

# **La Seguridad Ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009**

Armando Jiménez Larios  
Investigador

Norma Villalobos  
Colaboradora



UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA  
Dirección de Investigación

383.2

S456 La Seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador  
2009 / investigador Armando Jiménez Larios. -- 1a. ed. -- San  
sv Salvador, El Salv. : UFG Editores, 2010.  
107 p. ; 23 cm.

ISBN:978-99923-47-18-8

1. Seguridad ciudadana. 2 Violencia-Investigaciones. 3.  
Delincuencia juvenil-Investigaciones. I. Jiménez Larios, Armando,  
investigador. II. Título.

Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez  
Rector

Dra. Leticia Andino de Rivera  
Vicerrectora

Distribución  
UFG - Editores

Alameda Roosevelt #3031 Edificio de Rectoría, San Salvador, El Salvador C.A.  
Tel. (503) 2209-2813, Fax (503) 2223-1707  
Correo Electrónico: libros@ufg.edu.sv

© 2010: Dirección de Investigación  
Universidad Francisco Gavidia  
Alameda Roosevelt #3031, San Salvador, El Salvador C.A.  
Teléfono (503) 2209-2856, Fax (503) 2223-1707  
Correo Electrónico: investigacion@ufg.edu.sv  
Página web: www.ufg.edu.sv

Derechos Reservados, según Ley de Propiedad Intelectual

Universidad Francisco Gavidia

Copyright © Universidad Francisco Gavidia, 2010  
1ª Edición 2010, San Salvador, El Salvador. Centro América

ISBN: 978-99923-47-18-8

Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del "copyright", bajo las sanciones establecidas por la ley de propiedad intelectual, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía (fotocopia) y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

**INDICE**

Prólogo .....	5
Introducción .....	7
<b>1. El horizonte de la seguridad ciudadana.....</b>	<b>8</b>
1.1. Seguridad ciudadana y seguridad pública .....	10
1.2. El Estado y el Gobierno como garantes de la seguridad .....	12
1.3. La prevención social de la violencia y la delincuencia.....	18
1.3.1. Un programa institucional y un proyecto exitoso .....	18
1.3.2. El informe de la Comisión de Seguridad Ciudadana ....	28
<b>2. La crisis de la seguridad y la respuesta gubernamental .....</b>	<b>37</b>
2.1. Temas críticos de la seguridad ciudadana .....	38
2.1.1. Victimización por violencia.....	39
2.1.2. Delitos frecuentes .....	40
2.1.3. Lugares de ocurrencia de los delitos.....	41
2.1.4. Costo de la violencia y la visión empresarial.....	43
2.1.5. Percepción de inseguridad .....	46
2.1.6. Incremento de los delitos y reacción gubernamental ..	48
2.2. La seguridad ciudadana en los planes del nuevo gobierno ....	52
2.2.1. El plan de Gobierno y las promesas de campaña.....	53
2.2.2. Programas y planes de la política de seguridad ciudadana.....	59
<b>3. Control de las pandillas y la prevención primaria .....</b>	<b>61</b>
3.1. La pandilla: otra forma de ejercer poder.....	62
3.2. Prevención social desde el sistema educativo .....	78
<b>4. Dos recomendaciones estratégicas .....</b>	<b>91</b>
4.1. Fortalecer un sano liderazgo en el sector .....	92
4.2. Lograr una coordinación institucional efectiva.....	94



## Prólogo

Las universidades estamos llamadas –desde la perspectiva científica- a problematizar la realidad, a buscar o diseñar modelos analíticos de solución a dichos problemas y a difundir los hallazgos investigativos; estos tres puntales son fundamentales para la investigación relevante.

En la Universidad Francisco Gavidia hemos asumido un nuevo compromiso con la ciencia y con la sociedad, creando nuevos esquemas de trabajo colaborativo, y así luego de una discusión técnica decidimos enarbolar cuatro grandes proyectos de investigación institucional en sus respectivas áreas científicas: En Derecho “La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador” a cargo de Armando Jiménez Larios; en Economía “ PYMES: Competitividad, dolarización y Financiamiento” a cargo de Carlos Molina Batlle; en Humanidades “El PAEBA de El Salvador: la experiencia y el aporte de la UFG” a cargo de Julián Victoria Libreros; y en Ciencias “ La vinculación Universidad-Empresa y la provisión de servicios tecnológicos” a cargo de Ricardo Salinas.

Estas cuatro investigaciones que hoy publicamos y presentamos a la sociedad salvadoreña responden a los más sustantivos retos del país en el momento actual: la seguridad ciudadana, el crecimiento económico basado en la PYMES, la escolaridad ciudadana y el impostergable diálogo entre la universidad y la empresa para la productividad.

Si como anota el experto Miguel Casas; “Ninguna sociedad actual es superior a sus universidades” quienes ejercemos el liderazgo universitario como Rectores, Decanos, Jefes de Unidad, Directores, y Docentes, debemos estar preocupados por aportar soluciones a los grandes problemas que aquejan a nuestra sociedad y que nos mantienen estáticos y anclados en la pobreza y el subdesarrollo; y podemos lograr estos aportes si ubicamos el aparato investigativo al servicio de la sociedad. Sirvan pues estos cuatro informes como respuesta –y propuesta- universitaria y como iniciativa de diálogo o debate, para comenzar, de una vez, a construir programas y políticas públicas costo-eficientes y sustentadas sobre la base académica y científica, la cual supera al tradicional modelo político, ideológico y economicista.

Mario Antonio Ruiz Ramírez  
Rector UFG



## Introducción

La inseguridad es un problema grave y urgente de resolver en El Salvador de hoy; seis de cada diez salvadoreños opinan que es el principal problema del país y, por tanto, el reto más importante a superar por parte del nuevo Gobierno. Estudios del PNUD señalan que para mediados de la década el costo de la violencia era equivalente al 11.5% del PIB. En lo subjetivo y lo objetivo hay mucho que hacer.

La Universidad Francisco Gavidia decidió realizar un aporte académico al debate en torno a la seguridad en la transición gubernamental 2009. El presente ensayo pone en perspectiva el tema de la seguridad partiendo de un enfoque que enfatiza el carácter ciudadano de la seguridad y plantea críticamente los tradicionales problemas de la seguridad pública: victimización, percepción de inseguridad, delitos comunes, respuesta gubernamental, y otros nuevos como las extorsiones y el accionar de las pandillas. El propósito central es analizar los típicos problemas de la seguridad ciudadana en un período donde un nuevo gobierno, con una perspectiva política diferente a la planteada en los últimos veinte años, asume el control de las instituciones encargadas de la seguridad y se dispone a implementar sus medidas de política. Se presentan los esfuerzos más relevantes del gobierno saliente y los planes del nuevo gobierno en materia de seguridad.

Además se ahonda en el análisis del fenómeno de las pandillas y se plantea un modelo de prevención de la violencia desde las escuelas. El monitoreo noticioso y los datos de un estudio de opinión pública del 2009, así como las estadísticas policiales y de otras instituciones dedicadas al tema, han sido las principales fuentes de información.

¿Cuáles son los problemas de la seguridad? ¿Qué podemos esperar de los planes y de las medidas del nuevo gobierno en un escenario de escalada delincencial? El trabajo intenta ordenar esta discusión en la transición política, señalando vías de solución y recomendando estrategias basadas en lecciones aprendidas.

## 1. El horizonte de la seguridad ciudadana

La discusión actual sobre la seguridad se inscribe en el campo de una discusión mayor: la naturaleza democrática de los gobiernos que pretenden garantizarla. Y aunque un estudio sobre el tema de seguridad y, específicamente, sobre seguridad ciudadana, no deriva automáticamente en un análisis sobre el carácter democrático de los gobiernos que la impulsan, es necesario considerar la naturaleza política de los mismos y el sello que le imprimen a las acciones de seguridad, dada esa naturaleza.

Todo régimen político que impulsa una transición democrática se enfrenta al problema de demostrarles a sus ciudadanos, que son igual de buenos o mejores que los gobiernos previos a la hora de gobernar. (Cruz, 2004) El estigma del autoritarismo ronda la puerta de los nuevos gobernantes y les obliga a asumir posiciones de tolerancia, en algunos casos extrema, en relación a temas decisivos como el de la seguridad; en especial, por el hecho histórico de que los regímenes autoritarios abusaron del uso de la fuerza no sólo de manera instrumental, sino como enfoque socio-político de gobierno y de vida, de resolución de los naturales conflictos de la convivencia humana.

Así, sensatez, prudencia y tolerancia en los temas relacionados con la seguridad, vienen a ser signo de la racionalidad democrática, de la nueva racionalidad que respeta los derechos humanos y promueve la paz y la armonía entre los hombres y los pueblos. Fuera de esta racionalidad, un gobierno, por muy novedoso que parezca, tiene pocas probabilidades de éxito, al menos en su función de generar una imagen de gobierno democrático y garantista de los derechos.

En El Salvador asistimos a una transición democrática de gobierno. Después de 20 años en que la derecha controló el poder ejecutivo, ahora la izquierda representada por el FMLN, ha asumido el poder del gobierno y se encamina a establecer un modelo de seguridad que también se advierte democrático, al menos sobre el papel de los planes y los programas. Y aunque el gobierno de ARENA también adjetivaba de democrático su esquema de seguridad, el FMLN nunca dejó de acusarlo de autoritario y

represivo, especialmente con las medidas denominadas de “mano dura” y “mano súper dura”.

Ahora, en el marco de una transición gubernamental también caracterizada como democrática, el principal partido político de oposición ha llevado al gobierno a un nuevo presidente y a un equipo de funcionarios que han vendido la idea del “cambio” como principal argumento del nuevo gobierno. Sin duda, “el cambio” tiene su contenido específico, determinado en buena medida por las necesidades de la población salvadoreña. Las encuestas de opinión pública revelan, en términos generales, que la pobreza (desempleo, bajo poder adquisitivo) y la inseguridad (delincuencia y violencia) son los dos grandes problemas de la ciudadanía. De manera que el tema de la seguridad ha estado en el centro de la agenda electoral desde el inicio de la campaña y tanto el gobierno saliente como el entrante le han dado un lugar preponderante en sus planes y programas.

La recurrencia al tratamiento del tema de la seguridad por parte de los hacedores de política, por los medios de comunicación y por las agencias de cooperación internacional, no es más que el resultado del ensordecedor reclamo popular ante un mal agobiante que mutila a la familia salvadoreña. Más allá de los cambios gubernamentales, el pueblo sufre diariamente el embate de la delincuencia y de la violencia social. Y precisamente, como resultado de la incapacidad de responder efectivamente a ese reclamo y resolver los problemas de inseguridad, el electorado salvadoreño decidió por “el cambio”, de tal modo que hoy se encuentra a la espera de las soluciones, de las políticas y medidas que lleven a la reducción de los delitos y al incremento de los niveles de seguridad en las zonas más afectadas por la ola de violencia y delincuencia en el país.

El actual gobierno y el Presidente Mauricio Funes, sabe que una de las promesas de campaña indispensables de cumplir es, dicho de manera propagandística, el combate a la delincuencia: resolver una serie de problemas de inseguridad que arrastran las administraciones gubernamentales de ARENA y que el FMLN ha denunciado y prometido resolver. No pueden ignorar que la seguridad tiene un sentido de urgencia para la ciudadanía y que el costo político de no resolver los problemas relacionados

con la inseguridad y de encontrar mecanismos de prevención efectivos sobre la delincuencia y la violencia, será muy alto para un gobierno de “cambio” que se presentó como la solución a la incapacidad y los vicios de los anteriores gobiernos.

La seguridad es, por tanto, uno de los horizontes vitales a explorar y controlar para el nuevo gobierno. Pero no la seguridad en general, sino más bien la seguridad vinculada directamente al bienestar diario de los ciudadanos. Si bien es cierto que el nuevo gobierno deberá enterarse y plantear posición sobre temas importantes relacionados con la seguridad nacional (campo diplomático, militar y de inteligencia) o la seguridad alimentaria (campo agrícola, de salud y económico), su principal reto en materia de seguridad está en resolver los problemas de la seguridad ciudadana o, en el concepto clásico, de la seguridad pública (Samayoa, 2004)

### **1.1. Seguridad ciudadana y seguridad pública**

Aclarar conceptos es fundamental para entender los problemas y para definir la lógica de abordaje de los mismos. En la actualidad se habla más de seguridad ciudadana que de seguridad pública. Las diferentes connotaciones del concepto de seguridad ciudadana están vinculadas hoy a la democracia como forma de gobierno. Se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas en Latinoamérica, a la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de la fuerza del Estado, la criminalidad, la corrupción, y a exigirle al Estado garantías para la convivencia pacífica.

La seguridad ciudadana tiene dos dimensiones: una objetiva, más referidas a los hechos de violencia, sus víctimas y victimarios; y otra subjetiva, las vivencias y las percepciones de las personas con respecto a su seguridad y la seguridad del entorno. (Del Olmo, 2000)

Los modelos actuales de lo que se debe entender por seguridad ciudadana se mueven entre dos extremos, entre la derecha, que privilegia la “mano dura”, los métodos represivos, de cero tolerancia; y la izquierda, que considera que la seguridad es represión y que la violencia y la delin-

cuencia tienen su origen en las condiciones de pobreza y que mientras no se acabe con esta situación es muy difícil reducir estas problemáticas. Esta última visión también la comparten algunos gobiernos democráticos de centro, quienes, para no comprometerse con el tema, han dejado la seguridad de los ciudadanos en manos de las instituciones armadas y de justicia y de manera aislada y con poco impacto trabajan algunas políticas preventivas (Acero, 2009).

En nuestro caso, más que una definición abstracta y política, basada en ideologías, compartimos un concepto operativo de seguridad ciudadana referido a aspectos básicos como:

- a) la acción comunitaria organizada para la prevención de la violencia y la delincuencia
- b) una justicia accesible, ágil y eficaz, con un instrumento sólido de investigación y control del delito
- c) una educación que se fundamente en el respeto a la ley, la tolerancia y la sana convivencia.

Todo ello, daría como resultado mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, especialmente en la reducción de los factores de riesgo de la violencia y las amenazas de la delincuencia.

Este concepto de seguridad ciudadana engloba al concepto de seguridad pública, por cuanto éste se circunscribe a las modalidades que el gobierno o el Estado utilizan para controlar la comisión de delitos en la sociedad. Hablar de seguridad pública es hablar de las corporaciones policiales, de las instancias de investigación y control del delito, incluso de las vinculaciones que dichas instancias puedan tener en determinadas coyunturas con el ejército o con los organismos de inteligencia del Estado (Fajnzylber, 2000). De tal manera que en la actualidad nos movemos más bien en el horizonte de la seguridad ciudadana, que envuelve a la seguridad pública.

Por tanto, un análisis sobre los cambios de la seguridad ciudadana en El Salvador debe mostrar nuevas temáticas con relación a los tradicionales enfoques de seguridad pública, pero más importante aún, debe mostrar un nuevo enfoque, basado en la perspectiva de la ciudadanía y no tanto en la perspectiva del Estado. El concepto de seguridad ciudadana privilegia el punto de vista de la ciudadanía y de sus circunstancias; tanto en relación a las instituciones del Estado, como en relación a la delincuencia y al crimen organizado. La perspectiva de la víctima y las condiciones que hacen posible al victimario convertirse en tal y mantenerse impune, es el horizonte desde donde se abordan los problemas de la seguridad bajo el lente de la ciudadanía.

Este horizonte está más vinculado a la fenomenología de la delincuencia y de la violencia en su significado social, no tanto a la frecuencia estadística del delito. Es cierto que las estadísticas son de gran utilidad para entender lo que sucede, pero también es cierto que en estos países estamos atiborrados de estadísticas, algunas mejores y otras peores, y al final resulta que aún con ellas y con su manejo, no somos capaces de implementar medidas que respondan con eficacia al control de la delincuencia y a la demanda de convivencia pacífica de los ciudadanos.

Deseamos movernos en esta dirección y responder en esta coyuntura a esa demanda a partir de la fenomenología de la delincuencia y la violencia, tal y como aparece en los medios de comunicación y en la atienden los planes de Gobierno.

## **1.2. El Estado y el gobierno como garantes de la seguridad**

El Estado puede y debe responder a las demandas ciudadanas para resolver los problemas de violencia y delincuencia. Para ello, ha de responder desde el poder ejecutivo, tanto como desde los otros poderes, Legislativo y Judicial. Muy poco lograrían los planes gubernamentales, si no parten y se apoyan en Leyes de la República o si no cuentan con las garantías del Sistema Judicial. Pero la acción gubernamental es prioritaria y determinante, pues constituye la parte más proactiva, de mayor iniciativa y diseñada precisamente para la ejecución.

El Gobierno está obligado a ofrecer respuestas estratégicas a los problemas fundamentales de la ciudadanía y lo hace mediante políticas públicas. La política es el uso del poder para tomar decisiones comunes para grupos o personas; es pública en la medida en que afecta a todos los ciudadanos, sin distinción y siempre bajo ciertas condiciones (Shively, 1997). Por ejemplo, las leyes referentes a la criminalidad constituyen parte de una política pública referida a la seguridad de los ciudadanos dentro del Estado; afectan a todos sin excepción, incluso van más allá de la condición ciudadana y se aplican a las personas extranjeras que viven en el país o se encuentran de paso en él.

Hay políticas públicas de distinto nivel y sobre distintas áreas de la actividad ciudadana o del Estado. Las políticas estatales nacen de iniciativas relacionadas con cualquiera de los tres poderes del Estado; las gubernamentales son elaboradas desde el ejecutivo, ya sea desde el poder central (por ejemplo los decretos ejecutivos) o desde el poder local (por ejemplo las ordenanzas municipales). Su validez, vigencia y aplicación dependen mucho de la autoridad establecida y del nivel de legitimidad que la misma posea en el orden público.

Por tanto, es vital revisar el contexto en que se concibe, diseña y somete a consideración una política pública, pues su éxito depende en gran medida de la legitimidad de la autoridad y, por supuesto, de los recursos para su aplicación.

En la última década, el Estado salvadoreño ha estructurado el área de seguridad a partir de un enfoque de seguridad pública y de tres ejes fundamentales, que se explican en el siguiente cuadro (Salazar, 2005)

Ejes de acción	Entes estatales	Poder legislativo	Gobierno Central	Sistema judicial	Ministerio público
<b>Diseño</b>		Es encargado de elaborar leyes, revisar y aprobar o vetar las leyes propuestas por el ejecutivo. También concede amnistía por delitos políticos o comunes; suspende y restablece garantías constitucionales que afectan la seguridad pública.	Es el encargado de elaborar la política pública en materia de seguridad pública y temas relacionados. Es el principal responsable con iniciativa de ley y tiene capacidad de vetar o sancionar otras iniciativas	No tiene iniciativa de Ley en esta materia, pero es el responsable de determinar la validez jurídica de la política y de las leyes. Puede proponer reformas a las leyes que le conciernen.	La Fiscalía General de la República tiene facultades de iniciativa de ley
<b>Aplicación</b>	No tiene facultades en la aplicación de la ley.	Es el encargado, a través de los Ministerios y otras entidades como la Policía, de aplicar las leyes y políticas relacionadas con la seguridad pública.		Se encarga de aplicar las leyes judiciales y, en esa medida, de garantizar la seguridad jurídica y la acción penal y administrativa derivada de las decisiones del gobierno y de los jueces.	Defender los derechos de los ciudadanos y de los grupos vulnerables. Promover recursos judiciales, administrativos  Dirigir la investigación del delito y de los hechos criminales que se someten a la jurisdicción penal. Dar asistencia legal.
<b>Fiscalización</b>	Entre sus facultades fiscales están: el nombrar comisiones especiales de investigación (resultados no vinculantes), interpelar funcionarios y resolver con poder vinculante en caso de los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por violación de derechos humanos.	Ejerce facultades fiscales a través de órganos como la policía, el ministerio de hacienda, las superintendencias o comisiones especialmente creadas para tal fin.		No tiene facultades en la fiscalización.	Una parte se encarga de investigar casos de violaciones a derechos, practicar inspecciones, supervisar la actuación de la admón. pública. Y otra, se encarga de defender los intereses del Estado.

El diseño de la ley le corresponde básicamente al poder ejecutivo y legislativo, la Fiscalía General de la República puede también presentar iniciativas; la aplicación de la misma es tarea del Ejecutivo y del Judicial; la defensa de la ciudadanía compete al Ministerio Público. Mientras la fiscalización depende de este último y del Ejecutivo, aunque el Legislativo tiene facultades excepcionales para ello.

En su acepción más amplia, se entiende que la seguridad está compuesta por el conjunto de leyes, instancias, procedimientos y recursos dedicados a proteger al individuo de posibles daños causados por la delincuencia, la violencia o, incluso, por violaciones a sus derechos provenientes del mismo Estado. Tanto la estructura de las instituciones estatales, como las funciones asignadas por la ley a las mismas, reconocen la necesidad suprema de la protección y la seguridad de los individuos. El espíritu constitucional convierte al Estado en el principal garante de la seguridad, especialmente y por tradición en su versión de seguridad pública.

Al analizar la estructura del Estado, según los preceptos constitucionales, se descubre que el Gobierno central tiene responsabilidad en los tres ejes de la seguridad, por lo que es el principal llamado a responder por los problemas de delincuencia y violencia sucedidos en el país.

Es claro que el gobierno tiene además el liderazgo político necesario para diseñar e implementar la política de seguridad pública. ¿Qué tipo de política y qué tipo de seguridad es la que busca implementar? Esto depende de dos factores muy relacionados: a) el grado de desarrollo institucional alcanzado por el Estado en cuestión; y b) el tipo y estilo de gobierno de que se trate. Ambos factores, conjugados en el contexto político e histórico correspondiente.

Sabemos que el Estado salvadoreño hizo avances importantes desde el fin de la guerra y la firma de los acuerdos de paz. Se posee un mínimo institucional que opera y ofrece garantías básicas de confiabilidad política, en materia democrática y de desarrollo humano, especialmente si se compara con el resto de países de la región, por supuesto muy por debajo

de Costa Rica, pero muy por encima de Nicaragua, que serían los extremos (PNUD, 2004).

También sabemos que el Gobierno de El Salvador es legítimo y actúa dentro de los márgenes democráticos; reconoce el grave problema de la delincuencia y la violencia, y en los últimos años ha mostrado interés por comprender el fenómeno complejo y encontrarle solución, valiéndose de diversos medios y con el apoyo de la cooperación internacional.

