

**Violencia y criminalidad en El Salvador:**  
**—— obstáculo para el desarrollo ——**

**Rafael Pleitez Chávez**

**Serie Estudios Estratégicos**

---

---



**FUNDACIÓN  
SALVADOREÑA  
PARA EL DESARROLLO  
ECONÓMICO Y SOCIAL**

**Departamento de Estudios Económicos y Sociales**

303.6

P724v Pleitez Chávez, Rafael

Violencia y criminalidad en El Salvador: obstáculo para el  
slv desarrollo / Rafael Pleitez Chávez. – 1ª. Ed. – San Salvador, El  
Salv. : FUSADES, 2006  
60 p. ; 28 cm. – (Serie de Investigación; 2-2006)

**ISBN 99923-859-4-4**

1. Violencia-El Salvador. 2. Violencia-Aspectos sociales. 3.  
Problemas sociales. I. Título.

BINA/jmh

**FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO  
ECONÓMICO Y SOCIAL - FUSADES -**

**Una publicación del Departamento de  
Estudios Económicos y Sociales**

Primera edición **750** ejemplares

**Noviembre de 2006**

**ISBN 99923-859-4-4**

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Libro

*La autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación deberá solicitarse  
al Director del Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES.*

# Índice general

<b>1.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>i</b>
<b>2.</b>	<b>Marco conceptual y teórico .....</b>	<b>1</b>
2.1	Desarrollo y seguridad .....	1
2.1.1	Desarrollo y seguridad humana .....	2
2.1.2	Seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana .....	3
2.1.3	Seguridad ciudadana como un medio para lograr una convivencia pacífica .....	4
2.2	Diferentes enfoques sobre la violencia y criminalidad .....	6
2.2.1	Modelo ecológico de la violencia .....	6
2.2.2	Economía del crimen .....	9
2.2.3	Hacia un enfoque integral .....	10
<b>3.</b>	<b>La situación de criminalidad en El Salvador .....</b>	<b>12</b>
3.1	Homicidios .....	13
3.2	Otros delitos .....	18
3.3	Victimización de personas y empresas .....	19
<b>4.</b>	<b>Factores determinantes de la violencia y criminalidad en El Salvador.....</b>	<b>21</b>
<b>5.</b>	<b>Reseñas de algunas experiencias .....</b>	<b>30</b>
5.1	El caso de Bogotá, Colombia .....	30
5.2	El programa “Ceasefire” en la ciudad de Chicago, Illinois .....	36
5.3	El proyecto “Municipios libres de armas”: los casos de San Martín e Ilopango .....	38
<b>6.</b>	<b>Propuesta de políticas públicas integrales para reducir la violencia y criminalidad .....</b>	<b>39</b>

Anexo 1	Posiciones de algunas instituciones públicas y el PNUD sobre temas de política de seguridad ciudadana .....	49
	Referencias bibliográficas .....	53

## Índice de cuadros

1	Tasa de homicidios por regiones del mundo .....	13
2	Frecuencia y tasa de homicidios por género y grupos de edad, 2005 .....	16
3	Proporción de hogares víctimas de la delincuencia y denuncia de delitos .....	19
4	Justicia criminal: casos de homicidios en Colombia y Estados Unidos .....	24

## Índice de recuadros

1	Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo .....	1
2	Relación entre la falta de seguridad humana y el desarrollo: ejemplos de la realidad salvadoreña .....	2
3	El enfoque de la economía del crimen: los beneficios y costos que inciden en la elección de involucrarse en actividades criminales .....	7
4	Política integral para reducir el crimen .....	11
5	El gasto del gobierno en el área de administración de justicia y seguridad pública .....	17
6	Justicia penal en Estados Unidos y Colombia: caso de homicidio .....	24
7	La denuncia del crimen en El Salvador .....	24
8	El programa “Ceasefire”: los cinco componentes fundamentales de la estrategia .....	37

## Índice de gráficas

1	Tasa de homicidios, 1999-2004 .....	13
2	Homicidios, 2005 .....	14
3	Número de homicidios por mes, 2003-2006 .....	14
4	Composición del gasto en el área de administración de justicia y seguridad ciudadana, 2005 y 2006 .....	17
5	FGR y PNC: presupuesto asignado y modificado .....	18
6	Empresas: victimización por la delincuencia, 2005-2006 .....	20
7	Victimización de las empresas, por tipo de delito como porcentaje de las empresas víctimas de la delincuencia, segundo trimestre de 2006 .....	21
8	Bogotá: tasa de homicidios, 1991-2005. Número de homicidios por cada 100,000 habitantes ..	30
9	Número de diversos tipos de hurto declarados en Bogotá, 1994-2003 .....	31
10	Resultados del programa “Ceasefire” .....	38

## Índice de diagramas

1	Desarrollo y seguridad .....	3
2	Modelo ecológico para comprender la violencia .....	8
3	El enfoque de la economía del crimen .....	11
4	Algunos factores que podrían explicar los altos niveles de criminalidad en El Salvador .....	22
5	Algunos factores asociados con la impunidad penal .....	23
6	¿Cómo Bogotá logró mejorar su seguridad? .....	32
7	Políticas integrales para reducir la violencia y criminalidad .....	40
8	Diez políticas públicas para reducir la violencia y criminalidad .....	40

## Índice de mapas

1	Veinte municipios con mayor número de homicidios, 2005 .....	15
---	--	----

# Siglas utilizadas

AMCHAM	Cámara Americana de Comercio de El Salvador (por sus siglas en inglés)
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales
DEL	Departamento de Estudios Legales
DH	Desarrollo Humano
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IDES	Informe de Desarrollo Económico y Social
IML	Instituto de Medicina Legal
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LPG	La Prensa Gráfica
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SC	Seguridad Ciudadana
SH	Seguridad Humana
SIN	Sistema de Innovación Nacional
SUIVD	Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia
UPJ	Unidad Permanente de Justicia
UTE	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia
WHO	World Health Organization

# 1. Introducción

En El Salvador impera una alta criminalidad, que está afectando la calidad de vida, la inversión y la democracia. Cada vez más, vivimos amurallados en las casas y lugares de trabajo, circulamos en espacios más reducidos y estamos pendientes de nuestros alrededores por el temor de convertirnos en víctimas de la delincuencia. Cada día, los medios de comunicación reportan asesinatos y otros delitos graves. Todo esto perjudica la calidad de vida de las personas; en especial, la de las más vulnerables y desprotegidas. Además, muchas empresas sufren hechos delictivos, lo que afecta negativamente el clima de negocios del país y, por ende, la inversión. Ante esta situación de violencia e inseguridad, la población va perdiendo la confianza en la eficacia del estado para combatir el crimen, lo cual perjudica la calidad de la democracia. Así, estos grandes costos humanos, económicos y políticos constituyen un obstáculo para el desarrollo del país.

En este trabajo se argumenta que El Salvador enfrenta una gran epidemia de violencia. La tasa de homicidios fue aproximadamente de 55 por cada 100,000 habitantes en 2005, una de las más altas en América Latina. Esta es una cifra alarmante. Para revertir esta epidemia, no basta con fortalecer las medidas de control y represión, es necesario y urgente reforzar la prevención y lograr una mayor participación ciudadana.

Este estudio tiene un triple propósito. Primero, a partir de un acercamiento científico y del análisis de experiencias concretas, contribuir a la comprensión del fenómeno de la violencia y criminalidad en el país. Segundo, proponer políticas públicas integrales de seguridad ciudadana para reducir la violencia e inseguridad. Tercero, fomentar un proceso de discusión y análisis, que tentativamente podría concluir en una agenda nacional para combatir efectivamente el crimen en el país.

Además de esta introducción, el estudio comprende cinco apartados principales.

En el primero, se presenta un marco conceptual y teórico para abordar en forma integral los problemas de la violencia y criminalidad. Ahí se define la relación entre desarrollo y seguridad; entre seguridad ciudadana y convivencia pacífica. Estos fenómenos se consideran desde dos enfoques teóricos, no excluyentes entre sí, el del modelo ecológico de la violencia y la economía del crimen.

En el segundo apartado, se introduce la situación de la criminalidad en El Salvador a partir de datos sobre homicidios, otros delitos e indicadores de victimización de los hogares y empresas.

En el tercero se señalan, en forma breve, algunos de los principales factores determinantes de la violencia y criminalidad en el país. Se analiza la guerra y sus secuelas, la impunidad penal, la desigualdad de oportunidades económicas y sociales, los fenómenos transnacionales de las pandillas y el narcotráfico y la amplia disponibilidad de armas.

En el cuarto apartado se reseñan tres casos: cómo Bogotá logró mejorar su seguridad; el programa “Ceasefire” de la ciudad de Chicago para prevenir la violencia; y el proyecto “Municipios libres de armas” en El Salvador. Estas experiencias permiten identificar elementos clave para el combate efectivo al crimen.

El quinto apartado propone diez políticas públicas, a partir principalmente de los enfoques teóricos y las experiencias analizadas en este estudio; además, se han considerado los aportes anteriores de FUSADES y de otras instituciones. Así, se presentan siete políticas que comprenden las áreas de prevención, control y, en general, la económica-social y se incluyen tres políticas más que sirven de soporte para el resto.

Finalmente, el estudio cierra con dos reflexiones. Primero, la polarización política del país no contribuye a trabajar conjuntamente para enfrentar la gran epidemia de violencia; por lo tanto, un reto fundamental es lograr la unidad nacional alrededor de un proyecto en el que la gran mayoría pueda sentirse parte. Segundo, las lecciones de las experiencias estudiadas, y los otros aspectos analizados en este trabajo, dan la esperanza que sí es posible reducir la criminalidad. Para ello, es necesario contar con varios elementos clave, que se explican a lo largo del trabajo, pero aquí deseamos destacar un factor indispensable: la participación activa de la sociedad civil en alianza con el gobierno del estado de El Salvador.

En suma, con este estudio, FUSADES desea enviar un mensaje de esperanza que sí es posible revertir la gran epidemia de violencia que enfrenta El Salvador.

## 2. Marco conceptual y teórico

### 2.1 Desarrollo y seguridad

Los propósitos de este apartado son definir: la relación entre desarrollo y seguridad, la seguridad ciudadana como parte de la seguridad humana y la relación entre la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica. Lo que se busca es un marco conceptual que permita abordar en una forma integral los problemas de la violencia y la criminalidad.

Ante todo, la violencia y la criminalidad afectan la calidad de vida, la inversión y la democracia. El nivel de criminalidad que ha alcanzado El Salvador está erosionando gravemente la calidad de vida de sus habitantes, particularmente en las ciudades. Cada vez más, se tiende a vivir amurallados en las casas de habitación y lugares de trabajo, a circular en espacios más reducidos, a caminar menos y a estar pendientes de los alrededores por el temor de sufrir un hecho delictivo. Un creciente número de empresas está siendo víctima de la delincuencia e incurriendo en mayores costos de seguridad privada<sup>1</sup>. Lo anterior afecta negativamente el clima de negocios del país y, por ende, la inversión nacional y extranjera. La visión negativa de los salvadoreños sobre la eficacia de las instituciones públicas que actúan directamente contra la delincuencia, implica una pérdida de legitimidad de la acción del estado, lo cual perjudica la calidad de la democracia (FUSADES, 2005a, p. 64). Así, los altos niveles de violencia y criminalidad conllevan grandes costos humanos, económicos y políticos, los que constituyen un gran obstáculo para el desarrollo (recuadro 1). A su vez, un proceso de desarrollo muy limitado podría conllevar a niveles altos de violencia y criminalidad.

<sup>1</sup> Según el PNUD (2005b, p.58), en El Salvador en 2003 los costos económicos de la violencia representaron el 11.5% del Producto Interno Bruto (PIB), y solo los gastos privados de las empresas el 2.1% del PIB.

#### Recuadro 1 Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo

##### **Ricardo Hausmann, economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, 2000:**

“No es exagerado afirmar que el desarrollo económico de América Latina en el nuevo siglo dependerá en buena medida de la capacidad y efectividad que se tenga para resolver los problemas que originan la violencia e incrementan la criminalidad”.

Fuente: Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria, Rodrigo Guerrero, editores. *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p.5.

##### **Elías Antonio Saca, Presidente de la República de El Salvador, 2004-2009:**

“Una de las más graves amenazas para la paz, la estabilidad social, la seguridad ciudadana, y el desarrollo económico de algunas de nuestras sociedades, la constituye el problema del crimen organizado”.

Fuente: Discurso pronunciado en el sexagésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2006.

##### **Andrés Oppenheimer, columnista The Miami Herald, analista político de CNN y conductor del programa “Oppenheimer presenta”:**

“Hoy, más que nunca, la pobreza, la marginalidad y la delincuencia están erosionando la calidad de vida de todos los latinoamericanos, incluyendo a los más adinerados”.

Fuente: Oppenheimer, Andrés. *Cuentos chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2005, p.22.

##### **Gro Harlem Brundtlan, Directora General de la Organización Mundial de la Salud, 2002:**

“Este informe, que constituye la primera recapitulación general del problema a escala mundial, no sólo presenta el tributo humano que la violencia se cobra, materializado en más de 1,6 millones de vidas perdidas cada año e innumerables más dañadas de maneras no siempre evidentes, sino que se expone también los muchos rostros de la violencia interpersonal, colectiva y autoinfligida, así como los ámbitos en los que se desarrolla. Demuestra que allí donde la violencia persiste, la salud corre grave peligro”.

Fuente: *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

## 2.1.1 Desarrollo y seguridad humana

En la década de los noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) profundizó en la relación entre desarrollo y seguridad, con un enfoque centrado en las personas. El propósito central del *desarrollo humano* es impulsar un proceso social que permita ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de las personas, para que puedan disfrutar de una vida larga, saludable y creativa (Haq, 1999, pp.13-16; PNUD, 2005b, p.11). Así, el desarrollo humano implica un proceso de ampliación de las *opciones* de las personas; mientras que, la *seguridad humana* busca que dichas opciones puedan ser efectivamente aprovechadas, mediante la protección de las personas contra una amplia diversidad de amenazas (PNUD, 1994, pp.25-37; PNUD, 2005b, pp.11-12). Cabe destacar que el desarrollo humano es un concepto más amplio que el de seguridad humana.

La seguridad humana comprende dos aspectos principales (PNUD, 1994, p.26)<sup>2</sup>: primero, la seguridad contra amenazas de carácter crónico, por ejemplo el hambre; segundo, la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, por ejemplo el

<sup>2</sup> De acuerdo con Duarte y Pachón (2005), el concepto de seguridad humana ha tenido tres etapas en su evolución. En la primera etapa, desde finales de los sesenta hasta inicios de los noventa, varios académicos propusieron definiciones de seguridad centradas en la persona. Así, la insatisfacción de las necesidades humanas se consideraba como otra fuente de conflicto diferente a las tradicionales. Sin embargo, la permanencia de la “Guerra Fría” contribuyó a que los conceptos de seguridad predominantes se enfocaran en la seguridad del estado y la garantía del territorio. En la segunda etapa, periodo 1994-98, el concepto de seguridad humana logró institucionalizarse, en gran medida por el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1994. Así, el concepto se enfoca en la noción de seguridad de las personas y subraya la libertad con respecto al miedo y a la necesidad. Las amenazas contra la seguridad humana se agrupan en las siguientes categorías: económica, alimentaria, ambiental, personal, política, en materia de salud y de la comunidad (PNUD, 1994, pp.28-37). En la tercera etapa, de 1998 en adelante, el concepto de seguridad humana (SH) combina las nociones de servir como un instrumento pragmático de la política y una visión altruista que busca garantizar la protección de la vida (Duarte y Pachón, 2005, p.5). El gobierno canadiense incorporó a su política exterior aspectos de la SH, lo cual muy probablemente influyó para que otros países, como Japón y Noruega, vincularan elementos de la SH a sus políticas exteriores.

homicidio de un pariente cercano. Sin seguridad humana resultaría prácticamente imposible lograr el desarrollo humano (recuadro 2). A su vez, la falta de progreso en el proceso de desarrollo humano aumentaría el riesgo de fracasar en el campo de la seguridad. Por lo tanto, existe una fuerte interrelación entre el desarrollo y la seguridad humana.

