada a la salud, a la seguridad ocupacional y a la prevención de los riesgos ocupacionales de los policías en El Salvador. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 7(2), 143-225. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i2.5465>
- Collins, R. (1996). *Cuatro tradiciones sociológicas*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGrawHill.
- Corcuff, P. (2012). Condiciones humanas de la sociología y pluralismo teórico en las ciencias sociales. *Bajo el Volcán*, 11(18).
<http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/bevol/article/view/1298>
- Córdova, R., Melara, A. y Armijo, E. (2016). *Prevención comunitaria del delito en El Salvador: capital social y eficacia colectiva*. Fundaungo.
<https://www.fundaungo.org.sv/products/prevencion-comunitaria-del-delito-en-el-salvador-capital-social-y-eficacia-colectiva-fundaungo-el-salvador/37>
- Córdova, R., Rodríguez, M. y Zechmeister, E. (2017). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas 2016/17*. Vanderbilt, LAPOP, Fundaungo. https://www.vanderbilt.edu/lapop/es/AB2016-17_El_Salvador_Country_Report_V9_W_07.18.18.pdf
- Costa G. (1999). *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. UCA Editores.
- Cruz, J. M., Aguilar, J. y Vorobyeva, Y. (2017). *Legitimidad y confianza pública de la Policía en El Salvador*. The Kimberly Green Latin American and Caribbean Center e Instituto Universitario de Opinión Pública.
<http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Legitimidad-y-confianza.pdf>
- Cruz, J. M., Rosen, J., Amaya, L. E. y Vorobyeva, Y. (2017). *La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. Florida International University y Fundación Nacional para el Desarrollo.
https://lacc.fiu.edu/research/la-nueva-cara-de-las-pandillas_reporte-final_esp.pdf

- Cruz, J. M. (2019). The Politics of Negotiating with Gangs. The Case of El Salvador. *Bulletin of Latin American Research*, 38(5), 547-562.
<https://doi.org/10.1111/blar.12847>
- Cruz, J. M. (24 de mayo 2021). Los enemigos internos de la patria. *El Faro*.
<https://elfaro.net/es/202105/columnas/25500/Los-enemigos-internos-de-la-patria.htm-Los-enemigos-internos>
- Dadds, V., y Scheide, T. (2000). *Police performance and activity measurement*. Australian Institute of Criminology.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.552.464&rep=rep1&type=pdf>
- Dalby, C. y Carranza, C. (22 de enero de 2019). Balance de *Insight Crime* sobre los homicidios en 2018. *Insight Crime*.
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/#:~:text=El%20mandato%20de%20Enrique%20Pe%C3%B1a,Sistema%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%C3%ABlica.>
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen L. y Karlsson, J. (2016). *Explicando la sociedad. El realismo crítico en las ciencias sociales*. UCA Editores.
- Decreto Legislativo N° 894. (1996). [Asamblea Legislativa]. *Ley de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro*. Diario Oficial 238, Tomo 333. 21 de noviembre de 1996.
- Decreto Legislativo N° 653. (2001). [Asamblea Legislativa]. *Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. Diario Oficial 240, Tomo 353. 19 de diciembre de 2001.
- Díez Ripollés, J. L. (2007). La política criminal en la encrucijada. *Estudios y debates en Derecho Penal*, (3). Editorial BdeF.
- Dirección General de Centros Penales. (2018). *Resolución de información UAIP/OIR/0179/2018*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, El Salvador.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2018). *Informe de resultados. Encuesta de victimización y percepción de inseguridad / Encuesta de cultura de paz. En el marco del Plan El Salvador Seguro*. Infosegura. Gobierno de El Salvador. <https://infosegura.org/2019/04/10/encuesta-de-victimizacion-y-percepcion-de-inseguridad-encuesta-de-cultura-de-paz/>

- Dirección General de Estadística y Censos. (2019). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Gobierno de El Salvador.
<http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>
- Donati, P. (2015). Social Mechanisms and Their Feedbacks: Mechanical vs Relational Emergence of New Social Formations. En M. S. Archer (Ed.). *Generative mechanisms transforming the social order*. Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-13773-5>
- Dubber, M. D. (2005). *The police power: Patriarchy and the foundations of American government*. Columbia University Press.
- Durkheim, E. (2012). *El suicidio*. [Archivo en PDF]. <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Durkheim-%C3%89mile-El-Suicidio.pdf>
- Echazarra, A. (2014). La delincuencia en los barrios, percepciones y reacciones. *Colección estudios sociales* (37). Obra social La Caixa.
http://publicacionestecnicas.com/lacaixa/37_es/pdf/print.pdf
- Ekström, M. y Danermark, B. (1991). The study of power mechanisms—An interactive and generative approach to a case study of Swedish urban renewal. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 8(3), 153-170.
<https://doi.org/10.1080/02815739108730269>
- Enríquez Rosas, R. (2000). Redes sociales y pobreza: mitos y realidades. *Revista de Estudios de Género. La Ventana*, 1(11), 36-72.
<https://www.redalyc.org/pdf/884/88412392004.pdf>
- Escobar, T. (16 de agosto de 2018). *Medidas extraordinarias de seguridad serán permanentes en centros penitenciarios*. Asamblea Legislativa.
<https://www.asamblea.gob.sv/node/7634>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ministerio de Economía y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010a). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social, vol. 1*.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ministerio de Economía y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010b). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social, vol. 2*.