Por ejemplo, el último gobierno de ARENA inició un proceso de consulta general entre las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la prevención de la violencia, así como a la rehabilitación y reinserción de jóvenes en situación de alto riesgo o en conflicto con la ley. Esta consulta, a través de mesas de trabajo, produjo un conjunto de insumos para la elaboración de una propuesta de políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana. El producto final fue presentado públicamente, luego de diez meses de sistematización, y entregado a una instancia gubernamental: la extinta Secretaría de Juventud, para ser ejecutado a través de un plan específico: Plan “Mano Amiga”. Este Plan vino a ser una modalidad ejecutoria de la política pública, aunque nunca se presentara oficialmente a través de un documento de manejo público.

Es claro que el pasado gobierno intentó responder rápida y efectivamente a la situación urgente que enfrentan millones de ciudadanos en los municipios más asediados por la violencia y la delincuencia. El Plan “Mano Amiga” no tuvo las características propias de una política pública, sino más bien de un modelo de trabajo institucional para prevenir la violencia y responder a exigencias puntuales de ciertos jóvenes en situación de alto riesgo o en conflicto con la ley. Pero desde el punto de vista político, fue un Plan que buscó complementar los esfuerzos que el gobierno venía realizando con el Plan “Super Mano Dura”, para contrarrestar la delincuencia, especialmente de las pandillas. Pero se quedó en papel e intención.

El gobierno convocó a diferentes instituciones y organizaciones para discutir el grave problema de la violencia y la delincuencia. En el proceso,

varias agencias de cooperación externa acudieron al llamado, interesadas en aportar técnica y financieramente para resolver el problema. La convocatoria se percibió como la oportunidad para concertar una política participativa en la materia y para realizar un esfuerzo serio y genuino que permitiera el diseño de una política efectiva.

El esfuerzo fue coordinado por el entonces Ministerio de Gobernación y tuvo dos grandes orientaciones: por un lado, las llamadas “mesas de consulta ciudadana” que produjeron el insumo para impulsar el Plan “Mano Amiga”, incluyendo un apartado denominado “Mano Extendida”, referido a la rehabilitación y reinserción de ex miembros de pandillas. Por otro lado, un trabajo más interno e institucional dirigido a establecer un planteamiento nuevo y completo en materia de seguridad pública y convivencia ciudadana, basado en experiencias exitosas como la de Bogotá en Colombia.

Algunos expertos suramericanos estuvieron visitando el país para trabajar en un diseño que implicaba ciertas reestructuraciones institucionales y la búsqueda de fuentes diversas de financiamiento de las actividades estratégicas contenidas en la política. El proceso de formulación y validación dio su resultado con la producción de un documento de política, sólo que conllevaba decisiones políticas complejas y difíciles de sostener con los escasos recursos del Estado, razón por la cual debía ser cuidadosamente revisada y asumida. El gobierno consideró inoportuno dar un paso mayor en este terreno sin contar con los recursos necesarios, y el impulso del Plan “Mano Amiga” quedó en una mera acción propagandística.

Con este proceso quedó claro que aunque la política, en su diseño, ejecución e incluso parte de su fiscalización, sea prerrogativa del gobierno central, no puede desarrollarse sin el concurso de diferentes órganos del Estado, especialmente y, según lo demostró la experiencia, sin la participación de los gobiernos municipales. Una política efectiva de seguridad ciudadana, que toma como base la prevención social de la violencia, tiene que desarrollarse como un esfuerzo conjunto en el cual la municipalidad juega un rol principal.

### **1.3. La prevención social de la violencia y la delincuencia**

Durante el gobierno del Presidente Elías Antonio Saca (2004-2009), hubo otros dos esfuerzos en materia de seguridad ciudadana que es indispensable mencionar. Primero, la continuada labor de prevención de la violencia a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP); y segundo, la creación de la propuesta de la Comisión para la seguridad ciudadana y la paz social.

#### **1.3.1. Un programa institucional y un proyecto exitoso**

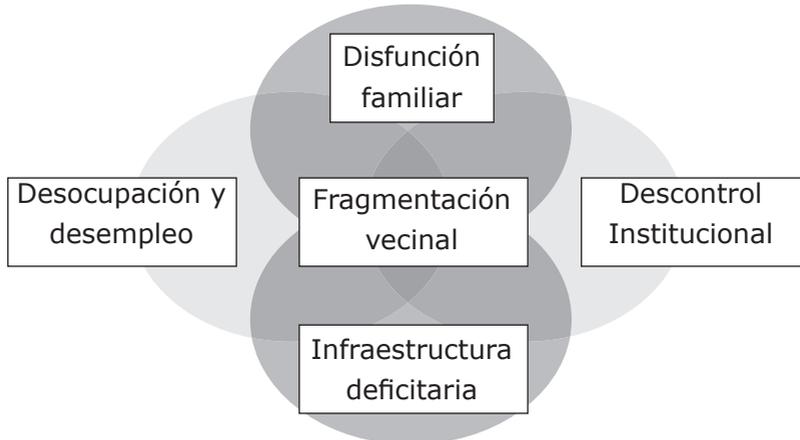
En el primer caso, el CNSP ejecutó desde el año 2000 un Programa de prevención social de la violencia y la delincuencia, en algunos municipios de los departamentos de San Salvador, La Libertad, Sonsonate, Santa Ana y Ahuachapán. Este Programa fue la semilla del Proyecto más importante que el país ha tenido en materia de prevención de la violencia juvenil, el Proyecto Projóvenes ejecutado entre 2003 y 2008 en el área metropolitana de San Salvador. Tanto el Programa de Prevención, como el Proyecto Projóvenes, tomaron el enfoque de prevención social de la violencia para el logro de sus objetivos. Ambos buscaban aumentar las oportunidades para los jóvenes y las comunidades en las zonas de intervención, mediante el desarrollo de una serie de actividades como la organización comunitaria, el deporte, el arte, la formación laboral, la prevención escolar, el rescate de los espacios públicos y la coordinación con las instituciones encargadas de velar por la seguridad y el desarrollo del municipio, especialmente con las alcaldías y la policía.

En este esfuerzo, la prevención de la violencia se ha entendido como el conjunto de actividades dirigidas a evitar el desarrollo de factores de riesgo en la sociedad, mediante el fortalecimiento de factores de protección. Por factores de riesgo se entienden los siguientes:

- la desorganización y la falta de participación reglamentada
- el hacinamiento social por falta de vivienda adecuada a las necesidades familiares

- el deterioro o la inexistencia de la infraestructura del vecindario: zonas verdes, pasajes peatonales, alcantarillado, alumbrado eléctrico, casas comunales
- la falta de espacios públicos para la recreación: canchas y parques
- el desempleo o la falta de oportunidades de formación vocacional
- la deserción, el abandono y el fracaso escolar
- la disfunción familiar ya sea por desintegración o por violencia
- la ausencia o incompetencia de las autoridades municipales y policiales en los vecindarios
- el descontrol de la accidentalidad vial e inseguridad en el transporte público
- el accionar de las pandillas
- la distribución de drogas en el vecindario o en zonas urbanas con alta presencia juvenil
- la circulación descontrolada de armas de fuego en espacios públicos

De manera que los podemos agrupar de la siguiente forma:



#### A. *Fragmentación vecinal:*

Se refiere a la ausencia o debilidad de espacios o estructuras de participación en el vecindario o la comunidad. Sea porque no las tiene o porque son incipientes y raquíticas, las organizaciones ciudadanas son vitales para el funcionamiento adecuado de la comunidad, desde el vecindario mismo, desde el pasaje o la cuadra en donde residen las familias o las personas.

Cuando los vecinos no procuran una mínima organización para solventar de manera conjunta los problemas típicos de sus vecindarios, ni proponen actividades de integración vecinal, favorecen el abandono y el desorden. El hecho de que el vecindario no esté integrado, organizado, genera una serie de conflictos y disfunciones de las que se aprovecha la delincuencia para operar. Y por similar motivo, el vecino prepotente, abusador o violento se vale precisamente de que no existe en el barrio una estructura integrada que ponga paro a su actuación.

Adicionalmente, la autoridad municipal y policial no encuentra un referente válido con el cual consensuar las decisiones sobre el barrio, de manera que se le dificulta el cumplimiento de su misión. Y los niños y jóvenes crecen carentes de ese referentes y acostumbrados al desorden en el vecindario, cuando no a la ley del más fuerte.

La fragmentación del vecindario, su falta de organización, es un factor de riesgo que está en el corazón de los problemas vecinales y es determinante en la configuración de un ambiente de inseguridad.

### *B. Descontrol institucional*

Se espera que en las comunidades, las instituciones que operan localmente se hagan presentes mediante sus representantes o a través de las actividades planificadas para contribuir a resolver los problemas o aportar a la mejoras en el vecindario. La alcaldía, la policía, las unidades de salud, las escuelas, son instancias del gobierno local o central con oficinas de proximidad al vecindario. Pero cuando estas oficinas operan con deficiencias y no tienen control sobre los problemas de su competencia, se mantiene una situación de insolvencia que acumula malestares, dificultades y agudiza el deterioro de las condiciones de vida de la población.

Que las instituciones no hagan valer sus facultades para mantener el control de actividades comunitarias que son de su competencia, es uno de los factores que mayor riesgo causa a la comunidad. En este sentido, hay hechos como el fracaso escolar, la inseguridad en el transporte público o la in-

competencia de la municipalidad en la aplicación de las ordenanzas y contravenciones, que generan condiciones de mayor violencia y delincuencia.

### *C. Infraestructura deficitaria*

Muchos de los problemas relacionados con el deterioro o la inexistencia de zonas verdes, pasajes peatonales, alcantarillado, alumbrado eléctrico, casas comunales, canchas y parques, incluso, con el mal estado de las calles y de las aceras, está vinculado al incremento de sucesos de violencia o delincuencia.

Si los niños y jóvenes no tienen espacios para el sano esparcimiento y la recreación, si no encuentran donde canalizar sus energías bajo ciertas normas de convivencia armoniosa y gozando de la seguridad que les da la organización de los adultos para la administración de dichos espacios, entonces se hace más difícil contener la influencia de los grupos con tendencias a la violencia y la delincuencia. Cuando el pasaje está sucio, oscuro, la maleza crecida y los andenes sinuosos, es propicia la sensación de inseguridad; en un ambiente así, se expande el miedo y crecen las probabilidades para que los más débiles sean victimizados.

### *D. Desocupación y desempleo*

La falta de orientación vocacional, de ocupación laboral o de empleo es uno de los mayores factores de riesgo para los jóvenes en la actualidad. Que la localidad no cuente con una estructura propia que permita generar oportunidades laborales para los jóvenes, y que tampoco desde el gobierno central haya opciones efectivas, afecta sustantivamente las condiciones de desarrollo y de convivencia de las familias y de las comunidades.

Algunos jóvenes en edad de trabajar y que se encuentra en paro, sin trabajo, teniendo en su hogar necesidades que satisfacer y cuyos intereses y anhelos personales tampoco pueden ser realizados por la falta de recursos, tienden a frustrarse y a buscar alternativas reñidas con las normas o con las leyes. Sin trabajo o con nulas probabilidades para conseguirlo, los jóvenes pueden encontrar en las drogas, en la vagancia o en sus amigos

de pandillas, una forma efectiva de obtener recursos y, con el tiempo, de acceder a la delincuencia.

### *E. Disfunción familiar*

En una comunidad fragmentada, donde las instituciones de Estado no tienen suficiente control sobre los factores de riesgo, donde los espacios para la recreación son escasos y son reducidas las oportunidades de empleo, parece lógica la fragmentación de las familias, es decir, su desintegración o graves fallas en su funcionamiento.

La disfunción familiar consiste en que el niño o el joven no tiene el cuidado o la protección suficiente de parte de sus padres o tutores; aún más, que su conducta ordinaria o normal no responde a los patrones de la familia, sino a lo aprendido en la calle, con suerte de sus amigos, cuando no de adultos o jóvenes extraños mayores que le han impresionado.

La disfunción también se refiere a la situación interna de la familia donde el niño o el joven se ve marcado por la violencia que le infringen sus padres o tutores (tíos, abuelos, hermanos mayores, otros) En dicha situación, a veces denunciada y a veces combatida, la víctima busca desahogo en la calle, se agrupa con otros niños y jóvenes o se lanza a la vagancia, las drogas y la violencia. Y para que este círculo no se cierre de mala manera, la comunidad y las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, pueden y deben ofrecer alternativas de solución.

A esta serie de factores de riesgo, los programas y proyectos del CNSP han respondido con cierta rapidez y efectividad. Es verdad que en el caso de algunos programas no se establecieron indicadores definitivos para medir su impacto, cosa que sí sucedió con el Proyecto Projóvenes, el cual pudo sistematizar además su experiencia de trabajo en un documento denominado "En la ruta de la prevención" (Equipo de Proyecto, 2008)

El Proyecto Projóvenes fue resultado de un Convenio de Financiación entre el Gobierno de El Salvador y la Comisión Europea para un periodo de 5 años (2003 - 2008) con un presupuesto de \$12.8 millones de euros,

de los cuales la Comisión Europea aporta el 72% y el Gobierno de El Salvador el 28%. Este convenio define como entidad de tutela al Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP, adscrito a su vez a la Presidencia de la República, que es el encargado de verificar que el proyecto cumpla sus objetivos y alcance las metas propuestas.

El objetivo del proyecto ha sido generar, aumentar y mejorar oportunidades para el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes del Área Metropolitana de San Salvador en situación de riesgo, contribuyendo a la reducción de la violencia y delincuencia juvenil y mejorando la seguridad ciudadana.

El proyecto estuvo dirigido a niños, niñas y jóvenes de ambos sexos, de 10 a 25 años, provenientes de 57 comunidades de alto riesgo (social, económico y físico ambiental), ubicadas en 13 municipios del Área Metropolitana de San Salvador. En estas 57 comunidades habitan 187 mil 655 personas quienes constituyen 40 mil 21 familias, de las cuales la población menor de 25 años es de 122 mil 107 personas.

La estrategia de PROJOVENES se basó en dos ejes principales: la promoción del protagonismo juvenil y la sostenibilidad. Y desarrolla su accionar tomando como base tres ámbitos: Local, Institucional y de Opinión Pública. El proyecto acompaña procesos que atienden y fortalecen los escenarios cotidianos de los niños, niñas y jóvenes: familia, centro educativo y comunidad. Este modelo se ha diseñado como una ruta que marca los espacios en los que niños, niñas y jóvenes se relacionan cotidianamente. Esta ruta incluye los siguientes puntos:

La organización comunitaria de adultos, a través de la cual se han fortalecido diferentes estructuras organizativas como juntas directivas y consejos de administración de instalaciones deportivas, comités de vecinos, comités de deportes. PROJOVENES trabaja actualmente con 59 juntas directivas y 16 consejos de administración, integrados por 503 personas. De igual forma, se cuenta con 37 comités de deporte, formados por 233 personas.

Organización comunitaria infanto-juvenil, creándose y fortaleciendo 45 comités infantiles y 47 grupos juveniles en los que participan alrededor de 850 niños y niñas, 800 jóvenes haciendo un total de 1,650.

Implementación de talleres de arte y cultura, desarrollándose en las disciplinas de danza moderna, danza contemporánea, break dance, danza folclórica, música, literatura, pasacalles, creatividad, dibujo y pintura. Al final del proyecto, se han creado 85 grupos artísticos juveniles como resultado de más de 75 talleres en los que participan 1,593 niños, niñas y jóvenes. También a través de un proceso de organización y formación se han diseñado y pintado 12 murales comunitarios en diferentes lugares y de diferentes dimensiones.

Implementación y desarrollo de escuelas deportivas, en las disciplinas de fútbol, softball, baloncesto, artes marciales y aeróbicos. El proyecto acompaña alrededor de 8,000 mil niños y niñas y jóvenes en 102 escuelas deportivas, las cuales se implementan en 52 espacios comunitarios y en 26 centros educativos próximos a las comunidades.

Formación laboral y autoempleo, ofrece a los beneficiarios mayores de 14 años becas de habilitación para el trabajo, contactos de acceso para empleo, a través de la realización de 3 ferias de empleo y autoempleo además del desarrollo de programas de autoempleo con el otorgamiento de capital semilla. Se han desarrollado más de 50 cursos de formación laboral sobre fontanería, albañilería, jardinería, lava carros, confección de vestidos, pantalones, velas aromáticas, cosmetología, serigrafía, piñatería, helados artesanales, repujado y tarjetería. Se han beneficiado 751 jóvenes dentro de los cuales 69 participan activamente en 56 micro-emprendimientos juveniles, los cuales surgieron a partir de la capacitación recibida en los cursos de formación laboral.

Rehabilitación y reinserción de niños, niñas y jóvenes en situación de alto riesgo, activos en violencia o en conflicto con la ley, es una de las acciones más importantes, y que ha representado un gran reto al proyecto, ha sido la de atender a niños, niñas y jóvenes en situación de alto riesgo, activos en violencia o en conflicto con la ley. Se trata de una población

de complejas características, pero de gran riqueza para profundizar en el trabajo. Actualmente PROJOVENES ha sostenido más de 600 acciones directas en las que se registra una participación de 1,183 jóvenes contemplados en esta población, desarrollando diferentes actividades como talleres de reflexión dentro de los que se trabaja la construcción de historias y proyectos de vida. Asimismo se han realizado murales comunitarios, encuentros deportivos y convivios.

El Proyecto actúa a favor de estos beneficiarios teniendo en cuenta dos principios básicos: uno, optimismo y confianza en la capacidad de recuperación; y dos, la necesidad de un enfoque multidisciplinario e interinstitucional para su atención. A partir de ello, se realizan actividades estratégicas como los Convenios de Subvención con diversas instituciones como la Dirección de Centros Penales, la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia y fundaciones privadas sin fines de lucro como EDYTRA, las que los atienden de manera directa y sistematizada.

En ese marco se ha ofrecido hasta la fecha 440 becas de formación técnica en diferentes especialidades. Uno de los logros más importante en esta área, es la creación de la Mesa de Rehabilitación en la que participaron diferentes actores institucionales que trabajan por mejorar las acciones de rehabilitación y reinserción social, necesarias para satisfacer la demanda de servicio de los beneficiarios.

Con el fin de consolidar su modelo preventivo, PROJOVENES firmó diez Convenios de Subvención para la realización de acciones coordinadas y sostenibles en temas de seguridad ciudadana, seguridad pública, derechos de niñez y adolescencia, justicia, educación, trabajo, cultura, deporte y rehabilitación.

Recuperación y creación de espacios físicos de encuentro: PROJOVENES ha realizado una importante inversión en infraestructura en 56 comunidades. Esto incluye: construcciones, reparación y remodelaciones de casas comunales, mejoras en áreas verdes y parques, construcción y equipamiento de complejos deportivos, iluminación de canchas de fútbol, juegos infantiles, centros de cómputo; invirtiendo la suma de \$3 millones 866

mil dólares hasta marzo de 2009. Las obras realizadas hasta la fecha son 69, a las que se suman otras 42 obras que están en proceso de construcción, totalizando para el final del proyecto 108 obras de infraestructura.

En una estrategia especial, a cada institución socia se le otorgó un monto de dinero el cual fue complementado con montos propios (PROJOVENES 60% y cada socio el 40%) Estas instituciones son:

Corte Suprema de Justicia, monto otorgado \$115,140.00 para contribuir a la inserción social de jóvenes en conflicto con la ley y mejorar la seguridad ciudadana mediante la articulación de esfuerzos en las áreas de coordinación local, promoción de espacios para la socialización de niños y jóvenes y el fortalecimiento técnico de operadores judiciales y difusión de los derechos de la niñez.

Procuraduría General de la República, con un monto de \$111,604.00 para sensibilizar y fortalecer los conocimientos legales y psicosociales de la comunidad educativa de 10 centros escolares en prevención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, disminuyendo el número de casos.

Ministerio de Educación, con un contrato que asciende a los \$738,600.00, para el fortalecimiento de la comunidad educativa en temáticas de prevención de la violencia estudiantil, creación de ambientes de aprendizaje armoniosos y atención a la población estudiantil en situación de vulnerabilidad.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con un monto de \$314,250.00 que han sido utilizados para promover el desarrollo de políticas activas de empleo, autoempleo y formación ocupacional dirigidas a facilitar la inserción de las y los jóvenes al mercado laboral con igualdad de oportunidades.

Policía Nacional Civil, asignándosele un monto de \$131,280.00, orientados a fortalecer las capacidades de la institución para interactuar con la comunidad en la prevención de la violencia y la delincuencia juvenil contribuyendo a la reducción de los índices de violencia.

Instituto Nacional de los Deportes, con un monto asignado de \$150,000.00 para el desarrollo de la salud física y mental de los y las jóvenes en riesgo social a través de la práctica sistemática del deporte y la recreación.

Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, con \$182,267.00 asignados para incrementar y mejorar las oportunidades para el fortalecimiento de la identidad cultural y nacional de los jóvenes en riesgo social y para su integración en el desarrollo cultural local.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, contando con un aporte de \$150.000.00 designados a aumentar la capacidad institucional para la prevención y restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia, la promoción de adecuadas prácticas de crianza y la reinserción de jóvenes en conflicto con la ley.

Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, asignando \$ 195,000.00 orientados a la formación profesional especializada del personal penitenciario y el mejoramiento de los programas de rehabilitación y reinserción social de los internos de centros penales y centros intermedios para prevenir su reincidencia.

Fundación Educación y Trabajo EDYTRA, con un monto de \$ 237,589.00 para la facilitación de oportunidades de empleo y autoempleo a jóvenes de ambos sexos en situación de riesgo, encaminándoles a su integración socioeconómica.

La estrategia permitió una ejecución articulada de los fondos del Proyecto y facilitó la coordinación interinstitucional y la participación de las instituciones responsables de las áreas de trabajo. En términos generales, el Proyecto fue un éxito y tuvo como corolario la aprobación de la Comisión Europea en Bruselas, la aprobación de una segunda fase por un monto aproximado de 14 millones de euros para otros 4 años de ejecución, que fue firmado en el mes de agosto entre las autoridades europeas en El Salvador y el nuevo Gobierno.

### **1.3.2. Las recomendaciones de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social**

El Presidente Saca juramentó en noviembre del 2006 a la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, con carácter transitorio, y de esa manera abrió un espacio de diálogo y búsqueda consensuada y compartida de soluciones a un problema tan grave como el de la violencia e inseguridad. Esta acción política fue motivo de esperanza para unos y de escepticismo para otros.