FUSADES, en su estrategia económica y social 2004- 2009 destaca la importancia de aumentar la seguridad para lograr un mayor progreso económico, social, institucional y político del país. Así se afirmó que: “Los

### Recuadro 2 Relación entre la falta de seguridad humana y el desarrollo: ejemplos de la realidad salvadoreña

#### Deserciones escolares por amenazas

“El 36% de los estudiantes inscritos para el presente año lectivo en el centro escolar del cantón San Josecito, en Zacatecoluca, ha desertado debido a que sus padres temen que sean víctimas de los pandilleros, que se dedican a extorsionarlos y amenazarlos. Los pandilleros amenazaron a cuatro maestras, que por esa razón dejaron la escuela. Dos fueron trasladadas, incluyendo a la directora, y otras dos renunciaron...”

(La Prensa Gráfica, noticia publicada el 1 de septiembre de 2006, pág. 3).

#### Hasta tiendas cierran por temor a extorsión

“Las constantes extorsiones y robos de las cuales han sido víctimas los habitantes de la Colonia Guadalupe, en Soyapango, han obligado a los comerciantes de tiendas, ferreterías y puestos de comida a cerrar por completo sus negocios o esconder los rótulos para no ser identificados... Pero no sólo son los negocios. Vecinos aseguran que los pandilleros están eligiendo las casas más llamativas para extorsionar a las personas particulares aunque no tengan negocios...”

(El Diario de Hoy, noticia publicada el 6 de septiembre de 2006, pág. 10).

#### Hubo menos buses en las calles migueleñas

“El temor a que quemaran sus unidades hizo que muchos las guardaran ayer... Dolores Herrera es una mujer que madrugó para ir al hospital a buscar servicios médicos. Reside en una colonia de la periferia y optó por quedarse en casa al no encontrar buses. “Sólo quienes tienen para pagar taxi pueden salir”, dijo molesta...”

(El Diario de Hoy, noticia publicada el 7 de septiembre de 2006, pág. 54).

salvadoreños no solo aspiran a un país que les ofrezca más oportunidades. También desean un país que les ofrezca más seguridad frente a riesgos macroeconómicos, amenazas que el crimen implica para la seguridad personal, riesgos de caer en la pobreza o en la enfermedad. Por ello, además de crear oportunidades, la agenda que se propone busca asegurar la estabilidad personal, social y económica de la nación” (FUSADES, 2003a, p.27). Esta concepción de seguridad económica, personal y social es similar a la que presenta el concepto de seguridad humana.

## 2.1.2 Seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana

La seguridad ciudadana es una parte crucial de la seguridad humana (Diagrama 1). Según el PNUD (2005b, p.13): “la seguridad ciudadana se refiere a un orden democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Conciérne, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, especialmente, del derecho a la vida, a la integralidad personal y otros derechos inherentes al fuero personal

(inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera) así como al disfrute del patrimonio”<sup>3</sup>.

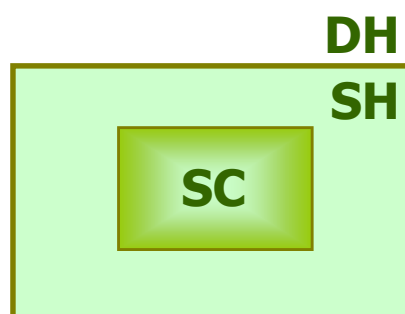
Así, el concepto de seguridad ciudadana es más amplio que el de seguridad pública. La seguridad ciudadana no se limita a la prevención y represión de los delitos por medio del sistema de justicia penal y de la policía. La seguridad ciudadana debería ser el fruto de una política pública de carácter integral que promueva un mayor acceso a una justicia pronta y eficaz, la prevención social del delito, una mejora en la calidad de vida y el reforzamiento de los valores que promuevan una convivencia pacífica (PNUD, 2005b, p.13; Arriagada y Godoy, 2000, pp.118-128). También es importante señalar que la seguridad ciudadana constituye un bien público. Lo anterior significa que si el estado es capaz de proveer una efectiva seguridad ciudadana, todos los ciudadanos podrían disfrutar de ese bien.

Resulta importante destacar que las nociones de seguridad humana y seguridad ciudadana han sido incorporadas en el *Tratado Marco de Seguridad*

<sup>3</sup> También se destaca que la seguridad es una creación cultural que implica una forma igualitaria de sociabilidad, un espacio compartido libremente por todos (PNUD, 2005b, p.12; Arriagada y Godoy, 2000, p.108).

**Diagrama 1**  
**Desarrollo y seguridad**

- **Desarrollo Humano (DH):** ampliación de las capacidades, oportunidades y opciones de las personas.
- **Seguridad Humana (SH):** busca que las opciones puedan ser efectivamente aprovechadas, mediante la protección de las personas contra una serie de amenazas.
- **Seguridad Ciudadana (SC):** orden democrático que elimina las amenazas de violencia en la población y posibilita una convivencia pacífica. El campo de la SC es más amplio que el de la Seguridad Pública.



Sin SH resultaría prácticamente imposible lograr el DH.

Fuente: PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano* (Capítulo 2: “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”); PNUD (2005b). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* (Cuadernos sobre Desarrollo Humano, no. 4); Haq, Mahbub ul. (1999). *Reflections on Human Development*. New Delhi: Oxford University Press.

*Democrática en Centroamérica*, suscrito en 1995. Para ejemplificar lo anterior se citan algunos artículos del Tratado:

Artículo 1. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos...

Artículo 3. Para garantizar la seguridad del individuo, las Partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos.

Artículo 10. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se regirá por los siguientes principios en lo relacionado con la seguridad de las personas y sus bienes:

- a) la seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas;
- b) la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes;
- c) la ayuda solidaria humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y,
- d) la consideración de la pobreza y de la extrema pobreza, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

Cabe destacar que, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho son dos pilares

fundamentales de la seguridad humana y la seguridad ciudadana. FUSADES, a través del Departamento de Estudios Legales, ha abordado precisamente este tema del fortalecimiento de las instituciones democráticas como un requisito esencial para alcanzar el desarrollo económico y social en El Salvador. Según FUSADES (2005, p.9), las instituciones tienen que ser eficaces en la resolución de los problemas de los individuos, logrando por medio de esta eficacia una mayor legitimidad y, por ende, una profundización en la calidad de la democracia del país. Por lo tanto, mejorar la eficacia de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana es de vital importancia para la salud de la democracia en El Salvador.

### **2.1.3 Seguridad ciudadana como un medio para lograr una convivencia pacífica**

Según Mockus (2002, p.20), “convivir es llegar a vivir juntos entre distintos sin los riesgos de la violencia y con las expectativas de aprovechar fértilmente nuestras diferencias”. En este sentido, el autor plantea que el reto fundamental de la convivencia es la tolerancia a la diversidad, lo cual se manifestaría en la ausencia de violencia. Los dos elementos clave para lograr esa tolerancia son que la sociedad tenga algunas reglas en común<sup>4</sup> y que la mayoría esté dispuesta y en la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos (p.21).

Más aún, Mockus plantea que la convivencia puede entenderse como la armonización entre ley, moral y cultura. Este autor argumenta que existe un divorcio entre ley, moral y cultura, definida como la falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y sus regulaciones jurídica y moral (p.23). Ciertamente, este fenómeno parece ser predominante en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, y en El Salvador es muy notorio. Dicho “divorcio” se puede expresar en múltiples formas: violencia, delincuencia, corrupción, ilegitimidad de las instituciones, débil estado de derecho, democracias no consolidadas, etcétera. Una de las principales conclusiones es que la congruencia entre la regulación

---

<sup>4</sup> Estas reglas pueden ser formales, por ejemplo el marco constitucional, e informales como las culturales.

cultural y moral y la ley constituye lo central de este problema (p.33).

Dada la importancia de esa falta de congruencia entre ley, moral y cultura, como un obstáculo para alcanzar una convivencia pacífica, el impulso de programas de *cultura ciudadana* es un elemento clave dentro de una política de seguridad ciudadana.

En la Alcaldía Mayor de Bogotá se desarrolló el programa de Cultura Ciudadana, durante la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997)<sup>5</sup>. Los cuatro objetivos principales del programa fueron aumentar: el cumplimiento de normas de convivencia, la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de las normas, la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre ciudadanos, y la capacidad de comunicación de los ciudadanos por medio de la cultura, el arte, la recreación y el deporte (Mockus, 2002, p.24)<sup>6</sup>. Este programa constituyó una estrategia innovadora para promover cambios en los comportamientos ciudadanos y contribuyó a la construcción de ciudadanía y a mejorar la convivencia (Martin y Ceballos, 2004, pp.502-503).

El fortalecimiento del *capital social* puede ser también un factor clave para reducir los niveles de violencia, delincuencia e inseguridad y así mejorar la seguridad ciudadana (PNUD, 2005b, p.16). El concepto de capital social se ha ido centrando en las redes sociales y las normas de reciprocidad que se derivan de ellas (Putnam, 2004, p.143). La historia de la evolución de este concepto es larga, pero una característica propia, que lo diferencia de otras formas de capital, es su amplia accesibilidad para todos los miembros de una sociedad (Light, 2004, pp.145-151)<sup>7</sup>. Así, la posibilidad de crear capital social tiene un carácter democrático y popular, los pobres o los barrios marginales no están excluidos.

<sup>5</sup> Debido, en parte, al éxito de este programa, Mockus fue reelegido para el periodo 2001-2003.

<sup>6</sup> Mockus (2002, p.26) considera que la reducción de la tasa de homicidios, de muertes en accidentes de tránsito, del número de niños quemados con pólvora y avances en la recuperación y respeto del espacio público son algunos resultados que se deben, en parte, a este programa.

<sup>7</sup> Light (2004, p.147) destaca la definición formal de James Coleman (1988) quien argumentó que las relaciones sociales se convierten en capital cuando los participantes pueden confiar unos en otros y esperarán ayuda recíproca.

Más aún, Putnam (1994) afirma que la inversión en capital social debe ocurrir en el ámbito local. Este autor presenta el caso de un barrio en San José, Costa Rica, que ganó notoriedad por su nivel de seguridad: casi todos los residentes poseían un silbato para usarlo en caso de un robo y así alertar a sus vecinos, organizaron una red telefónica y compraron una sirena comunitaria. Putnam destaca el rol que tuvo la “ley del saludo” para lograr este nivel de organización y solidaridad en el barrio. Según el fundador de la asociación de vecinos, se acordó que los residentes salieran para su trabajo cinco minutos más temprano, con el fin de saludar a sus vecinos, lo cual facilitó los nexos de amistad y solidaridad entre sus miembros. Este ejemplo muestra la importancia de las normas culturales, de la organización local y, en definitiva, de la construcción de capital social.

En el caso de El Salvador, Gaborit (2005, p.1151) afirma que la presencia de maras está asociada al bajo nivel de capital social de las comunidades. Específicamente, este autor señala que la aparición de maras en las comunidades se encuentra correlacionada, por una parte, con el nivel de confianza que las personas sienten con respecto a las otras de su comunidad; por otra parte, con la autogestión de las comunidades, lo cual influye en la eficacia para contrarrestar los efectos de la violencia provenientes de las pandillas. Por lo tanto, el fortalecimiento del capital social en las comunidades salvadoreñas es un factor clave para enfrentar el problema de la violencia generada por las maras o pandillas.

Sin embargo, la reducción de la violencia y criminalidad no se logra generando cualquier tipo de capital social. Así, Lederman *et al.* (2002) destaca que el capital social que es general para toda la sociedad, y no el específico para ciertos grupos, es el que produce el efecto de reducir la criminalidad. Existen grupos, como las pandillas, en los cuales se facilita el intercambio de información y ayuda recíproca entre sus miembros para la obtención de mayores beneficios derivados de actividades ilícitas o criminales (Lederman *et al.* 2002; Chávez Mena, 2006). A este tipo de capital social, específico de grupos determinados, que posibilita obtener más beneficios derivados de actividades criminales en detrimento de las actividades lícitas se le denomina como “perverso” (Rubio, 1997).

## 2.2 Diferentes enfoques sobre la violencia y criminalidad

Los fenómenos de la violencia y la criminalidad son sumamente complejos. De ahí que, un acercamiento científico a esta problemática podría contribuir no sólo a una mejor comprensión, sino también a diseñar políticas de seguridad ciudadana más efectivas y eficientes. Sin embargo, no existe un único enfoque teórico que sea más apropiado para abordar estos fenómenos, dado su carácter multidimensional.

Según Steiner (1999, pp.187-188), la criminalidad suele abordarse desde dos enfoques, no excluyentes entre sí, el de “escogencia racional” y el social. De acuerdo con el enfoque de escogencia racional, el criminal sopesa los beneficios y costos de involucrarse en actividades delictivas (recuadro 3). El supuesto esencial de este enfoque es que los criminales también responden a incentivos. Desde el enfoque social se considera que el comportamiento de un individuo está determinado, en gran parte, por el medio en que se desenvuelve.

A continuación se ahondará un poco más en estos dos enfoques. Primero, se presenta el modelo ecológico de la violencia, que se encuentra en línea con el enfoque social antes mencionado. Segundo, se introduce la teoría de la economía del crimen que incluye el enfoque de la “escogencia racional”. Además, como un paso adicional, se explorarán otras ideas encaminadas a articular un marco analítico integral para enfrentar el problema de cómo reducir la violencia y la delincuencia de una manera más eficaz.

### 2.2.1 Modelo ecológico de la violencia

La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó el informe mundial sobre la violencia y la salud en 2002. Este informe destaca la magnitud del problema que se manifiesta en más de 1.6 millones de vidas perdidas cada año por causa de la violencia y millones de vidas más que han sido dañadas por este flagelo. Sin duda, el fenómeno de la violencia es muy complejo y presenta diversas formas. Para tratar de entender este fenómeno, la OMS retomó el modelo ecológico de la violencia.

La OMS parte de la firme convicción que la violencia puede prevenirse. Así, el enfoque de la salud pública

puede contribuir con sus conocimientos e instrumentos a cambiar la situación actual de altos niveles de violencia en el mundo. El enfoque de la salud pública sobre la violencia se basa en un método científico que incluye los siguientes cuatro pasos (WHO, 2002, p.4): (1) conocimiento de los diferentes aspectos de la violencia por medio de una recolección sistemática de información y datos sobre la magnitud, amplitud y características de este fenómeno; (2) investigación sobre las causas y factores que inciden sobre la violencia; (3) exploración de diferentes vías para prevenir la violencia, con base en la información obtenida y mediante el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones; y, (4) implementación de las intervenciones que parecen ser las más eficaces y determinación del costo-efectividad de los programas. El énfasis de este enfoque se encuentra en la prevención de la violencia.