- Famega, C. (2003). *Discretion or direction? An analysis of patrol officer downtime* [PhD. Dissertation, University of Cincinnati].
http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=ucin1057691086
- Famega, C. N. (2005). Variation in officer downtime: A review of the research. *Policing: An International Journal*, 28(3), 388-414.
<https://doi.org/10.1108/13639510510614528>
- Fondevila, G. (2009). Nuestra policía ideal. *El cotidiano*, (153), 51-56.
<https://www.redalyc.org/pdf/325/32515307.pdf>
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista mexicana de sociología*, 50(3), 3-20. <https://doi.org/10.2307/3540551>
- Frühling, H. (1999). La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja. *Perspectivas*, 3(1), 63-90.
<http://www.dii.uchile.cl/~Revista/ArticulosVol3-N1/03-H%20Fruhling.pdf>
- Fuentes, E. (2015). Legislación antipandillas y planes mano dura: ¿un espectáculo punitivo de un derecho penal del enemigo? En O. Meléndez y A. Bergmann (Compiladores). *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*. Secretaría de Cultura de la Presidencia.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. (2016). *Informe: Retos del desarrollo comunitario en contextos violentos*.
<https://www.fespad.org.sv/informe-retos-del-desarrollo-comunitario-en-contextos-violentos/>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2016). *Extorsiones a la micro y pequeña empresa de El Salvador* (Proyecto soluciones).
<http://fusades.org/publicaciones/extorsiones-a-la-micro-y-pequena-empresa-en-el-salvador>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2019). *Evaluación de la seguridad pública 2014-2019* (Análisis político).
http://fusades.org/publicaciones/AP_seguridad_publica.pdf
- García, V. y Rojas, E. (2020). La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social. *Revista de Estudios Sociales* 73: 96-108.
<https://doi.org/10.7440/res73.2020.08>

- Garland, D. (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.
- Gayraud, J. F. (2007). *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*. Urano – Tendencias.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad*. Amorrortu.
- Gómez, H. C. (Comp.). (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la seguridad humana*. Universidad de Antioquia.
- Gómez Hecht, J. R. (2013). El crimen organizado en las cárceles: Las extorsiones desde los centros penales en El Salvador (2008-2009). *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(3), 131-171. <http://dx.doi.org/10.5377/rpsp.v3i1.1333>
- Gómez Hecht, J. R. (2017). Control y supervisión de la Policía Nacional Civil: Estudio institucional de la Inspectoría General de Seguridad Pública. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(7), 173-236. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4311>
- Guillén Lasierra, F. (2016). *Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. JM Bosch.
- Hazen, J. (2010). Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados. *Revista Internacional de la Cruz Roja. Selección de artículos 2010*. [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/hazen_final\[1\].pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/hazen_final[1].pdf)
- Hedström, P. y Ylikoski, P. (2010). Causal mechanisms in the social sciences. *Annual review of sociology*, 36, 49-67. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102632>
- Henríquez, A. R., Alvarado, D., y Arévalo, G. (2008). La participación de las mujeres en las Directivas Comunes de El Salvador. *Revista CIS*, 8(12), 63-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6538270>
- Herbert, S. K. (1997). *Policing space: Territoriality and the Los Angeles police department*. University of Minnesota Press.