En un contexto de alta polarización, representantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, de la empresa privada, de las universidades y de las iglesias, cada quien con su particular forma de ver y entender los problemas, fueron capaces, de concertar voluntades, llegar a acuerdos y proponer soluciones consensuadas a situaciones muy complejas.

El mandato fue muy claro: “articular una serie de propuestas que debemos desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, y sus áreas de acción abarcarán la prevención, rehabilitación, reinserción e incluso la coerción contra el crimen”. Después de ocho meses de trabajo y con el apoyo técnico del PNUD, la Comisión cumplió su principal propósito presentando un documento que dieron en llamar “Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”.

La Comisión trabajó con la filosofía de que el centro de la seguridad ciudadana es la gente, la ciudadanía, y concierne, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, entre ellos quizás el más importante, el derecho a la vida, reconociendo, sin embargo, que en aquel momento como en el momento actual el respeto a la vida, al patrimonio y a los bienes personales y colectivos, tiene un escaso valor en El Salvador.

La Comisión reconocía también que el Estado y las instituciones públicas tienen una obligación, una responsabilidad especial en garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La evolución desde un estado policial hasta un

estado social de derecho muestra la necesidad de vincular la seguridad con valores como la libertad y la igualdad, que son la base de la concepción del individuo como ciudadano. Y reconocía también que no todos los ciudadanos y ciudadanas tienen acceso por igual a aquellas condiciones y servicios sociales, como la educación y la salud, aspectos que contribuyen esencialmente a prevenir la violencia. (Recomendaciones, 2007)

Pero una de los principales aportes del documento es reconocer que la ciudadanía también tiene la responsabilidad ineludible de contribuir a lograr lo que en aquel momento se denominó paz social. Todos y cada uno de los salvadoreños tienen el derecho a una seguridad digna; pero también el deber de aportar a su consecución respetando a sus conciudadanos, las leyes y normas, y exigiendo su cumplimiento.

La Comisión aseguró ser consciente que para conseguir una sociedad armónica, justa y segura, era imprescindible e impostergable que el Estado adoptara e implementara una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que debería ejecutarse con las reglas de la democracia; que tuviera un enfoque transversal e integral, producto de la colaboración entre Estado y Sociedad Civil; y que contara con el apoyo político y la continuidad, más allá del gobierno de turno. Una política que debería poder ser adaptada a los cambios en el tiempo y a las circunstancias; basada en la coordinación, en la coherencia, en la calidad de la implementación, en su efectiva aplicación, en la orientación al interés público, en la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

El documento hace referencia a las raíces sociales, económicas y políticas de la violencia. A la tasa de homicidios superior a 54 por cada cien mil habitantes de aquel momento y los altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, por los que se puede afirmar que El Salvador es uno de los países más violentos de América Latina y del mundo.

Desde la perspectiva histórica, no se trata de un fenómeno de reciente surgimiento. Tras más de una década de violencia armada, la concertación de los Acuerdos de Paz en el año 1992, inició una transición hacia

una profunda reforma de la institucionalidad democrática del Estado y constituyó un caso paradigmático de resolución de conflictos por la vía del diálogo y la negociación. No obstante, la paz no trajo consigo el fin de la violencia, la delincuencia, y la inseguridad ciudadana.

Con su Plan País Seguro, el gobierno nacional señaló como uno de sus grandes desafíos el reducir los elevados índices de violencia, delincuencia e inseguridad que acarrearán al país irreparables costos humanos y cuantiosos costos económicos. Admitiendo que el diseño e implementación de una política para responder a esta problemática es una de las tareas pendientes.

En la elaboración del Informe Final retomó contenidos y recomendaciones de numerosas propuestas realizadas en la materia durante los últimos años por diferentes sectores, tales como las Mesas de Discusión, convocadas por el Ministerio de Gobernación, la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a través de la Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Asimismo, incorporó contribuciones del análisis de programas y proyectos en marcha en El Salvador y en otros países de América Latina que han mostrado resultados positivos.

También se recogieron contribuciones realizadas por representantes de diversos sectores con los cuales la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social se reunió, tales como Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Policía Nacional Civil (PNC), Inspectoría General de la PNC, Fiscalía General de la República (FGR), Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), alcaldías, Instituto para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), empresa privada, jueces, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y personas expertas en temas vinculados con la problemática.

El documento se abre con un breve diagnóstico de la magnitud de la violencia, la delincuencia, la inseguridad y su impacto en la vida cotidiana de las personas y en el desarrollo, y propone un marco conceptual y un horizonte estratégico para enfrentar con la problemática.

El documento ofrece los lineamientos para ejecutar una política integral de seguridad y convivencia ciudadana y, en consecuencia, desarrolla algunas recomendaciones de fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión de la seguridad; de prevención y control de la violencia y la delincuencia, y de rehabilitación de las personas infractoras de la ley. Además aborda el financiamiento futuro de la seguridad y aporta elementos que permitirían a la ciudadanía monitorear los resultados de las acciones que se emprendan y al Estado rendir cuentas de su labor.

El informe incluye un total de 75 recomendaciones que se pueden agrupar en siete líneas principales de acción, que son las siguientes:

1. Lo más importante es prevenir la violencia y fortalecer la convivencia pacífica
2. Para mejorar la seguridad ciudadana necesitamos instituciones que funcionen
3. Para reducir la inseguridad se requiere de información, transparencia y rendición de cuentas
4. La seguridad ciudadana necesita de más y mejores recursos humanos
5. La seguridad ciudadana exige más y mejor coordinación al interior y entre las instituciones
6. El país necesita de una normativa penal y procesal coherente y una aplicación efectiva de la ley
7. Para mejorar la seguridad ciudadana se necesita más eficiencia y un mayor volumen de recursos financieros

El Gobierno del Presidente Saca retomó el Informe de la Comisión y solicitó al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia que diseñara una propues-

ta calendarizada y con los costos financieros de ejecución de las recomendaciones de manera escalonada. El Ministerio elaboró una propuesta que rondaba los 700 millones de dólares, recursos con los que el Estado no contaba, pero que en un proceso escalonado, con algunos ahorros y reasignaciones presupuestarias, y con el apoyo de la cooperación internacional, podrían iniciar el proceso de ejecución de algunas recomendaciones.

Para responder financieramente a las recomendaciones, el Gobierno diseñó y aprobó un fideicomiso mediante una ley denominada LEY DEL FIDEICOMISO PARA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN, PAZ SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA (publicada en el Diario Oficial el 25 de junio del 2007), y según la cual el Ministerio de Hacienda constituyó, por plazo indeterminado, un Fideicomiso que tiene por objeto la administración de los aportes, donaciones o transferencias, así como la emisión de Certificados Fiduciarios de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana.

Los fondos del Fideicomiso, incluyendo los captados a través de los Certificados, se destinarían a las actividades que el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y la Procuraduría General de la República, en calidad de "Instituciones Fideicomisarias", desarrollan para la prevención, combate a las distintas formas de delincuencia, incluidas el narcotráfico y la criminalidad organizada transnacional y en materia de reclusión, readaptación y rehabilitación de privados de libertad; así como a las actividades que desarrolle el Ministerio de Educación, también Institución Fideicomisaria, todo de acuerdo a los programas propuestos por las Instituciones Fideicomisarias.

Según reporte del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, en materia de seguridad, los fondos del fideicomiso para el ejercicio fiscal 2007-2008 se invirtieron de la siguiente manera: en Prevención \$ 9,560,600.00; en Centros Penales \$ 30,159,890.00; en Policía \$ 47,461,225.00; y en la Academia Nacional de Seguridad Pública \$ 7,146,055.00, para hacer un total de \$ 94,327,770.00 (MSPJ, Balance de la Seguridad, 2007)

Con estas cifras, el Gobierno logró cubrir algunos compromisos en seguridad pública, especialmente en materia policial, que le dieron un respiro

para mantener activos sus planes. Una buena parte de estos fondos se utilizaron para pagar salarios, bonos, sobresueldos y ascensos en la PNC, y adquirir algunos equipos y recursos nuevos, lo cual contribuyó a que la desertión y las renunciaciones de sus miembros disminuyeran sensiblemente.

Algunas otras acciones importantes en el tema de seguridad, dinamizadas con el fideicomiso y que en cierto modo perfilan la situación institucional que el Gobierno del Presidente Saca le heredó al Gobierno del Presidente Funes, son las siguientes:

Combate al homicidio y a las extorsiones: desde el año 2006, el gabinete de seguridad venía luchando por reducir los homicidios y las extorsiones, pero a pesar del fortalecimiento o la creación de las unidades especializadas contra estos delitos, los resultados seguían siendo irregulares, en el sentido de que la frecuencia de disminución no se mantenía estable, por el contrario al final del período gubernamental y en el inicio del nuevo gobierno, han mostrado un repunte significativo de crecimiento con una tendencia bastante sostenida en los 12 homicidios diarios.

Aunque el gobierno saliente, no logró establecer de manera oficial un Observatorio de la violencia o de la delincuencia, el trabajo de la Mesa de Coordinación Técnica de Homicidios, encargada de depurar y ordenar la información relativa a los homicidios con los datos ofrecidos por la oficina de Medicina Legal, por la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República, ha dado resultados muy útiles para determinar aspectos relevantes sobre ese delito como las horas, lugares, tipo de arma utilizada, perfil de la víctima, etc., con los cuales la Policía y la Fiscalía han podido orientar su trabajo de una manera más técnica y con mejores resultados. Sin embargo, este es nada más una pieza del rompecabeza en que consiste la observación de la delincuencia y lo que corresponde es tener un auténtico observatorio, más allá de la buena pero parcial labor que realiza la Mesa Técnica de Homicidios.

Desde 2007, la estadística de prioridad en la atención por parte del Gabinete de Seguridad, insistía en 10 de los 24 municipios que concentran la alta tasa de incidencia delictiva y buscaban concentrarse en bajar los índi-

ces en ellos, sin descuidar el nivel de respuesta en el resto del país. Estos municipios son: San Salvador, Soyapango, Santa Ana, San Miguel, Apopa, Colón, Ciudad Delgado, Sonsonate, San Juan Opico y Quezaltepeque.

En materia de prevención, el Gobierno reconocía principalmente el trabajo del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, al margen del trabajo que realizaba el Consejo de Seguridad Pública. En ese sentido, los informes eran bastante sesgados políticamente y enfatizaban la oposición que encontraban en los municipios gobernados por el FMLN para el desarrollo de los diversos programas. Se referían al mejor trabajo de los equipos de investigaciones de la fiscalía, la reducción de los tiempos de respuesta de la policía, la actualización del marco legal como resultado del trabajo coordinado con el sector justicia, la prevención con programas específicos como Deporte Nocturno y Plan Social Urbano, que según la administración Saca, ayudaban a cambiar la percepción ciudadana.

La creación de nuevas Unidades en la PNC como la DIHO, MARSHAL, GO-PES, FTA y el CAT, contribuirían a mejorar el combate a la delincuencia. La efectividad policial se medía a partir del número de condenas y procesos efectivos, dando por resultado la población que se alberga en los centros penales. Por ejemplo, al final del año 2006, reportaban una población de 14,700, mientras que a finales del 2007 se superaban los 17,500 internos, lo cual representaba un crecimiento superior al 25% de la población interna. Del año 2005 al 2006, la población carcelaria había crecido en un 12.6%, esto significa que el número de capturas del 2007, duplicó las del año anterior. Para fortalecer el sistema de patrullajes y presencia activa de la Policía, en 2007 se adquirieron 140 patrullas, número que fue doblado para el año 2008 (Informe anual, MSPJ, 2007-2008).

El Gobierno trabajó en otros programas como el de veda de armas en los municipios de San Salvador, Sonsonate, Puerto de la Libertad en la zona de la Costa del Sol en las épocas de afluencia vacacional. Además, se extendieron a los municipios de Soyapango, Colón, Apopa y San Miguel, alcanzando en algunos municipios como Soyapango reducciones de hasta el 30% de los homicidios atribuido en buena medida a la veda de armas.

En materia de legislación, entregó un Nuevo Código Procesal Penal procurando un cuerpo normativo de pronta y cumplida justicia. La Ley Especial contra el Crimen Organizado y otros cuerpos normativos como el Régimen Especial de Protección a Víctimas y Testigos y el resto de reformas legales, no permitieron disponer de un marco legal más armónico contra la delincuencia, principalmente por las disputas ideológico-partidarias en la Asamblea Legislativa y a pesar de la plena disposición del resto de órganos del Gobierno y del Ministerio Público de acompañar las acciones legales contra la delincuencia. El Gobierno saliente procuró por la aprobación de la Ley Disciplinaria, la ratificación a las intervenciones a las telecomunicaciones con orden judicial y del nuevo Código. Sin embargo, las diferencias con el FMLN no permitieron su aprobación.

En el terreno migratorio se inició con la emisión de una nueva libreta de viaje que contiene mayores medidas de seguridad, sin embargo las deportaciones de salvadoreños desde Estados Unidos de América siguen siendo una de las mayores amenazas a la seguridad interna y cuyo promedio anual ya traspasa las 20 mil personas, incluyendo un promedio de 5 mil con antecedentes penales, principales sospechosos de engrosar las filas de la delincuencia en el país.

Finalmente, hay que apuntar algunas líneas de trabajo que el Gobierno del presidente Saca dejó encaminados para el nuevo período en materia de seguridad:

En el trabajo de prevención: continuar proyectos importantes gestionados con la cooperación internacional, especialmente con la Unión Europea (UE), el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). Proyectos de prevención de la violencia juvenil (Projóvenes II), de seguridad y convivencia ciudadana, en municipios como San Salvador, Sonsonate, Acajutla, Armenia, Colón, Quezaltepeque, Opico y en los municipios del Área Metropolitana de San Salvador, incluyendo a Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán. Todos ubicados en la lista de los municipios más violentos del país, según las estadísticas policiales. El monto de la cooperación gestionada por el gobierno saliente en materia de seguridad ciudadana y heredada al nuevo gobierno ascien-

de a unos 50 millones de dólares. Es importante aclarar que en un 80% este dinero fue gestionado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el otro 20% por el Ministerio de Seguridad Pública.

En materia policial: la adquisición de nuevos equipos para el área de investigaciones, la adquisición de una plataforma moderna para el sistema de emergencias 911, un nuevo sistema de radiocomunicación para toda la policía, la instalación de un centro de monitoreo de las actividades de Seguridad Pública entre otras tareas, son acciones encaminadas o planificadas y pendientes por realizar. De fondo estaba la idea de mejoramos los tiempos de respuesta policial para prevenir los delitos.

En materia de justicia penal: garantizar una pronta y cumplida justicia, eliminando el garantismo a los delincuentes, administrar un proceso penal más expedito y desburocratizar el sistema de justicia, modernizar el marco legal. El nuevo Código también plantea una recomposición de atribuciones y competencias de los aplicadores de la ley, optimizar recursos en proceso penal, se agregaron los temas de extradición, se contempló la difusión roja, se potenció la figura fiscal en la conducción de la investigación, se agregaron las reglas de evidencia, se reguló la discrecionalidad del juez de materia de admisión de pruebas y los Jueces de Paz ventilarán delitos menores.

De manera complementaria, en materia penitenciaria: disponer de tres nuevos Centros Penales que ayuden a minimizar el nivel de hacinamientos y donde funcionen talleres especializados de formación vocacional para los internos, cumpliendo así con un requisito básico de la rehabilitación, tan descuidada en los pasados años de gobierno.

Todas estas acciones del gobierno saliente sucedieron sin contar con una política pública de seguridad ciudadana. Los supuestos existían y también algunos planes. Incluso el gobierno poseía varias propuestas, elaboradas con apoyo de la cooperación internacional (documento de política de seguridad y convivencia ciudadana), o por instancias gubernamentales específicas como la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (documento de política criminal) o el CNSP (documento de política de prevención

de violencia). Todos engavetados o en proceso de análisis, pero ninguno aprobado. Con lo cual, todas aquellas acciones, programas y planes, se realizaron como esfuerzos atomizados y en muchas ocasiones descoordinados, reduciendo su capacidad de impacto (por ejemplo el caso del Plan Nacional de Prevención y Paz Social, anunciado a fines del 2006).

## **2. La crisis de la seguridad ciudadana y la respuesta gubernamental**

El escenario de la seguridad ciudadana a mediados del 2009 no dejaba de ser crítico. Los homicidios no bajaban de 10 diarios y el delito de las extorsiones se incrementó progresivamente. En este escenario, se sucedieron las elecciones de diputados, concejos municipales, y la elección presidencial. El tema de la seguridad ciudadana fue vital durante la campaña. La oposición política explotó de manera propagandística las fallas evidentes de la gestión gubernamental en este terreno, y el partido de gobierno intentó convencer a la ciudadanía, en especial al electorado, de la complejidad del fenómeno delincriminal y de que realizaba sus mejores esfuerzos para controlarlo.

La discusión político partidaria en relación a las causas, las modalidades y las soluciones del problema de la inseguridad ciudadana, estuvo confinada durante la campaña electoral a las preocupaciones puntuales del momento; y en diferentes programas de debate y de opinión, se mostró el enorme abanico de temas y problemas que el nuevo gobierno debía resolver para llevar tranquilidad y paz a las familias salvadoreñas.

Los temas críticos de la seguridad ciudadana, especialmente los vinculados al accionar delincriminal, siguen siendo los mismos que se discutieron durante la campaña electoral y los que enfrentó el gabinete de seguridad del Presidente Saca, los cuales arrastró hasta el final de su mandato. Una lista larga y un poco desordenada en la agenda de los medios informativos y de la opinión pública, que ameritan ser descritos de manera ordenada, pues parece que por ser tantos y tan diversos, constituyen un rompecabeza que las administraciones gubernamentales no pueden armar y resolver.

Conscientes de la complejidad y variedad de la problemática, los partidos y sus candidatos propusieron planes y acciones que incluían las tres áreas tradicionales de atención: la prevención, el control y la rehabilitación. Interesa observar lógicamente, en este caso, el planteamiento realizado por el candidato y el partido que ganaron las elecciones. Cómo aparecía el tema de la seguridad ciudadana en el Plan de Gobierno del FMLN y del ahora Presidente de la República, Mauricio Funes, y qué tipo de acciones específicas se propuso ejecutar en sus primeros cien días de mandato para abordar el problema de la inseguridad y fijar líneas de solución a los principales riesgos y peligros que corre la población en esta materia.

### **2.1. Temas críticos de la seguridad ciudadana**

Un monitoreo sostenido de las noticias periodísticas sobre la violencia y la delincuencia en El Salvador en el 2009 y parte del 2010, muestra cuáles son los principales problemas que padece la población y las acciones que el gobierno ejecuta o se propone realizar para reducir los índices delictivos y garantizar un mayor control de la seguridad ciudadana.

Aunque la lista de problemas es larga y compleja, optamos por clasificar los más relevantes desde la perspectiva de la ciudadanía y que son del interés de la administración pública precisamente porque son los que más golpean al ciudadano y generan una mayor percepción de inseguridad. Estos problemas encabezan las portadas de los periódicos o los titulares de los noticieros y de las entrevistas de opinión. También son problemas ampliamente discutidos en foros académicos y de debate, estudiados por los técnicos de la cooperación externa, las universidades y organismos no gubernamentales dedicados al tema de la seguridad.

Esta lista priorizada ha sido diseñada a partir de los siguientes criterios:

- la frecuencia y la magnitud de los hechos, reportados en las noticias y en las estadísticas policiales;
- la importancia de los hechos para el diseño de medidas de política;
- el impacto de los mismos en la vida diaria de la población;

- la persistencia y recurrencia de los mismos ante las medidas de control gubernamental

No pretendemos una revisión exhaustiva, sino mejor identificar y explicar aquellos hechos y factores que dados los criterios establecidos constituyen los problemas principales sobre los que debieran focalizarse las medidas de política del gobierno. Vale decir que el Gabinete de Seguridad del Gobierno saliente, mostró un dominio un tanto deficiente y poco ordenado de estos problemas, no tanto a la hora de diagnosticarlos, como en el momento de proponer soluciones efectivas y sostenibles en el tiempo.

Nuestro propósito es señalar los problemas que al ser resueltos o controlados garantizarían un mínimo de seguridad para la ciudadanía y la población que vive en El Salvador, para que logre y aprenda a vivir sin temor, cambiando la trágica cotidianeidad del salvadoreño actual: el miedo.

### **2.1.1. Victimización por violencia**

Una encuesta realizada entre el 21 de julio y el 6 de agosto de 2009 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), revelaba que el nivel de victimización se incrementó de cerca de 4 puntos porcentuales entre 2004 y 2009.

#### ***Tendencia al incremento de la victimización***

2004	2006	2009
12.8%	14.8%	16.4%

**IUDOP, 2009.**

Según el sondeo, la victimización por violencia general afecta mayoritariamente a las personas que residen en el Área Metropolitana de San Salvador, en las zonas urbanas, a los más jóvenes y a las personas con mayor escolaridad y condición socioeconómica.

El incremento de la victimización obedece a la situación objetiva de violencia y delincuencia que ha vivido el país a lo largo de la década. La gente admite haber sido victimizada o conocer a alguien del propio hogar

que ha sido victimizado por la delincuencia, en 2009 un poco más que hace 5 años.

Es importante reconocer la utilidad que poseen las encuestas de victimización y percepción de inseguridad que el IUDOP ha realizado durante los años 2002-2009 para observar el comportamiento de la violencia y la delincuencia en la opinión pública. Estas estadísticas son un reto para la Policía, para el Gobierno y para los poderes del Estado encargados de controlar la delincuencia y la violencia.

### 2.1.2. Delitos más frecuentes

Entre los delitos frecuentes que identifica la población y que son los mismos que reportan las estadísticas policiales, están los siguientes:

#### Delitos de mayor frecuencia

Delito	Porcentaje de victimización
Extorsión y renta	8.7%
Asalto a mano armada	7.3%
Amenazas a muerte	6.6%
Robos en el hogar	5.4%
Robo de vehículos	3.3%
Homicidio de miembro del hogar	2.3%

**IUDOP, 2009.**

El delito de extorsión (o renta) no era muy frecuente en la década de los años 90's, pero en esta década ha crecido rápidamente, hasta llegar a ser identificado como el de mayor crecimiento entre la población, hasta convertirse en un delito muy frecuente. La extorsión se practica sobre grandes, medianas y pequeñas empresas; desde las rutas de autobuses del transporte público, pasando por los camiones repartidores de productos de las grandes y medianas empresas que llegan a los barrios, hasta las tienditas que operan en los vecindarios, negocios de comida rápida e

incluso victimiza directamente a familias que viven de sus salarios o que reciben remesas del exterior.

