

LA POLÍTICA DE JUSTICIA,
SEGURIDAD CIUDADANA
Y CONVIVENCIA
EN PERSPECTIVA:

Un análisis crítico
sobre las causas generadoras de la violencia
e inseguridad en El Salvador

Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa

LA POLÍTICA DE JUSTICIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA EN PERSPECTIVA: UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LAS CAUSAS GENERADORAS DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN EL SALVADOR.

Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa.

RESUMEN

El presente artículo presenta de manera breve y concisa, un estudio sobre las causas más determinantes en la generación de violencia y criminalidad en El Salvador, partiendo de una aproximación latinoamericana en primera instancia, luego se elabora un análisis a nivel sub regional y finalmente, se estudia el fenómeno a nivel Estatal. El método que se ha utilizado permite hacer una revisión de los datos más ilustrativos del panorama salvadoreño durante las últimas dos administraciones (2009 – 2014) y (2014 hasta el presente), una delimitación temporal que se debe única y exclusivamente a su visión y plataforma política común, es decir, por tratarse de gobiernos de corte progresista y que en la actualidad han ejercido el poder político institucional.

En ese sentido, se describen con bastante detenimiento los factores socio económicos, político institucionales y las variables jurídicas que inciden en las manifestaciones de la delincuencia, así como los aspectos más característicos de la Política de Seguridad Ciudadana que busca combatirla, todo con el propósito de encontrar en ella factores que puedan ser susceptibles de ser mejoradas, particularmente en un contexto signado por el galopante incremento de homicidios en El Salvador.

PALABRAS CLAVES: Política de Seguridad Ciudadana – Violencia – Inseguridad – Criminalidad – Plan El Salvador Seguro – Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.

JUSTICE POLICY, PUBLIC SAFETY AND COEXISTENCE IN PERSPECTIVE: A CRITICAL ANALYSIS ON GENERATING CAUSES OF VIOLENCE AND INSECURITY IN EL SALVADOR.

Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa.

Abstract

In a brief and concise way, this article presents a study of the most determinants in the generation of violence and crime in El Salvador from a Latin American approach in the first instance, then an analysis at the sub regional level is developed and eventually the phenomenon is studied at the State level. The method used allows a review of the most illustrative data of the Salvadoran landscape during the last two administrations (2009 - 2014) and (2014 to present), a temporal delimitation is due solely to their vision and common political platform, i.e, because it's about progressive governments court and that currently have exercised the institutional political power. In that sense, the socio-economic, institutional political factors are described in some detail and legal variables affecting the manifestations of crime and the most characteristic aspects of Citizen Security Policy that seeks to combat it, all with the aim of finding factors that may be susceptible to improvement, particularly in a context marked by the rampant increase in homicides in El Salvador.

KEYWORDS: Security Citizen Policy - Violence - Insecurity - Criminality - Insurance El Salvador Plan - National Strategy for Violence Prevention.

LA POLÍTICA DE JUSTICIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA EN PERSPECTIVA: un análisis crítico sobre las causas generadoras de la violencia e inseguridad en El Salvador

Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa¹

Introducción.

Este artículo ha sido pensado y elaborado de manera simultánea al proyecto de investigación denominado *“El impacto de la seguridad ciudadana en la gobernabilidad democrática en El Salvador”*, el cual es conducido por el autor del presente estudio en su calidad de investigador principal con la colaboración inestimable de la Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, así como el apoyo del Centro de Investigaciones Científicas (CIC-UES). Precisamente, como parte de la primera fase del proyecto mencionado, se presentó ante el 55 Congreso Internacional de Americanistas (ICA) *Conflicto, paz y reconstrucción de identidades en las Américas* el tema denominado *“El diseño, la implementación y la evaluación de la política de seguridad ciudadana; desde una perspectiva crítica y dialogada”*, correspondiente al simposio denominado

1 Licenciado en Ciencias Jurídicas y Maestro en Ciencias Políticas, durante los años recientes a la publicación de este artículo se desempeñó como Coordinador de la Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador. Actualmente es Profesor Universitario en las Cátedras de Ciencia Política y Teoría del Estado.

“*Jóvenes al margen del orden social*”², un espacio en el que catedráticos y profesionales del derecho de la Universidad de El Salvador disertaron y analizaron el problema que ahora es sistematizado.

Para esta ocasión, es necesario aclarar que este trabajo tiene como objetivo principal aproximarse de forma preliminar, a los factores causales más determinantes del fenómeno de la violencia en El Salvador. Se considera que a partir de ese propósito, se puede comprender de una manera mucho más amplia la formulación de la política en materia de seguridad pública y ciudadana, así como sus diversos planes, programas, estrategias y proyectos.

Dado que se trata de un fenómeno en constante evolución, debe advertirse con responsabilidad que el contexto nacional e internacional en el cual se diseñó la política de justicia, seguridad pública y convivencia, ha ido cambiando con mucha rapidez, razón por la cual se recomienda al lector distinguir entre aquellos datos y tendencias que dieron origen a las políticas estatales en esta materia, respecto a todas las cifras y nuevos hechos que en la actualidad caracterizan el escenario de violencia e inseguridad ciudadana en el país.

Teniendo presente los propósitos de este artículo, corresponderá a otros trabajos de investigación el determinar cuáles han sido los niveles de éxito o fracaso en la fase de implementación de la política de seguridad ciudadana y convivencia. Como ya se ha anticipado, este será el objetivo que se ha propuesto el equipo de investigación coordinado por el autor de este estudio, cuya duración y complejidad exceden el marco de análisis del presente trabajo, puesto que éste se enfoca primordialmente en las causas generadoras de violencia e inseguridad³, en relación al diseño de la política en esta materia.

2 Luis Eduardo Ayala, et. al. “Estudio sobre la formulación e implementación de la política de seguridad ciudadana en El Salvador: Avances, retrocesos y desafíos” (Conferencia dictada en la Universidad Francisco Gavidia, 16 de julio de 2015).

3 Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica al Derecho Penal: Introducción a la sociología jurídico-penal* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004) 131 – 132. Si bien el debate sobre criminalidad y violencia es tan amplio como lo es el Derecho Penal mismo así como la criminología, para efectos de contar con un concepto operativo, se comparte la postura de la sociología del conflicto presente en George D. Vold, en el sentido de comprender al crimen como parte de un proceso en conflicto, en el que el Derecho y la pena representan los otros componentes y

I. La problemática: situación de violencia en El Salvador en el contexto de la formulación de la Política de Seguridad Ciudadana.