La OMS define la violencia como: “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS, 2002, p.5). Esta definición comprende una tipología de la violencia basada en las características del autor del acto violento: violencia dirigida contra uno mismo, violencia interpersonal y violencia colectiva (WHO, 2002, p. 6)<sup>8</sup>. También esta definición da cuenta de la naturaleza de los actos violentos, que pueden ser físicos, psicológicos y las relacionadas con privaciones o desatención<sup>9</sup>.

### Modelo ecológico

El Informe mundial sobre la violencia y la salud utiliza el “modelo ecológico” para comprender el fenómeno de la violencia en sus diferentes dimensiones. Este modelo explora la relación entre el individuo y su contexto social,

<sup>8</sup> En el Informe sobre la violencia y la salud se detallan las diferentes formas de violencia que incluye cada una de estas categorías (OPS, 2002, pp.5-6). Moser y McIlwaine (2006, p.96) presenta otra tipología de la violencia que comprende la política, institucional, económica, económica-social, económica-institucional y social. Por ejemplo, la violencia generada por las maras o pandillas la ubica dentro de la categoría económica-social.

<sup>9</sup> También se destaca la violencia sexual dentro de la naturaleza de los actos violentos (WHO, 2002, p.6).

### Recuadro 3

#### El enfoque de la economía del crimen: los beneficios y costos que inciden en la elección de involucrarse en actividades criminales

El supuesto básico del enfoque de la economía del crimen es que los criminales responden a incentivos. Según el premio Nobel de Economía, Gary Becker (1968, p.176), con base en el análisis económico de la elección racional, algunas personas se convierten en criminales no porque sus motivaciones básicas difieran de las que tienen las otras personas, sino porque difieren en los costos y beneficios derivados de su participación en actividades delictivas graves. Por supuesto que algunos criminales podrían no responder a los incentivos. Sin embargo, para que el enfoque económico resulte útil basta que a nivel agregado (en promedio) la decisión de participar en actividades criminales se encuentre relacionado con los costos y beneficios de involucrarse en ellas (Ehrlich & Liu, 2006, p.xii). En el caso de criminales que actúen irracionalmente, este enfoque indicaría que imponer sanciones elevadas sería de poca utilidad para disuadirlos, lo que se requeriría son medidas preventivas.

Así, la identificación de los beneficios y costos que afectan la incidencia del crimen es una de las áreas de investigación dentro de este enfoque teórico. Los beneficios que se obtienen de un acto criminal pueden ser de dos tipos: monetarios y psicológicos (Roemer, 2001, pp.137-138). Con respecto a los beneficios monetarios, el criminal en unos casos sabe exactamente el valor del botín y en otros casos sólo el valor esperado es conocido. Los beneficios psicológicos comprenden varias posibilidades: la aprobación del grupo al que se pertenece, por ejemplo las maras o pandillas, el agrado de vengarse de un enemigo, etcétera. En definitiva, la importancia de estos tipos de beneficios depende del tipo de crimen y del criminal en particular.

Los costos asociados con la elección de entrar en un comportamiento criminal incluye varios tipos: materiales, de oportunidad del tiempo, castigo esperado y psicológicos (Roemer, 2001, pp.138-140). Los costos materiales varían según el tipo de crimen, pero generalmente incluyen equipo y herramientas. Una pistola, balas, un teléfono, un vehículo, son algunos ejemplos. El costo de oportunidad del tiempo invertido por el criminal en planear y ejecutar el acto delincencial debe ser considerado como otro tipo de costo. En el caso que el delincuente se encuentre desempleado, su costo de oportunidad será muy bajo. Los costos psicológicos se refieren a una variedad de aspectos: ansiedad, sentimientos de culpa o remordimientos, entre otros.

Mención especial merecen los costos asociados al castigo esperado. Estos costos incluyen la probabilidad de que el delincuente sea arrestado, la probabilidad de que sea condenado y la pena que le sería impuesta. Dado que no existe certeza del castigo, la medición de este costo implica estimar la probabilidad de que ocurra. Una posibilidad para estimar el valor del castigo es por medio del “valor esperado” de éste (Roemer, 2001, p.139). Por ejemplo, si un criminal enfrenta una probabilidad de ser capturado del 50% y la multa a pagar por el crimen cometido es de US\$10,000, el valor esperado del castigo sería US\$5,000. En la práctica, una de las mayores dificultades que se enfrenta es poder calcular la probabilidad conjunta de ser arrestado, condenado y sancionado.

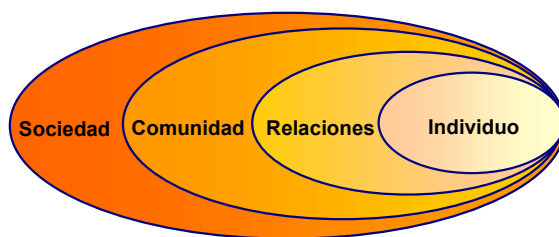
$$\begin{aligned} \text{BENEFICIOS} &= \text{Tamaño del botín} + \text{Otros beneficios no económicos} \\ \text{COSTOS} &= \text{Costo materiales} + \text{Costo de oportunidad} + \text{Pena esperada} + \text{Costos no económicos} \\ \text{PENA ESPERADA} &= f(\text{probabilidad de ser arrestado, probabilidad de ser condenado, pena impuesta}) \end{aligned}$$

Así, tenemos que, la pena esperada es la probabilidad conjunta de ser arrestado y efectivamente sancionado. Un punto crítico de análisis y debate dentro de la economía del crimen ha sido si la probabilidad de ser arrestado y condenado es más importante que la severidad de la pena en cuanto a su efecto disuasivo, lo cual a su vez conllevaría a un efecto mayor en la reducción del número de crímenes.

considerando la violencia como el producto de múltiples niveles de influencia sobre la conducta humana (WHO, 2002, p.12). El diagrama 2 ilustra el modelo ecológico para comprender el problema de la violencia.

En el primer nivel de este modelo se busca identificar los factores biológicos y de la historia personal que influyen en el comportamiento del individuo (WHO, 2002, p.12). Algunos ejemplos de estos factores son abuso de sustancias tóxicas, deserción escolar, antecedentes de

**Diagrama 2**  
**Modelo ecológico para comprender la violencia**



Fuente: Informe mundial sobre la violencia y la salud (resumen), OPS/OMS, 2002, p.11.

comportamientos agresivos o de haber sufrido maltrato infantil. Así, en este nivel, el modelo ecológico se concentra en las características personales que aumentan la probabilidad de convertirse en una víctima o en autor de actos violentos.

En el segundo nivel del modelo ecológico se examina cómo las relaciones más cercanas podrían aumentar el riesgo de sufrir o cometer actos violentos. Por ejemplo, los jóvenes son más propensos a la violencia al tener amigos que cometen o aprueban actos violentos. En la relación de pareja o familiares podrían darse casos de violencia doméstica con relativa frecuencia, dado que se comparte el domicilio con el perpetrador de los actos violentos.

En el tercer nivel, el modelo ecológico explora el contexto comunitario en el que se desarrollan las relaciones sociales (WHO, 2002, p.13). Específicamente se examina cómo las características de las escuelas, los lugares de trabajo y las colonias o vecindarios inciden en la probabilidad de convertirse en víctima o autor de actos violentos. Algunos factores clave en las comunidades son el nivel de capital social, la densidad poblacional y problemas de desempleo o tráfico de drogas.

En el cuarto y último nivel, el modelo ecológico examina los factores sociales más generales que influyen en los niveles de violencia (WHO, 2002, p.13). Algunos de estos factores son las normas culturales, el grado de desigualdad social, las políticas de educación y salud, la facilidad de portar armas, etcétera.

Así, el modelo ecológico destaca las múltiples causas o factores asociados con la violencia y sus complejas

interrelaciones. Los factores de riesgo, como el abuso del alcohol y el fácil acceso a las armas de fuego, merecen especial mención. Estos factores no son causas últimas de la violencia y criminalidad, pero son factores que aumentan la probabilidad de ser víctima o autor de actos violentos en contextos sociales, comunitarios y de relaciones interpersonales que son altamente propensos a la violencia.

## Tipos de intervención

En el Informe mundial sobre la violencia y la salud se destaca que en el ámbito de la salud pública se identifican tres niveles de prevención (WHO, 2002, p.15; OPS, 2002, pp.12-13):

**Primaria:** acciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra, o, desde el punto de vista de focalizar en un grupo determinado, intervenciones a la población en general sin considerar su nivel de riesgo individual, por ejemplo campañas de prevención de la violencia en el curriculum escolar o en campañas publicitarias.

**Secundaria:** acciones dirigidas a dar respuestas inmediatas a la violencia, por ejemplo los servicios de urgencia hospitalaria. Desde el otro punto de vista de focalizar en grupos, intervenciones dirigidas a grupos en alto riesgo, por ejemplo jóvenes que han desertado de la escuela y que viven en colonias con alta presencia de maras o pandillas.

Terciaria: acciones centradas en la atención prolongada después de ocurridos los actos violentos, por ejemplo la rehabilitación y reintegración a la sociedad de los criminales. Estas son intervenciones para aquéllos que ya han cometido actos violentos o criminales.

Desde el enfoque de la salud pública, cualquier intervención para prevenir la violencia debería ser rigurosamente evaluada. Lo anterior contribuye a la acumulación de conocimiento para prevenir la violencia y facilita que los tomadores de decisiones en el ámbito de la seguridad ciudadana consideren que la prevención es factible y efectiva.

## 2.2.2 Economía del crimen

Desde la ciencia económica, el problema de la incidencia del crimen es considerado como el resultado de las elecciones realizadas individual y socialmente. El supuesto básico de este enfoque económico es que los criminales responden a incentivos (Becker, 1968; Ehrlich y Liu, 2006). Por supuesto que algunos criminales podrían no responder a incentivos. Sin embargo, para que el enfoque económico resulte útil basta que, en promedio, la decisión de participar en actividades criminales se encuentre relacionada con los costos y beneficios de involucrarse en ellas.

Según Ehrlich y Liu (2006, p.xi), la economía del crimen aborda un doble problema. Por una parte, la identificación de los costos y beneficios que conllevan a la incidencia del crimen. Por otra parte, el análisis del rango de opciones para controlar el crimen y sus respectivos costos sociales. Más aún, estos autores argumentan que el crimen puede verse como una *deseconomía externa*<sup>10</sup>. El costo producido por el crimen sobre la víctima y el sistema judicial excede el beneficio que obtiene el criminal, lo cual produce una

pérdida social neta. Así, una de las líneas de investigación dentro de este enfoque ha sido la determinación del nivel óptimo de los recursos que el estado debe emplear para hacer cumplir la ley buscando minimizar la pérdida social neta derivada del crimen (Becker, 1968).

En el curso de la evolución de este enfoque se elaboró el modelo del mercado del crimen (Ehrlich, 1996). El análisis de la oferta del crimen ha implicado la identificación de los beneficios y costos más relevantes que influyen en la elección del potencial criminal de participar en actividades ilegales en lugar de aquéllas que son lícitas. Así, la curva de oferta del crimen representa el número de delitos por periodo de tiempo que los criminales están dispuestos a cometer a diferentes niveles de ganancia promedio, que equivale al precio (Roemer, 2001, p.145). Este modelo resalta la importancia de analizar el comportamiento de la contraparte del delincuente, es decir, la víctima.

Las víctimas potenciales tienen los incentivos de autoprotgerse, privada o colectivamente, contra el riesgo de sufrir un hecho delincencial; además de comprar pólizas de seguros que cubran parcialmente las pérdidas esperadas por la delincuencia. La autoprotección afecta las oportunidades que el delincuente tiene para cometer el crimen y así reduce el beneficio neto esperado por delito. Más investigación se requiere para determinar si los mayores niveles de autoprotección por parte de algunos individuos son efectivos para reducir el nivel de crímenes o si simplemente desplaza el crimen hacia otras personas que son más vulnerables (Roemer, 2001, p.152). Otra interrogante que necesita de más estudio es si la protección privada es complementaria o sustituye a la protección pública ofrecida por las instituciones del estado (Ehrlich y Liu, 2006, p.xv).

Esta perspectiva de mercado beneficia a la investigación sobre el crimen al destacar la importancia de la interacción entre los criminales y las víctimas. Bajo esta perspectiva, una *participación ciudadana* efectiva resulta ser la mejor vía para combatir la delincuencia y reducir el miedo (Roemer, 2001, p.152). Así, el incremento del capital social se convierte en un factor clave para lograr esa participación ciudadana efectiva y, consecuentemente, la reducción de la criminalidad.

<sup>10</sup> La definición de *deseconomía externa* se refiere al costo proveniente de una actividad económica que no recae en la persona o empresa que genera la actividad, por ejemplo el caso de la contaminación atmosférica o de ríos producida por una empresa industrial (Black, 2002, p.166).

El combate efectivo al crimen requiere de políticas públicas integrales<sup>11</sup> (recuadro 4). Así, estas políticas deben comprender a la prevención, disuasión (incluyendo las sanciones) y rehabilitación. La prevención del delito es crucial para lograr la estabilidad y el desarrollo social (Roemer, 2001, p.381). Dado que los recursos son escasos, resulta importante subrayar que es más económico invertir en la prevención del delito que enfrentar los costos en que incurre la sociedad una vez se han cometido los crímenes. Un ejemplo de políticas de prevención es la promoción de la participación ciudadana y cultura cívica por medio de campañas con mensajes pedagógicos. Los medios de comunicación social tienen un rol muy importante para el éxito de estas campañas. Otro ejemplo son políticas de empleo para los jóvenes, especialmente en las zonas marginales y con mayor incidencia delictiva.

Las políticas públicas de disuasión buscan persuadir a los delincuentes potenciales para que no cometan los crímenes. Según Roemer (2001, p.391), la efectividad de estas políticas dependen de los siguientes factores: (1) el delincuente en potencia piensa sobre las consecuencias de su acto antes de cometerlo<sup>12</sup>; (2) el criminal en potencia responde racionalmente al castigo esperado<sup>13</sup>; y (3) los delitos se denuncian a las autoridades. Con respecto a políticas de disuasión particulares, una vez el criminal ha cometido el delito,

---

<sup>11</sup> Según Roemer (2001, pp.375-376), el combate del crimen tiene varias dimensiones: sistémica, institucional e integral. La dimensión sistémica se refiere a los múltiples factores y tiempos que se encuentran relacionados con el fenómeno del crimen y la inseguridad. La dimensión institucional debe contemplar a las instituciones formales, por ejemplo leyes, sistema justicia penal, sistemas penitenciarios, e informales, tales como costumbres, valores, miedos, etcétera. La dimensión integral la abordamos brevemente en el texto de este estudio.

<sup>12</sup> En el caso de criminales en potencia que no ponderan los costos y beneficios de involucrarse en actividades delictivas resulta más importante prevenir que establecer sanciones elevadas, tal es el caso de los homicidas “irracionales”, por ejemplo asesinatos pasionales, (Roemer, 2001, pp.188-191).

<sup>13</sup> El castigo esperado es la probabilidad conjunta de ser capturado, convicto y castigado. Así, el incremento de la penas *per se* no se convierte en un medio efectivo de disuasión si no aumenta el castigo esperado. El criminal es racional si decide no cometer un delito o disminuye su actividad delictiva ante un incremento del castigo esperado.

resulta importante analizar los diferentes tipos de sanciones y determinar la sanción óptima (Roemer, 2001, p. 393-400).