Junto a la extorsión, los asaltos a mano armada y las amenazas a muerte son otras figuras delictivas con significativos porcentajes de victimización. La población percibe que el incremento de la delincuencia está vinculado a nuevas formas de delito, a una mayor presencia y uso de armas, a la invasión de la privacidad (información que obtienen los delincuentes sobre la posesión de bienes de personas, familias y empresas), así como a la impunidad y el cinismo con que obra el delincuente al intimidar mediante amenazas abiertas a las víctimas para obligarlo a pagar o despojarlo de sus bienes.

### 2.1.3. Lugares de ocurrencia de los delitos

El lugar donde ocurre el delito es determinante para comprender la lógica de la delincuencia, las reacciones de las víctimas y las estrategias de control de la policía frente al riesgo que presentan dichos lugares.

#### Localización del delito según el ciudadano

Lugares de ocurrencia del delito	Porcentaje de victimización
En la calle	49.9%
En el autobús	26.3%
En la propia vivienda	13.4%
En el vecindario	5.3%
En el trabajo o estudio	2.5%
En otros espacios	2.5%

**IUDOP, 2009.**

Los mayores porcentajes de victimización se suceden en la calle, en los autobuses y en la propia vivienda.

La calle es el lugar de mayor riesgo por la libertad en que se encuentran tanto la víctima como el victimario para que se suceda el hecho de violencia. La calle significa, sin embargo, varios espacios: vías públicas grandes, concurridas, así como pasajes y sendas ubicadas en el centro de las ciudades, especialmente de las urbes mayores como la ciudad capital, las cabeceras departamentales o aquellas ciudades o zonas geográficas que por el nivel de concentración del comercio, la industria, los servicios o simplemente por, la cantidad de viviendas que habitan decenas de miles de personas como Santa Tecla, Soyapango, Apopa, Lourdes o la comunidad Altavista situada en la intersección de tres municipios: Tonacatepeque, San Martín e Ilopango.

Así mismo, el transporte público ha sido tradicionalmente un lugar donde se cometen delitos, especialmente robos y asaltos a mano armada. En junio de 2010, un suceso simbólico de violencia extrema victimizó a unas 15 personas en un microbús en el municipio de Mejicanos. El microbús fue incendiado deliberadamente por un grupo de pandilleros, con las personas adentro, incluidas menores de edad hasta de 1 año. La masacre fue perpetrada en la calle en horas de la noche, y los vecinos del lugar no pudieron intervenir en auxilio de las víctimas porque los victimarios se encontraban armados y, según las investigaciones posteriores, algunos de ellos bajo los efectos de drogas, de manera que disparaban contra sus víctimas y lo harían en contra de aquellos que intentaran ayudarlas.

Por eso tiene mucho sentido que cuando al preguntar adonde se sienten más inseguros, el 90% de los encuestados respondieran que en los autobuses.

### **Lugares percibidos como de mayor inseguridad**

Dónde siente más inseguridad	Porcentaje
El autobús	90.0%
El mercado	80.5%
Las plazas públicas y parques	78.0%
El centro de la ciudad donde vive	67.1%

**IUDOP, 2009.**

El mercado y las plazas públicas son otros lugares donde la gente se siente muy insegura. Se sabe que una buena parte de las transacciones de drogas al menudeo se realizan en los mercados, en parques y plazas públicas, muchas veces a pesar de la presencia de agentes municipales o de las rondas policiales. También estos lugares son utilizados por los ladrones para identificar y asaltar a transeúntes; allí los pandilleros abordan las unidades del transporte público, sea para cobrar la renta o para atracar a los pasajeros durante el recorrido. Y es que muchos delincuentes han creado redes de cobertura y/o colaboración entre los vendedores de los mercados. Por este motivo, también los mercados suelen ser lugares no muy seguros para el ciudadano y presentan un alto riesgo como zonas de visita o paso público.

No podemos olvidar el nivel de riesgo que presenta también en este sentido el centro de las grandes ciudades, especialmente el centro histórico de San Salvador. Unido a un grave problema de ordenamiento comercial, vehicular y peatonal, se encuentra el problema de las ventas informales e ilegales que han crecido por años y en condiciones que favorecen la acción de redes delictivas: contrabandistas, estafadores, ladrones, asaltantes, distribuidores de drogas, vendedores de armas ilegales y, últimamente, extorsionistas. Estas redes han crecido y operado aprovechando el desorden urbano, la falta de controles efectivos de los cuerpos de seguridad y la tolerancia de las autoridades municipales de turno. Es un problema grave y complejo de solucionar, pero que requiere conocimiento específico de la dinámica de estas redes, control del uso y abuso que realizan sobre los espacios públicos, y estrategias coordinadas ente la policía, los cuerpos de agentes metropolitanos, los transportistas públicos, los comerciantes y los usuarios de los servicios del centro histórico.

#### **2.1.4. El costo de la violencia y la visión empresarial**

El costo de la violencia en El Salvador, según datos del Observatorio Centroamericano de Violencia, es el más alto de Centroamérica, con el equivalente a un 11% de su PIB, teniendo la región un 7.7% de promedio.

### Costo de la violencia en CA

Costo del delito	Porcentaje
El Salvador	11%
Honduras	10%
Nicaragua	10%
Guatemala	8%
Costa Rica	4%
Centroamérica	7.7%

**OCAVI, 2009.**

Este hecho ha generado cuestionamientos relevantes de la empresa privada al gobierno de El Salvador en el sentido incluso de que las mismas gremiales empresariales han propuesto medidas específicas para el control de la delincuencia y la violencia en el país.

Según la encuesta de victimización, el 88% de las víctimas de un hecho delincencial perdió dinero o algún objeto de valor en el incidente, lo que sugiere que se trata mayoritariamente de robos o intentos de robos. De acuerdo con lo declarado por las víctimas, el promedio de lo perdido asciende a los 536.65 dólares, un aproximado de 3 salarios mínimos.

Según el Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Jorge Daboud, la delincuencia en el 2009 ha costado al país 1.200 millones de dólares: 5,4% del PIB (sin incluir las extorsiones). De éstos 1,200 millones, 600 millones de dólares corresponden al pago de seguridad privada; 300 millones de dólares al robo de mercancías y otros delitos; y los restantes 300 millones de dólares, al sector público, hospitalizaciones y atención implícita brindada por la Policía y el Sistema Judicial. Una parte de estos costos, los está asumiendo la empresa privada y se traslada a los productos, en lugar de invertirse en capacitaciones, equipos, etc. También insistió en que desde la cárcel se ordenan el 89% de las extorsiones, secuestros, asesinatos y otros delitos. Según Daboud, la acción delincencial sigue siendo el gran tema que necesita ser atendido por el Gobierno. (LPG 210110)

Por su parte, el Presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Carlos Araujo, advirtió que “si se quiere reactivar la economía y tener un crecimiento en 2010, se debe tratar de solucionar el tema de la delincuencia; es básico e indispensable”. (EDH 280110)

Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, en enero 2010 a 400 empresarios establece varias conclusiones

- ✓ Los empresarios consideran que la delincuencia va en aumento progresivo, afectando cada vez más a sus negocios y empleados
- ✓ Se contemplan las extorsiones y los asaltos a los establecimientos comerciales como los delitos más recurrentes entre el empresariado
- ✓ Los empresarios perciben desconfianza hacia las entidades encargadas de la seguridad pública
- ✓ La PNC, la Fiscalía y las demás entidades no están siendo eficaces en el cumplimiento de su labor

El difícil panorama económico que enfrentan las empresas se ha agravado por el impacto de inseguridad, y el aumento de la criminalidad, sobre todo extorsiones y asaltos, han llevado a las gremiales empresariales a plantear al Gobierno una plataforma con más de 50 propuestas de solución a estos problemas. Las propuestas para el combate de la delincuencia (después de tres meses de discusiones y consultas con empresarios y expertos, abogados y criminólogos), están referidas a opciones concretas sobre reformas a leyes, propuestas de prevención de la violencia, reformas al sistema penitenciario, etc.

Según el Director de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (FUSADES), Ing. Antonio Cabrales, es necesario que el problema de la delincuencia y la inseguridad en el país tenga prioridad, ya que es un fenómeno que está ocasionando incertidumbre tanto a la sociedad salvadoreña como para la llegada de nuevas inversiones. “Hay algunos problemas internos que también genera incertidumbre en el país:

la inseguridad ciudadana, esto está restando confianza y certidumbre". (LPG 210110)

En su informe de Desarrollo Humano 2008, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), informó que sólo el gasto público en seguridad y justicia por la violencia representaba el 15,4% del PIB.

### 2.1.5. Percepción de inseguridad

Otro aspecto relevante de la ciudadanía es el sentimiento de seguridad o inseguridad que posee respecto de los riesgos que enfrenta en su convivencia diaria, en su casa, en su trabajo, en sus desplazamientos o en los lugares que visita para realizar trámites financieros, legales, administrativos o simplemente para divertirse o recrearse.

#### Percepción de inseguridad

Nivel de seguridad	Porcentaje
Muy inseguro	26.6%
Algo inseguro	28.8%
Algo seguro	27.8%
Muy seguro	16.8%
Inseguros (2004)	38.3%
Inseguros (2009)	55.4%

**IUDOP, 2009.**

Estos datos revelan que más de la mitad de la población vive con temor a la delincuencia. El sentimiento de inseguridad en 2009 supera en más de 17 puntos porcentuales al sentimiento de inseguridad de los salvadoreños en el año 2004. Y un aspecto clave de este incremento es que el miedo se ha mantenido por años, creando una sensación de que es "natural" o "normal" vivir con inseguridad o con miedo. Y se puede atribuir precisamente a esta especie de costumbre, el hecho de que algunas personas acepten las extorsiones y se sometan a la voluntad de sus victimarios, contribuyendo así a la reproducción de la conducta delictiva y, con ello, a perpetrar la situación de impunidad.

## Reacción ciudadana ante la delincuencia

Cambios de conducta y actitud	Porcentaje
Evitar visita a lugares de recreación	63.1%
Reducir lugares donde van de compras	53.2%
Cierre de negocios a causa de la delincuencia	22.5%
Necesidad de irse del barrio donde viven	19.6%
Organizarse entre los vecinos para protegerse	17.3%
Piensen irse del país por temor a la delincuencia	16.9%
Cambiar el número telefónico debido a las amenazas	10.9%

### IUDOP, 2009

De tal manera que, en su gran mayoría, las víctimas reaccionan favoreciendo la acción delictiva, por supuesto, aún en contra de su voluntad. Según ellos, no es lo que quisieran hacer, pero es lo que "pueden" y "les conviene" hacer para evitarse problemas mayores. Sobre todo cuando no encuentran la respuesta adecuada en los cuerpos de seguridad pública y se enteran de la inutilidad de la denuncia.

La encuesta mostraba, que el 64.6% de las personas que fueron víctimas de un hecho de violencia general, no lo denunciaron ante las autoridades. Y entre quienes denunciaron (35.4%), más del 80% señaló que no saben cuál fue el resultado de la denuncia o que las autoridades no han hecho nada. Por este motivo, muchos ciudadanos victimizados prefieren buscar soluciones por su propia cuenta, sin la orientación ni el apoyo policial o judicial.

Muchas familias y personas optan por no visitar de nuevo un lugar donde han sido victimizados, como un centro comercial, un parque, una cancha, un restaurante o un lugar turístico como un balneario o un hotel de montaña. Lo cual desestimula lógicamente el turismo interno y reduce la empleabilidad en dicho sector.

De igual manera, si no se va de compras, disminuyen los ingresos de los centros comerciales y de los mercados o supermercados, con el agravante

de que la víctima socializa su experiencia negativa y promueve la imagen de riesgo del lugar comercial donde fue asaltada o lesionada.

Como consecuencia, los establecimientos comerciales reducen sus ventas y algunos negocios tienen que despedir personal, invertir menos y finalmente cerrar, sobre todo si además de la baja rentabilidad, sus propietarios están siendo extorsionados o amenazados porque no pagan renta. Y precisamente en este contexto es que se desarrolló desde finales de 2009 e inicios de 2010, una campaña mediática, impulsada por algunos comerciantes, basada en la figura del cómico mexicano conocido como "Don Ramón", personaje del programa televisivo "El Chavo del 8", quien era popular por su actitud negativa a pagar la renta del apartamento que arrendaba en el vecindario. El movimiento ciudadano creado a partir de la actitud de este personaje y dado a conocer anónimamente con el nombre de Movimiento de Don Ramón, ha venido incitando a "no pagar la renta" a los delincuentes que extorsionan a los empresarios. El lema es "Yo no pago la renta" y se ha popularizado mediante pancartas diseminadas en varios puntos de la capital.

Pero muchos pequeños y micro comerciantes no tienen los recursos de protección o salida para no pagar la renta. O la pagan, o tienen que cerrar su negocio o marcharse del barrio o la ciudad donde viven para evitar las represalias. Por eso, Alcaldes y Empresarios han declarado en los medios informativos que la cantidad de empresas que han cerrado como resultado del cobro de la renta, es muy alto en algunas ciudades. Y una quinta parte de la población, según la encuesta de victimización, piensa irse del lugar donde vive. Más de un 15% piensa emigrar a otro país y un 10% se ve obligado a cambiar de número telefónico, con las consecuencias de desarraigo social y costos económicos que ello implica.

### **2.1.6. Incremento de los delitos y reacción gubernamental**

El año 2009 es el que más homicidios ha registrado en el país en la última década, con un total de 4.365 asesinatos: 12 diarios y una tasa de 76 por cada 100,000 habitantes (LPG 200110)

**Homicidios 2007-2009**

Año	2007	2008	2009
Homicidios	3,497	3,179	4,365

**Mesa Técnica de homicidios**

Estos números muestran que el homicidio creció en más del 27% entre 2008 y 2009, un porcentaje alarmante para un delito grave. La tasa y la frecuencia diaria hacen de El Salvador un país con epidemia.

**Víctimas de delitos comunes por año**

Delito	2008	2009
Robo	4,040	6,867
Lesiones	3,957	4,380
Violaciones	1,810	1,295
Violencia Intrafamiliar	663	837

**Policía Nacional Civil**

Los robos, las lesiones y los casos de violencia intrafamiliar aumentaron significativamente, mientras que las violaciones bajaron en un 28%, según los datos de la PNC. La persistencia de estos delitos se encuentra atada a la impunidad en la que quedan muchos de ellos por las trabas en los procesos de investigación y judicialización.

La mayoría de estos delitos se cometen utilizando armas de fuego y armas blancas, especialmente entre las 3 de la tarde y las 12 de la noche, e involucran a jóvenes entre los 14 y 29 años, predominantemente del sexo masculino, y se suceden en las comunidades periféricas o marginales de los 20 municipios más violentos del país.

A nivel de municipios, la lista de 20 está encabezada desde hace cuatro años por San Salvador, por su alta densidad poblacional, la concentración de recursos y las zonas urbano-marginales donde se concentran las pandillas. Los municipios con mayor riesgo por su alta incidencia de homicidios son:

## Municipios con mayores índices de violencia 2008-2009

1. San Salvador	11. San Martín
2. Soyapango	12. Armenia
3. San Miguel	13. Sonsonate
4. Santa Ana	14. Ciudad Delgado
5. Colón	15. Quezaltepeque
6. Apopa	16. Tonacatepeque
7. Mejicanos	17. Chalchuapa
8. Ilopango	18. San Juan Opico
9. Cuscatancingo	19. Izalco
10. Acajutla	20. Ciudad Arce

**PNC, 2009**

El incremento de los homicidios y otros delitos sometió al Gobierno y al Presidente Funes a tomar medidas drásticas. Una de ellas a incrementar el apoyo del ejército en tareas de seguridad pública en apoyo a la Policía Nacional Civil. Aunque esta medida había sido adoptada por el anterior Gobierno y criticada por el partido FMLN, la decisión del Presidente Funes fue apoyada por todas las fracciones legislativas en vista de la gravedad de la ola criminal. (LPG 250610)

Sin embargo, miembros del gabinete de Seguridad del Gobierno, tuvieron opiniones distintas y, en algunos casos, contradictorias en cuanto a la estrategia que se debía seguir para enfrentar la criminalidad.

Según el Ministro de Defensa, General David Munguía Payés, un plan de las pandillas y del crimen organizado para infiltrar a través del reclutamiento las filas de de la Fuerza Armada de El Salvador, fue detectado por la inteligencia militar. Un ejemplo son los 10 soldados que fueron dados de baja por ser miembros activos de pandilla. (LPG 210110)

El Ministerio de Defensa planteó al Ejecutivo una propuesta para decretar el Estado de Excepción (regulado en el artículo 29 de la Constitución de la

República), en algunos de los municipios, que desde noviembre 2009 son patrullados por efectivos militares (2.500 patrullan actualmente por decreto ejecutivo, más 1.400 miembros de la FAES que ya trabajaban con la PNC en los denominados grupos conjuntos de apoyo comunitario-GCAC). Los patrullajes que los miembros de la FAES realizan en 28 zonas de 19 municipios considerados de alto índice delincencial, se desarrollan en San Salvador (comunidad Iberia), Soyapango, Apopa, San Miguel, Colón (La Libertad) y Santa Ana, entre otros. La excepción a las garantías constitucionales, como el libre tránsito y movilización o la libertad de reunión (establecidas en los artículos 5 y 7 de la Constitución), servirían para controlar algunas zonas asediadas por pandillas. (LPG 200110)

El mismo Ministro de Defensa, aseguró que los Zetas (brazo armado del Cartel del Golfo, organización de narcotraficantes de México), están utilizando a pandilleros salvadoreños para traficar drogas en el país, a través de trasiego procedente de Suramérica y que tiene como destino México y EEUU. A cambio, los narcos pagan con producto (según informes de la inteligencia militar) que es vendido en el país bajo la modalidad de narcomenudeo, provocando luchas entre pandilleros, por controlar determinados territorios para la venta de drogas. “Los pandilleros se han convertido en una especie de ejército del mismo narcotráfico”. El funcionario atribuye que 8 de cada 10 asesinatos son cometidos por pandilleros o son personas ligadas a ellos. Las maras se están convirtiendo en un problema de seguridad nacional, porque está afectando a todos los órdenes sociales y económicos de país: ya no es delincuencia común y corriente, ha ido más allá. Los pandilleros dispones de cohetes Law, fusiles y granadas de uso privativo de la Fuerza Armada. (EDH 210110)

Según el director de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), Jaime Martínez, “no necesariamente con recortar derechos y garantías para un sector de la población se va contrarrestar este fenómeno... Con el estado de excepción no se contrarresta el contrabando de mercancía, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, porque eso se da a otros niveles, entonces tendríamos que hacer un estado de excepción en todas partes, no se puede; me parece que es muy riesgoso, que hay que discutirlo ampliamente”. (LPG 210110)

El Procurador de Derechos Humanos, Oscar Luna, aseguró que no existía inconveniente alguno en aplicar un régimen de excepción focalizado, siempre y cuando no se sobrepasara lo que la Constitución establece. El Estado debe ponderar el derecho a la seguridad que todos tienen, que puede ser más importante que algunos como la libertad de circulación". (LPG 210110)

El Presidente Funes, en su discurso ante el X Encuentro de la Empresa Privada (ANEP), a finales de enero, invitó a coordinar esfuerzos en lo que resta de su mandato para combatir el flagelo del crimen organizado, inseguridad y violencia, pues frenan la actividad productiva. Incluso dijo que evalúa contratar asesores internacionales para determinar las medidas a adoptar en el combate a la delincuencia, que aplica la PNC en coordinación con la Fuerza Armada. (EDH 280110)

## **2.2. La seguridad ciudadana en los planes del nuevo gobierno**

El gobierno del Presidente Mauricio Funes cumplió un año. Quiénes esperaban grandes cambios de entrada, han tenido y tendrán que esperar. Las cosas en el gobierno no son fáciles: asumir la herencia del gobierno saliente y adaptar el recurso humano del gobierno entrante. La transición es lenta y larga si es una oposición real la que llega a gobernar. Y, sobre todo, cuando los problemas son muchos y complejos. Es el caso de nuestro país, con un nuevo gobierno intentando encontrar las piezas del rompecabeza.

En una encuesta de noviembre de 2008 realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública, la ciudadanía opinaba que la delincuencia era el cuarto problema más importante del país. Ubicando a la economía, la pobreza y el desempleo en su orden respectivo como los tres problemas más importantes.

Asimismo, en relación a las instancias estatales encargadas de velar por la seguridad ciudadana, las opiniones sobre el aumento de la delincuencia y su estancamiento ocupaban el 80%, mientras que sólo un 20% observaba una disminución. Un poco más de 7 de cada 10 salvadoreños confiaban

poco o nada en el Gobierno Central, en la Fiscalía General de la República y en la Corte Suprema de Justicia; 6 de cada 10, confiaban poco o nada en la Policía Nacional Civil y en la Fuerza Armada.

En estas circunstancias de sustantiva desconfianza, el candidato Mauricio Funes y el partido por el que se presentó, el FMLN, realizaron una campaña electoral y presentaron un Plan de Gobierno que, aunque general, ofrecía soluciones a los problemas más agobiantes de la ciudadanía. Veamos los aspectos más relevantes del Plan de Gobierno 2009-2014, que ahora está en marcha.

### **2.2.1. El plan de Gobierno y las promesas de campaña**

En el discurso de toma de posesión, el Presidente Funes reafirmó las promesas que había realizado a lo largo de toda la campaña electoral. Algunas de las promesas más relevantes se expresan en las siguientes frases:

“Queremos la reconstrucción social, económica y la reconstrucción institucional de nuestra patria. Necesitamos reinventar nuestro país... Un país pequeño que se convirtió en un gigante de la desigualdad. Tenemos que recuperar el tiempo perdido... Nuestro mayor desafío es hacer que los próximos cinco años valgan por más de una década.

La presente crisis nos afecta gravemente porque se careció de una estrategia clara y coherente para enfrentar sus efectos adversos. Debemos hablar sin rodeos de un deterioro de las finanzas públicas en un cuadro de economía dolarizada... La responsabilidad por esta situación no es del pueblo salvadoreño sino de la élite dirigente que estuvo hasta hoy en el poder.