Partiendo de un marco de análisis regional mucho más amplio que el caso salvadoreño, se puede afirmar que la inseguridad ciudadana constituye una de las principales preocupaciones de los habitantes de América Latina, tal como lo señala el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe sobre la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana en la región latinoamericana⁴. En este documento se pone en evidencia que los países latinoamericanos se encuentran acosados por el delito común, de especial forma sus manifestaciones más violentas como los homicidios, agresiones, secuestros y violencia doméstica. Citando los sondeos de opinión de Latinobarómetro para el año 2011, se confirma la apreciación que en doce países de América Latina el problema principal lo constituye la delincuencia, la violencia y las pandillas, algo que puede ser confirmado posteriormente en los estudios de Lagos y Dammert en el 2012.⁵

En el mismo sentido, el Anuario sobre Seguridad Regional en América Latina para el año 2013, en particular el caso de El Salvador, se describe previo a entrar al análisis de este país centroamericano, un panorama que es coincidente con los estudios referenciados de manera previa, aunque habrá que decir que esta similitud se observa a nivel de datos y situación problemática, pues los enfoques de abordaje y su metodología tienen marcadas diferencias. Este informe regional señala que durante el periodo 2000 – 2008 la tasa de homicidios en América Latina creció sostenidamente hasta llegar a un promedio de 22 por cada 100,000 habitantes, teniendo variaciones sub regionales muy marcadas, pues el área de México, Centroamérica y la zona andina registraron un promedio de

que se manifiesta como un comportamiento establecido como indeseable de manera estatal y tratado a través de la tipificación relativamente arbitraria de una norma por grupos con poder e influencia.

4 Hugo Fröling, *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y mejorarla* (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2012) 1-2.

5 *Ibíd.*

27 homicidios violentos, mientras que en el cono sur el dato fue de 9 respecto a la misma proporción de habitantes; lo cual entra en la categoría de epidemia de violencia de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud.⁶

El escenario en el triángulo norte centroamericano es aún más dramático, pues el mismo estudio que tuvo a su base el análisis del especialista peruano Gino Costa sobre la situación de la seguridad ciudadana en América Latina, identifica en Guatemala, Honduras y El Salvador durante la primera década del siglo XXI, tasas promedio de homicidios que oscilan entre los 40 y 50 por 100,000 habitantes, que son las más altas de la región junto con las de Colombia y Venezuela.⁷

Avanzando en la delimitación geográfica que se viene comentando, corresponde identificar ahora lo que ha ocurrido en el caso salvadoreño de forma muy particular. Para ello, se incorpora al análisis los datos provistos en el marco introductorio de la Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia para el período 2009 – 2014, el cuál destaca que El Salvador de la pos guerra ha vivido de manera permanente altos niveles de violencia e inseguridad, confirmando el dato de tasa por homicidios para el año 2008 señalada por los estudios regionales citados en líneas precedentes.⁸

Desde el año 2009, ya El Salvador se consideraba uno de los países más violentos del mundo, y habrá que decir que tanto en la administración del presidente Mauricio Funes Cartagena (2009 – 2014) como en la del profesor Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019), estos indicadores mantienen niveles alarmantes, herencia desde luego de administraciones anteriores, pero también producto de circunstancias muy propias de estos tiempos.

Un dato clave para la comprensión de este fenómeno, se encuentra en la incidencia del uso de armas de fuego en las muertes intencionales, que para el

6 Óscar A. Fernández, "La seguridad pública en El Salvador: Un fenómeno complejo que requiere respuestas integrales" en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2013* (Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2013).

7 Gino Costa, "La situación de la seguridad ciudadana en América Latina" en *Revista electrónica de derechos humanos 31* (Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012).

8 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (San Salvador, 2010) 7 – 9.

inicio de la administración Funes oscilaba entre el 75% y el 80% de recurrencia en esta categoría, lo cual demuestra el enorme impacto de la violencia armada en la mortalidad del país, sin dejar pasar que en relación al sexo de las víctimas, es una verdad incontestable que la población masculina entre los 15 y 39 años de edad, representan para ese momento el 73% de las víctimas de homicidios para el período 2005 – 2008. Con esto, habrá que considerar que en el caso de las muertes intencionadas en mujeres, los indicadores marcan un incremento de aquel 10.56% del inicio de la gestión Funes, siendo los segmentos de población femenina más vulnerable las adolescentes y jóvenes entre 15 y 19 años de edad.⁹

En materia de financiamiento de actividades delictivas, el dato a tener presente se refiere a la existencia de diversas fuentes de ingreso a la actividad criminal, desde aquellos que son estrictamente ilegales, hasta otras que combinan métodos lícitos para blanquear y reingresar el dinero al mercado en términos de licitud. Poniendo atención al fenómeno de extorsión, este documento indica que en el período de 2005 al 2009 existe un incremento en la incidencia de este delito en el país, teniendo como evidencia de ello la tendencia al alza de denuncias sobre este ilícito que pasa de 196 a 333 en un período de un año (de junio 2008 a mayo 2009).¹⁰

II. Causas generadoras de la violencia, criminalidad e inseguridad en el país: Análisis comparativo entre la postura gubernamental y los estudios independientes.

Estimando que el problema de la violencia y criminalidad tiene raíces estructurales y complejas, es menester aclarar que los factores generadores de dichos problemas sociales son diversos, muchos de ellos de origen histórico, económico, cultural, político y criminológico. En la tarea por identificar aquellos que pueden ser más determinantes, las instituciones gubernamentales así como

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

las agencias de investigación independientes, suelen encontrar consensos sobre aquellas variables cuyo impacto es mucho más explicativo del fenómeno ahora estudiado, y que a continuación se describen.

Tomando en cuenta en primer lugar las posturas gubernamentales, se consideran factores conducentes al crecimiento de la inseguridad, criminalidad y violencia los siguientes:

Desarrollo socio económico precario y desigual. Aun no existiendo relación directa y mecánica entre situación socioeconómica y violencia, se reconoce que la exclusión social constituye un polo de frustración individual y colectiva, al no encontrar los caminos para desarrollarse personal o productivamente. De igual manera representa un problema que las vías de superación profesional suelen estar marcadas por una estrechez en el mercado laboral.

Al respecto, los datos provistos desde el 2007–2008 en su informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador, el PNUD identifica que el trabajo decente constituye un privilegio del que goza menos del 20% de la población económicamente activa, con índices de subutilización laboral que afecta a más del 50% de este segmento social, los cuáles sobreviven trabajando de lo que sea y en cualquier circunstancia.¹¹

Como consecuencia de este delicado escenario productivo, se exacerbaban los focos de conflictividad ante las naturales demandas de la población, particularmente la niñez, adolescencia y juventud, impactando de manera profunda y directa en aquellas metas del salvadoreño y salvadoreña, quienes ante un panorama incierto buscan emigrar, incorporarse al sector informal y en el más delicado de los casos, involucrarse en actividades delictivas de manera constante.

Migración, con la consiguiente pérdida del tejido social y familiar. Se ha señalado en el primer aspecto el factor migratorio como consecuencia de la depauperación social y la marginalidad, el cual empuja a millones de ciudadanos a emigrar hacia otros países, en especial a los Estados Unidos de

11 William Pleitez, et. al, *Informe de desarrollo humano 2013: Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible* (San Salvador, PNUD, 2013) 167 – 168.