La rehabilitación se refiere a un conjunto de políticas que buscan la reintegración de los delincuentes a la sociedad (Roemer, 2001, p.439). Estas políticas serán eficientes si logran modificar el costo de oportunidad del delincuente, es decir, éste decide no involucrarse más en actividades criminales porque los costos de reincidir exceden a los beneficios.

En suma, *el combate eficaz contra el crimen requiere de políticas públicas integrales*, en un marco institucional que permita articular eficientemente la prevención y la disuasión del delito. Para el diseño y evaluación de estas políticas se necesita contar con información oportuna y de calidad sobre la criminalidad, investigar y documentar las buenas prácticas y evaluar el costo-efectividad de las estrategias de combate al crimen.

### **2.2.3 Hacia un enfoque integral**

Los factores que inciden sobre la violencia son multidimensionales y se interrelacionan. Consecuentemente, no existe un único factor que pueda explicar por qué una persona o un grupo actúan violentamente o criminalmente. De ahí la importancia de contar con un enfoque integral del problema.

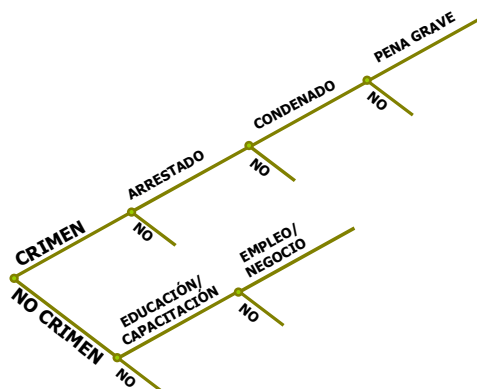
Para Steiner (1999, pp.187-188), los enfoques de la “escogencia racional” y el social no son excluyentes entre sí. Este autor señala que el enfoque social permite explicar por qué hay personas que se convierten en criminales aunque no sea racional hacerlo, en términos de sopesar los beneficios contra los costos de involucrarse en actividades delictivas, y personas que no se vuelven criminales, aunque sí les resulte beneficioso hacerlo (p.188). Más aún, un marco analítico que combine los dos enfoques resulta de gran utilidad porque pone de relieve la importancia de diferentes factores: seguridad pública, justicia, oportunidades económicas, culturales, etcétera. Así, la combinación del modelo ecológico de la violencia, que se encuentra en línea con el enfoque social, y la economía del crimen, que incluye el enfoque de la “escogencia racional”,

#### Recuadro 4 Política integral para reducir el crimen

El enfoque de la economía del crimen identifica incentivos negativos y positivos que afectan la incidencia del crimen en una sociedad. Los incentivos negativos son los que disuaden a las personas de entrar o de mantenerse en actividades criminales, y están relacionados con la probabilidad, tipo y severidad del castigo (Ehrlich, 1996, p.44). Los incentivos positivos son los que inducen a participar en actividades legales en lugar de las criminales. Las oportunidades de educación, capacitación, empleo, de emprender un negocio, son algunos ejemplos de incentivos positivos. El punto de discusión ha sido sobre la efectividad de estos dos tipos de incentivos para reducir el crimen y sus implicaciones para el diseño de una política pública de combate al crimen.

El diagrama 3 resulta útil para ilustrar la combinación de estos dos tipos de incentivos en una política integral, que busca que el beneficio neto de optar por la senda del no crimen sea mayor que la del crimen. Para reducir el beneficio neto que se obtendría de optar por la senda del crimen se debería aumentar el castigo esperado, que constituye un incentivo negativo (ver en el esquema la rama del crimen). Así, el incremento de la probabilidad de arresto y condena, combinada con penas más severas conllevaría a aumentar el castigo esperado. Para aumentar la probabilidad de arresto se necesita una mayor efectividad de la policía. Incrementar la probabilidad de condena es más complejo, ya que requiere de una mayor capacidad de investigación de la policía y la fiscalía, mejorar la eficacia de los juzgados, aumentar la participación ciudadana en la denuncia de los delitos y una protección de testigos efectiva. El aumento de las penas *per se* no tendría mayor impacto en la reducción del crimen si no incrementa la probabilidad conjunta de arresto y condena.

Diagrama 3  
El enfoque de la economía del crimen



- La sociedad salvadoreña debe buscar que el beneficio neto de optar por la senda del no crimen sea mayor que la del crimen.
- En la determinación del beneficio neto intervienen variables económicas, sociales, políticas, jurídicas-penales, seguridad pública y culturales.

En el diagrama, la rama del no crimen ilustra algunos incentivos positivos: mayores oportunidades de educación, capacitación, empleo y de emprender un negocio, que aumentan el beneficio neto de optar por la senda del no crimen en lugar de la del crimen. Dado que los recursos son escasos, los esfuerzos deberían focalizarse en la población con mayor riesgo de convertirse en criminales, por ejemplo jóvenes que han desertado de la escuela en zonas urbanas marginales.

ofrece un marco analítico más apropiado para abordar los fenómenos de la violencia y criminalidad.

Una política pública integral debe combinar la prevención de la violencia con medidas disuasivas y coercitivas para controlar el crimen. Existen diferentes enfoques que pretenden orientar las políticas de combate contra el crimen: justicia criminal, salud pública, seguridad ciudadana, prevención por medio del diseño del espacio físico, capital social, entre otros (Moser y McIlwaine, 2005, p.103). A estos enfoques debe añadirse el de la economía del crimen, el cual se ha descrito en el apartado anterior.

Con base en Moser y McIlwaine (2005, pp.102-107) se describen, muy brevemente, algunos de estos enfoques. La justicia criminal busca disuadir y controlar la violencia por medio de aumentar las penas e incrementar las tasas de arresto y condena, facilitado por reformas judiciales, penales y policiales. El enfoque de la salud pública pretende prevenir la violencia, especialmente la social y económica, por medio de la reducción de los factores de riesgo, por ejemplo el abuso del alcohol o la amplia disponibilidad de armas. La seguridad ciudadana busca integrar el control de la criminalidad, utilizando el enfoque de la justicia criminal, con la prevención de la violencia, por ejemplo con las políticas derivadas del enfoque de salud pública. La prevención del crimen por medio de modificar los espacios físicos, busca reducir las oportunidades que tienen los criminales para realizar el atentado. El enfoque del capital social busca restaurar la confianza en las comunidades, lo cual facilitaría la cooperación de sus miembros para protegerse del crimen.

La economía del crimen busca modificar los incentivos, positivos y negativos, que afectan la incidencia del crimen, con la finalidad de que el beneficio neto de optar por la senda del crimen sea menor que la del no crimen. Además, es un enfoque que puede orientar el diseño de políticas y medidas específicas de combate al crimen, dentro de un marco coherente de análisis.

### **3. La situación de criminalidad en El Salvador**

El año 2005 se caracterizó por niveles muy altos de violencia y criminalidad en el país. La tasa de homicidios intencionales fue aproximadamente de 55 por cada 100,000 habitantes. Esta es una cifra alarmante dado que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera como epidemia de violencia a una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100,000 habitantes por año (PNUD, 2005b, p.23). Más aún, según el Instituto de Medicina Legal (IML)<sup>14</sup>, el número de homicidios acumulados en el periodo de enero a junio de 2006 asciende a 1,873, que es mayor por 131 homicidios que el del mismo periodo en 2005.

Los salvadoreños están crecientemente preocupados por la inseguridad en el país, según la encuesta realizada por LPG Datos de La Prensa Gráfica entre el 14 y 22 de enero de 2006. La proporción de personas que consideran a la inseguridad ciudadana como el principal problema del país ha aumentado desde agosto de 2005 y ya es similar a la de las personas que les preocupa más los problemas económicos<sup>15</sup>. Más aún, la última encuesta realizada por LPG Datos entre el 26 y 31 de agosto de 2006, la población percibe que el principal problema del país es el de seguridad pública<sup>16</sup>.

Cabe destacar que el problema de la violencia es regional. América Latina y el Caribe es considerada como la región más violenta del mundo, en términos del número de

---

<sup>14</sup> Instituto de Medicina Legal (IML). Boletín sobre homicidios, Año 2, No.2, julio 2006.

<sup>15</sup> El porcentaje de personas que consideran a la inseguridad como el principal problema del país aumentó de 33.3% en agosto de 2005 a 40.3% en enero de 2006. Los problemas económicos como el desempleo, la pobreza y la economía fueron considerados como el principal problema por el 49.5% de los salvadoreños en agosto de 2005 y bajó a 40.4% en enero de 2006. También, los resultados de esta encuesta muestran que en el área metropolitana de San Salvador y en las ciudades grandes, es donde la gente está más preocupada por la inseguridad. (La Prensa Gráfica 28-01-06, p.12-13).

<sup>16</sup> “La seguridad de nuevo el reto más duro” en La Prensa Gráfica, 7 de septiembre de 2006, pp.14-15.

homicidios por cada 100,000 habitantes. La tasa de homicidios de América Latina fue de 27.5 por cada 100,000 habitantes, comparada con 22.2 víctimas en África y una tasa promedio de 8.8 en el mundo (cuadro 1). Además la región norte de Centroamérica, El Salvador, Honduras y Guatemala, se ubica entre los países latinoamericanos con las mayores tasas de homicidios<sup>17</sup>.

**Cuadro 1**  
**Tasa de homicidios por regiones del mundo**

Región	No. de homicidios por por cada 100,000 hab. 2000
América Latina y Caribe	27.5
África	22.2
Europa	8.4
Mediterráneo Oriental	7.1
Asia Sudoriental	5.8
Pacífico Occidental	3.4
Mundo	8.8

Fuente: Cifras citadas en el World report on violence and health. (Anexo estadístico), WHO, 2002.

También, el fenómeno de las maras o pandillas y el crimen organizado vinculado con el tráfico de drogas ilícitas tienen una dimensión regional. Por ejemplo, la influencia de la cultura de las pandillas de los Estados Unidos, particularmente de Los Ángeles, y la política de deportaciones de salvadoreños vinculados con estos grupos son factores que explican, en parte, el auge de las maras en el pasado reciente del país<sup>18</sup>. De ahí que, El Salvador necesita coordinar acciones y políticas de combate al crimen con los países vecinos y Estados Unidos.

Antes de analizar algunos datos sobre la criminalidad en el país, se debe advertir que El Salvador no cuenta con

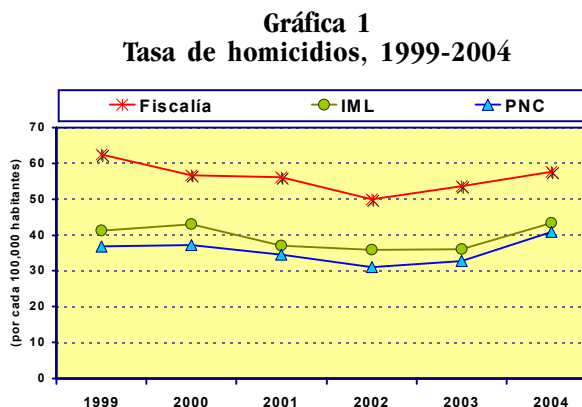
<sup>17</sup> El Salvador, Honduras, Colombia, Guatemala, Jamaica y Venezuela encabezan la lista de los países con mayores tasas de homicidios en América Latina, según datos reportados por el PNUD en el documento: ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? Cuadernos sobre Desarrollo Humano, abril 2005, p.24.

<sup>18</sup> El fenómeno de las maras o pandillas no puede ser explicado simplemente a partir de la migración, ya que influyen factores sociales, comunitarios, individuales e históricos.

un sistema de estadísticas criminales confiable y unificado. La falta de información delincriminal precisa y oportuna es un obstáculo para conocer la verdadera dimensión del problema, analizar las tendencias y diseñar una política de seguridad efectiva. Incluso en el caso de los homicidios, que generalmente presenta menos problemas de medición en comparación con otros delitos, las estadísticas han variado considerablemente según la fuente de la información. Por lo tanto, El Salvador necesita urgentemente de un marco institucional que posibilite recopilar, de manera sistemática, confiable y unificada, las estadísticas sobre violencia y criminalidad.

### 3.1 Homicidios

La gráfica 1 muestra la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en el periodo 1999-2004, según datos de la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal (IML) y la Policía Nacional Civil (PNC). Esta gráfica muestra claramente las diferencias en el número de homicidios registradas por estas instituciones. La FGR reporta los niveles de violencia homicida más altos, seguido por el IML, y los más bajos

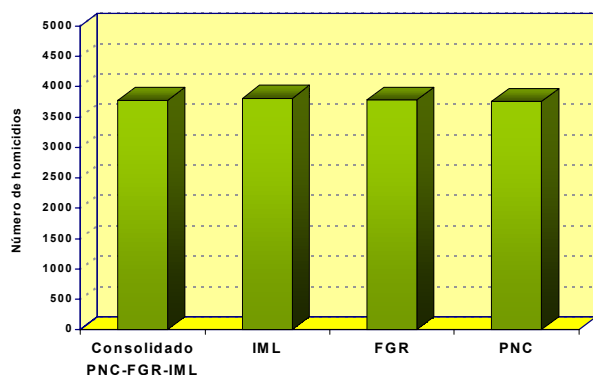


Fuente: Instituto de Medicina Legal, Unidad de Estadísticas. Los datos de la Fiscalía General de la República y la PNC han sido tomados del estudio de FESPAD: Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal 2004. El dato de la Fiscalía para 2002 fue tomado del estudio del PNUD: ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, y 2004 de la página: [www.fgr.gob.sv](http://www.fgr.gob.sv). Los datos de población provienen de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

corresponden a la PNC<sup>19</sup>. Sin embargo, la gráfica 1 muestra una tendencia decreciente de la violencia homicida en los años 2000-2002 y un incremento en el periodo 2003-2004, independientemente de la fuente que se analice.

En diciembre de 2004 se logró un acuerdo interinstitucional entre la FGR, el Ministerio de Gobernación y la Corte Suprema de Justicia, por medio del IML, para establecer un sistema nacional de estadística criminal, creando los mecanismos de coordinación para la recolección de los datos delincuenciales. En particular, en 2005, este acuerdo se materializó con el uso de un formulario único para la recolección de datos sobre muertes violentas por parte de la FGR, PNC y el IML y la revisión de las cifras entre las partes. La gráfica 2 muestra el número de homicidios en 2005 reportados por las diferentes fuentes, las diferencias persisten pero son menores que las reportadas en los años anteriores. Este es un avance para contar con un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable, pero hace falta ampliar y consolidar este proceso y una mayor transparencia en el manejo y difusión de la información.

**Gráfica 2**  
**Homicidios, 2005**

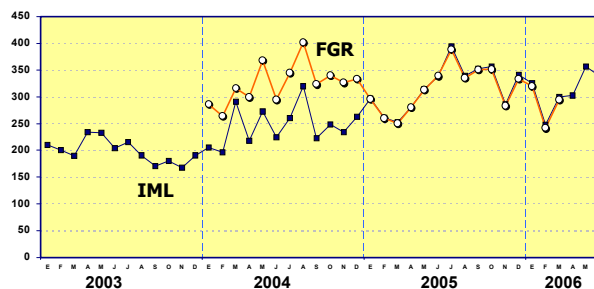


Fuente: Ministerio de Gobernación; Instituto de Medicina Legal; Fiscalía General de la República y La Prensa Gráfica, 1 de marzo de 2006, pag. 16.

<sup>19</sup> Según el PNUD en su documento ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? (p.24), El Salvador se ubicaría en primer lugar en la tasa de homicidios más alta en Latinoamérica si se emplean los datos de la FGR y en tercer lugar si se utilizan los registros del IML y quinto si se toman los datos de la PNC.