Nuestro plan plantea la generación de 100 mil empleos directos en los próximos 18 meses. Entre las medidas se encuentran la promoción de un programa de empleo temporal, un programa de ampliación y mejoramiento de servicios públicos y la construcción y mejoramiento de 25 mil viviendas urbanas en municipios en pobreza severa.

Vamos a realizar una revolución democrática y social. Precisamos hacer una revolución ética, el bien público no puede ser confundido con el bien personal y la ética de los favores tiene que ser sustituida por la ética de la competencia sana y democrática... Transparencia, combate a la corrupción y a toda la forma de despilfarro y desvío del dinero público serán cosas sagradas en nuestro gobierno

Nuestra democracia se encuentra acechada por las fuerzas oscuras del narcotráfico y el crimen organizado, por las acciones de la delincuencia, por la situación de apremio económico que sufren miles de familias, por el deterioro acelerado e irresponsable de nuestro entorno ambiental y también por las inadecuadas decisiones gubernamentales del pasado que han distorsionado a la función pública al consentir la corrupción en el aparato del Estado” (Discurso de Toma de Posesión Gubernamental, 010609)

En estas frases se encierran de manera muy genérica las intenciones del nuevo gobierno con relación a los problemas más importantes de la población: la economía y la seguridad. Aunque nuestro interés es el tema de la seguridad, es importante también entender que muchas de las medidas que el gobierno se proponga hacer en esa materia, dependerán también de cómo marche la economía, de las soluciones que el gobierno encuentre a los graves problemas del desempleo, del alto costo de la vida para la población, de su bajo poder adquisitivo y de los déficit que presenta el presupuesto general de la nación para hacer frente a tantas necesidades en materia social.

Las promesas de generación de 100 mil empleos y de construcción de 25 mil viviendas, están directamente relacionadas con factores de riesgo que inciden sustancialmente en el desarrollo de la violencia y la delincuencia. La falta de oportunidades de trabajo, la carencia de una vivienda digna o el hacinamiento habitacional, constituyen factores que contribuyen a crear un ambiente insano y propicio para delinquir en cualquier país. En este sentido, ambas promesas pueden afectar positivamente la situación de seguridad de miles de familias salvadoreñas en el corto plazo, si es que llegan a cumplirse.

Ya en sus primeros cien días de gobierno, el Presidente Funes presentó los planes de construcción de las viviendas que prometió, pero todavía está pendiente el plan específico para la generación de los empleos. Se espe-

raba que antes de finalizar el 2009, el gobierno hubiese presentado dicho plan y miles de salvadoreños se pudieran beneficiar del mismo. Estos son dos de los retos más importantes de este Gobierno.

Y es que el Plan de Gobierno, denominado, Cambio en El Salvador para vivir mejor, concibe la seguridad pública como parte de la seguridad humana; se propone articular una estrategia de largo alcance y de combate a fondo de la delincuencia, del crimen organizado y de la impunidad, atacando las causas que las generan. Para ello, admite que retomará las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, advirtiendo que el gobierno saliente no las asumió. Y en esta misma línea, asegura que el trabajo de seguridad se haría garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, en clara referencia a las medidas de "mano dura" implementadas por el gobierno del Presidente Saca, de las cuales el FMLN fue un duro opositor. También adelanta su intención de trabajar con los gobiernos locales y promover la amplia participación ciudadana como estrategias básicas de seguridad ciudadana.

El objetivo del lo que el Plan denomina Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana es "convertir a El Salvador en un país seguro, donde sean garantizados eficazmente los derechos y libertades de las personas, donde la vida familiar y comunitaria pueda desarrollarse despojada del miedo y en donde se pueda fortalecer un clima favorable a la inversión, a las oportunidades de empleo y al progreso familiar; esto se logrará al derrotar a la delincuencia y al crimen organizado, al reducir la violencia, mediante la más amplia movilización y articulación de voluntades, fuerzas y recursos del país.

Los cuatro ejes de la seguridad dentro del Plan de Gobierno son:

- a) Prevención del delito y de la violencia social
- b) Combate al delito e investigación criminal
- c) Rehabilitación e inserción social
- d) Transformación y mejora del funcionamiento institucional

En el primer eje, es importante destacar que se establece una diferencia entre prevención del delito y prevención de la violencia social. En los gobiernos anteriores, esta diferencia no se tenía muy clara, especialmente a

la hora de operar los programas; la policía no hacía sólo ni principalmente prevención del delito en el área de prevención, sino que se involucraba en temas de prevención primaria o prevención de la violencia social que se debe abordar preferentemente con métodos sociales.

Otro aspecto relevante es que se propone utilizar la coerción legal institucional sólo como último recurso y de forma excepcional. Este aspecto es sensible tanto por los excesos cometidos en algún momento por la policía y la justicia en la aplicación de las leyes juveniles durante la pasada administración, como por el riesgo que corre un gobierno que desea atender situaciones graves de violencia juvenil, utilizando métodos de excesiva tolerancia. En este punto, el nuevo gobierno no debe olvidar que los excesos se pueden dar tanto en la represión como en la tolerancia.

Se compromete también este Plan a crear un Programa de oportunidades que facilite la reinserción de los jóvenes deportados o actualmente en pandillas. Y ya hemos visto la gravedad del problema de las pandillas en el país. El nuevo gobierno debe comprender que las pandillas son organizaciones delictivas con una fuerte base social y que el gobierno anterior, a pesar de su enfoque con predominio represivo, hizo esfuerzos en el área de la rehabilitación y reinserción que se vieron muy limitados no tanto por la escasez de recursos, como por la negativa de los jóvenes pandilleros y ex pandilleros a incorporarse, en gran medida por la decisión del liderazgo de la pandilla de no ceder y porque la actividad delictiva genera utilidades rápidas y con relativa facilidad. Por tanto, cualquier programa en este campo debe considerar las experiencias anteriores y no desecharlas prejuiciadamente.

Finalmente, el Plan propone mejorar las relaciones entre la PNC y las comunidades. Este aspecto, si bien es vital en la política de seguridad ciudadana, ha de tener en cuenta el deterioro de la imagen que la institución policial ha sufrido en los últimos años y diseñar una estrategia específica de recuperación de esa imagen, basada en acciones muy precisas. La ciudadanía no sólo desconfía de la policía en muchos casos, sino que además está informada de las actitudes y conductas reñidas con la confianza que algunos policías, de manera individual o grupal, mantienen en las comunidades a la vista de los vecinos y sin ningún tipo de reparo ético. Recuperar la confianza de la ciudadanía es el objetivo primario e indiscutible de este programa.

En la parte referida al combate del delito y la investigación criminal, el Plan no plantea nada nuevo ni sustancialmente diferente a lo que ya venían planteando los programas de los anteriores gobiernos. Habrá que esperar a ver cómo se implementan. Hay un aspecto tan sólo que parece relevante y de importancia estratégica: el desarrollo de un sistema integral e interinstitucional para la recolección, el análisis y el tratamiento de la información criminal, y el carácter de acceso público que se le asigna.

Los gobiernos anteriores no pudieron establecer un sistema unificado de información criminal y menos aún otorgarle estatus de transparencia con la ciudadanía. Este, sin duda, sería un gran paso, que no sólo mejoraría el funcionamiento de la lucha contra el crimen, sino que facilitaría la participación ciudadana en esta delicada tarea. De nuevo, debemos esperar a ver los planes específicos que lleven a la práctica esta propuesta tan necesaria y urgente.

En el eje de rehabilitación sobresalen dos propósitos: primero, la reforma del sistema penitenciario, una tarea de grandes proporciones, dado el estado actual del dicho sistema. El gobierno y, en este caso específico, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, deberá iniciar por considerar la cuantiosa inversión y la fuente de la misma, para resolver el gravísimo problema del hacinamiento carcelario. Sólo con este reto tiene suficiente el Ministerio para demostrar que efectivamente hay capacidad de incidir en el sistema. Y esto es sólo el comienzo de la cuestión, que ya había identificado el gobierno anterior y la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social.

Adicionalmente, el Plan se propone la profesionalización y especialización de los funcionarios y del personal encargado de la rehabilitación y la reinserción. Este proceso, porque no se puede ver de otra manera, implica varias etapas y ciertamente es una asignatura muy pendiente dentro de la estructura de seguridad ciudadana del país: diagnóstica y evaluar lo que hay, elaborar un enfoque preventivo y pedagógico del sector, diseñar programas específicos, invertir y poner en marcha un sistema de información, monitoreo y evaluación de los programas. Trabajo que se complica aún más si pretendemos la participación de la ciudadanía en la ejecución de la pena.

Finalmente, en la parte de transformación y mejora institucional, el Plan repasa una serie de aspectos de reformas y fortalecimientos institucionales que coinciden con la visión general de cambio. Lo más relevante, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, es que el Plan no abandona o, mejor aún, mantiene el concepto de seguridad pública en la denominación del Ministerio, con la salvedad de que antepone el concepto de justicia, el cual además introduce como el enfoque prioritario de la nueva administración: resolver los problemas de seguridad enfatizando la solución judicial, más que la policial. ¿Cómo sucederá esto cuando la administración de justicia depende de otra instancia y otro poder con el cual tradicionalmente hay un grave problema de coordinación? Entonces una de las principales y primarias tareas será ésta, la de coordinación y, diríamos más, constante y decidida negociación con el poder judicial.

Consecuente con su visión, el Plan enfatiza también, por un lado, la necesidad de mejorar la institucionalidad encargada del sistema penal, y por otro lado, propone la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana como instrumento para monitorear y evaluar el estado de la seguridad pública, con la participación ciudadana, y con medios específicos como los observatorios de violencia y delincuencia en las municipalidades.

Sobre este último aspecto debe tenerse en cuenta que los Consejos de Seguridad Ciudadana corren el riesgo de ser, entre más participativos, menos operativos; y que la función de monitoreo y evaluación de la seguridad pública es una tarea que requiere cierta experticia, más allá de la opinión pública recabada por los alcaldes en los municipios. Está bien que la seguridad ciudadana evalúe a la seguridad pública, pero no estará del todo bien que un Consejo dedicado a una labor de evaluación se constituya con personas que forman parte de los planes de ejecución de una seguridad pública en donde esas mismas personas participarán de la ejecución de las medidas. El riesgo de que siendo juez y parte las municipalidades sean autocomplacientes o que se enreden en disputas entre ellas por el manejo de los recursos destinados a la seguridad, es alto y debe ser cuidadosamente evitado por las nuevas autoridades, especialmente cuando se está pensando en el financiamiento del sector a través de un pacto fiscal que incremente las asignaciones de fondos públicos al

área de la seguridad ciudadana y paz social, con los votos de diputados y la participación de alcaldías de otros partidos políticos.

### 2.2.2. Programas y planes de la política de seguridad ciudadana

Existe una Política que aún no es oficial y no ha sido del conocimiento público, denominada Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana, que desarrolla los 4 ejes principales del Plan de Gobierno, mediante el planteamiento de 8 programas y 11 planes de acción, estructurados de la siguiente manera:

Eje de Política	Programa	Plan de Acción
<b>Prevención</b>	1. Prevención municipal	1. Prevención comunitaria
	2. Reducción de drogas, armas y alcohol	2. Control de Armas 3. Prevención y control de drogas y alcohol
	3. Cultura de paz	4. P. Nacional de Convivencia
<b>Investigación y aplicación de la Ley</b>	4. Fortalecimiento de la investigación científica del delito	5. Inteligencia policial para la investigación del delito 6. Atención y protección integral de víctimas y testigos
<b>Reforma institucional</b>	5. Recuperación de las instituciones de seguridad.	7. Fortalecimiento institucional de la seguridad 8. Policía de orientación comunitaria
	6. Dignificación policial	9. Profesionalidad policial
<b>Rehabilitación y reinserción</b>	7. Reestructuración de prisiones	10. Reestructuración para la Rehabilitación
	8. Comunidad y rehabilitación	11. Participación para la reinserción

Estos programas y planes tienen ya un diseño y desarrollo básico en el referido documento y perfilan de alguna manera los caminos específicos por donde se pretende llevar el tema de la seguridad ciudadana. Habrá que esperar a ver la decisión que toma el Gabinete de Seguridad con relación a estos programas y planes, pero desde ya anticipamos que sin una sustantiva modificación institucional, que ya está indicada en la misma Política, y del presupuesto nacional, estos planes que se pretenden impulsar pueden quedar sólo en papel.

Un aspecto que debe considerarse a la hora de la aprobación, implementación y evaluación de estos planes es el de su articulación. Fallas relevantes encontramos en experiencias de los gobiernos anteriores en relación a la coordinación interinstitucional, ya sea por celos y protagonismos de funcionarios e instituciones, ya porque no había claramente identificado mecanismos de comunicación o la asignación clara de roles y funciones en una estrategia que implica amplias participaciones.

También habrá que poner atención a los tiempos en que estas acciones se despliegan por parte de las instituciones. El cronograma de actividades no sólo debe considerar las coincidencias en la ejecución de las acciones, sino también los procesos continuados o sostenidos que desatan algunas de las acciones. Por ejemplo, es de gran importancia el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil, agencias de cooperación y gobiernos locales que participan en el esfuerzo, pueden tener, y de hecho tienen, sus propios tiempos, lo cual requiere de un trabajo de adecuación y de ajustes para la confluencia ordenada de los diferentes aportes.

La coordinación requiere de una institución o instancia referente. Ahora que el Gobierno ha impulsado el Plan denominado Batalla por la Paz, como parte de las medidas de emergencia, y con el cual pretende explotar el liderazgo de los Alcaldes para dirigir la prevención de la delincuencia y de la violencia en cada municipio, tiene la obligación de otorgar los recursos necesarios a las municipalidades para que puedan desempeñar ese rol, pero más que los recursos tiene que asegurarse que las Alcaldías cuentan con las capacidades técnicas necesarias que requiere el trabajo de prevención.

El Plan contempla que los nuevos Consejos Municipales para la Prevención de la Violencia tienen que hacer un diagnóstico de la criminalidad en sus municipios para después diseñar e impulsar un plan de seguridad interinstitucional local que contenga las medidas preventivas que sean efectivas para contrarrestar la criminalidad. (EDH, 220709)

Finalmente hay que reconocer la coherencia del planteamiento del esquema de Política, que deriva de las premisas establecidas en el Plan de Gobierno y en su eje de Seguridad y partiendo de ellos, propone los Programas y los Planes para su ejecución. Al menos sobre el papel, el nuevo Gobierno parece tener idea de lo que debe hacer en materia de seguridad ciudadana. Otra historia será lo que suceda en la práctica.

### **3. El control de las pandillas y la prevención primaria**

Desde la perspectiva ciudadana, dos grandes estrategias que el gobierno debe implementar para tener un impacto significativo en la seguridad son el control del accionar de las pandillas y la prevención social desde los centros educativos.

En el control del accionar pandilleril, es importante reconocer que las pandillas no son la única fuente delincinencial, pero son la más importantes o una de ellas. Y esto no sólo porque las estadísticas policiales, las investigaciones judiciales y las noticias lo reporten, sino también porque alrededor de esos datos y esa información se muestra una dinámica de vida de miles de personas que se construye sobre la base de la violencia y la delincuencia. La pandilla ha creado un poder social que aglutina y soporta a miles de personas, ofreciéndoles alternativas criminales para la reproducción material de su existencia. En este sentido, la pandilla es una subcultura de la violencia con una base ciudadana, de gran relevancia dentro del modelo de sociedad que posee el país. El nuevo gobierno debe partir de entenderlo, consciente de que la administración Saca no lo entendió, y pasar a controlarlo con medidas idóneas e integrales dada la naturaleza del fenómeno.

Como varios estudios demuestran que la gran mayoría de los pandilleros son jóvenes desertores del sistema educativo y que utilizan los centros educativos como fuente de reclutamiento o lugar de operaciones (CNSP, 2004), es indispensable proponer modalidades de prevención primaria en y desde las escuelas. En este sentido no valen propuestas puntuales, es necesario favorecer modelos integrales para la acción.

Por tanto, en los siguientes apartados ofrecemos un análisis del fenómeno social de la pandilla, basado en el conocimiento de las pautas de la denominada Mara Salvatrucha, conocida también por sus siglas como “MS” o “13” (trece) o “MS13”, y de su principal rival: la pandilla “18” (dieciocho). Y para complementar la estrategia de abordaje de las pandillas, presentamos un modelo de prevención social o prevención primaria que se puede ejecutar como un programa del sistema de educativo salvadoreño, a fin de mejorar la seguridad de los niños y jóvenes y neutralizar la amenaza que representan las pandillas y otros factores de riesgo.

### **3.1. La pandilla: otra forma de ejercer poder**

La violencia es una de las tres fuentes básicas del poder, junto a la riqueza y al conocimiento (Toffler, 1998). La violencia no es instintiva, sino que se adquiere, se aprende socialmente, se reproduce e incluso se legitima de distintas maneras en el proceso de socialización. La guerra es una de las formas más destructivas de la violencia y las sociedades tienen instituido el ejercicio legítimo de la violencia mediante sus aparatos militares y policiales.

La violencia es la forma más primitiva, inferior y menos versátil del poder. Se puede definir como el uso intencionado de la fuerza física o de la agresión verbal y psicológica para dañar o destruir. Puede ser utilizada para dañar personas o destruir el patrimonio.

Se puede distinguir entre violencia social, dominada por las pasiones y los hábitos en el ejercicio de un rol social, y la violencia criminal, dominada por las aspiraciones económicas o materiales. La violencia social es susceptible de ser convertida en violencia criminal.

La violencia criminal es una de las formas más elaboradas y complejas de la violencia; supone un nivel de planificación e inteligencia que otras formas de violencia no alcanzan. Por ejemplo, un homicidio pasional puede fácilmente ser el resultado de una reacción primaria del victimario frente a lo que considera una ofensa por parte de la víctima, incluso sin importarle asumir las consecuencias judiciales del hecho; sin embargo, en un homicidio perpetuado sobre una víctima previamente secuestrada con fines lucrativos, el victimario muy probablemente asesina a su víctima para evitar ser identificado por la justicia.

También es importante entender que la violencia puede adquirir modalidades distintas dependiendo del lugar donde se genera. El concepto de violencia urbana, generada por la dinámica de las ciudades, sirve para caracterizar precisamente las acciones violentas que surgen en el seno de las urbes, inducidas por la alta concentración de población, el hacinamiento, los excesos del transporte particular y público, las formas exacerbadas de recreación estimuladas por el consumo (juegos de azar, consumo de alcohol y otras drogas), los eventos masivos de alto contenido emocional para los colectivos (deportivos o artísticos), la proliferación de armas y otros artefactos bélicos, las manifestaciones políticas o de reivindicación social y, principalmente, el accionar de individuos y grupos dedicados expresamente al delito o al crimen.

Finalmente, la violencia puede entenderse también a partir de la edad de las personas que la ejercen. Así, hablamos de violencia juvenil en el sentido de ser aquella ejercida por los jóvenes en forma individual o colectiva. Son comunes las agrupaciones juveniles que ejercen la violencia por razones de expresión de su identidad o simplemente por un sentimiento antisistema o de rebeldía a las reglas establecidas por los adultos. Desde esta perspectiva, se habla de violencia juvenil, adolescente, o estudiantil.

En todo caso, se trata de una forma de ejercicio de poder, ya sea individual o colectivo, que supone la ejecución de un daño, al mismo tiempo que la asunción de un riesgo (Beck, 2004). Entender las sociedades actuales como sociedades de riesgo no es accidental, sino que responde a una reflexión que resulta de una tendencia histórica caracterizada por los

frecuentes hechos que amenazan o ponen en peligro la vida o la estabilidad de personas, grupos, gobiernos o sociedades enteras. Muchas veces, el riesgo procede de factores externos y no de las mismas decisiones de los individuos o los grupos.

Sin embargo, hay individuos y grupos para quienes el riesgo es una condición de vida, durante una etapa de la misma o a lo largo de ella por el tipo de función o labor que desempeñan o que eligieron para reproducir su vida material. Por ejemplo, es normal que en algunos trabajos de alto riesgo las personas expongan sus vidas o su integridad, en razón de los beneficios económicos que pueden obtener y que son completamente lícitos y están controlados o al menos regulados por las normas laborales de la sociedad. Mientras que otros, arriesgan sus vidas mediante el ejercicio de acciones ilícitas o en contra de las normas sociales y las leyes establecidas por el Estado. Los delincuentes y criminales caen en esta categoría y constituyen un tipo de personas o agrupaciones que usan deliberadamente la violencia y que están permanentemente en riesgo.

La mezcla de la edad juvenil y la acción delictiva es altamente explosiva, por el hecho de combinar la violencia potencial con el natural riesgo de la edad. A un joven, que por inclinación natural le gusta correr riesgos, la conducta de rebeldía ante las normas, le puede llevar, equivocadamente, a una vida delictiva y violenta, no sólo porque experimente emociones de insatisfacción con el sistema social, sino también porque encuentre en el riesgo la forma de superar sus frustraciones e incluso de resolver el problema de sobrevivir diariamente. En este sentido, el uso de la violencia, como instrumento, como arma, para canalizar sus frustraciones y como método para obtener beneficios, es altamente estimulante, práctico y adictivo.

Así se construyen personalidades violentas desde niño o adolescente, en condiciones lógicamente adversas, carentes de oportunidades sanas o en rechazo al sistema social, como las que se observan en grandes ciudades que, con su rápido crecimiento, excluyen y vulneran los derechos de grupos significativos de población, instituyendo la marginalidad y las prácticas violentas en los barrios y las comunidades urbano-marginales. La

cinta cinematográfica brasileña *La ciudad de Dios* refleja un escenario típico de cómo la combinación de violencia y riesgo, pueden llevar a los adolescentes a una vida delictiva, cuando crecen en la marginalidad y con una alta exposición a factores directos de riesgo como las drogas y las armas.

Cuando el poder de la violencia y la adicción al riesgo se unen más allá de la vida personal, afectando colectivos sociales e impulsando su conducta social, los resultados de sus acciones pueden ser devastadores e impredecibles.

## **A. Un comportamiento mafioso**

Las pandillas son un fenómeno social con una larga historia. Basadas en el sentimiento gregario y en el poder de las subculturas que reivindican identidades particulares, las pandillas se erigen como referentes sociales muy específicos en países o regiones, expresando desde identidades estudiantiles o barriales, hasta identidades criminales o mafiosas. Ciertamente, es un fenómeno variado, sostenido y complejo en la historia de la humanidad, que ha aparecido en las más diferentes zonas geográficas y culturales.