América, desintegrando poco a poco esa institución clave en la socialización de valores y principios ciudadanos como es la familia. El dejar a niños y jóvenes en manos de madres adolescentes o en manos de parientes que no son sus padres, aumenta el riesgo que sufran condiciones de abandono, problemas afectivos o ausencia de figuras de autoridad entre otros, particularmente en condiciones de vulnerabilidad social y de violencia juvenil, en el que la desintegración familiar aparece como un factor claramente asociado.

Patrones culturales machistas y violentos. Partiendo de las pautas culturales de desigualdad en materia de género, intolerancia y uso de la violencia como forma de solucionar conflictos, se identifica esta variable vinculada a la mentalidad machista que afecta la vida familiar y comunitaria. Las cifras sobre violencia dentro de la pareja son significativas: según el estudio de FESAL del año 2008, un 46.5% de mujeres encuestadas, comentó que había sido víctima de violencia durante el tiempo de convivencia con su pareja, ya sea de tipo física, sexual o de otra índole.¹²

Corrupción y clientelismo. El manejo patrimonialista de los asuntos del Estado, las prácticas de nepotismo y en general, utilizar los recursos estatales en función de intereses diferentes a los diseñados legal e institucionalmente, no solo distorsionan el fin con el que se erige la administración pública, si no que de forma mucho más peligrosa, permite la filtración de delincuencia y crimen organizado en el gobierno, el tráfico de influencias y como resultado, mina la confianza de la ciudadanía en agencias estatales que son claves en la solución de problemas sociales, llevándoles a resolver sus disputas y controversias de formas poco o nada institucionales.

A nivel de relación entre variables, se puede establecer que en la medida que la administración pública se utiliza de manera patrimonialista, la confianza social y la credibilidad de las instituciones disminuye sustancialmente y con ello, la posibilidad de fortalecer el Estado de Derecho.

¹² Asociación Demográfica Salvadoreña, *Encuesta Nacional de Salud Familiar* (San Salvador, FESAL, 2008).

Debilidad institucional. En este punto, el problema está enfocado a la incapacidad de los gobiernos en implementar políticas públicas efectivas, ausencia en el cumplimiento de la provisión efectiva de servicios a la población, la instrumentalización de instituciones y sectores sociales para fines mucho más elitistas, así como el déficit en la transparencia y descoordinación. Estos flagelos en el campo gubernamental, manifiestan un terreno delicado en el manejo de los problemas comunitarios y nacionales, que impacta de manera negativa en la consecución de metas sociales así como en la credibilidad de instituciones públicas.

Enfoque y tratamiento unidimensional del fenómeno. Ha sido un tema recurrente de administración en administración, y de gobierno en gobierno, enfocar el tema del crimen y la violencia de manera reactiva, es decir a partir de la lógica de la represión del delito dedicando una enorme cantidad de recursos sin tener una comprensión integral del problema y sin abordarlo con una planificación estratégica. Las continuas reformas al Código Penal de 1998 en el sentido de aumentar los supuestos punibles y las penas, es decir, el endurecimiento de las sanciones y la ampliación del catálogo de conductas delictivas producto más de la coyuntura y de intereses electorales que de una visión estratégica y científica, conllevaron a una perspectiva monolítica y limitada del fenómeno de la violencia.

Geopolítica de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Se ha identificado en las primeras líneas de este trabajo, que el panorama latinoamericano es complicado en materia de tráfico de drogas y la recurrencia del crimen a todo nivel. En relación al primer factor, existe una coincidencia de diversos sectores en señalar al narcotráfico junto con la actividad criminal a nivel transnacional, el tráfico de armas, trata de personas y lavado de activos como un círculo vicioso que se repite indefinidamente en la región.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) señala que entre 2004 y 2005, el 88% de droga que es trasegada de Suramérica a

Estados Unidos lo hace por la ruta Centroamérica y México, quedando un porcentaje en la región como parte de un mercado regional de sustancias ilícitas.¹³

En lo relativo al crimen organizado, el dato que resalta es el Reporte Global de Competitividad 2008–2009 del Foro Económico Mundial, ubicando a El Salvador como el país más afectado por el crimen organizado en Centroamérica. En años recientes, los países del triángulo norte han ido colocándose en posiciones cada vez más complicadas en este ranking, lo que muestra un avance progresivo de este fenómeno.

Conflictividad de los grupos delictivos y pandillas en particular.

Representa en la actualidad uno de los problemas que mediática, social y políticamente ocupa el primer lugar en la agenda gubernamental. Ya no se trata únicamente de jóvenes que a finales de la década de los noventas e inicios del siglo XXI practicaban delitos menores, hurtos, robos, algunas riñas callejeras o intimidación en la comunidad, pues hoy en día el problema ha evolucionado de tal forma que se trata de grupos sociales con una fuerte presencia en la disputa del poder dentro del país, con incidencia en la comisión de delitos graves, vinculados a la práctica del sicariato, además de constituir un eslabón importante en el tráfico de drogas, extorsiones, robo y hurto de vehículos de manera sistemática, entre otras prácticas.

Su presencia en diversos ámbitos de la vida nacional, desde la economía informal, el tránsito ciudadano por diversas zonas del país, el transporte público, el condicionamiento de actividades empresariales y políticas a cambio de prerrogativas económicas o de influencia, muestran sin lugar a dudas que se trata de un poder informal que es capaz de condicionar el actuar de las más altas esferas de gobierno. Es aún desconocido los alcances de su influencia dentro de estos espacios pero todo hace pensar, con el desarrollo de los eventos recientes, que se trata de verdaderos grupos de interés ilegal con capacidad de chantaje al más importante nivel político.¹⁴

13 Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en la encrucijada* (Nueva York, 2007).

14 Cfr. Gabriel Labrador y Carla Ascencio ARENA *prometió a las pandillas una nueva tregua si ganaba la presidencia* (San Salvador, El Faro 11 de marzo, 2016). En fechas recientes, se dieron a conocer

Amplia disponibilidad y circulación de armas de fuego. Los datos relativos al elevado número de muertes violentas o intencionales causadas por arma de fuego, citadas en líneas precedentes, demuestra que la disponibilidad de este tipo de armas y su uso constituye un factor de riesgo social indiscutible. Datos señalados por Naciones Unidas a través de su programa de desarrollo (PNUD), demuestran que contrario a lo que se defiende por grupos de autodefensa y autoprotección ciudadana, la disponibilidad y portación de arma de fuego incluso de manera legal, en lugar de proveer seguridad a las personas que las poseen representan peligro y exposición a situaciones violentas.¹⁵ El mismo informe relaciona estadísticas respecto a personas que utilizaron armas de fuego para defenderse de un hecho violento, ya sea en un asalto o robo a mano armada.