La gráfica 3 muestra la evolución del número de homicidios por mes en el periodo enero, 2003 - junio, 2006. En general, según los datos del IML, la tendencia de los homicidios en este periodo es al alza, lo cual es muy preocupante. Sin embargo, al analizar los datos de la FGR, de enero 2004 a marzo 2006, ya no se refleja una tendencia clara al alza en el periodo 2004-2005. Esto se debe a que los datos de homicidios de la FGR son superiores que los reportados por el IML en 2004. Para el periodo de enero 2005 a marzo 2006, los datos provenientes de ambas instituciones casi coinciden. Esto muestra la importancia de consolidar un sistema unificado de estadísticas criminales, que permita contar con información confiable. Así podríamos tener un buen diagnóstico del problema, identificar las tendencias y diseñar las políticas de seguridad más adecuadas y efectivas.

**Gráfica 3**  
**Número de homicidios por mes, 2003-2006**



Se utilizaron los datos del IML por la disponibilidad de la información por mes para el periodo 2003-2004. Es importante recordar que en este periodo las cifras de homicidios difieren según la fuente consultada, los niveles del IML son intermedios entre los que reportan la FGR y la PNC.

Fuente: IML, Unidad de Estadísticas, 2003-2006; FGR, 2004 - Marzo 2006: [www.fgr.gob.sv/sitio](http://www.fgr.gob.sv/sitio)

También es importante señalar que los homicidios se concentran relativamente en pocos municipios; el mapa 1 muestra los 20 municipios con mayor número de homicidios en el país. Estos 20 municipios concentraron el 62.8% de los homicidios registrados

por la unidad de estadísticas del IML en 2005<sup>20</sup>. Los municipios con mayor número de homicidios no necesariamente son los que tienen la mayor tasa (número de homicidios por cada 100,000 habitantes)<sup>21</sup>. Por lo tanto, es importante diseñar estrategias focalizadas geográficamente para el combate de este tipo de crímenes, y diferenciar entre los municipios que presentan el mayor número y los que tienen las tasas más altas de homicidios.

<sup>20</sup> Los 20 municipios son los siguientes: San Salvador, Soyapango, Santa Ana, San Miguel, Apopa, Sonsonate, Colón, San Juan Opico, Santa Tecla, Mejicanos, Ciudad Delgado, San Martín, Ilopango, Quezaltepeque, Zacatecoluca, Tonacatepeque, Chalchuapa, Acajutla, Armenia y Ciudad Arce. En 2006, algunos de estos municipios podrían salir de la lista de los 20 municipios con mayor número de homicidios, pero la concentración geográfica del fenómeno se mantiene. El IML registró 3,812 homicidios en 2005.

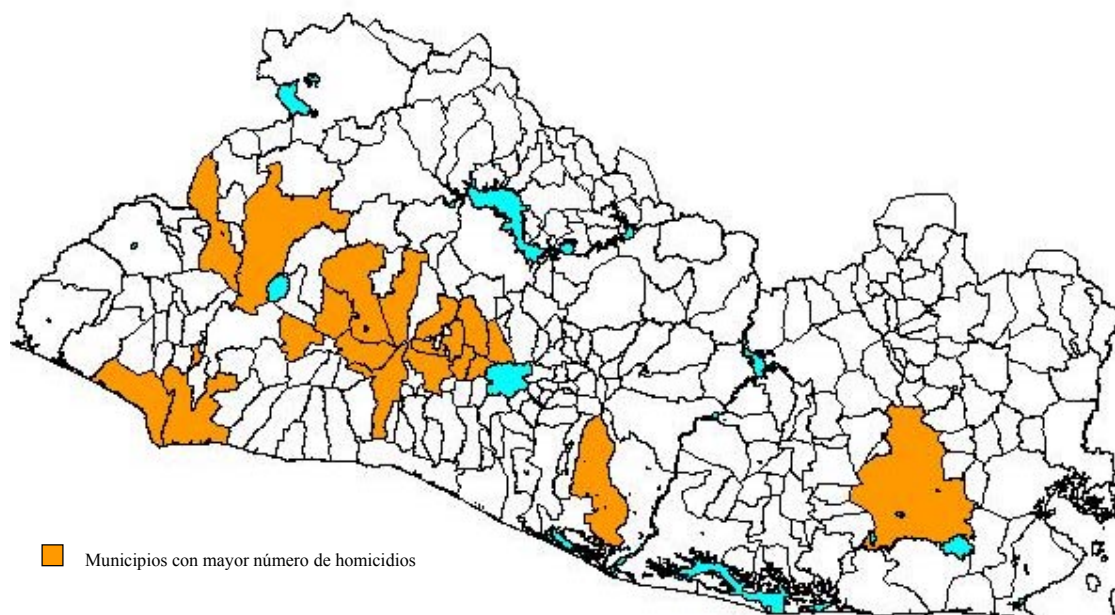
<sup>21</sup> Por ejemplo, según los registros del IML, San Salvador tuvo 465 homicidios y una tasa de 85.7 por cada 100,000 habitantes en 2005; mientras que, Armenia con 51 homicidios alcanzó una tasa de 185.1 por cada 100,000 habitantes en ese año.

Cabe destacar que la mayoría de las víctimas son jóvenes y hombres (cuadro 2). Según las estadísticas del IML, el 39.4% de las 3,812 víctimas en 2005 tenían edades entre 15 y 24 años. Más aún, el 33.5% del total de los casos corresponden a víctimas que tenían entre 25 y 34 años. Con respecto al sexo, las víctimas fueron hombres en el 89.7% de los homicidios.

Desde el enfoque de la economía del crimen, incrementar el costo del castigo esperado reduciría la oferta por homicidio<sup>22</sup>. El castigo esperado, como se

<sup>22</sup> Según Roemer (2001, p.184), “la función de oferta de homicidios describe la relación entre el precio, o la ganancia promedio por el homicidio, y la cantidad de homicidios por periodo de tiempo”. Un incremento en cualquiera de los costos de involucrarse en este tipo de actividades criminales, costos materiales, psíquicos y del castigo esperado, causará un desplazamiento de la función de oferta de homicidios hacia la izquierda, indicando un decremento en la oferta (p.185).

**Mapa 1**  
**Veinte municipios con mayor número de homicidios, 2005**



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro “Veinte municipios donde ocurrió el hecho con mayor número de fallecidos por homicidios, según el Instituto de Medicina Legal, El Salvador, año 2005”. Boletín sobre homicidios Año 2, N°1, enero 2006. Instituto de Medicina Legal (IML), Unidad de Estadísticas, Corte Suprema de Justicia.

**Cuadro 2**  
**Frecuencia y tasa de homicidios por género y**  
**grupos de edad, 2005**

Grupos de edad	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Tasa por cada 100,00 hab.	Número	Tasa por cada 100,00 hab.	Número	Tasa por cada 100,00 hab.
0 - 14	37	3.2	43	3.6	80	3.4
15 - 24	140	21.5	1,362	204.1	1,502	113.8
25 - 34	98	16.0	1,179	194.6	1,277	104.7
35 - 44	56	13.7	434	123.9	490	64.6
45 - 54	23	8.2	195	81.3	218	41.9
55 - 64	11	5.8	86	51.5	97	27.3
65 o más	17	8.3	79	50.2	96	26.6
Ignorado	8	-	44	-	52	-
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>11.2</b>	<b>3,422</b>	<b>101.2</b>	<b>3,812</b>	<b>55.4</b>

Fuente: elaboración propia con base en cuadro "Defunciones por homicidios por grupos de edad y sexo, según el Instituto de Medicina Legal, El Salvador, año 2005" Boletín sobre homicidios. Año 2, N° 1, enero 2006. Unidad de Estadísticas, Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia. Y "Proyección de la Población de El Salvador 2025", DIGESTYC.

explicó en el recuadro 3, es la probabilidad conjunta de ser arrestado y efectivamente sancionado. Roemer (2001, p.186) sostiene que esta probabilidad depende de tres factores: (a) la cantidad de recursos asignados para los varios componentes del sistema de justicia criminal (penal); (b) la eficacia con que estos recursos son usados; y, (c) las restricciones en el uso de los mismos. El gobierno de El Salvador enfrenta restricciones presupuestarias importantes para poder incrementar considerablemente los recursos destinados para el combate al crimen (recuadro 5). Sin embargo, disponer de más recursos económicos *per se* no aseguran un combate efectivo del crimen. La eficiencia y eficacia en el uso de estos recursos resulta vital, así como la óptima distribución de los recursos entre los componentes del sistema de justicia penal.

Con respecto a las restricciones en el uso de los recursos, la probabilidad de arresto y condena de un criminal podría disminuir, en parte, por ciertas restricciones establecidas en las leyes secundarias y por los derechos garantizados en la Constitución. Un ejemplo de lo anterior es la posibilidad de que la policía haga uso de la intervención de llamadas telefónicas con el fin de incrementar la probabilidad de descubrimiento y condena de los delincuentes. El artículo 24 de la

Constitución de la República establece que: "Se prohíbe la interferencia y la intervención de las comunicaciones telefónicas". De esta manera, si se decidiera implementar un régimen de excepción o reformar la Constitución para posibilitar las intervenciones de las comunicaciones telefónicas, se estaría intercambiando una posible reducción en la criminalidad por restricciones a las libertades personales<sup>23</sup>. Lo que interesa subrayar con estas líneas no es si se considera conveniente o no este intercambio, sino que la ciudadanía debe estar plenamente consciente de las consecuencias de su elección.

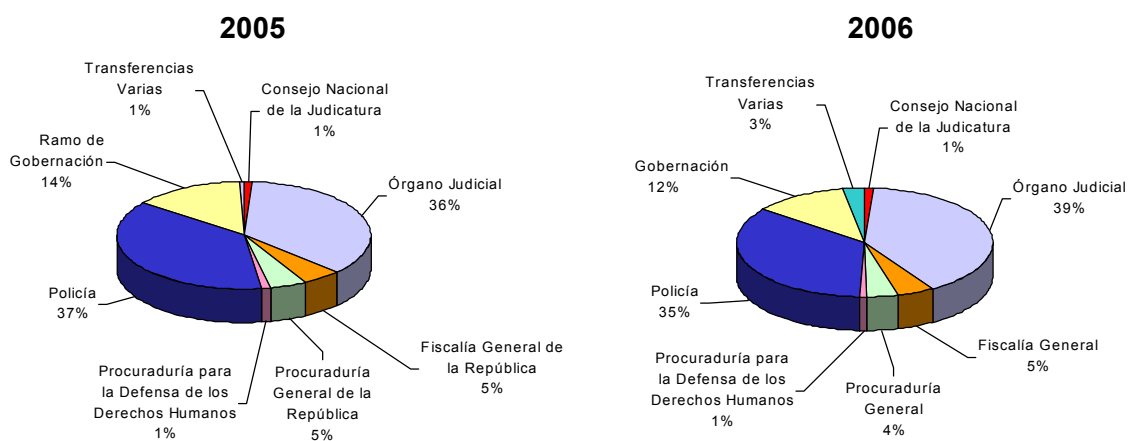
También se podrían incrementar los costos de involucrarse en actividades criminales si se incrementan las oportunidades de empleo a la población con mayor riesgo de convertirse en homicida. Ahora bien, ¿qué hacer en el caso de homicidas que actúan irracionalmente? Por homicidio irracional, bajo la óptica de la economía del crimen, se entiende que ocurre

<sup>23</sup> En El Salvador, algunos funcionarios con la responsabilidad de combatir la delincuencia han señalado la conveniencia de permitir la intervención telefónica. Por ejemplo, el Fiscal General de la República, Félix Garrid Safie, ha insistido que la intervención telefónica sería un recurso útil para combatir las extorsiones (Diario CoLatino, 6 de septiembre de 2006, p.5).

### Recuadro 5 El gasto del gobierno en el área de administración de justicia y seguridad pública

Dado los crecientes niveles de criminalidad que tiene El Salvador, se esperaría que el presupuesto asignado a la seguridad ciudadana y la administración de justicia, particularmente a la policía, debiera aumentar para combatir el crimen. Aunque es importante resaltar que más recursos económicos *per se* no aseguran un combate efectivo del crimen y que la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos también es vital. La gráfica 4 muestra la composición del gasto del gobierno en el área de administración de justicia y seguridad ciudadana, 2005-2006. La participación relativa del área de seguridad pública, que incluye el presupuesto de la policía como principal componente, dentro del presupuesto total de seguridad ciudadana y administración de justicia disminuye en 2006 comparada con 2005, quedando aproximadamente con el mismo monto presupuestario. Aunque en el transcurso de 2006, la policía recibirá un refuerzo presupuestario de aproximadamente 14 millones de dólares (El Diario de Hoy, 17 de mayo de 2006).

**Gráfica 4**  
Composición del gasto en el área de administración de justicia y seguridad ciudadana, 2005 y 2006



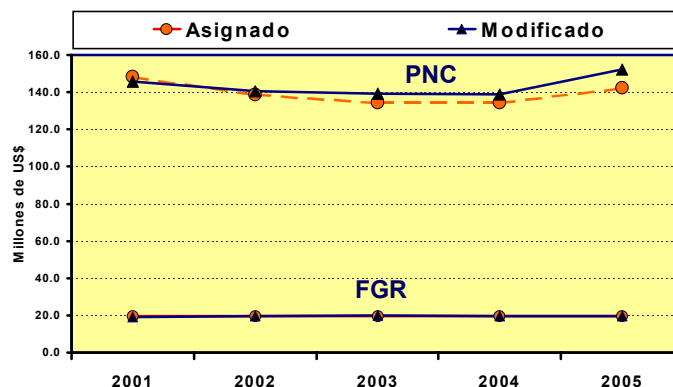
El presupuesto asignado al área de administración de justicia y seguridad ciudadana en 2005 fue de US\$378.5 millones y en 2006 es de US\$402.3 millones. Mientras que el Presupuesto General del Estado fue de US\$2,992 millones en 2005 y es de US\$3,338 millones en 2006. En el Presupuesto General del Estado, la asignación para la Policía aparece dentro del ramo de Gobernación a partir de 2002. La asignación para la Policía incluye las partidas de Servicios de Seguridad Pública e Infraestructura. Fuente: Presupuesto General del Estado 2005 y 2006.

Es importante señalar que el gobierno ha enfrentado un creciente peso relativo de la deuda pública y las transferencias para el pago de pensiones que le ha limitado su capacidad de aumentar los presupuestos a otras áreas, así la seguridad pública ha salido perjudicada por esta situación (ver gráfica 5). También la fiscalía y las procuradurías son afectadas por esta situación financiera del gobierno. El órgano judicial ha incrementado su participación relativa, debido a que el artículo 172 de la Constitución establece que dispondrá anualmente de una asignación no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del estado.

Sin duda, existe una restricción presupuestaria que hace más difícil el combate de la criminalidad en El Salvador. Es importante señalar que temas que requieren de una investigación rigurosa y detallada son la eficiencia y eficacia del gasto en seguridad pública, en la administración de justicia penal y el nivel del gasto público en la prevención del delito.