Las pandillas centroamericanas conocidas como “maras”, tienen sus orígenes en un fenómeno de transculturación, en el reflujo histórico generado por las migraciones y las deportaciones, de centroamericanos hacia o desde Estados Unidos de América. Se remontan a la década de los 70’s con la existencia de pequeñas células territoriales en colonias y comunidades histórica y típicamente marginales o en los barrios ubicados en los alrededores del centro de la ciudad capital, de modo que se trata de un fenómeno principalmente urbano. Entre las primeras pandillas se cuenta a la Mao-Mao, la Piojo, la Gallo, la Chancleta, la Morazán y la Fosa. Sus miembros eran jóvenes marginales atraídos por el alcohol, las fiestas y la droga (principalmente marihuana), durante los fines de semana.

A finales de los 80’s e inicios de los 90’s, comienza la influencia de pandillas desde los Estados Unidos, en especial desde Los Ángeles, California. Se instalan en el país las primeras células de la Mara Salvatrucha (MS-13) y de la Dieciocho (18), entran en conflicto con las locales (las anulan

o absorben) y desencadenan un veloz y efectivo proceso de adaptación y reclutamiento. Los cálculos oficiales sobre la cantidad de miembros de pandillas tiene como base censal los registros de capturas de la PNC y las estadísticas de prisioneros de Centros Penales, aproximadamente 12,500 hasta 2006: Mara Salvatrucha 60%; Dieciocho 35%; otras (Mao Mao y Máquina) 5%.

A mediados de los 90's, las pandillas iniciaron un proceso de crecimiento sin precedentes en El Salvador, basado en las necesidades de identidad juvenil, sustitución del afecto y la protección familiar, reproducción material y satisfacción de los intereses de recreación (Smutt y Miranda, 1998). Estas características de orígenes se modificaron sustantivamente con el tiempo, a tal punto que en la actualidad las pandillas se encuentran en un proceso casi irreversible de criminalización, llegando a considerarse un fenómeno de mafias (Lara Klahr, 2006)

El estudio de la estructura sociológica de la pandilla, desde su base social hasta su cúspide criminal, es un procedimiento clave para comprender el desarrollo de la violencia juvenil de los últimos 15 años. Un estudio de esta naturaleza obliga a la elaboración de un modelo dinámico de interpretación, en vista de que el fenómeno de las pandillas es altamente cambiante. Dicho modelo permitiría identificar las causas más específicas y orientaría a los operadores de las políticas públicas para incidir sobre aquellos aspectos del fenómeno que son los estratégicos para controlarlo o desactivarlo.

## **B. Una organización social cohesionada**

La pobreza extrema, la desintegración familiar, las dificultades de sobrevivencia en el barrio al que pertenecen, son algunas de las principales causas que tradicional y comúnmente se argumentan sobre el ingreso de niños y jóvenes a las pandillas.

Aunque advierten el carácter violento de estas agrupaciones, muchos estudios insisten sobre su carácter de solidaridad (Concha, 2001) Se debe reconocer que la insistencia en el aspecto de búsqueda de identidad y

protección en desmérito del carácter violento y criminal, llevó, entre otras razones, a que los gobiernos de turno no tomarán en cuenta ni en serio estos estudios.

Es esencial entender a las pandillas salvadoreñas desde su realidad material, como un cuerpo social formado por personas jóvenes en su gran mayoría, entre los 16 y los 30 años, del sexo masculino, desertores del sistema escolar, provenientes de hogares disfuncionales, de actitud agresiva y dispuestos a correr cualquier riesgo, incluso a entregar su seguridad y su vida. Un cuerpo social con estas características es potencialmente peligroso, como advirtieron Smutt y Miranda desde hace más de una década.

Una de las principales características de las pandillas MS y 18 ha sido el tatuaje. Los tatuajes tienen diversos significados en la vida de la pandilla; el cuerpo tatuado no es sólo una forma de incorporar físicamente la pandilla a la vida personal, sino un medio para escribir su historia, para comunicar y comunicarse y, principalmente, para distinguirse del resto de pandillas, de grupos y de la sociedad. Ha sido un modo de perpetuar y reivindicar su situación de exclusión; un código subversivo respecto del orden social y el lenguaje apropiado de una subcultura (Muñoz, 2007)

Un cuerpo tatuado refleja las marcas de la vida y de la pasión. El grafiti se presenta como lenguaje y arte insurgente de esta subcultura. Expresa el culto a la muerte, las víctimas como trofeos, las siglas de la mara como insignias de guerra y de jerarquía en la cadena de violencia.

Según sondeo realizado por el CNSP en el año 2003 a 800 reclusos de la MS en el centro penal de Apanteos, en Santa Ana, la ruta de un pandillero suele ir desde la deserción escolar hasta parar en la cárcel o encontrar la muerte. No todos pasan por la escuela y la mayoría asegura que abandonó la escuela antes del 8° grado.

Lo que caracteriza la vida pandillera es la actitud agresiva, el estilo clandestino, la subsistencia parasitaria y la historia de violencia. Dentro de la pandilla el rol de las mujeres fue siempre subordinado a las decisiones colectivas y masculinas. Es un cuerpo que se alimenta del miedo de los

demás y dentro de él, las familias, las mujeres, los niños y demás, son sometidos o abandonados. El lema “perdón madre, por esta vida loca”, hace referencia a un cínico sentimiento de culpa, por las consecuencias en daños psicológicos y materiales que la vida dentro de la pandilla puede producir a la familia, especialmente a la madre del pandillero.

La pandilla es un cuerpo que se mueve, que transita entre barrios, regiones, países y continentes, y que ha convertido la migración en un *modus vivendi* y en un *modus operandi*. El ir y venir entre el norte y el centro de América, moldeó a la pandilla, en el sentido de dotarla de un carácter transnacional y transcultural que le hizo más flexible, adaptable y variable. Es un cuerpo social con funciones diversas, en él encontramos todo tipo de habilidades, desde las físicas hasta las artísticas. La lucha por el barrio les convirtió en tipos de guerreros y el graffiti muestra su capacidad de inventiva y expresión peculiar.

Sus habilidades más connotadas con las manos no son siempre las estéticas. También son unas manos ávidas y llenas de todo tipo de armas: hechizas, blancas, de fuego y de grueso calibre. Manos que buscan la carne y la sangre del otro, del pandillero rival o de la víctima; con poca frecuencia desisten de una misión y casi nunca rechazan la orden de matar, robar o violar, en nombre de lo que denominan “la gran bestia” o el liderazgo máximo de la pandilla.

Por ello, es un cuerpo que premia a sus miembros más agresivos. En la pandilla se escala más en cuanto se es más violento y en cuanto mayor éxito se tiene en las misiones de violencia. Aniquilar al rival, obtener sus armas, vengarse de él a través de sus familiares, destruir su orgullo y sus símbolos, apropiarse de sus negocios o de sus bienes materiales, extorcionarlo y desmembrarlo, literalmente, hasta esparcir su cuerpo por donde quiera que los compañeros o familiares lo encuentren y reconozcan, son algunas de las acciones que muestran hasta qué punto la pandilla se alimenta de la violencia y del miedo del otro.

Los crímenes van desde el vandalismo y el robo de autos, hasta los homicidios y el tráfico de drogas. Y resultan de las órdenes que emanan

de una cabeza encarcelada, clandestina y foránea. La conexión entre las pandillas salvadoreñas, centroamericanas, y las pandillas de los Estados Unidos de América es fundamental. El cerebro opera desde allá, desde las cárceles en California, Florida, Chicago, Washington, Texas o Nueva York. Y bajan a través de la comunicación convencional o de misiones formales, por vía turística o, en el peor de los casos, mediante las deportaciones. Por esto la ruta migratoria es vital, especialmente la que se realiza por tierra y que gana adeptos en territorio mexicano, al punto que se identifican y reconocen ya oficialmente los nexos entre los cárteles mexicanos del narcotráfico y las pandillas (Fernández y Ronquillo, 2006).

No le basta a este cuerpo con un continente. En el año 2006, las pandillas ya daban cuenta de su capacidad de tránsito interoceánico con el caso de los Latin King (ALKQN), que mediante un Manifiesto (norma suprema de la banda) denominado STAS (Sagrada Tribu América Spain), el líder Eric Velastegui (alias Wolverine) de origen ecuatoriano y María Torres Oliver (alias la Madrina o Queen Maverick) de origen español, establecían las directrices de un movimiento que en el "nuevo continente", en territorio español y europeo, buscaba fincar sus futuros escenarios de operación. Los gobiernos y policías europeas ponen ya las barbas en remojo para evitar el ingreso de estos miembros y la difusión de sus prácticas.

Según datos del Ministerio del Interior de España, en ese país se han enquistado dos pandillas con mucha fuerza: los Latin King y los Ñetas. Sin embargo, también se ha detectado la presencia incipiente de la MS en Barcelona.

La cabeza muchas veces no visible de este cuerpo violento se encuentra en los Estados Unidos de América, al menos una buena parte de las decisiones y de las directrices, se generan allí. La Mexican Mafia o "la M" es el cerebro de los movimientos estratégicos de las pandillas centroamericanas y, entre ellas, salvadoreñas. Se trata de un fenómeno colectivo y transnacional; un centro de operaciones criminal que llega hasta la calle del barrio o la comunidad donde opera el miembro común que es captado por las cámaras de televisión durante los operativos policiales (Lara Klhar, 2006).

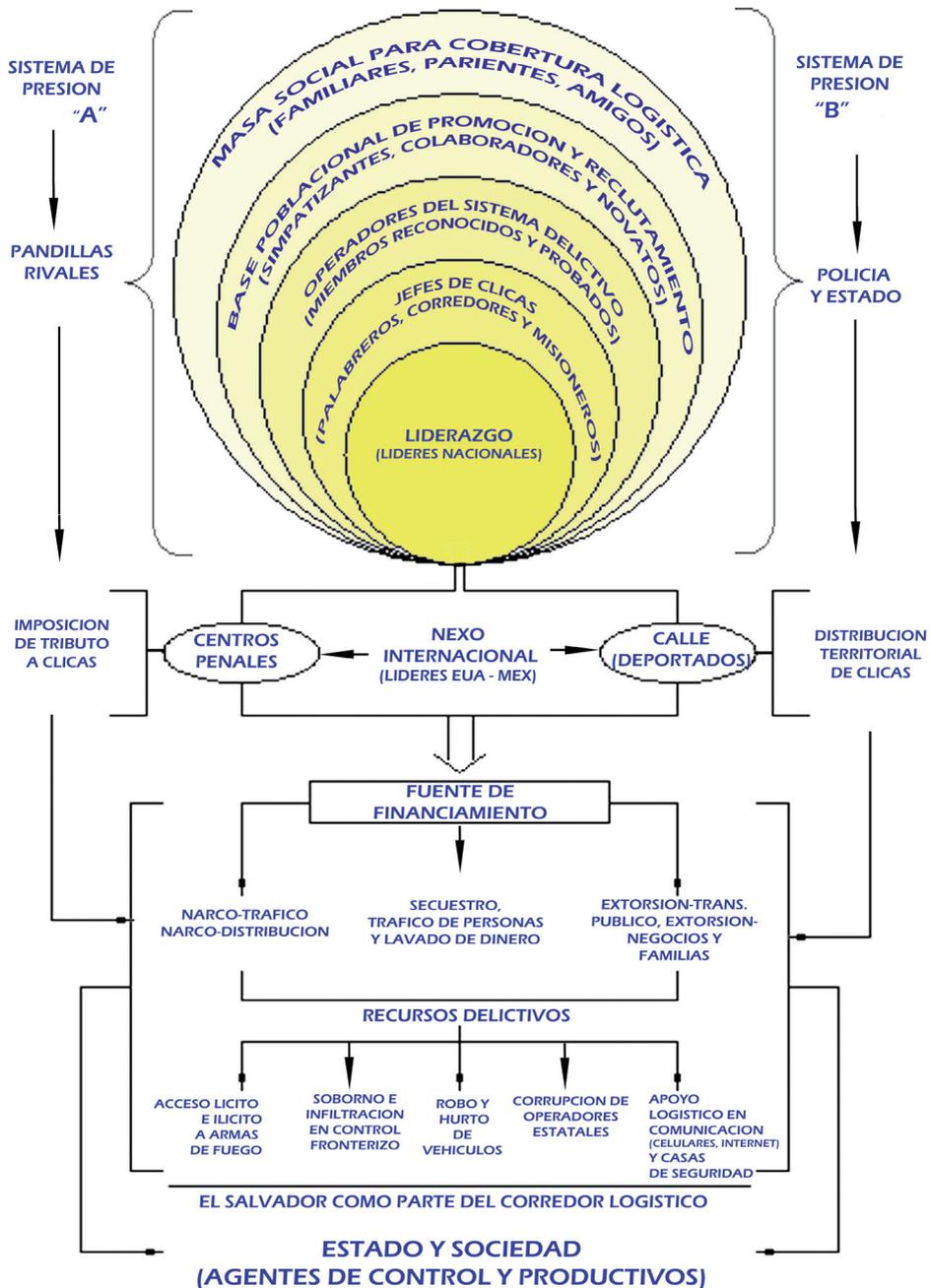
Por su capacidad de adaptarse y mutar, este cuerpo ha decidido cambiar en buena medida sus usos y costumbres. Si es necesario, ya no se tatúan

para evitar ser identificados por la policía y otros adversarios; ya no visten con ropa floja y evitan tener un *destroyer* o casa de protección y resguardo. Así van logrando subsistir y adaptarse a los embates de los planes policiales de mano dura. Es un cuerpo que muta para sobrevivir, pero que además busca nuevas fuentes de nutrición y de adaptación al medio, y que al parecer las ha encontrado en su conexión con el crimen organizado dentro y fuera de las cárceles y con los cárteles de la droga.

Según fuentes oficiales de EUA, la MS opera en 14 estados, mientras que la policía mexicana asegura que opera en 22 estados de México. Según la policía salvadoreña, la MS tiene presencia relevante en 10 de los 14 departamentos del país y su presencia en Honduras y Guatemala es igual o más determinante. Tanto la MS como la 18 realizan continuamente una intensa labor de reclutamiento de niños y jóvenes; en EUA con los inmigrantes recién llegados. Y por el nivel de incidencia territorial, las pandillas se han convertido en un referente obligado para los traficantes de drogas, de personas y de vehículos robados, pues ejercen cierto control sobre las fronteras y transan con las mafias para tener un rol activo y reconocido dentro del crimen. Por ahora parecen haber ganado espacio en Centroamérica y México para la distribución de la droga al menudeo, para la protección de las rutas terrestres y ofreciendo servicios de sicariato.

Para describir más gráficamente el funcionamiento de las pandillas, se ofrece el este esquema que puede dar lugar a discusiones y análisis orientados al encuentro de soluciones sobre este fenómeno social y delincuen- cial de tan complejas dimensiones. Se propone como instrumento des- criptivo, de análisis y de interpretación de la organización del fenómeno de las pandillas, a partir del reconocimiento de su accionar social y crimi- nal. Sin profundizar en él, llamo la atención sobre tres puntos del mismo.

## SISTEMA DE FUNCIONAMIENTO DELICTIVO DE LAS PANDILLAS A NIVEL NACIONAL



Primero, el que se refiere a los círculos de apoyo y de base social de la pandilla, muestra el carácter social de génesis del fenómeno y su raíz comunitaria. Esto vuelve más compleja las intervenciones de trabajo social o de control policial, pues en él se ven involucrados no sólo los miembros de la pandilla, también participan de manera indirecta o como soportes logísticos, amigos, familiares o simpatizantes, que no son pandilleros como tales ni necesariamente delincuentes.

Segundo, los denominados sistemas de presión de la pandilla, ubicados en los costados del esquema, constituidos, en un caso, por la policía como sistema institucional legítimo; y en otro caso, por las pandillas rivales, como sistema ilícito y competencia "natural". La policía busca capturar al pandillero que delinque, mientras que la pandilla rival busca aniquilarlo en términos generales. Pero en el proceso, la realidad ha mostrado que las pandillas rivales han llegado a acuerdos relacionados con su supervivencia y que tratan de protegerse mutuamente de la presión ejercida por los controles estatales.

El tercero, es la vinculación del liderazgo al crimen internacional y a las fuentes de financiamiento y de los recursos delictivos de que disponen para el desarrollo de sus actividades. Subestimar este hecho, no sería tan grave como sobrevalorarlo. La conexión de los líderes pandilleros en prisión con la mafia en las cárceles o las calles de las ciudades norteamericanas es un factor determinante de la incidencia recurrente de las pandillas en el mapa del crimen y de la delincuencia en el país. La mafia es una organización cuyo sistema de arreglo de cuentas suele ser el homicidio; la pandilla es otra organización cuyo mecanismo de reproducción y crecimiento es el homicidio de sus rivales, pero también la extorsión de los ciudadanos comunes. La extorsión ha sido un mecanismo clásico dentro del modo de vida de las mafias. Las similitudes no son accidentales, son coincidencias que resultan del modelaje que las pandillas centroamericanas realizan a partir de las mafias internacionales. Fernández y Ronquillo (2006) han mostrado la vinculación entre la Mara Salvatrucha con el grupo mafioso mexicano conocido como los Zetas, dedicados al secuestro, a las extorsiones, al sicariato y a la cobertura de operaciones del narcotráfico, además conectados con instancias policiales.

## C. Una psicología delictiva

Partimos de un supuesto que nos parece simplemente certero: un ambiente comunitario donde los espacios son reducidos, sucios, escasos y marginalizados, genera formas de competencia entre sus miembros que favorecen la violencia social y, consecuentemente, pueden favorecer su conversión en violencia criminal.

Para llegar a constituir agrupaciones cuyo lema principal sea el de “Rifa, mata, viola y controla”, transmitido y enseñado a niños como mandamiento de vida, los miembros de las pandillas han debido sufrir mucho y almacenar un rencor enorme en contra de los otros, de sus rivales, de los extraños y hasta de su propia familia.

Recordemos que las pandillas ofrecen una sensación falsa de protección, pertenencia, diversión y enriquecimiento. El joven es atraído por esta sensación basada en primicias que para el líder de una clica (célula colectiva de un barrio) son migajas, pero que para un niño o joven rechazado o maltratado en su hogar pueden significar un gran apoyo y representación de afecto y protección. A lo cual se suma, la sensación de poder y de respeto que adquiere dentro de la pandilla, por el solo hecho de formar parte de ella y de ser tomado en cuenta para la ejecución de las decisiones de los líderes. Cruz y Portillo (1998) Encontraron que el 77.5% de los pandilleros consideraban que habían ganado poder y el 84.3% percibía el respeto como algo obtenido a raíz de su pertenencia a la pandilla.

Aunque pueda ser discutible, el dato sobre el incremento de las extorsiones atribuido a las pandillas entre 2005 y 2006 es un argumento interesante para comprender de dónde obtienen el dinero que alimenta la organización y que otorga credibilidad a los líderes en su lucha por la subsistencia. Se sabe que la extorsión al transporte público es una de las principales fuentes de financiamiento de las operaciones pandilleras en Centroamérica, y que el dinero es distribuido con indicaciones del liderazgo en prisión. La siguiente tabla muestra que la extorsión fue el delito con mayor crecimiento para los años referidos. Y ya hemos visto como en

2008 y 2009, las extorsiones han seguido a la alza, a pesar de las medidas adoptadas por el nuevo gobierno.

DELITO	ENE- DIC-2005	ENE- DIC-2006	% VAR.05-06
Homicidio	3779	3928	<b>3,94</b>
Homicidio Culp. Acc. Tto.	956	942	<b>-1,46</b>
Lesiones	4342	3772	<b>-13,13</b>
Violacion	1107	972	<b>-12,20</b>
Secuestro	9	16	<b>77,78</b>
Extorsion	396	1629	<b>311,36</b>
Robo	5825	5827	<b>0,03</b>
Hurto	10160	9598	<b>-5,53</b>
Robo de Vehiculo	1670	1352	<b>-19,04</b>
Hurto de Vehiculo	2594	2112	<b>-18,58</b>
Robo y Hurto de veh. C/mercad.	545	482	<b>-11,56</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31383</b>	<b>30630</b>	<b>-2,40</b>

**Fuente: Unidad de Estadísticas de la PNC.**

La pandilla tiene un spirit de corp basado en un principio de supervivencia que le lleva a encontrar nuevas formas de reproducirse y que se puede caracterizar de la siguiente manera:

- Creación de un imaginario colectivo que da identidad y cohesión al grupo, con su simbología;
- Alta capacidad de atracción, socialización y control de la membresía, de su lealtad, motivación y acción;
- Construcción del estilo de vida a partir de adversarios típicos: pandillas rivales y policía;

- Lucha por los espacios en barrios o territorios y se organizan para la protección y el ataque: reuniones, acuerdos, asignación de roles, emisión de órdenes, supervisión de ejecución y distribución de recursos para operar.

Uno de los canales esenciales de concreción de la mentalidad pandillera es el lenguaje. La pandilla se apropia de una serie de códigos lingüísticos que se caracterizan por ser ocultos o difíciles de descifrar para los no pandilleros (CNSP, 2006).

- Combinar palabras del inglés y del español, "spanglish"
- Crea sus propias palabras, derivando del "caliche" modismo del movimiento "hippie"
- Reconoce un lenguaje especial para el liderazgo: denominado "sur"
- Utilizan el inglés, con mayor o menor énfasis, ante los agentes penitenciarios
- Códigos de estructura dinámica: orales, escritos y gesticulares.
- Las redes de comunicación oral operadas en la base comunitaria donde habitan siguen siendo claves
- La diversidad y rapidez de los cambios obedece a la necesidad de encubrir las operaciones
- Han pasado del lenguaje manual y las "wilas" a los celulares y el Internet.

El imaginario colectivo (simbolismo, lenguaje, ideario) que cohesiona a la pandilla incluye una gama extensa de conceptos que forman una red dentro de la cual algunas categorías que refieren actos delictivos o criminales, son fundamentales en esa mentalidad y en el diario vivir de sus miembros. Las causas por las que este cuerpo tatuado con el lenguaje de la violencia, llega a tener una mentalidad dominada por conceptos criminales, son variadas, pero las prioritarias pueden ser perfectamente aisladas para un análisis sociológico, antropológico y criminológico.