Habiendo analizado los factores que la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia del año 2010 identifican como generadores de violencia y criminalidad, existen otros estudios que convergen en buena medida con este diagnóstico. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, en su propuesta sobre *“Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”* del año 2007 señala que:

“Algunos factores que podrían contribuir a los altos niveles de violencia que afectan a la sociedad salvadoreña son entre otros: La inequidad, la falta de oportunidades económicas y sociales, altas tasas de deserción y fracaso escolar, altos índices de desempleo y subempleo, abuso del alcohol y drogas así como el tráfico de las mismas, factores culturales como inequidad de género y violencia intrafamiliar, desmedido y nada planificado crecimiento urbano, bajos niveles de capital social, altos índices de impunidad penal, insuficiente capacidad de instituciones para hacer frente a la

videos en los que miembros influyentes de partidos políticos, algunos de ellos miembros del Consejo Nacional Ejecutivo; dialogan e intentan acordar con supuestos líderes de pandillas, condiciones favorables para la votación de sus correligionarios y simpatizantes. Este hecho, detonó diferencias importantes al interior de ARENA, pero lo más importante es que dejó en evidencia las conexiones nunca reconocidas entre partidos y pandillas.

15 PNUD, *Armas de fuego y violencia* (San Salvador, 2003).

problemática, amplia disponibilidad de armas de fuego, presencia de pandillas o maras, secuelas del conflicto armado, deportación desde Estados Unidos de personas con antecedentes penales; entre otros."¹⁶

Por su parte, el Encuentro Nacional de la Empresa Privada ENADE 2015 (XV) abordó el problema bajo la denominación "*Estrategia integral de seguridad ciudadana*". En lo relativo al capítulo V sobre *La evaluación del crimen en El Salvador (Preparado por Guiliani Security and Safety)*, coloca una atención especial al tema de la violencia generada por pandillas, tráfico de drogas con potencia armamentista considerable, una tasa muy baja de condenas en relación a la alta incidencia de delitos cometidos, poca o ninguna confianza en la Policía Nacional Civil, una baja inversión privada, alta carga impositiva al sector privado, degradación de la calificación de créditos para la República de El Salvador, una estructura bien organizada de la extorsión dentro y fuera de las cárceles, incorporación de menores de edad a estructuras delictivas, desconexión con varios de los niveles del sistema de justicia penal que deriva en múltiples ocasiones en falta de confianza entre diferentes departamentos del sistema; constituyen entre otros los hallazgos más significativos.¹⁷

Finalmente, y retomando el estudio sobre *La Seguridad Pública en El Salvador del Anuario sobre seguridad regional en América Latina y el Caribe*, el investigador Óscar A. Fernández elabora un análisis cuyo propósito es comprender el flagelo de la violencia y brindar algunas respuestas integrales. De hecho, en su apartado sobre factores estructurales de la violencia en El Salvador, señala que los altos niveles de exclusión, marginación social, cultura de violencia asociado a sistema políticos autoritarios, violencia estatal y corrupción, impunidad, debilidad institucional, baja credibilidad en los sistemas de justicia

16 Manuel Sevilla, *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador* (San Salvador, Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007) 12 – 13.

17 Guiliani Security and Safety "Evaluación del crimen en El Salvador" en *Estrategia integral de seguridad ciudadana* (San Salvador, Encuentro Nacional de la Empresa Privada ANEP, 2015) Quinta parte 119 – 126.

y seguridad, masculinidad hegemónica y violencia en el hogar, procesos de urbanización acelerados y desordenados; representan la génesis del problema y requieren por lo tanto salidas en distintos niveles del sistema social.¹⁸

Como factores asociados, partiendo ahora de sondeos de opinión como el brindado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de 2011, se señala que la preeminencia de respuestas estatales represivas, políticas penales populistas, persecución selectiva, accesibilidad de armas y regulación laxa en esta materia, crecimiento y profesionalización de las pandillas, militarización de la seguridad pública, incursión creciente del narcotráfico y el crimen organizado transnacional, corrupción y penetración del crimen organizado en instituciones estatales, sobrepoblación carcelaria y falta de procesos de inserción así como el tratamiento mediático sensacionalista de la violencia; representan los tintes más significativos del fenómeno social en estudio.¹⁹

Existiendo por lo tanto diversos estudios previos, tanto a nivel gubernamental como de sectores académicos, fundaciones con fines sociales así como actores privados productivos preocupados por el tema de la violencia e inseguridad, corresponde elaborar un análisis de la dimensión política de la violencia; algo que si bien es tratado de manera conexas por algunos de los diagnósticos referenciados, posee en la actualidad un comportamiento que requiere un tratamiento especial.

Esta preocupación parte originalmente de la matriz metodológica que el presente investigador intenta construir en su hipótesis de trabajo que vincula dos objetos de estudio claves para la vida del país: Seguridad Ciudadana y gobernabilidad democrática, que puesto en correlación de variables debe leerse de la siguiente manera. *A mayor violencia e inseguridad ciudadana, menor capacidad del gobierno en la implementación efectiva de políticas públicas en diversas materias de interés nacional.*²⁰ Es muy importante señalar que en estas líneas la

18 Óscar A. Fernández. 100 – 101.

19 *Ibíd.*

20 La hipótesis acá señalada, representa la primera aproximación en materia de explicación del fenómeno de la inseguridad y su impacto en la gobernanza. Por lo tanto, su comprobación queda sujeta al desarrollo del estudio citado en la parte introductoria del presente artículo.

hipótesis de trabajo recién citada no será desarrollada en su amplitud, dado que el presente artículo se concentra en analizar de manera eminentemente descriptiva el asunto relativo a las causas generadoras de criminalidad y la respuesta estatal hacia las mismas.

La dimensión política de la violencia, conlleva (es decir eliminar) el impacto generado por conductas criminales en el normal desarrollo de las políticas gubernamentales, pues sus implicaciones van mucho más allá de la relación inseguridad/gobernabilidad. Es también parte de la dimensión política la influencia que ejercen grupos irregulares en las estrategias de los partidos políticos en El Salvador, particularmente en el desarrollo de eventos electorales en los que se muestra cada vez con mayor claridad el control territorial así como la incidencia de estructuras delictivas en barrios, colonias, comunidades, incluso en la amplitud de municipios, obligando a actores locales partidarios e institucionales, entre los cuales se encuentran gobiernos locales, a negociar los términos que sean necesarios para permitir el normal desarrollo de sus campañas electorales así como la difusión de su propaganda.

Filtraciones recientes de videos y audios tanto en medios de comunicación nacional como en redes sociales (que en líneas precedentes ya han sido citadas), han hecho públicas algunas de estas reuniones, que por cierto obligaron a las más altas direcciones de los partidos políticos salvadoreños a pronunciarse sobre estos hechos, en la mayoría de casos, para desmarcarse de la responsabilidad que eventualmente se les pueda atribuir política y legalmente.

Una manifestación más de estas implicaciones políticas de la inseguridad, radica en la incidencia que grupos delictivos ostentan en diversas zonas del país en distintos ámbitos de la vida nacional. Con esta capacidad de presencia y condicionamiento en la vida de los municipios, todas las actividades sociales, económicas y culturales, no solo aquellas relacionadas con la perspectiva gubernamental y partidaria sino también las de naturaleza social, están fuertemente influidas por pautas provenientes de grupo ilegítimos de poder.