Continuación del recuadro 5

**Gráfica 5**  
**FGR y PNC: presupuesto asignado y modificado**



La asignación para la Policía incluye las partidas de Servicios de Seguridad Pública e Infraestructura.  
 Fuente: Ley de Presupuesto, varios años. "Informe de la gestión financiera del Estado", varios años.  
 Ministerio de Hacienda.

cuando el criminal potencial no considera los beneficios y costos del asesinato, antes de realizarlo. Así, Roemer (2001, pp.190-191) considera que las políticas públicas destinadas a incrementar el costo del castigo esperado serían prácticamente inútiles en los casos de los homicidios irracionales. Lo que queda es invertir recursos en forma prioritaria en la prevención. Un ejemplo concreto, que brinda este autor, para disminuir la productividad del trabajo en la producción de homicidios sería reducir la disponibilidad de bienes complementarios que se utilizan en su producción, tal es el caso de las armas de fuego.

### 3.2 Otros delitos

Las estadísticas de los homicidios son sólo uno de los indicadores del problema de violencia y criminalidad. Por ejemplo, el PNUD (2005b, p.26) destaca que de los 30,150 delitos registrados por la PNC en 2003, los homicidios representaron solo el 7.2%. Los delitos más comunes fueron el hurto y el robo que representaron el 37.1% y 16.3%, respectivamente, del total de delitos registrados.

Sin embargo, los delitos registrados por las autoridades reflejan sólo una parte del total de los hechos delictivos

que se cometen en el país, esto se debe a que sólo se registran los delitos que son denunciados a las autoridades. Esta es una de las razones que explican la importancia de contar con la información proveniente de una encuesta de victimización, ya que da cuenta de los delitos no denunciados a las autoridades.

Según los datos de la última Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad en 2004, realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) los tipos de violencia más comunes en el país son los robos y los hechos relacionados a estos. Así, "mas del 10% de salvadoreños han sido víctimas de un asalto a mano armada, en el lapso de un año; mientras que un poco más del 7% ha sido víctima de un robo en su lugar de residencia. La violencia más común afecta a quienes poseen un automóvil o vehículo de transporte; en este caso, el 15% de los salvadoreños han sufrido el robo de su vehículo" (Cruz y Santacruz Giral, 2005, p.54).

El acceso a los datos oficiales de los delitos en el país es difícil. Recientemente, Rodrigo Ávila, Director de la PNC, presentó unas cifras de varios delitos comparando el periodo de enero a agosto de los años 2005 y 2006<sup>24</sup>. Estos datos mostraban reducciones en el número de lesiones, hurto, robo, hurto y robo de vehículo y

<sup>24</sup> La presentación se realizó en un desayuno organizado por AMCHAM El Salvador, el 13 de septiembre de 2006.

accidentes de tránsito en 2006 con respecto a 2005. Solo las extorsiones y los homicidios registraban un aumento en el periodo enero-agosto de 2006 con respecto al mismo periodo de 2005. Nuevamente es importante destacar que estos datos muestran solo una parte del total de delitos cometidos en el país<sup>25</sup>.

Existe otro tipo de delitos para los cuales resulta muy difícil la obtención de datos precisos sobre su real incidencia. Un claro ejemplo es los casos de violencia intrafamiliar. En estos casos, generalmente, las víctimas son los niños y las mujeres<sup>26</sup>.

### 3.3 Victimización de personas y empresas

El fenómeno de la criminalidad no se puede describir sólo a partir de los hechos delictivos denunciados a la policía y otras instituciones del sistema de justicia penal, dado que muchos delitos no son denunciados. Además, generalmente, existen problemas de subregistro en las

<sup>25</sup> Próximamente, FUSADES, con la cooperación del PNUD, realizará una nueva encuesta de victimización y percepción de seguridad que permitirá conocer los niveles de victimización por diversos tipos de violencia que ha sufrido la población salvadoreña.

<sup>26</sup> Ver algunas cifras sobre este tipo de violencia en PNUD (2005b, p.27).

instituciones que controlan la recepción de las denuncias. Esto explica la importancia de las encuestas de victimización, que buscan determinar la proporción de los delitos no denunciados.

### Victimización de los hogares

El cuadro 3 muestra la victimización de los hogares salvadoreños por cualquier hecho delincuencia y el grado de denuncia de estos casos a alguna autoridad o institución<sup>27</sup>. En septiembre de 2004, el porcentaje de victimización de los hogares fue 12.8%, que es menor al 15.7% registrado en julio de 2001<sup>28</sup>. La mayor parte de estos casos no se denunciaron a las autoridades, solo el 37% de las personas afectadas por la delincuencia en los cuatro meses anteriores a septiembre de 2004 denunciaron el hecho.

<sup>27</sup> La victimización de los hogares salvadoreños se ha medido en diversas encuestas por medio de la siguiente pregunta: ¿Ha sufrido o ha sido víctima usted, o alguien de los que viven con usted, de algún asalto o hecho delincuencia en los últimos cuatro meses?

<sup>28</sup> Para un mayor análisis sobre estos resultados consultar: Cruz, J. y Santacruz Giralt, M. (2005, pp.38-39).

**Cuadro 3**  
**Proporción de hogares víctimas de la delincuencia y denuncia de delitos**

	Jul. / 2001	Sep. / 2004
	(%)	(%)
<b>Hogares víctimas de hechos delictivos 1/</b>	<b>15.7</b>	<b>12.8</b>
Delito 2/		
Robo en hogar	10.1	7.6
Asalto a mano armada	12.0	10.1
Amenazas a muerte	6.6	4.3
Pariente cercano asesinado	2.3	1.8
<b>Hechos denunciados 1/</b>	<b>25.8</b>	<b>37.0</b>
Delito 2/		
Robo en hogar	34.5	46.4
Asalto a mano armada	17.2	43.8
Amenazas a muerte	29.4	46.7
Pariente cercano asesinado	61.6	73.1

1/ Ocurrido en los últimos 4 meses con respecto a la fecha de la entrevista.

2/ Ocurrido durante el año anterior a la entrevista.

Fuente: Elaboración propia con base en: Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*.

El nivel de victimización y denuncia varía según el hecho delictivo. El cuadro 3 reporta datos para cuatro tipos de delito ocurridos durante el año anterior a la entrevista. Estos datos muestran que los niveles de victimización son menores en 2004 comparados con 2001, y los niveles de denuncia han aumentado entre esas fechas. El asalto a mano armada es el hecho delictivo con mayor ocurrencia, pero menos de la mitad de las víctimas lo denuncian.

Queda la interrogante si la tendencia de disminución de los niveles de victimización de los hogares salvadoreños se ha mantenido en 2005 y 2006, dado que la última encuesta de victimización se realizó entre los meses de septiembre y octubre de 2004<sup>29</sup>. FUSADES y el PNUD tienen proyectado realizar una nueva encuesta de victimización y percepción de seguridad en 2006<sup>30</sup>.

### Victimización de empresas

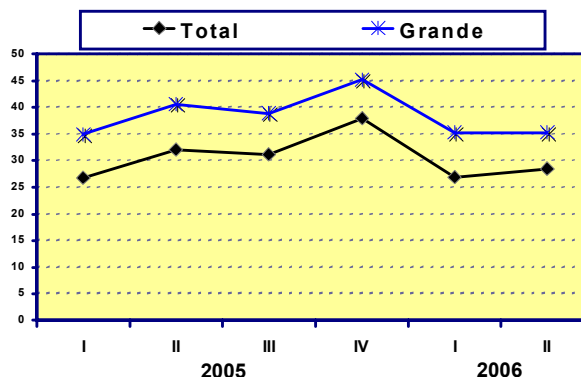
La gráfica 6 muestra la victimización de las empresas por la delincuencia. En la Encuesta Dinámica Empresarial, que realiza trimestralmente el Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) de FUSADES, se pregunta si la empresa ha sufrido algún hecho delictual en los últimos tres meses. La gráfica muestra niveles altos de victimización, especialmente para las empresas grandes. El porcentaje de empresas víctimas de la delincuencia registrado en el segundo trimestre de 2006 fue 28.5%, menor que el 32.1% registrado en el mismo periodo de 2005. Pero, el nivel más alto de victimización, 37.9%, corresponde al cuarto trimestre de 2005. Muy probablemente la dinámica delictual contra las empresas está influenciada por algunas estacionalidades, por ejemplo la época navideña. Si esto

<sup>29</sup> Ver Cruz, J. y Santacruz Giralt, M. (2005, p.1).

<sup>30</sup> El Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) de FUSADES realiza una encuesta a los consumidores, que poseen teléfono, una de las preguntas es si ha sido víctima de un acto delictual en los últimos tres meses, el 15.5% y el 19.8% respondieron afirmativamente en diciembre de 2005 y marzo de 2006, respectivamente. Esta podría ser una señal que los niveles de victimización están aumentando y reafirma la necesidad de realizar una nueva encuesta a los salvadoreños para examinar este aspecto de la criminalidad en El Salvador.

es así, sería más conveniente comparar los niveles de victimización de las empresas con el mismo periodo del año anterior.

**Gráfica 6**  
**Empresas: victimización por la delincuencia, 2005-2006 (porcentajes)**



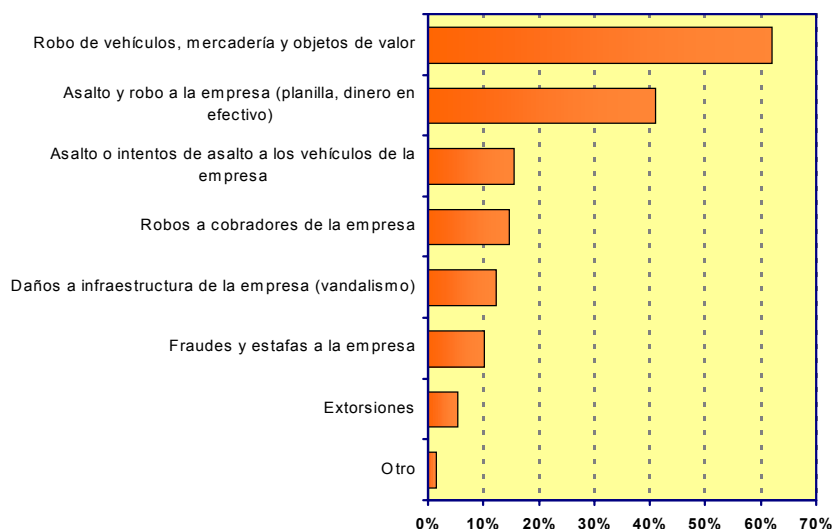
Se preguntó si la empresa había sufrido algún acto delictual durante los últimos tres meses  
Fuente: FUSADES, Encuesta Dinámica Empresarial.

Las empresas más afectadas son las grandes, el 35.3% de estas empresas fueron víctimas de la delincuencia en el segundo trimestre de 2006, menor que el 40.7% registrado en el mismo periodo de 2005; sin embargo, el nivel más alto de victimización, 45.3%, se dio en el cuarto trimestre de 2005.

La gráfica 7 muestra los delitos sufridos por las empresas durante el segundo trimestre de 2006. El robo de vehículos, mercadería y objetos de valor son los delitos más comunes. Así, el 62% de las empresas víctimas de la delincuencia fueron sujetos de estos delitos. Además, el 41.1% de las empresas sufrieron asalto y robo de planillas o dinero en efectivo. Otros delitos importantes son las estafas, asaltos a los vehículos y a los cobradores de las empresas. Las extorsiones comienzan a emerger como otro delito que enfrentan las empresas salvadoreñas.

Así, en El Salvador, las empresas tienen que incurrir en gastos, relativamente cuantiosos, en la adopción de medidas preventivas contra la delincuencia. Por ejemplo, según la Encuesta Dinámica Empresarial realizada por FUSADES en septiembre de 2004, los gastos promedios anuales en medidas de seguridad reportados por las

**Gráfica 7**  
**Victimización de las empresas, por tipo de delito**  
**como porcentaje de las empresas víctimas de la delincuencia,**  
**segundo trimestre de 2006**



Se preguntó si la empresa había sufrido algún acto delincencial durante los últimos tres meses  
Fuente: FUSADES, Encuesta Dinámica Empresarial.

empresas ascendieron a US\$36,590 aproximadamente (PNUD, 2005b, p.52)<sup>31</sup>. FUSADES actualizará esta información con su encuesta de octubre de 2006.

#### 4. Factores determinantes de la violencia y criminalidad en El Salvador

En El Salvador, la violencia no es una novedad. El país ha padecido diferentes formas de violencia, tales como: política, revolucionaria, intrafamiliar, social y delincencial<sup>32</sup>. Sin embargo, la violencia social y

delincencial está en auge actualmente<sup>33</sup>. El gran desafío que tiene el país es cómo pasar de la actual situación caracterizada por alta criminalidad, desconfianza ciudadana en la efectividad del estado para combatir el crimen, recursos insuficientes para enfrentar el auge delincencial, a una situación de baja criminalidad con una gran participación ciudadana y dentro del marco del estado de derecho<sup>34</sup>.

Sin duda, el problema de la violencia y la criminalidad en el país es sumamente complejo. De ahí que es importante analizar sus causas detalladamente, lo cual

periodística titulada: “La violencia es síntoma”, publicada en La Prensa Gráfica, 9 de enero de 2006, p.19. En esta nota se señala que la violencia política y revolucionaria ha sido superada como fruto de los acuerdos de paz.

<sup>33</sup> Escobar Galindo resalta que el actual auge de la violencia social y delincencial son síntomas de problemas y trastornos no resueltos: de inequidad, de marginación, de rechazo, de indiferencia... (LPG, 9 de enero de 2006, p.19).

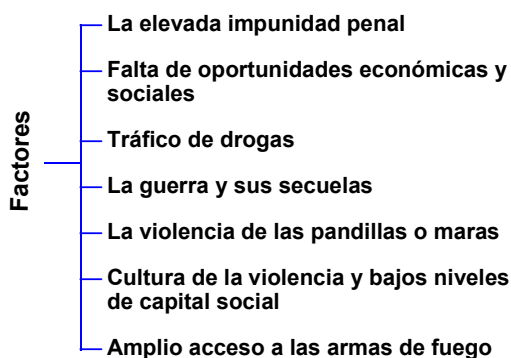
<sup>34</sup> Para ahondar en el análisis de este gran desafío se recomienda consultar el capítulo: “Enhancing deterrence to control crime in El Salvador”, elaborado por Anne Morrison Phiel, que es parte del estudio de FUSADES: Estrategia económica y social 2004-2009: oportunidades, seguridad y legitimidad.

<sup>31</sup> La muestra de esta encuesta fue de 480 empresas y el 71% de estas afirmaron que habían tomado medidas preventivas contra la delincuencia. Los gastos en medidas de seguridad incluyen los servicios de vigilancia privada, seguros contra robos y seguridad para los vehículos.

<sup>32</sup> Escobar Galindo destaca las diversas formas de violencia que el país ha padecido a lo largo del tiempo en una nota

trasciende el propósito de este estudio<sup>35</sup>. A continuación se señalan, en forma breve, algunos de los principales factores explicativos que se deberían incluir en un análisis de las causas de la criminalidad en El Salvador (diagrama 4).

**Diagrama 4**  
**Algunos factores que podrían explicar los altos niveles de criminalidad en El Salvador**



**(a) La guerra y sus secuelas**

Históricamente, El Salvador ha tenido niveles de violencia y criminalidad altos. Por ejemplo, las tasas de homicidios a principios de los setenta se encontraban alrededor de 30 por cada 100,000 habitantes, que eran tasas altas con respecto a otros países latinoamericanos<sup>36</sup>. La guerra que sufrió el país (1981-1992) generó una espiral de violencia, lo cual incrementó considerablemente las tasas de homicidio.