- Herbert, S. K. (2006). *Citizens, cops, and power: Recognizing the limits of community*. University of Chicago Press.
- Hernández-Anzora, M. (2016). *Las maras después de la tregua: discusión sobre su impacto político. Perspectivas (15)*. Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12977.pdf>
- Hernández-Anzora, M., y Murcia, W. (2016). Análisis sobre los cuerpos de agentes municipales y su rol en la seguridad pública. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(6), 83-126. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v6i1.2699>
- Hough, M., Jackson, J., y Bradford, B. (2013). ¿De qué depende la legitimidad de la Policía? Resultados de una investigación Europea. *InDret*, Revista para el análisis del Derecho (4). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4480828>
- Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social. (2016). *El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)*.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (2019). Condiciones laborales de la Policía Nacional Civil enero-mayo 2019. http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/19-11-20_InformeCondLab_Obs-DEF.pdf
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (2019). La población salvadoreña evalúa la situación general del país a finales del año 2019. *Boletín de prensa*. Año XXXIV, N° 1. <https://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BOLEVAL2019.pdf>
- International Crisis Group*. (2017). Política y violencia perpetua en El Salvador. *Latin America & Caribbean, Report N° 64*. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/64-el-salvadors-politics-perpetual-violence#:~:text=Para%20aliviar%20la%20crisis%20cr%C3%B3nica,econ%C3%B3micas%20a%20la%20violencia%20criminal>.
- Jaitman, L. (Ed.). (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17030/los-costos-del-crimen-y-la-violencia-en-el-bienestar-en-america-latina-y-el>

Jobard, F. (2011). *Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos*. Prometeo Libros.

Katz, C. M., Hedberg, E. C. y Amaya, L. E. (2016). Gang Truce for Violence Prevention, El Salvador. *Bulletin of the World Health Organization*, 94(9): 660–666.
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5034635/pdf/BLT.15.166314.pdf>

Kelling, G. L., Pate, A., Ferrara, A., Utne, M., y Brown, C. E. (1981). *The Newark foot patrol experiment*. Police Foundation.
<https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/144273499-The-Newark-Foot-Patrol-Experiment.pdf>

Latour, B. (1984). The Powers of Association. *The Sociological Review*, 32(1_suppl), 264–280. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00115.x>

Layder, D. (1985). Power, Structure and Agency. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 15(2), 131-149.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.1985.tb00048.x>

Lomnitz, L. (1973). Supervivencia en una barriada en la Ciudad de México. *Demografía y economía*, 7(1), 58-85. <https://www.jstor.org/stable/40601989>

López Nuila, C. R. (2014). *Seguridad pública y delincuencia*. Universidad Tecnológica de El Salvador.

López Ramírez, A. R. (2017). Patrullaje policial a pie en zonas con alta presencia de pandillas. Valoraciones para la educación policial. *Revista Policía y Seguridad Pública* 7(1), 271-320. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v7i1.4313>

López Ramírez, A. R. (2019a). Las pandillas como actores de poder en el Triángulo Norte de Centroamérica. En J. P. Pérez (Ed.). *A golpes de presente, a gritos de futuro. Jóvenes, trabajo y violencia en América Latina*. IDRC-CRDI/Flacso.

López Ramírez, A. R. (2019b). *Percepción ciudadana sobre el trabajo de prevención de la Policía Nacional Civil de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Academia Nacional de Seguridad Pública.

- López Ramírez, A. R. (2021). ¿Cómo clasificar las actividades policiales y evaluar la orientación práctica de la Policía?. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 13(2), 24-38. <https://doi.org/10.22335/rlct.v13i2.1340>
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI.
- Luna, A. (2016). Informe proyectivo sobre las pandillas en El Salvador y las perspectivas de su expansión territorial. *Revista Policía y Seguridad Pública* 5(2), 415-445. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i2.2335>.
- Maccarini, A. (2015). Turbulence and Relational Conjunctures: The Emergence of Morphogenic Environments. En M. S. Archer (Ed.). *Generative mechanisms transforming the social order*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-13773-5>
- Manning, P. K. (1992). Information technologies and the police. *Crime and justice*, 15, 349-398. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/449197>
- Manning, P. K. (2011). *Contingencias policiales*. Editorial Prometeo.
- Marsden, P. (2005). The Sociology of James S. Coleman. *Annual Review of Sociology*, 31, 1-24. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122209>
- Martínez, C. y Sanz, J. L. (31 de octubre de 2011). Todas las muertes del Cranky. *El Faro*. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201110/cronicas/5645/Todas-las-muertes-del-Cranky.htm>
- Martínez, C., Martínez, O. y Lemus, E. (31 de marzo de 2020). Pandillas amenazan a quien incumpla la cuarentena. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24211/Pandillas-amenazan-a-quien-incumpla-la-cuarentena.htm
- Martínez C., Martínez O., Arauz, S. y Lemus, E. (3 de septiembre de 2020). Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. *El Faro*. https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm
- Martínez d'Aubuisson, J. J. (2013). *Ver, oír y callar. En las profundidades de una pandilla salvadoreña*. Editorial Aura.