De esta forma, la actividad productiva se encuentra condicionada por cánones y cuotas de pago exigidas de manera periódica bajo la figura de la ex-

torsión, algo que alcanza a negocios establecidos, sector informal o transporte público²¹, las actividades educativas también se encuentran afectadas por la condición de inseguridad, tanto para estudiantes como maestros, cuyo impacto puede medirse en alguna proporción con el índice de deserción escolar que año con año se convierte en una constante nacional; así como otro indicador importante puede establecerse con la solicitud de traslados de personal docente de un centro educativo a otro.

A modo de síntesis, cabe resaltar que el enfoque politológico de la violencia e inseguridad parte del concepto de poder en su más amplia connotación, que si bien tiene el riesgo que politizar toda manifestación de acciones ilegales que posean estos rasgos – esto requiere delimitar correctamente el ámbito socio político - posee también la ventaja de comprender de manera mucho más objetiva las formas en las que en distintos niveles de la vida nacional, los grupos al margen de la ley, sobre todo cuando operan de manera organizada y sistemática, se colocan como verdaderos polos de poder ilegal.

El primero de los niveles de análisis, denominado nivel micropolítico, manifiesta que en espacios más reducidos de acción estas organizaciones no tienen mayor impacto a nivel nacional, puesto que su radio de intervención es individual o grupal.

Se sostiene en este punto que, el no haber abordado este fenómeno a nivel micropolítico, ha permitido que el problema evolucione hacia niveles mesopolíticos (la escala subnacional, comunitaria y municipal) que es el siguiente eslabón en la cadena de influencia.

El interés estatal para tratar el tema como un verdadero problema de nación ha sido el resultado que la influencia de estos grupos alcance un nivel

21 *“Muchos de los casos de extorsión se organizan desde dentro de la cárcel y los llevan a cabo miembros de la pandilla que están en las calles”... “En 2014 fueron 2,480 casos de extorsión reportados a la PNC... la cantidad de casos de extorsión puede ser uno de los crímenes más subreportados en El Salvador debido a que la mayoría de las víctimas no le tiene fe en absoluto al sistema de justicia penal y los civiles temen represalias de parte de las pandillas”.* Guiliani Security And Safety, 121 – 122.

macropolítico (escala nacional) y es hasta entonces que se ha construido una agenda gubernamental en donde todos los sectores y partidos políticos se ven preocupados e interesados en su resolución; cuando el abordaje en sus primeros compases pudo haber limitado significativamente el crecimiento de estas agrupaciones. Con todo, debe recordarse que el problema es estructural, es complejo y sus salidas pueden tener muchas claves políticas, si bien no será exclusivamente a este nivel que debe encontrarse soluciones integrales que tanto se demandan en la actualidad.²²

Con el propósito de resumir los tópicos previos sobre las causas de la violencia, criminalidad e inseguridad en El Salvador, y sin pretender haber agotado la discusión, se entiende que existen consensos suficientes en el sentido de identificar como factores más determinantes los siguientes:

Factores socio – culturales	Factores políticos e institucionales	Variables jurídicas
<ul style="list-style-type: none"> • Marginalidad social. • Migración y la resultante pérdida de tejido social y familiar. • Patrones culturales violentos y machistas. • Conflictividad entre grupos delictivos. • Falta de oportunidades en el campo laboral. • Abuso de alcohol y drogas. • Instrumentalización de menores de edad dentro del mundo delictivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción y clientelismo. • Debilidad institucional. • Pérdida de credibilidad en instituciones gubernamentales y de seguridad pública. • Déficit en los recursos disponibles para enfrentar el problema. • Empoderamiento territorial de grupos ilegales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque y tratamiento unidimensional del fenómeno. • Efectividad en la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado. • Amplia disponibilidad de armas de fuego. • Altos índices de impunidad.

Fuente: elaboración propia con datos provistos por distintas agencias de investigación gubernamentales y no gubernamentales.

22 Javier Roiz “El enfoque del poder” en *Introducción a la Ciencia Política* (Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995) 42 – 43.

III. La formulación de la política nacional de seguridad ciudadana: sus bases y principios de actuación.

Teniendo presente algunas pautas importantes de cara a la formulación de políticas de seguridad pública con una perspectiva constitucional y democrática, es muy útil traer a cuenta varios de estos parámetros en el esquema contemporáneo a nivel teórico, esto con el objetivo de contar con una base sólida y coherente con el tipo de sociedad y Estado que se pretende construir.²³

En primer lugar, la preocupación por la seguridad a partir de modelos ideológicos de diversa índole y orientación política tienden a determinar de manera clara el tipo de política de seguridad pública, siendo esto evidente en aquellas administraciones de corte neoliberal, las cuales buscan la consecución de dos propósitos fundamentales: el control y la disciplina, adecuando sectores sociales a las nuevas reglas de mercado y la legitimación de los poderes públicos. Por tal razón, estos enfoques centran su atención en el miedo y las percepciones de inseguridad, el cual se dirige hacia nuestros semejantes por su proximidad y relación directa con las personas.²⁴

En segundo lugar, las actuaciones colectivas de base comunitaria (ejemplo de ello son las organizaciones de ciudadanos, rondas de reconocimiento, manifestaciones contra la prostitución y los inmigrantes, entre otros) tienen características muy marcadas, son efímeras, privadas, generadoras de colaboración más que de gestión de asuntos en particular; cuyo factor de cohesión es

23 Tamara Pitch, “¿Son posibles las políticas democráticas para la seguridad?” en *Revista Catalana de Seguretat Pública* (Barcelona, 2009) 29 – 31. Varios de los conceptos que se toman en consideración para la formulación de una política de seguridad ciudadana, se encuentran en este trabajo.

24 *Ibíd.* Siguiendo las ideas de Pitch citando a Bauman, en el ámbito específicamente cultural, se comprende que colocar el miedo y el sufrimiento común como constantes en las comunidades, empuja a encontrar razones próximas y locales para explicar esta situación; más allá de las causas estructurales que al quedar fuera de la luz del enfoque, se exoneran de cualquier responsabilidad pese a ser provocadoras de factores criminógenos y generadores de violencia.

el enemigo común. Se coloca por lo tanto al delincuente en el lugar central de la acción y no a las víctimas; siendo observable de igual manera la obsesión con el individuo y no una preocupación centrada en el bienestar de la comunidad.²⁵

Tercero, desde las vertientes de criminologías críticas, desde los años sesenta y principios de los setenta, se busca comprender fundamentalmente el por qué algunos individuos y grupos se convierten en delincuentes, siendo entonces la criminalidad el resultado de una doble selección: La primera corresponde al plano de las desigualdades económicas y la segunda está dirigida a la selección de bienes tutelados penalmente. Esta reflexión invita a analizar cuáles son las condiciones que provocan que personas comunes y corrientes, que no nacen con estigmas ni atavismos sociales, terminan involucrándose en actividades delictivas y el por qué muchos – no casualmente – comparten el mismo origen socio económico y las mismas privaciones de oportunidades.