Desde un enfoque dinámico de la violencia se puede formular la hipótesis que la guerra y sus secuelas constituyeron un “shock” criminal en El Salvador<sup>37</sup>. Según Gaviria (2000, p.8), un “shock” criminal, que

<sup>35</sup> Algunos aportes de FUSADES en esta dirección pueden encontrarse en Steiner (1999), Phiel (2003), FUSADES (2005a).

<sup>36</sup> Cruz, J. M. et al. (2000, p.180).

<sup>37</sup> Algunas de las secuelas de la guerra fueron: (a) el vacío en la seguridad pública derivado de la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad y el proceso gradual de instaurar y desplegar a la nueva Policía Nacional Civil; (b) la gran emigración, especialmente a los Estados Unidos, y el creciente

sea lo suficientemente grande y permanente, conlleva a una dinámica entre las tasas de criminalidad y los niveles de impunidad que se refuerzan mutuamente<sup>38</sup>. Así, los altos niveles de criminalidad asociados a las secuelas del conflicto armado en El Salvador han tendido a congestionar al sistema de justicia penal, lo cual incide negativamente en la eficiencia del sistema judicial y por ende en el nivel de impunidad<sup>39</sup>. Esta hipótesis debe ser objeto de un estudio más detallado.

El costo económico del conflicto armado fue enorme, en términos de PIB per cápita el país a principios del presente siglo aún se encontraba ligeramente por debajo del nivel que tenía en 1978. Dadas estas condiciones de guerra y dificultades económicas, el flujo migratorio creció considerablemente, especialmente hacia los Estados Unidos<sup>40</sup>. Un problema derivado de esta emigración fue la creciente deportación de salvadoreños, varios de ellos eran miembros de las pandillas y/o con antecedentes penales, lo cual ha incidido en mayores niveles de criminalidad en el país.

La guerra finalizó con un Acuerdo de Paz en 1992, firmado por el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A pesar de los esfuerzos de los programas de reinserción, se considera que un buen número de excombatientes quedaron con precarias oportunidades de empleo o para emprender negocios lícitos (Steiner, 1999, p.194; FUSADES 2000). Cabe destacar que desde el enfoque de la economía del

problema de la deportación de salvadoreños que pertenecen a las pandillas, particularmente en Los Ángeles; y (c) el fortalecimiento de una cultura de la violencia. Se podrían mencionar otras secuelas, pero estas bastan para ilustrar su importancia.

<sup>38</sup> Gaviria (2000, p.10) argumenta que en el caso de Colombia el *shock* criminal proviene de la violencia asociada al proceso de consolidación del país como el principal proveedor de cocaína en los mercados internacionales.

<sup>39</sup> Los efectos de las reformas al sistema de justicia penal, por ejemplo los nuevos códigos que entraron en vigencia en 1998, y de algunas políticas, por ejemplo el plan “Mano dura”, deben considerarse en un estudio sobre la congestión del sistema judicial, su eficiencia y los niveles de impunidad.

<sup>40</sup> Esta emigración ha continuado después de finalizada la guerra. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUDA, 2005, p.34), entre los años setenta y ochenta la emigración creció en 73% y entre las décadas de los ochenta y noventa en 307%.

crimen, el estado debe invertir recursos considerables en promover las oportunidades de educación, capacitación y empleo, particularmente de la población con mayor riesgo de convertirse en delincuente, para reducir efectivamente la incidencia del crimen en una sociedad<sup>41</sup>.

### (b) Impunidad penal

En este apartado se introducen algunos de los principales factores asociados con el grave problema de la impunidad penal en El Salvador. Un análisis detallado de cada factor está fuera del alcance de este estudio y debe ser objeto de trabajos específicos sobre esta materia judicial.

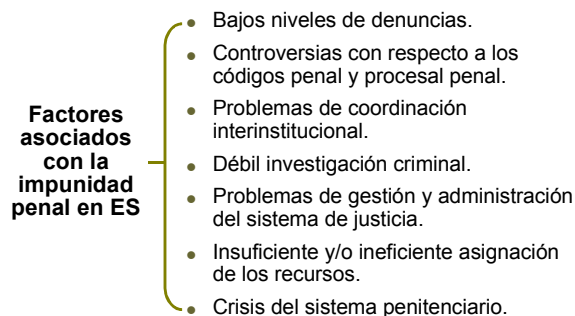
Ante todo, lo que interesa resaltar en este apartado es la relación que existe entre la impunidad penal y el crimen. Así, el castigo penal, en la forma de encarcelamiento, podría reducir el crimen por medio de dos efectos (Levitt y Rubio, 2000): (1) la “incapacitación” física de la persona de cometer directamente crímenes fuera de la cárcel; (2) la “disuasión” de cometer crímenes por la amenaza del castigo (la pena esperada por cometer un crimen en particular). Este segundo efecto destaca la importancia de aumentar la pena esperada, que es uno de los costos de involucrarse en actividades criminales, como una posible medida para reducir el crimen. El efecto de disuasión no requiere que el potencial criminal sea racional, en el sentido que calcule los beneficios y costos de participar en actividades delictivas, sino simplemente que responda a incentivos. Para ilustrar la importancia de la pena esperada, el recuadro 6 muestra los cálculos de los años esperados en cárcel por cometer un homicidio en Colombia y Estados Unidos<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Según el documento “Las Instituciones Democráticas en El Salvador” (FUSADES, 2005a, p.63), la delincuencia viene de la mano como consecuencia de un estado muy precario con un nivel de gasto público social, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), de los más bajos en el mundo occidental.

<sup>42</sup> Sería deseable poder calcular la pena esperada por homicidio en El Salvador; sin embargo, no contamos con la información necesaria en estos momentos para estimarla. En este sentido se requiere un estudio que mida rigurosamente la impunidad penal en el país e indique la información que se necesita para lograr estimar la pena esperada.

El diagrama 5 muestra algunos de los factores asociados con la impunidad en el país. A continuación se comenta brevemente cada uno de estos factores<sup>43</sup>.

### Diagrama 5 Algunos factores asociados con la impunidad penal



Los bajos niveles de denuncia están asociados con la percepción que la ciudadanía tiene que las autoridades de seguridad y justicia son poco efectivas para resolver los casos y por el potencial peligro que corren al denunciarlo (recuadro 7). Así, se establece un “círculo vicioso” en el cual la ciudadanía no denuncia o no sirve de testigo<sup>44</sup> debido a que no confía en la eficacia del aparato estatal, y a las autoridades se les dificulta cumplir con su trabajo por la falta de cooperación de las víctimas.

En abril de 1998 entraron en vigencia los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal; este cambio de legislación penal

<sup>43</sup> Se sugiere realizar, en un futuro cercano, un estudio detallado sobre la impunidad penal en El Salvador que la mida rigurosamente, identifique los “cuellos de botella” en las diferentes etapas del proceso penal, analice cuidadosamente estos factores y ofrezca recomendaciones específicas para reducirla.

<sup>44</sup> En abril de 2006 se aprobó una nueva Ley de Protección de Testigos y entró en vigor el 22 de septiembre. Esta nueva ley se crea en el contexto de asesinatos de algunos testigos y de varios casos perdidos por la Fiscalía porque las personas testigos de hechos criminales se rehusaban a declarar en los tribunales. La Unidad Técnica (UTE) del sector justicia es la encargada de implementar la ley y de ofrecer medidas como cambiarle la identidad al testigo o sacarlo del país. A la fecha de entrada en vigor de la ley todavía se trabajaba en cómo implementar las dos medidas mencionadas (La Prensa Gráfica, 22 de septiembre de 2006, pp.2-3).

**Recuadro 6**  
**Justicia penal en Estados Unidos y Colombia: caso de homicidio**

Steven Levitt y Mauricio Rubio (2000, p.24) calcularon la pena esperada por cometer un homicidio en Estados Unidos y en Colombia, los resultados se reportan en el cuadro 4. En Estados Unidos, la probabilidad de ser arrestado y llevado a juicio por cometer un asesinato es del 65%, y más de la mitad de los casos termina en condena. En cambio sólo el 11% de los casos de homicidios conllevan a un juicio en Colombia, y apenas un 7% de los casos terminan en condena. Los autores estimaron que las sentencias promedio por homicidio son aproximadamente 20 y 14 años en Estados Unidos y Colombia, respectivamente. Para calcular el tiempo de encarcelamiento esperado si es condenado por homicidio, Levitt y Rubio estimaron que sólo un tercio de este tiempo es efectivamente cumplido. Así, los años esperados de cárcel (pena esperada) es el resultado de multiplicar la probabilidad de ser condenado por el tiempo de encarcelamiento esperado. En suma, las penas esperadas por homicidio son de 3.8 años en Estados Unidos y apenas de 0.32 años en Colombia.

**Cuadro 4**  
**Justicia criminal: casos de homicidios en Colombia y Estados Unidos**

	Probabilidad de investigación si ocurre un asesinato	Probabilidad de un arresto y juicio si ocurre un asesinato	Probabilidad de condena si ocurre un asesinato	Tiempo de encarcelamiento esperado si es condenado por asesinato	Años esperados en prisión si se comete un asesinato
Colombia	38.00	11.00	7.00	4.5 años	0.32
Estados Unidos	100.00	65.00	58.00	6.5 años	3.80

Fuente: Tomado de Steven Levitt y Mauricio Rubio. Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About It. FEDESARROLLO: Documentos de Trabajo, agosto de 2000, No. 20, p.24.

Levitt y Rubio destacan que las mejores estimaciones empíricas en Estados Unidos sobre la respuesta del crimen ante un incremento de la pena esperada arrojan que un 10% de incremento en la pena reduciría el crimen aproximadamente en 2%. Así, estos autores señalan que si estas estimaciones fueran ciertas para Colombia se podría esperar una reducción importante de los homicidios si se lograra aumentar la pena esperada a los niveles de Estados Unidos. Sin embargo, ellos advierten que es necesario evaluar los beneficios de una mayor pena esperada, que es la posible reducción del crimen, contra los costos (gastos para incrementar los arrestos y condenas, más cárceles y posibles pérdidas de algunos derechos individuales). Además, se deben considerar factores institucionales que son un obstáculo para poder aumentar efectivamente la pena esperada, por ejemplo, la corrupción de algunos miembros del sistema de justicia penal o la policía.

**Recuadro 7**  
**La denuncia del crimen en El Salvador**

Según Cruz y Santacruz Giralt (2005, p.130), con base en los resultados de la encuesta de victimización y percepción de seguridad en 2004, la mayor parte de los casos de victimización no se denunciaron a las autoridades. El 12.8% de los entrevistados afirmaron que fueron víctimas de un hecho delictual en los cuatro meses previos a esta encuesta, y sólo el 37% de estas personas denunciaron el hecho.

Además, este estudio indagó las razones por las cuales el 63% de las personas victimizadas no habían denunciado el hecho. Las tres principales razones que señalaron estas personas fueron las siguientes: el 35.9% consideró que denunciar era “por gusto”; el 25.9% expresó que no tenía las pruebas necesarias; y el 17.2% no lo hizo por considerarlo peligroso. Estas respuestas subrayan la desconfianza de la ciudadanía en la efectividad de las autoridades para resolver los casos y/o protegerlos en caso de denunciar el crimen.

representó pasar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio<sup>45</sup>, y se justificó como un medio para agilizar la administración de justicia y solucionar el problema de los presos sin condena<sup>46</sup> (Steiner, 1999, p.201).

El cambio de enfoque de los nuevos códigos generaron grandes controversias entre los juristas del país, los políticos e incluso entre los órganos del gobierno. Algunos argumentaron que los códigos contienen normas que establecen garantías excesivas a los imputados y medidas alternativas a la prisión en forma generalizada, lo que vuelve el castigo de los delitos casi inoperante en la práctica (FUSADES, 2000). Otros argumentaron que los códigos tienen elementos, como el juicio oral, que conducirían a una administración de la justicia más eficiente.

<sup>45</sup> La orientación de los nuevos códigos corresponde a un movimiento de cambios de esta legislación en América Latina, por ejemplo: la reforma de Colombia y la reforma federal de Argentina en 1992, Guatemala en 1994, Costa Rica y El Salvador en 1998, Venezuela en 1999. Las reformas realizadas en los diferentes países no son independientes entre ellas. Según Duce y Pérez Perdomo (2005, p.100): “Las ideas centrales son las mismas: pasar de un sistema inquisitivo a uno que contenga elementos destacados del modelo acusatorio, entre ellos los procedimientos orales, fortalecer el papel del fiscal, reconocer los derechos del sospechoso, del acusado y de las víctimas, incluir el principio de puntualidad, etc. No es coincidencia que estos elementos sean comunes a todas las iniciativas, pues entre los reformadores existe un amplio consenso y conocimiento de las ideas y el modelo de código propuesto por el Instituto Iberoamericano. Diversos países de la región han acudido con frecuencia a autoridades intelectuales tan notorias como Julio Maier y Alberto Binder para que los orienten en el diseño de sus reformas, de manera que estos expertos han tenido una influencia importante en el movimiento reformista de la región”.

<sup>46</sup> Según Duce y Pérez Perdomo (2005, p.98): “Es claro que en cualquier momento y dentro de cualquier sistema de justicia penal, siempre habrá un número de personas que están siendo procesadas por los juzgados y se encuentran detenidas debido a que se les acusa de crímenes graves y las autoridades creen que existe el riesgo de que no se presenten a juicio. La irregularidad consiste en que la gran mayoría de los que están en la cárcel son acusados y no presos condenados. Esto demuestra la existencia de una mentalidad muy represiva en la legislación y entre los jueces, que privilegia la prisión sobre otras garantías y exige un proceso de juicio muy largo”. Así que estos fueron algunos argumentos para justificar las modificaciones al sistema inquisitivo y la necesidad de fortalecer los derechos del acusado.

Estas controversias con respecto a estos códigos y la introducción de otras legislaciones, por ejemplo la conocida como ley antimaras<sup>47</sup>, conllevó a un intenso debate político e incluso a graves polémicas entre el órgano ejecutivo y el judicial. Esta falta de coordinación y colaboración entre órganos del gobierno conllevó a situaciones como la detención de un gran número de pandilleros por la policía, pero muchos de ellos salían libres en corto tiempo. Estas situaciones han enviado mensajes muy negativos a la ciudadanía sobre la capacidad y efectividad de las autoridades en el combate al crimen.

También, la falta de coordinación entre las instituciones del sistema de justicia penal incide negativamente en la *investigación científica del delito*. Los conocimientos en técnicas de investigación del delito deben ser fortalecidos para todos los operadores del sistema, y cada institución del sistema debe mejorar sus capacidades para investigar. La coordinación entre los operadores que intervienen en el proceso penal es un elemento clave en pro de una justicia eficiente y eficaz<sup>48</sup>. Así la prueba científica podría convertirse en un elemento clave en los procesos penales, y el sistema dejaría de apoyarse sobre todo en la prueba testimonial.

Además, el sistema de justicia salvadoreño presenta problemas importantes en la gestión y administración: cargas de trabajo excesivas, que se encuentran mal distribuidas entre los tribunales; desequilibrios y distorsiones en la asignación de recursos, etc. (FUSADES, 2005a, p.43). El aspecto de carga de trabajo excesiva es un problema compartido en el caso de los investigadores de la policía y los fiscales. Por lo tanto, la solución a estos problemas debería ser una prioridad, lo cual requiere

<sup>47</sup> La primera ley Antimaras fue declarada inconstitucional el 1 de abril de 2004.