- Martínez, O., Lemus, E., Martínez, C. y Sontang, D. (20 de noviembre de 2016). La mafia de pobres que desangra El Salvador. *El Faro*. <https://elfaro.net/es/201611/salanegra/19580/La-mafia-de-pobres-que-desangra-El-Salvador.htm>
- Martínez Ortega, E. (2016). *Barrios. Una mirada desde la ciudad profunda*. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
- Martínez Ventura, J. (2002). *La Policía en el Estado de derecho latinoamericano: estudio sobre El Salvador*. Fundación Friederich Ebert.
- Martínez Ventura, J. (2010). *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08184.pdf>.
- Matthews, R. A. (2015). *Criminología realista*. Ediciones Didot.
- Mead, G. H. (1972). *Espíritu, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductismo social*. Paidós.
- Medina Ariza, J. (2013). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Editorial BdeF.
- Mesa de Sociedad Civil Contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador. (2016). *Desplazamiento interno por violencia y crimen organizado en El Salvador. Informe 2016*. <http://centroamerica.cristosal.org/wp-content/uploads/2018/05/Desplazamiento-interno-por-violencia-Informe-2016.pdf>
- Mijango, R. (2013). *Tregua entre pandillas y/o proceso de paz en El Salvador*.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2007). *Plan de emergencia sanitario local San Salvador* (Plan de trabajo). Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Molina Batlle, C. (2015). Financiamiento de la seguridad pública en El Salvador. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 31-74. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1984>

- Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la Policía. Sociología de la fuerza pública*. Editorial Prometeo.
- Montbrun, A. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de “poder”. *Polis. Revista Latinoamericana*, (25). <https://journals.openedition.org/polis/581>
- Moodie, E. y Martínez, J. J. (2015). En las llamas de la paz. La quema de un bus y los significados de la violencia. En Meléndez, O. y Bergmann, A. (Compiladores). *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*. Secretaría de Cultura de la Presidencia.
- Mora, J. F. (1965). *Diccionario de Filosofía. Tomo 2: E-J*. Editorial Sudamericana.
- Mutton, D. (2010). El estrés y la toma de decisiones en los jefes y los líderes policiales. En M. Mitchell y J. Casey (Eds.). *Conducción y administración policiales*. Editorial Prometeo.
- Neocleous, M. (2010). *La fabricación del orden social: una teoría crítica sobre el poder de la Policía*. Prometeo Libros.
- Orozco, C. M., Llanos, R. A., y García, O. S. (2003). *Redes sociales: infancia, familia y comunidad*. Universidad del Norte.
- Ovallos, M. E. (2015). Las políticas de seguridad y la Policía Nacional Civil en El Salvador. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (7), 63-84. <http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=5163039>
- Peñate Guerra, M. I., Mendoza de Escobar, K., Quintanilla Deras, J. A. y Alvarado Zepeda, C. A. (2016). Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador, 2014. *Documentos ocasionales 2016-01*. Banco Central de Reserva de El Salvador. <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/494397239.pdf>
- Pérez Sáinz, J. P. (Ed.). (2015). *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. UKAID/IDRC-CRDI/Flacso.
- Pérez Sáinz, J. P. (Ed.). (2018). *Vidas sitiadas. Jóvenes, exclusión laboral y violencia urbana en Centroamérica*. IDRC-CRDI/Flacso.
- Policía Nacional Civil. (2010). *Manual de Formación de Policía Comunitaria de El Salvador*.

Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública y Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2015). *Seminario-taller internacional sobre experiencias locales y lecciones aprendidas en la implementación de modelos de Policía orientados a la comunidad*.

Policía Nacional Civil. (3 de marzo de 2018). *Analizador estadístico: Policía Nacional Civil*.
<https://estadistica.pnc.gob.sv:8443/pentaho/Login;jsessionid=7FFE062E32A976CF58889D22B7EB1D5A>

Policía Nacional Civil. (2020). *Resolución de Información PNC-UAIP-173-2020*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, El Salvador.

Policía Nacional Civil. (s.f.). *Modelo de policía comunitaria en El Salvador* [página web].
http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/polici_a_comunitaria (21.08.2020)

Porpora, D. (2015). Why Don't Things Change? The Matter of Morphostasis. En Archer, M. S. (Ed.). *Generative mechanisms transforming the social order*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-13773-5>

Presidencia de la República de El Salvador. (1 de junio de 2020a). *Presidente Nayib Bukele cierra su primer año con menos homicidios en la historia del país*. Gobierno de El Salvador. <https://www.presidencia.gob.sv/presidente-nayib-bukele-cierra-su-primer-ano-con-menos-homicidios-en-la-historia-del-pais/>