En cuarto lugar, cabe mencionar que las experiencias comparadas siempre son muy enriquecedoras: Las experiencias europeas, incluso las del denominado “primer mundo” como Inglaterra y Francia, demuestran que la cuestión de inseguridad tiene relación con la fragilidad del vínculo social y la crisis de la esfera pública, colocando el déficit de solidaridad como tema importante de discusión en la mesa.²⁶

La teoría de los “cristales rotos” es particularmente ilustrativa sobre este aspecto: Una zona en la que los controles sociales primarios y la participa-

25 Bajo este razonamiento, las técnicas y estrategias de control se ejercen en la práctica de manera independiente y con frecuencia a espaldas de investigaciones interdisciplinarias sobre las causas de los fenómenos. Desde hace bastante tiempo, la irrupción de la iniciativa privada y el desmontaje de programas asistencialistas, colocan la cosmovisión y la filosofía de desarrollo social en la importancia de la iniciativa privada, la responsabilidad personal, el mérito individual, acusando a los Estados de provocar con su presencia en áreas del quehacer privado, una dependencia parasitaria e irresponsabilidad ciudadana.

26 Tamara Pitch, 38 – 39. ilustra esta realidad con las experiencias británicas en materia de inseguridad: Las zonas urbanas con una tasa de delincuencia urbana más elevada, suelen ser las mismas en las que se concentran otros problemas sociales, que son factores y al mismo tiempo señales de debilidad del vínculo social y promueven un grado elevado de inseguridad subjetiva. Alejamiento de controles primarios por la precariedad de los mismos, especialmente familias, escuelas, iglesias, asociaciones locales; entre otros; manifestando una relación proporcional entre aumento de desconfianza social respecto a percepción de inseguridad.

ción cívica de los habitantes son escasos, no se arregla ni siquiera los cristales quebrados por algún pequeño muchacho, se convierte en un territorio donde los actos de vandalismo y auténticas infracciones tenderán a multiplicarse, pues por el contrario, tener el barrio, la colonia o la calle “en orden” (esto es arreglar cristales, limpiar la basura, controlar comportamientos desviados dentro de los grupos familiares, espirituales y educativos antes que los policiales) producen dos funciones complementarias: en primer lugar promueve la solidaridad necesaria para la inclusión de personas en ámbitos de riesgo, y en segundo lugar, desanima a que se lleven otras infracciones o actos que no tienen eco ni respaldo, todo lo contrario, van muy en contra de la corriente más influyente de la comunidad.

Habiendo considerado entonces algunas pautas de naturaleza crítica respecto a las políticas de seguridad ciudadana y la manera en cómo esquemas de naturaleza autoritaria suelen enfocar la solución al mismo, se procede a analizar los fundamentos de la Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia de El Salvador (2010 – 2014 y 2014 – 2019) que previamente se ha citado en el artículo.

En la búsqueda por identificar aquellos elementos clave en la formulación de la política nacional de seguridad ciudadana, en primer lugar se analizarán los principios rectores de la política, pues a partir de ellos se puede discernir tanto los propósitos como el fundamento político de este enorme output gubernamental. En segundo lugar, se sintetizan los principales ejes y estrategias que contienen ambos documentos que constituyen la visión rectora en materia de seguridad ciudadana para finalizar con las conclusiones correspondientes al presente artículo.

Sobre los principios rectores de la política, es de destacar en primer lugar el concepto de *enfoque integral*.²⁷ Ya en líneas precedentes se ha considerado vital el pensar el problema no de forma unidimensional, si no atendiendo a factores

27 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Política Nacional de Justicia, Seguridad Ciudadana y Convivencia*. 35.

múltiples y relacionados, dado que la idea es buscar soluciones que sean consecuentes a la complejidad de la criminalidad y violencia, tratando con ello de evitar salidas reactivas y meramente coyunturales, cuyo propósito sea estrictamente la apariencia de decisión y carácter en las decisiones. Sobre este primer principio en estudio, vale la pena analizar si esta meta ha sido cumplida tal como ha sido formulada o por el contrario, las administraciones Funes y Sánchez Cerén no han podido evitar que el énfasis de la política de seguridad pública nuevamente se caracterice en la práctica por esa visión eminentemente represiva.

En diversos momentos, el alza de homicidios, la focalización de “toques de queda” ilegales impuestos por grupos de pandillas, las extorsiones y en general, la percepción de una inseguridad creciente sumada a la idea que el gobierno tiene serias dificultades para revertir el problema, colocan las prioridades gubernamentales en el punto de siempre: Aumentar presupuestos para labores policiales, incorporar a elementos de la fuerza armada para labores de seguridad pública, crear batallones especializados en la lucha contra las pandillas, desde el escenario legislativo se proponen leyes en materia de represión del delito con incremento de penas y ampliación del catálogo de delitos.

Lo anterior hace reflexionar en la dificultad que implica llevar a cabo una política integral donde el énfasis se pueda colocar en la prevención, cuando la inmediatez de la delincuencia y la presión social así como mediática, demandan posturas contundentes en materia de persecución del delito, matando con ello la visión de largo plazo.

Otro de los principios que debe ser analizado a la luz de los hechos, es el de la *planificación reflexiva y efectiva*; que entre sus prioridades se comprende que no será un gobierno esclavo de improvisaciones, sino de una visión de corto, mediano y largo plazo, fundamentando sus actuaciones en el estudio científico de una diversidad de fuentes de información.

El cumplir con este parámetro en términos efectivos seguramente ha sido una dificultad enorme para las administraciones en análisis, en primer lugar

porque a nivel de titulares del gabinete de seguridad han existido movimientos constantes, no como resultado de una transición ordenada y planificada, por el contrario, varios de esos cambios han sido como producto de malos resultados en esta materia, sentencias de inconstitucionalidad de los titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana así como de la Policía Nacional Civil (SI / 4 – 2012), entre otras causas.

Ciertamente, el cambio en las máximas autoridades en esta materia no deberían considerarse mecánicamente como cambio de rumbo en la gestión, se debe señalar que sí han existido modificaciones palpables en la visión de seguridad pública según sea el titular. Prueba de ello es el nuevo enfoque en la transición de los ex ministros Manuel Melgar y Vice Ministro Henry Campos, a la titularidad del General David Munguía Payés a inicios del año 2012, quien a su vez al siguiente año salió del Ministerio ante la sentencia de la Sala de lo Constitucional en favor del ex ministro Ricardo Perdomo el mes de mayo de 2013. Este nuevo cambio manifestó de manera clara e inequívoca las diferencias con la conducción de la cartera de seguridad particularmente en el tema del proceso de pacificación de pandillas, algo que fue ratificado en la gestión Sánchez Cerén con el nuevo ministro Benito Antonio Lara en el mes de junio de 2014.

Precisamente, el proceso de pacificación de pandillas, denominado mediática y socialmente como “tregua entre pandillas” resultó ser una de las estrategias más controversiales y, como denominaría el ex ministro Munguía Payés “poco ortodoxas” salidas para frenar o disminuir los índices de homicidios, y que a la luz del presente análisis refleja una de las mayores improvisaciones que puede atribuirse a la administración Funes, que si bien es cierto a nivel oficial su gobierno se desmarcó de cualquier participación directa en este proceso, sus ambiguas declaraciones según fuera el escenario, siempre generaron dudas y recelos por parte de diversos sectores.