Un cuerpo organizado violentamente, desde sus formas de ingreso y sus hábitos de disciplina y de convivencia, hasta su comportamiento con otros grupos, tiende a pensar violentamente y a correr los riesgos que sean necesarios para reproducirse y sobrevivir en función de sus características. Su capacidad de cambio y adaptación se da dentro del mismo sistema de violencia, sobre todo en vista de las escasas oportunidades de rehabilitación que encuentre en el entorno y de las presiones que recibe de las pandillas rivales, de la policía y, sobre todo, de las mafias. Algunos investigadores y operadores de justicia atribuyen la criminalidad de las pandillas a los planes policiales de “mano dura”, desestimando, a veces por completo, la presión ejercida por las mafias nacionales e internacionales sobre la pandilla para orientar sus acciones cada vez más al crimen (WOLA, 2006).

En conclusión, las pandillas son un fenómeno mucho más complejo que una ordinaria agrupación de jóvenes dedicados a delinquir en los barrios. Con un imaginario colectivo inteligente y cohesionante, la pandilla es un cuerpo social con una gran capacidad de reproducirse y de incidir sobre la vida comunitaria y sobre el escenario de la seguridad pública y ciudadana del país; en vista de lo cual, es indispensable continuar investigándole no sólo desde el ángulo policial, sino también desde el ámbito científico, a fin de identificar las vías de solución o al menos de control del mismo.

El fenómeno de la violencia es un fenómeno de poder; ciertamente puede ser el más primitivo, pero no el menos efectivo en la consecución del propósito. Mediante la violencia, las pandillas vienen consiguiendo lo que se proponen, desde hace más de una década. Integradas al esquema de las mafias, su potencial de violencia es mayor y más sofisticado. El método de la extorsión es una prueba de ello y, del mismo modo, pueden encontrar otros medios de hacer valer su poder.

Se puede afirmar que la violencia juvenil que se desata con toda su fuerza en la década de los 90`s y que tiene su máxima expresión en las pandillas, no será estudiada rigurosamente hasta que se conciba como un pleno ejercicio del poder juvenil, fincado no sólo en la violencia sino también en la obtención de recursos y en la pedagogía del conocimiento basado

en la lucha por la subsistencia. Lo relevante no es sólo que los pandilleros sean jóvenes, sino que sean el tipo de jóvenes que son, agrupados alrededor de un imaginario basado en conceptos de violencia y delincuencia, como opción para expresarse, organizarse y hacer prevalecer su identidad y sus intereses.

En vista de que se trata de un fenómeno criminal con nexos complejos en la vida comunitaria, todo esfuerzo por comprender, controlar y resolver el fenómeno de la violencia de las pandillas, será insuficiente sin la existencia de un sistema de información basado en estadísticas que surjan de procedimientos técnicos rigurosos y ofrezcan datos confiables. Hasta hoy, se les cuenta como capturas o casos judiciales, sin embargo, un porcentaje significativo sin contabilizar se mantiene en las calles, en los barrios y operando en busca de nuevos adeptos, reclutando niños y jóvenes para el crecimiento de sus organizaciones.

Tal y como se puede constatar mediante la información periodística, estadísticas policiales y judiciales, y estudios realizados, el gobierno, cualquiera sea su signo político, no puede resolver algunos de los más graves problemas de la violencia y la delincuencia, si no controla el accionar de las pandillas. El impacto de éstas en la vida social está muy extendido y toca el fondo de necesidades básicas de la población. Las el dinero de las extorsiones alimenta bocas de miles de personas; permite adquirir bienes a los que de otra manera los beneficiarios no tendrían acceso como celulares, computadoras, vehículos y muebles para el hogar. Es un dinero que permite vivir y vivir en mejores condiciones materiales a quiénes lo reciben.

Adicionalmente, habrá que preguntarse cuántos policías estarán siendo beneficiarios del dinero de las extorsiones, a cuántas familias de policías les estará mejorando la vida el recibir dinero procedente de las extorsiones, cosa que se puede lograr como recompensa a la sola indiferencia u omisión por parte del agente policial que patrulla en las calles de los barrios y comunidades más asolados por las extorsiones. Y cuánto podría hacer el gobierno y otros sectores de la sociedad, si se invirtiera en estudiar a fondo y sin prejuicio el comportamiento de la pandilla y de su base social.

### **3.2. Prevención social desde el sistema educativo**

La prevención de la violencia en las escuelas es un tema que preocupa a comunidades educativas, ministerios de educación, gobiernos y organismos de cooperación desde hace muchos años. Innumerables estudios se refieren a las modalidades que se pueden utilizar con gran provecho para disminuir los índices de violencia en las escuelas o alrededor de las mismas. Los lamentables casos de violencia con armas de fuego, sucedidos en colegios y universidades de Estados Unidos, que han cobrado decenas de vidas de niños, jóvenes, maestros o padres de familia, o el asedio que sufren centenares de centros educativos por parte de las pandillas o de la delincuencia común en Centroamérica, resultan en un poderoso motivo para repensar cómo prevenir la violencia en las escuelas.

En el presente artículo se exponen algunas de las ideas básicas que debe contener un modelo para prevenir la violencia no sólo en las escuelas, sino desde las escuelas, convirtiéndolas en plataformas desde dónde la comunidad puede defenderse de los embates de la violencia y la delincuencia, al tiempo que se promueve una cultura de valores y de seguridad ciudadana, que tanta falta está haciendo en los países de Centroamérica y en especial en El Salvador.

#### **A. Cualificar la labor de la Dirección**

- **Asesoría técnica para la prevención**

Los Directores de los centros educativos en situación de “alto riesgo” necesitan asesoría técnica para enfrentar el problema de la violencia estudiantil. Esta asesoría debe ser directa e inmediata y debe ayudar a los Directores a identificar las deficiencias institucionales para enfrentar el problema, así como ofrecer alternativas de solución para resolverlo.

Esta asesoría debe asegurar que existe en la organización de la escuela una expresa dedicación a la prevención de la violencia, a través de algún mecanismo efectivo y eficiente.

La asesoría debe garantizar que haya una programación escolar coherente con las necesidades de prevención y que la Dirección asigna la cantidad y calidad de tiempo suficiente a la atención de los problemas relacionados con la prevención. La calidad en la dedicación se puede medir a partir de la innovación y la difusión de las actividades preventivas.

- **Intercambio y apoyo entre Directores**

Los Directores no van a lograr sacar adelante a sus centros educativos si no asumen la responsabilidad de liderazgo que poseen. Para que esto suceda, no basta con asesoría técnica, es necesario que se ayuden mutuamente, reflexionando juntos y buscando soluciones comunes a los problemas también comunes que padecen sus instituciones.

No es difícil y tampoco costoso crear un organismo de cooperación para la prevención, que les permita a los Directores de centros educativos en situación de alto riesgo, tener un lugar común donde acudir para solicitar orientación, asistencia técnica, aprender de las experiencias de otros y abreviar caminos que otros ya han recorrido.

Si los Directores se reúnen y comparten sus experiencias, intercambian ideas y metodologías en materia de prevención, teniendo en cuenta las diferencias naturales y evaluando los resultados, es seguro que muchos verán las soluciones con mayor claridad y tendrán una base institucional de mayor respaldo para medir sus acciones preventivas.

## **B. Programas de atención social para los estudiantes y sus familias**

La experiencia demuestra que la desatención de ciertos factores sociales contribuye a reproducir conductas violentas. Para neutralizar estas conductas es necesario atender factores sociales como la desintegración familiar, la pobre oferta de espacios recreativos, la falta de orientación psicológica, la ausencia de alternativas para el uso constructivo del tiempo libre. Y como resultado tenemos problemas de violencia intra-familiar,

adhesión a pandillas, práctica de vicios, drogodependencia, prostitución, vagancia, delincuencia y diferentes formas de abuso.

En la escuela, esos factores influyen negativamente y se reflejan en altos índices o casos complejos de ausentismo, deserción, indiferencia, desconcentración, indisciplina, repitencia, violencia estudiantil, problemas de aprendizaje, hasta llegar al fracaso escolar.

Por tanto, en los centros educativos en situación de alto riesgo, más que en otros, es indispensable contar con programas de atención social para los estudiantes y sus familias. Se trata de estudiantes y familias que son fácilmente identificables y pueden ser sistemáticamente atendidos. Muchas veces estos niños y jóvenes son expulsados de las escuelas o los institutos, porque la escuela no sabe cómo responder a sus conductas violentas o de permanente indisciplina.

Para atenderlos se hace necesario contar con programas de orientación psicológica, tutoría académica y trabajo social. Un equipo de psicólogos, tutores académicos y trabajadores sociales puede desplegarse en estos centros educativos para:

- (a) Diseñar y montar mecanismos de atención en estas áreas para estudiantes en riesgo;
- (b) Poner en práctica esos mecanismos de manera que se puedan medir sus resultados en un corto plazo;
- (c) Ofrecer una alternativa técnica para convertirlos en programas que sean sostenibles y replicables.

Si no podemos pensar en generalizar estos servicios a todas las escuelas por falta de presupuesto y del recurso profesional capacitado, al menos en los centros educativos de "alto riesgo" este tipo de servicios está más que justificado y es indispensable para prevenir la violencia estudiantil y otros tipos de violencia en las escuelas.

## C. Programas de recreación estudiantil

El deporte y el arte son grandes aliados en el trabajo de prevención social de la violencia. Por experiencia se sabe que la formación de escuelas de deporte y de grupos que practican disciplinas artísticas, tienen un poderoso ingrediente para retener a niños y jóvenes en los centros educativos.

- **Educación física, escuelas de artes marciales, fútbol, básquetbol y danza.**

Mantener como eje de la práctica física de los estudiantes las clases de educación física y deporte, al tiempo que continuar haciendo de los juegos intramuros el evento de máxima organización deportiva, no es suficiente para el logro de los objetivos de la prevención social de la violencia.

Las clases de educación física, aunque no llenan las expectativas de canalización de energías de los estudiantes, son necesarias, demandadas y deben ser cubiertas. En este punto los sistemas educativos debieran revisar y corregir decisiones administrativas basadas en razones de austeridad, como la supresión de plazas de profesores de educación física.

Una alternativa, no sustitutiva, puede ser la formación de escuelas de fútbol, de básquetbol y de danza, para que los niños y jóvenes puedan canalizar esas energías. Formar estas escuelas supondría contratar profesores para esas disciplinas deportivas y formar monitores voluntario que luego puedan encargarse de las escuelas en horarios establecidos de común acuerdo con los jóvenes y en canchas de las comunidades o de las mismas escuelas.

Las artes marciales (aunque su nombre convencional no es apropiado), activan un sentido de la disciplina y afinan el temperamento y el carácter de niños y jóvenes. Además tienen gran demanda entre los estudiantes de ambos géneros y les inyectan gran dinamismo.

Esta disciplina no requiere de grandes inversiones y un solo instructor puede manejar grupos masivos, con lo cual se logra el objetivo de practi-

car un deporte grupal, que facilita la socialización y a un bajo costo para las instituciones que lo promueven. Además de los mismos estudiantes de los grados superiores pueden ir surgiendo los instructores voluntarios para atender a los niños de grados inferiores.

El sistema de educación pública vería fortalecida seguramente su tarea disciplinaria y de formación de valores, mediante la creación de estas escuelas y la práctica de estas disciplinas.

- **Prácticas artísticas no tradicionales**

Si algo mueve a los niños y jóvenes de hoy es el interés por la originalidad. Quieren algo diferente y novedoso; en especial, aquellos niños y jóvenes que se sienten frustrados o tratados como personas de segunda clase. Estos son los rebeldes, los que no se conforman y los que suelen retar al sistema desde la escuela. Para ellos hay más alternativas y están en busca de ellas. Pero sucede que la sociedad les facilita caminos equivocados: drogas, pandillas, armas, sexo inseguro, violencia.

Frente a esta situación, la escuela se queda corta al favorecer la participación de unos cuantos en bandas de "paz" o grupos de danza folclórica. Lo que se debe hacer en este campo es tan distintamente significativo para atraer la atención de los jóvenes que debe saltar las prácticas tradicionales.

Es necesario instituir, aunque sea como principio de demostración, la práctica de disciplinas artísticas que han estado secularmente fuera de la oferta escolar, como por ejemplo, el teatro, el coro, la pintura, el mimo y los grupos musicales o la práctica musical con instrumentos poco tradicionales en nuestro medio, pero estéticamente tan preciosos como el violín.

Dotar a algunas de estas escuelas de instrumentos musicales no tradicionales para que los niños pudiesen aprender a tocarlos, tendría no sólo un impacto significativo de cambio, como algo novedoso en la educación pública, sino también una resonancia entre las demás escuelas que seguramente lucharían para emular esta acción.

- **Uso intensivo y organizado de los Círculos Deportivos Estudiantiles y otros espacios deportivos**

Pocos centros educativos cuentan con la posibilidad de utilizar las instalaciones de círculos estudiantiles (complejos deportivos y de recreación). Allá donde los hay y donde puedan habilitarse para el uso de las escuelas, debe hacerse una inversión grande de tiempo y de recursos para sacarles el máximo provecho posible.

Quizá los centros escolares que más lo necesitan no están ubicados en las proximidades de los Círculos, incluso pueden tener dificultades para transportarse hasta esos lugares, pero este programa debe hacer todo lo que esté a su alcance para que los centros escolares que participen en el programa tengan acceso a los Círculos o a similares espacios deportivos.

Consecuente con esta propuesta, al realizar una inversión importante en los Círculos Deportivos es necesario hacer participar a los centros escolares (mediante sus Directores o Consejos Directivos Escolares) en la formación de los Consejos de Administración de los Complejos Deportivos. Para que su uso sea no sólo intensivo, sino también organizado y sostenible, es necesario fortalecer el Consejo de Administración mediante la capacitación y la participación de diferentes sectores ciudadanos e institucionales y crear un Fondo de Mantenimiento y Recuperación.

El Ministerio de Educación debiera asegurarse de que los Círculos Estudiantiles cuentan con los materiales deportivos requeridos para su funcionamiento y que la infraestructura de los mismos se mantiene en las condiciones óptimas para su uso intensivo y ordenado. Los centros educativos debieran colaborar en una estrategia de búsqueda de recursos con empresas y organizaciones deportivas y de apoyo juvenil para complementar el aporte institucional.

- **Encuentros e intercambios estudiantiles**

Si de motivación se trata, los encuentros e intercambios estudiantiles han demostrado ser de los más fuertes motivadores. No sólo comprometen al

estudiante en la organización y en los resultados de cada evento, sino que además le generan un interés inusual por estudiar y obtener buenas notas para continuar en el programa de encuentros e intercambios.

Al ver su efectividad, proponemos que se monte un programa de encuentros e intercambios con las escuelas que participan en proyectos de prevención de la violencia, aprovechando la experiencia y logística del Ministerio. Este programa se podría llevar a cabo distribuyendo los centros educativos por zonas geográficas y utilizando esa distribución para hacer las mezclas y los cruces.

Precisamente de este tipo de programa podrían surgir iniciativas encaminadas al trabajo de prevención social de la violencia por zonas geográficas, entre centros educativos que se encuentran próximos o que pueden apoyar el trabajo de otros centros de otras zonas en determinado tipo de actividades preventivas por el hecho de contar con la experiencia necesaria.

#### **D. Fortalecer el trabajo preventivo del maestro**

Es cierto que tal y como está diseñado, nuestro sistema educativo deja poco margen de maniobra al profesor para trabajar en el tema de prevención, sea porque no cuenta con el tiempo o los recursos didácticos idóneos o porque ha sido no ha sido capacitado para tal fin. El profesor siempre podrá encontrar una excusa, pero no podrá negar que el acto esencial de estar ante los alumnos y comunicarse con ellos continuará siendo una valiosa oportunidad para evitar que los jóvenes reproduzcan conductas violentas o destructivas.

- **Compactación y uso flexible del tiempo del maestro**

En los centros escolares se comprueba diariamente que los maestros no pueden realizar una adecuada labor preventiva mientras se mantienen atados a unos horarios y compromisos laborales fragmentados. Hay maestros que atienden hasta tres turnos, con una saturación enorme de trabajo; los turnos suelen atenderse en escuelas distintas y en lugares distantes, de modo que las probabilidades de que el maestro le dedique

tiempo adicional y gratuito a sus escuelas son muy escasas y dependen más de la fragmentación de su tiempo laboral que de su voluntad para integrarse, por ejemplo, a actividades extracurriculares que son esenciales para el trabajo de prevención.

El maestro que trabaja en la categoría de “hora-clase”, llega a dar su clase y se marcha; nadie le puede exigir mayor compromiso y no tiene obligación de involucrarse en otras actividades. Y la gran mayoría de maestros que poseen una plaza oficial en una escuela en el turno de la mañana, también suelen estar contratados con “sobresueldo” en otra escuela en el turno de la tarde. ¿Qué tiempo de involucrarse en otras actividades que no sean las clases les queda a estos maestros?

Para recuperar efectivamente el tiempo del maestro en actividades preventivas y otras que se requieren para el logro de una auténtica calidad educativa, es necesario integrar su tiempo de trabajo y concentrarlo en una misma escuela, de forma que no deba trasladarse a otra y pueda emplearse a fondo en donde presta sus servicios.

Simultáneamente habría que revisar y rediseñar el uso del tiempo de estos maestros en estas escuelas a partir del enfoque de prevención. Si fuese posible flexibilizar los horarios, sobre la base de criterios objetivos y prácticos, en función de las actividades de prevención, formación en valores y educación para la vida. Todo ello tiene, por supuesto, implicaciones administrativas y financieras para el MINED, que tendrá que considerar y valorar.

- **Explotar la empatía y la responsabilidad del maestro**

Cada profesor tiene una gran responsabilidad en el trabajo de prevención social de la violencia, pues él conoce a los alumnos, puede identificar los “casos problemáticos” y, con un mínimo de perspicacia, anticipar los comportamientos destructivos.

Para realizar el trabajo de prevención social de la violencia en la escuela hay que partir, pues, de la relación elemental entre profesor y estudiante en el aula. Esta relación debe ser agradable desde el inicio, para lo cual

es imperioso que el profesor no presente la asignatura, ni sus contenidos ni sus metodologías, como algo aburrido o complicado. Lo más importante: que el profesor no se presente como una persona intransigente e insensible. El agrado, la empatía y la apertura son vitales para despertar confianza en el estudiante desde el primer momento. Para ello, también habrá que revisar los perfiles de los maestros que ofrecen sus servicios en estas escuelas.

En el trabajo de prevención se da prioridad a la capacidad que el profesor pueda tener para ganarse la confianza de los estudiantes que manifiestan conductas destructivas, tendencias a la indisciplina, a la desatención, a la violencia y a la rebeldía. Por tanto, es importante que sean los profesores más empáticos y con mayor capacidad de comunicación los que se ocupen de los estudiantes “problemáticos”. Lo ideal sería que pudiesen ubicarse como orientadores de las secciones a los profesores de tercer ciclo y bachillerato que mayores habilidades muestran en este sentido.

Muchas de las necesidades que muestran los estudiantes en situación de riesgo tienen que ver con la pobre orientación y escasa (cuando no equivocada) disciplina familiar que reciben en su hogar. Para superar esta deficiencia, proponemos que los contenidos de ciertas clases (como lenguaje y sociales) sean transversalmente orientados por parte de los profesores, al tratamiento sistemático de problemas de violencia y a sus formas de prevención. Que lo mantengan presente en la elaboración de trabajos y en la aplicación de méritos a los estudiantes, en razón de acciones motivantes de carácter preventivo.

Unidades de reflexión pedagógica en cada escuela, con el apoyo del Director y de un Asesor Pedagógico, pueden perfectamente dedicar un par de sesiones de trabajo a disponer ciertos contenidos de algunas asignaturas en función de temas preventivos, así como a definir una serie de méritos para premiar acciones de carácter preventivo que tienen un fuerte componente motivacional para el estudiante.

Como ejemplo, hay escuelas populosas (más de 2000 alumnos), donde los estudiantes de grado avanzados se han dado la tarea de ordenar en

los recreos a sus compañeros, de grados inferiores, para hacer cola en los cafetines y evitar la aglomeración, el desorden, los empujones, la garduña y la ley del más fuerte.

Así mismo, algunos estudiantes en otras escuelas han asumido la responsabilidad de administrar la asignación y el control en el uso de los juegos de mesa (ajedrez, damas, dominó, rompecabezas y otros) para los niños de grados inferiores durante los recreos. Antes, los niños pequeños “jugaban” de golpearse, tirar piedras, subirse a árboles o lugares demasiado altos para ellos, correr desorientadamente. Todas, acciones de riesgo para su seguridad y de sus compañeros.

Los ejemplos señalados se refieren a acciones que son netamente de carácter preventivo y son de fácil inducción por parte de los profesores y rápida apropiación por parte de alumnos, debidamente motivados y orientados. Dichas acciones, pueden y deben ser consideradas como meritorias de una conducta deseada por las autoridades escolares, por lo que además debieran ser recompensadas con beneficios tangibles para los estudiantes que las asumen y practican. De modo que estas escuelas debieran tener un sistema de méritos basados en estas acciones.

Con los juegos de mesa durante los recreos o en días sábados o domingos, en horarios especiales, pudiera crearse una serie de clubes que tendrían ya un carácter más sistemático y permanente. Estos clubes podrían fortalecer el sentimiento de respeto por las normas, tan importantes para el ejercicio de la disciplina en las escuelas y en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

### ● Recursos para el trabajo preventivo

El fracaso escolar tiene muchas causas. Una de ellas y de las más importantes es la debilidad en la formación precedente de los estudiantes. Sea porque no tienen método de estudio o el que tienen es deficitario, o ya porque carecen de los conocimientos básicos de una asignatura y siempre tienen que estar volviendo a los principios para entender el resto; el hecho es que estas deficiencias hacen perder el interés en el estudio y

forman aversión a determinadas asignaturas. El resultado siempre es el mismo: un estudiante mediocre, desmotivado, con bajas notas, y amenazado por el fracaso académico.

Ya que un estudiante que simplemente es incapaz de sacar buenas notas y de tener éxito académico, puede convertirse por cansancio, costumbre y frustración en un estudiante indisciplinado y conductualmente destructivo, la escuela debe proponerle alternativas más allá de los consejos de sus profesores y las reprimendas de sus padres.

El programa de tutoría académica contribuiría a paliar esta situación. Sin embargo, no se puede negar que si el maestro carece de los recursos didácticos y tecnológicos para tal fin, es prácticamente imposible que logre su cometido.

Los recursos que necesita van desde aparatos audiovisuales para la transmisión de reportajes, documentales, películas y otro tipo de programas televisivos, radiofónicos o cinematográficos diseñados con el fin de difundir contenidos de autorreflexión individual y grupal en torno a los problemas de inseguridad y violencia. Cada centro escolar debiera contar con un salón de proyecciones o con una capacidad instalada en cada aula para tal fin.