Presidencia de la República de El Salvador. (24 de septiembre de 2020b). *La Policía logra la captura de más de 6,000 pandilleros en lo que va de 2020, como resultado del Plan Control Territorial*. Gobierno de El Salvador.
<https://www.presidencia.gob.sv/la-policia-logra-la-captura-de-mas-de-6000-pandilleros-en-lo-que-va-de-2020-como-resultado-del-plan-control-territorial/>

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (2019). *Informe especial de la señora procuradora para la defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, sobre las ejecuciones extralegales atribuidas a la Policía Nacional Civil, en El Salvador, período 2014-2018. Caracterización de casos de violación al derecho a la vida y patrones de actuación extralegal*.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*.
https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-america-central-2009-2010.html
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad con rostro humano*.
https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (21 de agosto de 2020). *La seguridad ciudadana en El Salvador*. Infosegura.
<https://infosegura.org/seccion/el-salvador/>
- Reiner, R. (2012). *La política de la Policía*. Editorial Prometeo.
- Requena Santos, F. (Ed.). (2003). *Análisis de redes sociales*. Orígenes, teorías y aplicaciones. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- Reyna, V. (22 de julio de 2021). La apuesta de Bukele por los militares es más de lo mismo. *El Faro*. <https://elfaro.net/es/202107/columnas/25618/La-apuesta-de-Bukele-por-los-militares-es-m%C3%A1s-de-lo-mismo.htm>
- Sabillón, J., Aragón, A. y López, I. (2018). Medición multidimensional de la precariedad laboral en Centroamérica. *Revista de Ciencias Sociales*, (162), 117-129. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/36586>
- Sala de lo Constitucional. (2018). *Habeas Corpus 133-2018*. San Salvador, El Salvador. Corte Suprema de Justicia.
- Salguero, J. (2016). ¿Extorsión o apalancamiento operativo? Aproximación a la economía pandilleril en El Salvador. *Perspectivas*. N° 13. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12975.pdf>.
- Savenije, W. (2014). Políticas de seguridad en El Salvador. *Cuestiones de Sociología*. (10).
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a09>
- Schütz, A. (1974). *El problema de la realidad social*. Amorrortu.

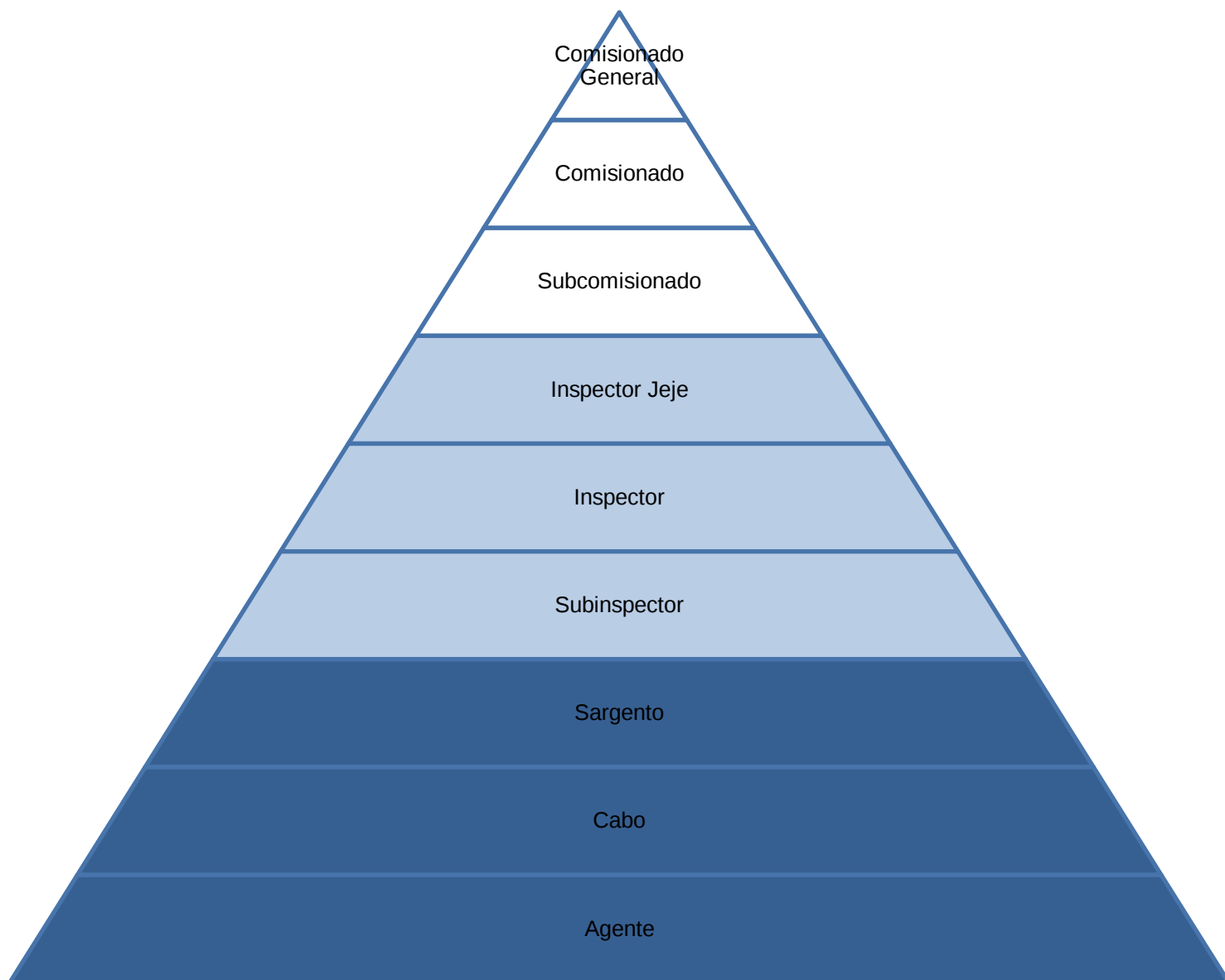
- Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. (2018). *Plan 10, medidas priorizadas y apuestas institucionales complementarias*. Gobierno de El Salvador.
- Servicio Social Pasionista. (2019). *Informe de violaciones a derechos humanos 2018*. Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya.
https://www.academia.edu/39551972/Informe_de_violaciones_a_derechos_humanos_2018_SSPAS
- Silva da Sousa, R. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista mexicana de sociología*, 66(1), 141-192. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000100005
- Sullivan, J. P. (2003). Bandas, *hooligans* y anarquistas: la vanguardia de la guerra en red en las calles. En J. Arquilla y D. Ronfeldt (Eds.) *Guerra y guerra en red*. Alianza Editorial.
- Sung, H. E. (2006). Police effectiveness and democracy: shape and direction of the relationship. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. <https://doi.org/10.1108/13639510610667709>
- Torrente Robles, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de Policía*. Centros de Investigaciones Sociológicas y Edicions Universitat Barcelona.
- Travis, J. (1997). Measuring what matters. Part two: Developing measures of what the police do. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice. *Research in action*.
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/167255.pdf>
- Tribunal Primero de Sentencia. (2016). *Sentencia N°75-3-2016*. San Salvador, El Salvador. Corte Suprema de Justicia.
- Tudela, P. (2012). La evaluación del desempeño de la Policía explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile. *Criminalidad*, 54(1), 379-404.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3992212>