Recordando este proceso, el 8 de marzo de 2012, un grupo de 30 dirigentes de las pandillas más grandes del país, que cumplían penas por delitos

graves en centros penales de máxima seguridad, son trasladados a otros con menos restricciones, registrándose a partir de ese momento una disminución en el número de homicidios diarios en El Salvador. Se ventiló públicamente la tesis que el gobierno negoció con las pandillas esta reducción de los homicidios, obligando a los titulares de seguridad pública y justicia, así como al Presidente de la República a pronunciarse públicamente sobre estos hechos.

En ese marco, el 17 de marzo de 2012 el titular de Justicia y Seguridad Pública rechazó los señalamientos que le atribuyeron haber pactado, haciendo público que las razones por las cuáles se efectuaron los traslados atendían al riesgo de ataques en los centros donde estaban reclusos y otros casos por razones de enfermedad grave. El 20 de marzo de ese mismo año, los mediadores de ese proceso convocaron a conferencia de prensa para declarar en su carácter, que existe el proceso de tregua, colocando al gobierno como facilitadores del proceso pero no como parte de la negociación.

Es tal el impacto de este hecho que la visita del obispo Colindres a la sede de OEA en Washington DC, en la que solicitó apoyo internacional para mantener y consolidar la iniciativa, tuvo una recepción positiva por parte de la Organización de Estados Americanos, de tal manera que en septiembre del año 2012, la posición de dicha entidad fue acompañar la gestión humanitaria, monitorear los compromisos adquiridos por las pandillas, verificar el proceso de entrega de armas, acercar a diversos sectores para viabilizar el proceso, proponer e implementar planes de trabajo en materia carcelaria, prevención y fortalecimiento del sistema judicial.

Finalmente, el tercer principio que será objeto de una revisión crítica es el de la *participación ciudadana*. Ha sido evidente y por lo tanto fácil de registrar que sí existen esfuerzos por incorporar a diversos sectores en el diseño de planes estratégicos que permitan viabilizar la política de justicia, seguridad pública y convivencia; siendo el ejemplo más claro la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, que en fecha 15 de enero de

2015 presentó oficialmente sus resultados en el denominado *Plan El Salvador Seguro*, un trabajo que inició en septiembre del año 2014 y que integró esfuerzos de instituciones estatales, COMURES, iglesias, medios de comunicación social, empresa privada, partidos políticos, representantes de la sociedad civil y comunidad internacional.

Este plan debe entenderse como una estrategia de carácter integral y flexible que consta de cinco ejes de trabajo: Prevención, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, atención y protección a víctimas y finalmente fortalecimiento institucional. Todos estos ejes están estrechamente conectados con la política y con el plan quinquenal de desarrollo del gobierno, lo cual indica que al menos a nivel de diseño; existe coherencia entre los diversos niveles de formulación política.

Los puntos de mayor complejidad en relación a estos planes, están vinculados a la disponibilidad financiera para ponerlos en marcha. Ya en diversos momentos, gremiales empresariales y otros sectores afines se han pronunciado sobre la enorme cantidad de recursos que demandarán, cuando el gobierno ha mostrado una crítica situación fiscal manifestada por ejemplo en el tema previsional, y de igual forma, cuando la discusión se traslada a la Asamblea Legislativa, el acompañamiento de los diversos grupos parlamentarios se vuelve complejo en la medida que se tienen otros enfoques de cómo atacar el problema de la inseguridad.

Es en consideración a éstos y otros principios que se construye una plataforma amplia de ejes y estrategias dentro de las políticas de seguridad ciudadana²⁸, que a manera de resumen se sistematiza a continuación:

28 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (San Salvador, 2014). En esta versión de la Política Nacional en esta materia, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana constituye la estrategia central que rige el conjunto de ejes y líneas de acción; entendida esta como “*La conducción articulada de los procesos de implementación y territorialidad de las estrategias, incorporando los recursos, voluntades y medios bajo un mando principal*”.

Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2010 – 2014)		Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2014 – 2019)	
Ejes	Estrategias	Ejes	Estrategias
1. Control y represión del delito.	5 Estrategias y 28 líneas de acción.	1. Prevención de la violencia y el delito.	8 Estrategias y 36 líneas de acción.
2. Prevención social de la violencia y el delito.	6 Estrategias y 37 líneas de acción.	2. Control y represión del delito.	7 Estrategias y 55 líneas de acción.
3. Ejecución de penas, rehabilitación y reinserción.	6 Estrategias y 24 líneas de acción.	3. Rehabilitación y reinserción social.	4 Estrategias y 18 líneas de acción.
4. Atención a víctimas y testigos.	2 Estrategias y 12 líneas de acción.	4. Atención a víctimas y testigos.	4 Estrategias y 18 líneas de acción.
5. Reforma institucional y legal.	3 Estrategias y 12 líneas de acción.	5. Fortalecimiento de las instituciones públicas.	9 Estrategias y 25 líneas de acción.

Fuente: Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, 2010 y 2014.

Tomando como referencia los primeros dos ejes en cada una de las políticas analizadas, dado que constituyen dos pilares fundamentales de la seguridad pública y ciudadana, se hará una reflexión sobre los elementos más destacados de estos dos componentes.

En lo que respecta al primer eje estratégico sobre control y represión del delito (Eje 1 para el 2010 y eje 2 para el 2014)²⁹, la propuesta está referida de manera concreta al combate frontal de todas las expresiones de criminalidad, a través de la mejora de la investigación científica del delito, articulación interinstitucional que permita la conformación de equipos multidisciplinarios, un enfoque particular hacia el problema de maras o pandillas en lo relativo a los delitos de homicidio, extorsión y otros de naturaleza personal y patrimonial, de igual manera, se busca desarrollar mejores condiciones en tecnología, equipamiento e infraestructura para los cuerpos de seguridad pública, especialmente la PNC.

²⁹ En lo subsiguiente, se considerarán las Políticas de Seguridad Ciudadana en sus versiones 2010 y 2014 en referencia a los gobiernos del presidente Funes y Sánchez Cerén respectivamente.

Consideración aparte merece la primera estrategia de este eje, relativo a la conformación de una policía comunitaria, cuyo rasgo fundamental es el de *“generar alianzas estratégicas con la comunidad para identificar de manera conjunta la problemática de seguridad y proponer soluciones, con un control territorial, con mecanismos permanentes de rendición de cuentas a la comunidad”*.

En relación al segundo eje estratégico sobre la prevención social de la violencia y del delito (Eje 2 en la versión 2010 y Eje 1 para 2014)³⁰, se parte de una coordinación entre el nivel central del gobierno y los niveles subnacionales, la reducción de factores de riesgo así como la atención de segmentos sociales vulnerables, así como la promoción de valores dirigidos a la cultura de paz.