También es esencial que estas escuelas estén dotadas de una serie de juegos educativos y de mesa, para que los estudiantes hicieran uso de ellos en recreos o en tiempos libres que por distintas causas pudieran tener. Al mismo tiempo, no podemos dejar de considerar el valor que poseen la lectura y los libros en la formación de valores y, especialmente, en la madurez emocional y la expresión afectiva de niños y jóvenes.

## **E. Apoyo en infraestructura y equipamiento**

Uno de los argumentos principales de los directores y profesores para justificar las limitaciones de trabajo, suele ser el déficit de equipo y el deterioro de la infraestructura de las escuelas.

Es muy probable que no se puedan lograr estándares elevados de calidad al padecer ese déficit, pero tampoco es cierto que ello sea motivo suficiente para desarrollar el trabajo de prevención social de la violencia en la escuela. En este sentido siempre hay algo que se puede hacer, porque siempre hay algo que se puede reparar. Lo que no debe fallar es la voluntad y la motivación para hacer las cosas.

Existen escuelas, sin embargo, cuya infraestructura está tan deteriorada que las pandillas o los delincuentes ingresan al recinto escolar y hacen sus fechorías. Por lo que es indispensable realizar trabajos de construcción en esos centros escolares para garantizar la seguridad del recinto.

Otros casos hay donde las necesidades tienen que ver más con la existencia de un ambiente limpio y funcional, necesario para hacer de la escuela un lugar no sólo seguro, sino también higiénico y adaptable. Para lo cual debe haber servicios sanitarios en buen estado, suficiente y permanente servicio de agua y energía eléctrica, así como aulas ventiladas y con pupitres en buen estado para todos los estudiantes. Cosas que por elementales que parezcan, a veces faltan o sólo existen parcialmente en algunos centros escolares.

- **Ambiente de aprendizaje funcional y agradable**

El supuesto del enfoque de prevención es que en un ambiente de aprendizaje lo que importa es que el estudiante se sienta a gusto, cómodo, de modo que al siguiente día tenga deseos de regresar. La retención de los niños y jóvenes en los centros escolares pasa precisamente por este simple supuesto, por lo tanto es una tarea básica para un programa de prevención de la violencia en la escuela, asegurar que las condiciones de infraestructura y de equipamiento de las escuelas son las mínimas necesarias para crear un ambiente de aprendizaje que no sólo sea funcionalmente aceptable, sino también estéticamente atractivo.

La propuesta es que pudiesen revisarse las infraestructuras de los centros educativos a fin de realizar las reparaciones que fuesen posibles, en aquellos aspectos que son los mínimos requeridos para que el ambiente

de aprendizaje sea al menos funcional. Estos mínimos son discutibles pero en esencia se trata de: ventilación en aulas, energía eléctrica y agua potable (preferentemente con cisterna), pupitres en buen estado para todos los estudiantes, buen drenaje, acceso peatonal y vial en buen estado, servicios sanitarios en buen estado, paredes pintadas y limpias, muros seguros y zonas de recreación limpias y seguras.

En casos muy puntuales sería preferible aprovechar ciertos espacios para construir algún tipo de obra pequeña que requiriese la escuela para realizar su trabajo de prevención con mayor eficacia y significativa calidad. Por ejemplo, la construcción o rehabilitación de un aula para biblioteca, de un centro de informática o de un salón de usos múltiples.

- **Mini-centros informáticos**

Una mención especial requiere el acceso de estos centros educativos a la tecnología informática. Algunos de ellos cuentan ya con este recurso, pero en otros casos ni siquiera tienen una computadora en la Dirección. La existencia de este recurso en estos centros, aunque sea en cantidades simbólicas, reviste gran importancia porque funciona como un anzuelo para motivar y retener a jóvenes que de otra manera encuentran pocos estímulos en los libros o en las canchas. Todos sabemos que las computadoras tienen su efecto especial de atracción para los niños y que mucho tiene que ver con la adicción de algunos niños a juegos electrónicos (maquinitas, nintendo y otros), que dicho sea de paso tienen en parte un efecto pernicioso en la mente de los niños, especialmente cuando no reciben una orientación profesional adecuada al respecto

Por esta razón y porque algunos niños puedan tener un contacto eventual en la escuela con las computadoras, siempre bajo la supervisión de un profesor o instructor, que puede ser la semilla de una dedicación personal y profesional en el futuro del niño, es válida esta propuesta de acercar aunque sea unas pocas computadoras y conectar alguna a Internet para alimentar con este recurso a la escuela y ofrecer de paso al docente una alternativa que de otra manera no tendría para obtener información diversa y actualizada.

## **F. Inducción de jóvenes a actividades laborales**

Experiencias en otros países demuestran que la creación y el funcionamiento de programas dirigidos a desarrollar habilidades y destrezas laborales en los jóvenes en situación de alto riesgo, son bien aceptados y suelen tener éxito incluso para readaptar a jóvenes que ya han delinquido o han llevado una vida dentro de las pandillas.

Debe hacerse esfuerzos para seleccionar e introducir a los jóvenes a programas de formación vocacional y empleo. No ha sido todavía un esfuerzo suficientemente sistemático y, por supuesto, resiente la falta de otros apoyos institucionales como podría ser el que ofreciera el Ministerio de Educación en relación con los Ministerios de Trabajo y con la Empresa Privada.

Las necesidades en este rubro van desde la identificación de los jóvenes en tercer ciclo o bachillerato, generalmente aquellos que muestran incapacidad financiera de sus familias para continuar sus estudios, hasta la creación y ejecución de talleres vocacionales en diversas ocupaciones.

Esta tarea implica un acuerdo con empresas y gremios empresariales que permitan emplear a estos jóvenes una vez han recibido la formación necesaria para desempeñar una función productiva. También es posible buscar acuerdos con instituciones del Estado, donde algunos de estos jóvenes pudieran desempeñar tareas más sencillas, como por ejemplo en las áreas de mantenimiento o servicios de mensajería y auxilio administrativo.

Es necesario además proponer y promocionar a las empresas en período de vacaciones un programa que permita ofrecer a estudiantes empleo temporal como un estímulo al esfuerzo académico o una alternativa de uso productivo de su tiempo de vacación.

### **4. Dos recomendaciones estratégicas**

Tenemos que admitir que la actual situación de la seguridad ciudadana es altamente compleja en El Salvador y que está dominada por graves hechos de delincuencia y de violencia social de difícil solución.

El nuevo gobierno ha recibido una administración desarticulada y desorientada en el sector de seguridad: una policía acostumbrada a implementar planes represivos y donde la prevención y los enfoques de policía comunitaria han sido completamente marginales; un Ministerio de Seguridad Pública y Justicia adaptado para responder política y mediáticamente al clamor ciudadano de más y mejor seguridad; un Consejo de Seguridad Pública con buenos productos pero marginal en las decisiones del sector; una Academia de Seguridad Pública superada por la alta demanda en calidad y cantidad que impone la delincuencia y la inseguridad. La no elección del nuevo Fiscal General empeora la situación, pues mantiene la sospecha del sesgo político partidario en las decisiones de dicha institución, especialmente cuando se trata de investigar el crimen organizado.

Una herencia de 20 años con un enfoque conservador y de corte represivo, pesa sobre los hombros de cualquier nuevo gobierno. Las encuestas sobre los primeros cien días demuestran que un aumento sustantivo en la preocupación de la ciudadanía por la inseguridad. Según una encuesta de La Prensa Gráfica, seis de cada 10 salvadoreños opinan que el país se encuentra mal en materia de seguridad; 4 de cada 10 opinan que es el principal problema del país; y 1 de cada 10 dice haber sido víctima de la delincuencia en los últimos tres meses. Estas cifras muestran el reto que el nuevo gobierno tiene por delante y la oportunidad que también tiene de demostrar que el cambio prometido se puede realizar en un área tan importante de la vida de los salvadoreños. (LPG, 020909)

Para contribuir al trabajo que el nuevo gobierno tendrá que realizar en materia de seguridad y sin olvidar que se trata de un problema que requiere una solución participativa, en donde el aporte ciudadano sea también efectivo y útil, ofrecemos las siguientes recomendaciones.

#### **4.1. Fortalecer un sano liderazgo en el sector**

Aprendamos de los errores. Uno de los principales errores cometidos por la saliente administración gubernamental fue insistir en mantener al sector con un liderazgo basado en la confianza personal más que en la capacidad e idoneidad, en la confianza partidaria, más que en la capacidad

profesional; en fin, en el compadrazgo más que en un auténtico liderazgo. Si el Presidente Funes anunció el fin de los compadrazgos y los favoritismos partidarios para la designación de los funcionarios en los cargos públicos y se comprometió a practicar la meritocracia, está obligado a honrar dicha promesa designando en los cargos a personas que cumplan con el perfil requerido, en todos los sectores, pero vigilando que en efecto ofrezcan resultados positivos, especialmente a quienes se desempeñan en materia de seguridad.

El sector necesita de una visión, de un enfoque, novedoso, integral y, sobre todo, efectivo. No importa si el Ministro de turno es o no es un líder del partido de Gobierno, lo que importa es que ofrezca buenos resultados en su gestión. Pertenecer al liderazgo del partido no es garantía suficiente de eficacia en el desempeño del cargo; lo es más el hecho de tener una trayectoria de trabajo y estudio sobre los problemas de la seguridad y sus soluciones. El liderazgo se ejerce de distintas maneras y si el Ministro es un político y no necesariamente un experto en la materia, servirá mucho que se deje aconsejar y tenga un grupo de colaboradores cercanos que sean técnicos conocedores y/o experimentados. Pero es indispensable que el Ministro tenga credibilidad en el sector, que posea capacidad de convocatoria y que, al igual que el Presidente, anteponga los intereses técnicos de la administración pública a los intereses políticos de su opción partidaria.

Un sano liderazgo implica, además, el carisma necesario para ser escuchado y apoyado por los subalternos. Es más importante, por ejemplo, que un Director de la Policía se haga escuchar dentro de la institución, antes que ser un gran comunicador ante las cámaras de televisión. Esto también cuenta, pero si la capacidad comunicativa interna es pobre o no alcanza los niveles de convencimiento necesarios para obtener la colaboración de los jefes y los mandos medios de la policía, de nada servirá qué tan bueno sea ante las cámaras o cuánta confianza política tenga ese Director dentro del partido de gobierno. De modo que tanto al Presidente como al Ministro les corresponde vigilar si el liderazgo dentro de la policía se está ejerciendo como corresponde o si, lejos del concepto de meritocracia, se ha de perpetuar nuevamente en la Dirección de tan vital institución a una persona que ha sido designada por razones de confianza

política, independientemente de si cumple con los requisitos de liderazgo profesional en la materia.

El liderazgo debe expresarse en la comprensión que se tiene del fenómeno de la seguridad; en la identificación de los temas y de las prioridades; en la capacidad de entender cómo se reciben las instituciones que componen ese sector; en la habilidad para adaptar con rapidez y solvencia los nuevos planes dentro de esas instituciones, sustituyendo las prácticas insanas y optimizando lo bueno que tienen; ubicando con sensatez y prudencia a los jefes y mandos medios, según su perfil y las características del cargo, pero asegurando los medios para exigirles buenos resultados; apoyándose en los que conocen, en los que saben hacer y saben administrar; supervisando el funcionamiento bien articulado de las diferentes unidades; y, en suma, explotando de modo inteligente las oportunidades de gestión de nuevos recursos.

No hay que olvidar: el mejor liderazgo no radica tanto en lo que seamos capaces de hacer por nosotros mismos, como en la capacidad efectiva que tengamos de movilizar a los que nos rodean para lograr algo que en principio es bueno para todos o para la mayoría.

#### **4.2. Lograr una efectiva coordinación interinstitucional**

Una de las fallas decisivas del sector ha sido su falta de coordinación. Unida a la ausencia de liderazgo, no es accidental que nos encontremos en la crítica situación de inseguridad de la actual coyuntura. El nuevo gobierno tiene que considerar muy seriamente cómo lograr la articulación del sector. En principio, solicitar el apoyo de los gobiernos municipales para prevenir la violencia es una buena medida, siempre que no se piense, insistimos, en que controlando los municipios a través del partido, podremos automáticamente controlar la seguridad.

En el pasado, el gobierno central se quejaba de que los municipios no querían colaborar en esta tarea y, a su vez, los municipios se defendían diciendo que el gobierno central manipulaba políticamente los programas y proyectos en los municipios. La experiencia demuestra que ambos ha-

cían lo que podían para sacar raja política del tema, pero también ambos buscaban la manera de trabajar por su cuenta más que en colaboración mutua. De esto son testigos varias agencias de cooperación y ONG's dedicadas al trabajo de prevención de violencia y seguridad ciudadana.

Los celos políticos, a veces entre las mismas instancias del gobierno central y entre las municipalidades de un mismo partido, hacen un daño tremendo a la gestión pública. Ha sido interesante observar cómo Proyectos gestionados por el gobierno saliente a los que se oponían las alcaldías del FMLN en el AMSS, están siendo ahora apetecidos y serán aprovechados por la mayoría de ellas. De igual manera, proyectos diseñados ad hoc para la Alcaldía de San Salvador, que requerían de la participación del gobierno central, pero que al anterior Ministerio de Seguridad Pública no le interesaba apoyar, ahora se han convertido en apuestas estratégicas del actual Concejo Municipal dominado por ARENA.

Coordinar el sector implica no sólo ejercer un liderazgo participativo, sino también hacerse cargo de responsabilidades que van más allá del propio interés político partidario y que, por tanto, exigen una mentalidad de política pública que haga efectivos los compromisos de Estado, lo cual será posible si es real la voluntad del gobierno para invertir de manera decidida y equilibrada en materia de seguridad. Muchos de los argumentos que las instituciones presentan como obstáculo para la coordinación es, precisamente, la falta de recursos. Es cierto que la hay, pero también es cierto que en muchos de los casos depende de la voluntad política del funcionario de turno y de su capacidad para superar visiones mezquinas sobre el trabajo en equipo dentro del Estado.

En la pasada administración, un esfuerzo de coordinación interinstitucional que quedó a medias fue el Plan Nacional de Prevención y Paz Social, anunciado con bombo y platillo a inicios del 2007. El Plan contaba con objetivos, zonas de intervención, modalidades de intervención, recursos y cronograma de actividades bien definidos; asignaba roles y tareas específicas por comunidad a un grupo de 15 instituciones de gobierno. Sin embargo, su ejecución fue raquítica desde el inicio y finalmente se perdió.

En ese esfuerzo, falló el liderazgo del Ministerio de Seguridad Pública que no pudo animar y sostener la participación política de las instituciones; falló la coordinación operativa asignada a la extinta Secretaría de Juventud y al CNSP por celos políticos y luchas de protagonismo; falló la participación de la mayoría de instituciones que se escudaron en la ausencia de recursos y limitaciones de presupuesto para no ejecutar la indicación dada por el Presidente de la República en Gabinete ampliado. En fin, falló la coordinación institucional, incluso a pesar de que algunas agencias de cooperación mostraban interés en financiar este tipo de Planes; dada esta experiencia, se generó una pérdida de credibilidad en el Sector. Es justo decir que sólo 5 de 15 instituciones se involucraron responsablemente en el esfuerzo: el Ministerio de Educación, la Policía Nacional Civil, el Consejo de Seguridad Pública, la Fuerza Armada y el Ministerio de Salud.

Ahora al nuevo gobierno le tocará mostrar cómo se realiza una efectiva coordinación institucional para prevenir problemas tan complejos como la violencia y delincuencia, mediante los Consejo Municipales de Prevención de la Violencia, que se convierten en los referentes de dicho trabajo. La desconcentración de responsabilidades supone también una desconcentración de recursos, pero lo más difícil de desconcentrar es el conocimiento técnico y la experiencia para el desempeño de esta labor. Uno de los retos más importantes será lograr que estos Consejos se coordinen internamente, que la participación de las instituciones sea efectiva y que el trabajo realizado cumpla su propósito técnico. Pero algunas amenazas previsibles son: que los Consejos se conviertan en foros de debate y no den el paso a la acción; que por protagonismos políticos se excluyan algunas instituciones; que los recursos asignados se utilicen con otros fines; que el exceso de participantes lleve a modos burocráticos y desordenados haciendo ineficaz la ejecución de los planes.

Sólo para comenzar, la labor de coordinación de la prevención de la violencia ya tiene dos instancias: por un lado, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública a través de los Consejos Municipales de Prevención; por otro, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización a través de su Comisión Consultiva denominada Consejo Nacional para el Desarrollo Territorial, que coordinará la Alcaldía de Santa Tecla. El interés de este Consejo es, entre otras cosas, la prevención de la delincuencia y la se-

guridad ciudadana. El riesgo mayor es el desorden por la duplicación de liderazgos y funciones

En este sentido el riesgo del desorden en la coordinación es alto, pues es fácil confundir la cooperación con la duplicidad de esfuerzos, las responsabilidades con las competencias y llegar a resultados raquíticos o nulos en donde la responsabilidad de todos es la justificación de cada uno. Ese escenario es posible y es una de las principales amenazas para un gobierno nuevo y con poca experiencia. El gobierno del Presidente Funes tendrá buenas intenciones, pero en materia de seguridad, más que en alguna otra materia, no tiene derecho a equivocarse. Hay que tener paciencia, pero observar con ojo crítico; hay que medir por resultados y, sobre todo, hay que colaborar con este gobierno en todo lo que se pueda para ayudar a resolver el gravísimo problema de la inseguridad ciudadana.

Las experiencias de los últimos gobiernos nos han mostrado errores que no se deben cometer de nuevo. Aprendamos de esas lecciones y capitalicemos lo aprendido, sobre todo valorando el recurso humano que ha sido formas en materia de seguridad ciudadana, con el valioso aporte de la cooperación internacional y, especialmente, con la insustituible experiencia de la realidad social.



## BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C. y Pleitez, W. (2005) **¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? PNUD.**

Baires, S., C. Romero, C. Sánchez y R. Martel (2004), **Violencia urbana y recuperación de los espacios públicos**, en Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana, PNUD.

Bonilla, A. (2002) **La seguridad humana en la región andina**. En Francisco Rojas y Moufida gaucha, eds., Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz, UNESCO-FLACSO, Chile, Santiago.

Beck, U. (1994) **La sociedad del riesgo**, Paidós, Barcelona.

Consejo Nacional de Seguridad Pública (2004), **El Impacto de las Drogas en la Violencia**, San Salvador, FUNDASALVA / PNUD.

Consejo Nacional de Seguridad Pública (2004), **La influencia de las pandillas en los centros educativos**, San Salvador, FUNDASALVA / PNUD.

Cruz, J. M., Portillo, (1998) **Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran San Salvador**. UCA, Editores, San Salvador.

Cruz, J. M. (Editor) (2006) **Maras y pandillas en Centroamérica**. Las respuestas de la sociedad civil organizada. Vol. IV. San Salvador, El Salvador: UCA Editores.

Dammert L. (2005), **El gobierno de la seguridad ¿De qué participación comunitaria hablamos?** Gobernanza y seguridad sostenible, enero 2005, en <http://www.iigov.org>

ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP (2001) **Maras y Pandillas en Centroamérica**. Vol. I, Managua, Nicaragua: UCA Publicaciones

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (1998), "**Crime and Victimization: An Economic Perspective**", Mimeo, Washington, DC: The World Bank.

Fernández Menéndez, J.; Ronquillo, V. (2006) **De los Maras a los Zetas: Los secretos del narcotráfico de Colombia a Chicago**. México DF.: Editorial Grijalbo.

Fundación María Escalón de Núñez (2009), **El arte como instrumento de prevención de la violencia**; San Salvador.

Girard, K y Koch, S. (1997) **Resolución de conflictos en las escuelas**, Granica, Argentina.

Jiménez, A. (2007) **Las pandillas en El Salvador: la violencia como medio de poder**; Revista Akademos, Año 1, Vol. 2, N° 2, Univ. Matías Delgado, San Salvador.

Jiménez, A. (2008) **Un modelo para prevenir la violencia en las escuelas de El Salvador y Centroamérica**; Revista Akademos, Año 2, Vol. 2, N° 5, Univ. Matías Delgado, San Salvador.

Lara Klahr, M. (2006) **Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde adentro**. México DF: Editorial Planeta.

Muñoz, I. (2007) **Maras. La Cultura de la Violencia**. España: Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior SEACEX.

Oficina de Asuntos Públicos para América Latina (2006), **Reporte de Pandillas Juveniles en Centro América. Cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial y la prevención**. Washington D.C.: Publicaciones WOLA.

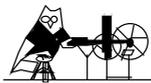
PNUD (2004) **Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana**, Vol. 1 y 2, San Salvador.

Salazar, C. (2005) **Análisis de las políticas de la violencia y rehabilitación social**, San Salvador, Trabajo de graduación, CAE.

Santacruz y Concha-Eastman (2001) **Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas**, IUDOP-UCA / OPS-OMS, San Salvador.

Smutt, M., Miranda, L. (1998) **El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador. San Salvador**, El Salvador: FLACSO & UNICEF El Salvador.

Toffler, A. (1990) **El cambio del poder**, Plaza y Janés, Editores. España.



Este libro se imprimió  
en Talleres Gráficos UCA,  
en el mes de agosto de 2010  
la edición consta de 500 ejemplares.

## Nuestra Misión

“La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso académico de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado”.

## Nuestra Visión

“Ser una de las mejores universidades del país reconocida por la calidad de sus egresados, su proceso permanente de mejora continua y su investigación relevante aplicada a la solución de los problemas nacionales”.

## Política de Calidad

La universidad Francisco Gavidia asume el compromiso con sus estudiantes, comunidad académica y sociedad salvadoreña a cumplir bajo la aplicación de la mejora continua con las siguientes directrices que conforman nuestra política de calidad.

I.- Ofrecer calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, sustentado en las corrientes pedagógicas y didácticas contemporáneas y en las escuelas de pensamiento científico, que demanda su aprendizaje permanente y constructivo, para formar profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos.

II.- Desarrollar una gestión administrativa eficaz de los recursos y servicios de apoyo para lograr la conformidad de los requisitos del proceso de enseñanza y aprendizaje.



**Comisión de Acreditación  
de la Calidad Académica**

Comisión de Acreditación de la Calidad Académica  
de la Educación Superior UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA  
ACREDITADA 2009-2014