- Tyler, T. R. (2004). Enhancing police legitimacy. *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1), 84-99. <https://doi.org/10.1177/0002716203262627>
- Tyler, T. R. y Fagan, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities. *Ohio St. J. Crim. L.*, 6, 231. https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/73064/OSJCL_V6N1_231.pdf?sequence=1
- Unidad de Monitoreo y Análisis. (2015a). Análisis de las leyes internas de las pandillas en El Salvador. Reglas, normas y disposiciones generales de las pandillas (Informe, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador).
- Unidad de Monitoreo y Análisis. (2015b). Taller de actualización. Insumos básicos para inteligencia antipandillas [Presentación de Power Point]. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.
- Valasik, M. y Tita, G. (2018). Gangs and Space. En G. Bruinsma y S. Johnson (Eds.). *The Oxford Handbook of Environmental Criminology*. Oxford University Press. Doi:10.1093/oxfordhb/9780190279707.013.25
- Valencia, R. (10 de diciembre de 2017). La Policía Nacional Civil está menguando. *El Faro*. <https://elfaro.net/es/201712/salanegra/21247/La-Polic%C3%ADa-Nacional-Civil-est%C3%A1-menguando.htm>
- Valencia, R. (2018). *Carta desde Zacatraz*. Libros del K.O.
- Van der Borgh, C. y Savenije, W. (2019). The Politics of Violence Reduction: Making and Unmaking the Salvadorean Gang Truce. *Journal of Latin American Studies*, 51(4), 905-928. Cambridge University Press. doi:10.1017/S0022216X19000890
- Vasilachis De Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.
- Villalobos, J. (2001). *De la tortura a la protección ciudadana*. Instituto para un Nuevo El Salvador.
- Walter, K. (2018). *La muerte violenta como realidad cotidiana. El Salvador, 1912-2016*. AccésArte. <http://plataformadecultura.com/web/2018/10/02/la-muerte-violenta-como-realidad-cotidiana-el-salvador-1912-2016/>

- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (1968). Dilemmas of Police Administration. *Public Administration Review*, 28(5), 407-417. doi:10.2307/973756
- Zechmeister, E. y Noam L. (Eds.). (2019). *El pulso de la democracia*. Barómetro de las Américas. Proyecto de Opinión Pública de América Latina.
https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf
- Zetino, M., Brioso, L. y Montoya, M. (2015). Dinámicas de violencia en los territorios salvadoreños. En J. P. Pérez Sáinz (Ed.). *Exclusión social y violencias en territorios urbanos centroamericanos*. UKAID/IDRC-CRDI/Flacso.
- Zoethout, M. A. (2015). Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 5(1), 179-246.
<https://doi.org/10.5377/rpsp.v5i1.1989>

Anexos

Anexo 1: Escalas policiales y su posición jerárquica



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Cantidad de policías en cada una de las escalas jerárquicas

Grado policial	Cantidad
Comisionado general	0
Comisionado	58
Subcomisionado	98
Inspector jefe	166
Inspector	163
Subinspector	471
Sargento	1120
Cabo	1857
Agente	19332
Total	23265

Fuente: Tomado del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas (Idhuca, 2019, p. 19).

Anexo 3: Detalle de las entrevistas realizadas

Código de entrevista	Fecha	Cantidad
Policías de seguridad pública asignados a los casos de estudio		
Sargento Colonia B	26/11/2018	10
Policía 1 Colonia B	4/12/2018	
Policía 2 Colonia B	4/12/2018	
Cabo Colonia B	4/12/2018	
Policía 4 Colonia B	4/12/2018	
Policía 5 Colonia B	28/10/2019	
Policía 6 Colonia B	4/11/2019	
Policía 7 Colonia B	23/10/2019	
Policía 8 Colonia B	23/10/2019	
Policía 9 Colonia B	23/10/2019	
Sargento jefe de puesto Colonia A	27/11/2018	10
Policía SAID 1 Colonia A	30/11/2018	
Policía SAID 2 Colonia A	30/11/2018	
Policía SAID 3 Colonia A	1/12/2018	
Policía SAID 4 Colonia A	1/12/2018	
Policía prevención Colonia A	27/12/2018	
Policía GCAC 1 Colonia A	27/12/2018	
Policía GCAC 2 Colonia A	8/2/2019	
Policía GCAC 3 Colonia A	18/12/2019	
Policía GCAC 4 Colonia A	8/1/2020	
Policías de otras áreas policiales no asentadas territorialmente		
Policía control interno	15/1/2019	4
Policía inteligencia 1	8/2/2019	
Policía inteligencia 2	20/2/2019	
Policía STO	11/2/2019	
Áreas de Gobierno vinculadas		
Jefatura Prepaz Ministerio de Justicia	28/1/2019	4
Jefaturas IGSP	4/2/2019	
Jefatura Alcaldía San Salvador	4/6/2019	
Jefaturas FGR	18/10/2019	
Comunidades y otras organizaciones de la sociedad civil		
Jefatura organización derechos humanos	4/12/2018	6
Líder junta directiva Colonia A	31/5/2019	
Líder junta directiva y comité de jóvenes Colonia A	8/11/2019	
Directivo Adesco y asociación juvenil Colonia B	20/1/2020	
Líder externo a directiva Colonia A	12/2/2020	
Líder externo a directiva Colonia B	9/3/2020	
Expandilleros vinculados a la organización y estructuras asentadas en los casos de estudio		
Expandilleros 1	24/1/2020	2
Expandilleros 2	6/2/2020	
Total		36

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4: Periodos de la recolección de datos

Periodos de recolección	Cantidad de entrevistas
Primer periodo: noviembre de 2018 a febrero de 2019	19
Entrevistas eventuales: mayo y junio de 2019	2
Segundo periodo: octubre de 2019 a marzo de 2020	14
Total	36

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5: Citas seleccionadas por cada entrevista en la fase de procesamiento de datos

Entrevista	Cantidad de citas
Sargento Colonia B	45
Policía 1 Colonia B	80
Policía 2 Colonia B	41
Cabo Colonia B	51
Policía 4 Colonia B	41
Policía 5 Colonia B	74
Policía 6 Colonia B	55
Policía 7 Colonia B	16
Policía 8 Colonia B	11
Policía 9 Colonia B	4
Sargento jefe de puesto Colonia A	67
Policía SAID 1 Colonia A	80
Policía SAID 2 Colonia A	64
Policía SAID 3 Colonia A	89
Policía SAID 4 Colonia A	64
Policía GCAC 1 Colonia A	50
Policía GCAC 2 Colonia A	87
Policía GCAC 3 Colonia A	28
Policía GCAC 4 Colonia A	65
Policía prevención Colonia A	50
Policía control interno	37
Policía inteligencia 1	59
Policía inteligencia 2	70
Policía STO	52
Jefatura Prepaz Ministerio de Justicia	46
Jefaturas IGSP	38
Jefatura Alcaldía San Salvador	40
Jefaturas FGR	44
Jefatura organización derechos humanos	40
Líderes junta directiva Colonia A	53
Líder junta directiva y comité de jóvenes Colonia A	114
Directivo Adesco y asociación juvenil Colonia B	122
Líder externo a directiva Colonia A	75
Líder externo a Adesco Colonia B	29
Expandilleros 1	106
Expandilleros 2	51
Total	2038