En el marco de este eje, tiene lugar la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.³¹ Cabe señalar que se trata de un esfuerzo integrado por diversas instituciones vinculadas de manera directa o indirecta en esta materia, que responde a las políticas y planes previamente citados en este trabajo, con énfasis en el tratamiento integral del fenómeno desde sus causas.

Precisamente, en consideración al marco de planificación gubernamental que tiene como mapa de ruta el Plan Quinquenal de Desarrollo – en particular el del período 2014 / 2019 – se han diseñado diversas estrategias en esta materia, entre ellos incrementar los mecanismos de protección relativos a factores de riesgo y aseguramiento de las políticas de Estado, particularmente en territorios muy vulnerables.

Dicha estrategia, pasa por la creación del subsistema nacional de prevención de violencia, fortaleciendo la calidad de las políticas sociales relativas

30 Para la Política Nacional de Seguridad del 2014, pasó a ser la primera prioridad dentro del catálogo de ejes de trabajo, que más que representar un cambio estrictamente nominal en el orden; manifiesta ser una declaración de intenciones de cuál es el principal propósito de toda la estrategia, a propósito de la naturaleza compleja y estructural del problema de la criminalidad.

31 La Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia Social en Apoyo a los Municipios (ENPSV), se diseñó entre los años 2009 y 2010 por la Secretaría de Asuntos Estratégicos con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, la Policía Nacional Civil, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo (FISDL), la Dirección Nacional de Juventud y la Secretaría de Inclusión Social. Para el año 2012 se presentó la versión a la que actualmente se hace referencia.

a la educación, salud, espacios públicos, empleo y recreación entre otras áreas claves de prevención, fortalecimiento de gobiernos locales, incluyendo diversos sectores de la vida nacional en esta tarea.

Entrando en mayor detalle sobre la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia³² y el respectivo gabinete en esta materia, es importante comprender la relevancia de los distintos niveles de prevención, tanto aquellas que se dirigen a toda la sociedad de manera general evitando la concurrencia de hechos delictivos antes que sucedan (nivel primario), la que se dirige a poblaciones y sectores específicos en los cuales se advierte un desajuste social y como consecuencia se encuentran en una situación de vulnerabilidad (nivel secundario) y finalmente la que se dirige a individuos que ya se encuentran en conflicto con la ley penal, integrando la población carcelaria o bien, personas que ya han sido víctimas de hechos delictivos (nivel terciario)³³.

El diseño de esta estrategia parte de una articulación de actores, comenzando por las instituciones gubernamentales, las cuales tienen la responsabilidad de crear, mantener y promover un contexto en el que los entes oficiales, la sociedad civil, el sector empresarial, puedan cumplir de mejor forma con el papel que les corresponde en la prevención del delito.³⁴ Con esta idea de base, la Estrategia Nacional de Prevención sitúa la articulación intersectorial de la siguiente forma:

32 Para efectos de comprensión de este eje, se debe entender que la prevención de la violencia es *“un proceso social acompañado de políticas públicas, técnicas y estrategias... destinados a una mejor convivencia social, que permita evitar la concurrencia de hechos violentos o delictivos y que minimice el impacto provocado por ellos.”* Ministerio de Justicia y Seguridad Ciudadana. Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia Social, 21.

33 *Ibíd.* 22. Se debe tomar en consideración que ésta no es la única forma de clasificar la prevención, pues aquellas modalidades que dependen del tipo de estrategia predominante en la implementación, se conocen como prevención orientada al desarrollo social, prevención comunitaria, prevención situacional y reinserción.

34 UNODOC, *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito* (Nueva York, Naciones Unidas, 2011). 31.

Esquema 1. Naturaleza y ámbitos de actuación.



Fuente: Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (2013)

Conclusiones.

El Salvador se encuentra inmerso en un contexto latinoamericano y subregional de altos índices de violencia y criminalidad, en los que las políticas de contención y represión hasta ahora implementadas no han modificado el escenario de inseguridad. A razón de ellos, diversas iniciativas a distintos niveles procuran la colaboración recíproca entre países y sectores para construir así como llevar a cabo estrategias más efectivas e integrales en la solución de dicho flagelo.

No obstante este esfuerzo intersectorial e interdisciplinario, las intervenciones comunitarias y nacionales se encuentran frente a un escenario de desequilibrios sociales y económicos, con precarios niveles de desarrollo e igual crisis en la falta de oportunidades laborales; la búsqueda por evitar que más población ingrese a actividades criminales se vuelve una lucha constante en la que la ausencia de incentivos positivos para progresar individual y comunitariamente es la constante.

Existen diversas causas generadoras de violencia y criminalidad, algunas de naturaleza socio – económica, cultural, debilidades político institucionales y bajos niveles de efectividad en el campo jurídico procesal. La suma de estos factores demanda de los gobiernos y de los ciudadanos a través de diversos mecanismos, entre ellos la política fiscal y la política tributaria, diversos sacrificios que de no mejorar las condiciones de seguridad y mostrar resultados efectivos, provocan en el presente un desencanto social y potencialmente alienan a la búsqueda de mecanismos de auto tutela en la aspiración por conseguir mayor protección de los bienes propios.

El diseño de la Política Nacional de Seguridad Pública y Convivencia, está pensado en la consideración a esta multicausalidad del problema, prueba de ello es que existen ejes diseñados para distintos espacios de intervención, desde la prevención, la persecución del delito, las reformas y cambios institucionales, atención a víctimas y testigos, así como la búsqueda de reinserción y rehabilitación de reos.

Sin embargo, la realidad muestra que este catálogo de acciones choca frontalmente con las necesidades urgentes de reducir índices de homicidios, extorsiones, una percepción generalizada de inseguridad, así como el aumento progresivo del poder de chantaje político de grupos criminales, generando como consecuencia un enfoque centrado en el corto plazo, postergando y en algunas ocasiones sacrificando los proyectos más integrales que requieren de mayor inversión pero que en la agenda política y mediática constituyen elementos secundarios de la discusión.

Finalmente, el sistema económico y social imperante en la sociedad salvadoreña, ha evidenciado en cada momento de la existencia del Estado salvadoreño, serios problemas para integrar de manera efectiva y en condiciones de desarrollo a segmentos importantes de la población.

Desde la conformación del grupo familiar fuertemente vulnerado por las limitantes económicas, el cuál debe desagregarse en diásporas que emigran

al exterior en la búsqueda de mejores oportunidades, niveles educativos con problemas de rendimiento académico constantemente registrado por las pruebas de aprendizaje y aptitudes para egresados de la educación media, incapacidad del sistema productivo de incorporar recurso humano con salarios que permitan dignificar masivamente a la población; incluso aquellas personas que han logrado titularse en educación superior, así como una distribución de la riqueza caracterizada por la inequidad y falta de solidaridad, manifiestan una estructura socio económica que no contribuye a la mejora en la seguridad ciudadana. Resolver el problema de la criminalidad pasa necesariamente por una revisión profunda de estos temas, que a la larga, producen condiciones de vulnerabilidad y desaliento en la sociedad.