Fuente: Informe producido por Atlas.ti versión 8.4.24.0

Anexo 6: Códigos prefijados para el análisis de la Policía

Nº	Códigos prefijados para Policía	Frecuencia/ fundamentación
1	Po_ poder influencia	57
2	Po_buro y antiburo	2
3	Po_codición pol ri-sos	55
4	Po_comport acerca	0
5	Po_comport control	0
6	Po_cotidianidad trabajo	34
7	Po_cul autori	65
8	Po_cul ley	43
9	Po_cul pol-com	130
10	Po_desviaciones	89
11	Po_discre selecc	32
12	Po_encuadramientos	53
13	Po_gestión operativa	53
14	Po_gobernanaza con Co	41
15	Po_hojas de patrullaje	17
16	Po_intere-corpo	27
17	Po_intere-materia	41
18	Po_intere-prof	23
19	Po_misión pol per	102
20	Po_mitos paradojos	15
21	Po_perfil personal	11
22	Po_perfil profesional	25
23	Po_poder sesgo	27
24	Po_poder uso fuerza	110
25	Po_pre-pro	73
26	Po_pre-reac	13
27	Po_prioridades orga_instru	80
28	Po_recur dispon	28
29	Po_rel inteligencia	23
30	Po_rel investigaciones	43
31	Po_relaciones estamentos	22
32	Po_repre-pro	116
33	Po_repre-reac	65
34	Po_territorialización	150
35	Po_visión com	160
36	Po_visión pandi	211

Fuente: Informe producido por Atlas.ti versión 8.4.24.0

Anexo 7: Códigos prefijados para el análisis de las comunidades

Nº	Códigos prefijados para comunidades	Frecuencia/ fundamentación
1	Co_autoimagen de JD	35
2	Co_autonomía	11
3	Co_client e instru	13
4	Co_colaboración policía	9
5	Co_convocatoria y movilización	17
6	Co_gobernanza pandillas	44
7	Co_gobernanza población	20
8	Co_gobernanza policía	18
9	Co_historia de la org co	18
10	Co_intereses de c/u	20
11	Co_legitimidad directiva	23
12	Co_legitimidad policía	51
13	Co_liderazgo	22
14	Co_miedo al delito	9
15	Co_misión percibida JD	30
16	Co_perfil de la comunidad	47
17	Co_perfil personal	3
18	Co_poder influencia	44
19	Co_poder sesgo	13
20	Co_recursos que administran	11
21	Co_redes de funcionamiento	13
22	Co_riesgo de ser JD	25
23	Co_sentido comunidad	28
24	Co_versatilidad	28
25	Co_visión de la pandilla	61
26	Co_visión de la policía	76

Fuente: Informe producido por Atlas.ti versión 8.4.24.0

Anexo 8: Códigos prefijados para el análisis de la pandilla

Nº	Códigos prefijados para pandilla	Frecuencia/ fundamentación
1	Pa_autoimagen	27
2	Pa_control del espacio	3
3	Pa_control econ	1
4	Pa_direccionamientos	0
5	Pa_gober poblacion	9
6	Pa_inte personales	33
7	Pa_jerar mando roles	12
8	Pa_legitimidad asumida	10
9	Pa_membresía	1
10	Pa_mision percibida	7
11	Pa_normas int y pobl	10
12	Pa_otros act delic	1
13	Pa_percepción enemigo	10
14	Pa_Perfil de pandillero	2
15	Pa_poder influenci	26
16	Pa_poder sesgos	9
17	Pa_poder uso de la fuerza	9
18	Pa_pres y caract de estruct	9
19	Pa_recursos mat y finan	2
20	Pa_redes comple com	12
21	Pa_relaciones policía	48
22	Pa_territorialidad pan	1
23	Pa_vict secund	1
24	Pa_violencia económica	1
25	Pa_violencia social	2
26	Pa_visión comunidad	35
27	Pa_visión policía	1

Fuente: Informe producido por Atlas.ti versión 8.4.24.0