<sup>48</sup> La Comisión Coordinadora del Sector Justicia, por medio de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE), ha realizado esfuerzos, por ejemplo con el estudio de casos penales reales entre los diferentes operadores, para mejorar la coordinación interinstitucional dentro del sistema de justicia penal y lograr una visión de conjunto. Estos esfuerzos deberían continuar y fortalecerse. Sin embargo, las múltiples reformas que han sufrido los códigos han conllevado a aumentar las diferencias en los criterios que utiliza cada operador del sistema al aplicar la legislación. Tal vez ha llegado el momento de realizar una revisión integral de estos códigos, que contribuya a una mayor coherencia de los criterios utilizados en la aplicación de la justicia penal por parte de las diferentes instancias del sistema.

de un buen diagnóstico y la revisión de los incentivos para que las personas realicen efectivamente y eficientemente su trabajo.

La insuficiente asignación de recursos a la seguridad pública y administración de justicia penal afecta la efectividad en el combate al crimen. Por ejemplo, los presupuestos de la policía y de la fiscalía no han aumentado, como se esperaría ante el auge delincencial de los últimos años (ver recuadro 5). Esto envía una mala señal a la población que se cuestionará si enfrentamos un problema tan grave de seguridad y es una prioridad del gobierno, por qué no se refleja la importancia del combate al crimen en los presupuestos. Sin embargo, más recursos financieros *per se* no es una garantía de un combate más eficaz contra el crimen, la eficiencia y eficacia del uso de esos recursos son también vitales.

Un último factor que es indispensable señalar es la crisis del sistema penitenciario. Las cárceles en el país presentan niveles altos de hacinamiento, la cual ha aumentado en forma significativa en los últimos años, lo que dificulta el efectivo control de éstas<sup>49</sup>. Más aún, los centros penales se han convertido en lugares que agravan las conductas criminales de un buen número de reos. En definitiva, El Salvador no cuenta con la infraestructura de centros penales adecuada, en términos de cupos y de un sistema de vigilancia y seguridad que garantice un control óptimo de las instalaciones. También es importante mejorar la gestión de las cárceles para contar con programas efectivos de rehabilitación de los reos.

### **(c) Factores culturales y de capital social**

El reto fundamental para lograr una convivencia pacífica es la tolerancia a la diversidad (ver la sección 2.1.3). Para Escobar Galindo (2006), la construcción de una nueva convivencia en El Salvador, que incluya a todos, requiere la voluntad explícita de pasar por tres etapas:

---

<sup>49</sup> La Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (2006, p.65) destaca que la población carcelaria sobrepasa significativamente la capacidad de estos centros de reclusión, cuya infraestructura no responde a lo establecido en la ley penitenciaria, perjudicando así la seguridad de las cárceles en el país.

“la aceptación de que ‘el otro’ —es decir, el que no soy yo, sino el que está al otro lado de mí— existe y tiene derecho a existir; el reconocimiento de que ‘el otro’ no sólo tiene derecho a existir sino que tiene los mismos derechos que yo; y la integración de esfuerzos con un objetivo común: sacar adelante la sociedad que todos compartimos”. En la historia del país ha predominado la intolerancia y exclusión del que se considera “enemigo”, incluso buscando su eliminación como sucedió durante la guerra<sup>50</sup>. Por lo tanto, el país necesita impulsar una nueva cultura política acorde con los valores de una convivencia pacífica.

También, la violencia y la delincuencia pueden considerarse como una manifestación del divorcio que existe entre ley, moral y cultura. Para Mockus (2002, p.23), la falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y sus regulaciones jurídica y moral constituye un gran obstáculo para lograr una convivencia pacífica. En El Salvador, muchas personas justifican irrespetar las leyes, por ejemplo las de tránsito, amparados en la creencia que es un comportamiento común y aceptado. Por lo tanto, el país necesita impulsar programas de cultura ciudadana que busque aumentar el cumplimiento de las normas básicas de una convivencia pacífica.

Con respecto a la relación entre violencia y capital social en El Salvador (ver la sección 2.1.3), la aparición de maras o pandillas en las comunidades tiende a estar asociada con el nivel de confianza que las personas sienten con respecto a las otras y con la capacidad de autogestión de las comunidades (Gaborit, 2005). De ahí que es necesario fortalecer el capital social de las comunidades.

---

<sup>50</sup> También, Escobar Galindo (2006) expresó que: “En 1932, ante el estallido de la rebelión campesina en Occidente, el sistema de poder se enfrentó a una disyuntiva: administrar las fuerzas contrapuestas para potenciar el pluralismo o encerrar la disidencia en una cápsula para aislarla de la realidad. El sistema de poder optó por esto último. Encerró “la otra parte del país” en un sótano y le puso un guardián armado en la puerta. Durante los casi 50 años siguientes el país vivió un fenómeno crecientemente irreal: esa otra parte presuntamente fantasmal del país se fue escapando clandestinamente de su mazmorra y se tomó, por la vía del miedo, las estructuras visibles de la realidad. La guerra comenzó siendo una especie de pieza teatral del absurdo. Y acabó siendo una pieza del teatro de la crueldad”. Esta cita ilustra cómo la intolerancia hacia “el otro” y su exclusión conlleva a la violencia.

Sin embargo, la reducción de la violencia y criminalidad no se logra generando cualquier tipo de capital social<sup>51</sup>. El país necesita crear capital social basado en confianza, cooperación, tolerancia e inclusión, y que conlleve a promover el diálogo y concertación entre las diferentes fuerzas sociales y políticas (Chávez Mena, 2006).

#### **(d) Falta y/o desigualdad de oportunidades económicas y sociales**

El enfoque de la economía del crimen identifica los incentivos positivos que inducen a participar en actividades lícitas en lugar de las criminales. Las oportunidades de educación, capacitación, empleo y de emprender un negocio, son algunos ejemplos de este tipo de incentivos. Así, puede argumentarse que la falta o desigual acceso a este tipo de oportunidades podría conllevar a que una persona optará por la senda del crimen. A continuación se presenta, en forma breve, algunas consideraciones sobre las oportunidades de educación y empleo, como incentivos que inducen a participar en actividades lícitas en vez de las criminales, particularmente de los jóvenes.

Ante todo, es importante destacar que el bajo nivel de escolaridad ha sido una característica de los victimarios menores de edad en el país. Por ejemplo, en 1999, el 25.3% de los adolescentes atendidos por los jueces de ejecución de medidas al menor infractor no sabía leer ni escribir, y solo el 17.8% de ellos había completado el tercer ciclo (PNUD, 2005b, p.33)<sup>52</sup>.

En los últimos años, la participación de la población en edad de estudiar en el sistema educativo ha aumentado, pero no todos tienen acceso a la escuela. Por ejemplo, entre 1998 y 2004, la tasa neta de matrícula<sup>53</sup> pasó de 83.8% a 90.7% en educación básica –primero a noveno grado– y de 22.1% a 28.9% en media –décimo a undécimo grado– (FUSADES, 2006a, p.88). Aunque el

porcentaje de niños y jóvenes que están fuera del sistema escolar todavía es alto: por ejemplo, en 2004, el 18.2% del grupo de edad de 13 a 15 años y el 42.6% de los jóvenes de 16 a 18 años no asistieron a la escuela. El costo de estudiar y la poca valoración social y económica que se le da a la educación son dos factores que explican parcialmente la exclusión del sistema escolar (p.88).

Al indagar sobre la forma en que los jóvenes, entre 15 y 24 años en 2004, distribuyen su tiempo, se encontró que más de la mitad, 54.6%, de los menores de 18 años se dedican solo a estudiar, pero el 17.9% abandonó la escuela para trabajar; el 47.8% de los jóvenes entre 19 y 24 años se dedica solo a trabajar y 13.3% solo a estudiar; y un porcentaje importante, 21.9% de jóvenes reporta que no estudia, ni trabaja y tampoco busca trabajo (Calderón, 2006, p.4). Este último dato es preocupante, porque el costo de oportunidad del tiempo de algunos de estos jóvenes es bajo y podrían ser proclives a dedicarse a actividades ilícitas.

Con respecto a los jóvenes y el mercado laboral<sup>54</sup>, en 2004, el 23% de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional estaba conformada por jóvenes entre 15 y 24 años, y su escolaridad promedio (7.8 años) es mayor que el promedio nacional por casi dos años. En el área urbana, el comercio y la industria manufacturera dan empleo al 63% de la PEA juvenil; en el área rural la principal fuente de empleo para los jóvenes es el sector agropecuario (44%), seguido por el comercio y el servicio. La tasa de desempleo de los jóvenes fue de 11.5% en 2004, que es 1.7 veces la tasa nacional y más que duplica la tasa de las personas de 25 a 59 años.

Dado que los recursos son escasos, los esfuerzos deberían focalizarse a la población con mayor riesgo de convertirse en criminal. Específicamente, los jóvenes son muy vulnerables a la violencia y criminalidad, ya sea como víctima o autor de hechos delictivos. De hecho, la principal causa de muerte entre los jóvenes son las causas externas, y dentro de ellas las agresiones y homicidios son las más importantes (Santacruz Giralt, 2005, pp.1087-1088). Por ejemplo, con base en los registros del Instituto de Medicina Legal durante 2004, la tasa de homicidios de los jóvenes entre 15 y 24 años fue de 88.5 homicidios por cada 100,000 habitantes

<sup>51</sup> El capital social que es general para toda la sociedad, y no el específico para ciertos grupos, es el que produce el efecto de reducir la violencia y criminalidad.

<sup>52</sup> La información proviene del estudio de Varela (1999).

<sup>53</sup> Esta tasa representa el porcentaje de la población matriculada con la edad correspondiente al nivel educativo al que asiste en relación con la población total con dichas edades.

<sup>54</sup> Los datos que se reportan a continuación provienen del estudio elaborado por Calderón (2006, pp.5-6).

dentro de ese rango de edad, la cual duplica la tasa nacional (43.5), y se convierte en la cohorte con la tasa más alta de homicidios (Calderón, 2006, p.7).

Por lo tanto, El Salvador necesita redoblar esfuerzos para seguir ampliando las oportunidades de acceso a la educación y empleos, y particularmente la de los jóvenes con mayor riesgo de optar por la senda del crimen. Para lograrlo se necesita, entre otras cosas, estimular el crecimiento económico<sup>55</sup>, y vincular la política social con una política integral de seguridad ciudadana. En la medida que se avance en este rumbo, el costo de oportunidad para una persona que decida participar en una actividad criminal aumentaría.

### **(e) Fenómenos transnacionales: las pandillas y el narcotráfico**

Las pandillas ya existían en modalidades violentas en El Salvador antes de la finalización de la guerra. Sin embargo, el creciente flujo de migración entre el país y Estados Unidos conllevó a una importación de los modelos culturales de pandillas desarrollados particularmente en la ciudad de Los Ángeles. Así, se ha ido conformando una red transnacional de violencia y criminalidad vinculada con las pandillas que está afectando especialmente a El Salvador, Honduras, Guatemala (los países del norte de Centroamérica) y crecientemente a los Estados Unidos y México<sup>56</sup>.

En El Salvador, el fenómeno de las pandillas o maras ha evolucionado en forma rápida en los últimos años. Han cambiado las motivaciones principales para entrar y permanecer en las pandillas. Antes el joven ingresaba a la pandilla motivado principalmente por el deseo de vacilar y en busca de solidaridad, amistad y sentido de pertenencia; ahora, las principales motivaciones son los

---

<sup>55</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza (2001, p.53), con base en los resultados de la investigación sobre el crimen en América Latina coordinada por el Banco Mundial, señalan que el crecimiento económico puede ser una vía efectiva para combatir el crimen. Además, estos autores destacan que en relación con la prevención del crimen, “la mayor preocupación de política debería ser puesta en la desigualdad [del ingreso y, más en general, la desigualdad de oportunidades económicas y protección policial] y en el empobrecimiento más que en la pobreza en sí misma” (p.54).

<sup>56</sup> Cruz, J. M., 2005, p.1156.

beneficios asociados de pertenecer a grupos con una organización que le posibilita tener acceso a las drogas, a recursos económicos y al poder (Aguilar y Miranda, 2006, p.41)<sup>57</sup>.

Sin duda, el fenómeno de las pandillas es complejo y varios factores concurren en su aparición y evolución. Así, este fenómeno no se puede explicar solo a partir de la migración. Para comprender la aparición y evolución de las pandillas se deben considerar las historias y decisiones personales de los jóvenes que ingresan a estos grupos, sus relaciones más cercanas, las características de sus comunidades y las condiciones socioeconómicas del país<sup>58</sup>. Además, se debe evaluar las acciones, políticas, programas del gobierno en respuesta a este fenómeno. En términos generales, la respuesta del gobierno salvadoreño se ha caracterizado más por las medidas de control o coerción<sup>59</sup>, que por las estrategias de prevención y rehabilitación<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Según Aguilar y Miranda (2006, pp.57-58), las pandillas se han convertido en importantes actores de la violencia y delincuencia en el país, pero advierten que no son los únicos y que es peligroso etiquetar en forma indiscriminada como delinquentes a todos los pandilleros.

<sup>58</sup> Cruz (2005), aplicando el modelo ecológico de la violencia –descrito en la sección 2.2.1 del presente estudio–, presenta los factores que pueden considerarse como los determinantes más importantes de la aparición y evolución de las pandillas o maras centroamericanas.

<sup>59</sup> Según Aguilar y Miranda (2006), el Plan Mano Dura, implementado entre julio de 2003 y agosto de 2004 por las administraciones Flores y Saca, se “caracterizó por un gran despliegue policial y publicitario, y se procedió a la captura masiva e indiscriminada de jóvenes que pertenecían o tenían aspecto de pandilleros en sectores populosos y marginales” (p. 60); “No obstante los pobres resultados obtenidos por el Plan Mano Dura en términos de incidencia criminal, la cual en vez de reducirse se incrementó de manera significativa, mostró ser efectiva en términos políticos electorales, ya que logró capitalizar un importante apoyo popular...” (p.61). Además, el documento de FUSADES (2005a) señala que: “El gobierno ha intentado enfrentarse a la parte del problema estrictamente vinculado con la delincuencia juvenil mediante un instrumento legal [se refiere a la ley antimaras] que por su carácter excesivamente formal, su falta de visión de la complejidad del fenómeno y su más que posible carácter eminentemente electoral, fracasó por completo” (p.65).

<sup>60</sup> Para Aguilar y Miranda (2006): “El Plan Súper Mano Dura se enmarca en el Plan de Gobierno País Seguro [de la administración Saca] y, a diferencia del Plan Mano Dura, ha incorporado trabajo en las áreas de prevención, rehabilitación y reinserción de pandillas, como resultado de las recomendaciones de diferentes organizaciones que fueron

Cabe destacar que algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) han ofrecido programas de prevención, principalmente primaria y terciaria, para atender el problema de la violencia juvenil. Sin embargo, el trabajo de estas organizaciones no ha sido “lo suficientemente consistente, articulado y sistematizado para lograr impactar y detener o reorientar la transformación de este fenómeno, ya que, a pesar de que disponen de experiencias que pueden considerarse innovadoras, las oportunidades de diálogo entre estas instituciones y el gobierno han sido estrechas y obstaculizadas por la falta de confianza que existe entre ellos” (Aguilar y Miranda, 2006, p.134). Así que parece necesario impulsar una estrategia nacional para coordinar y potenciar los esfuerzos de las instituciones gubernamentales, ONG y otras instituciones de la sociedad civil encaminadas a la prevención de la violencia juvenil, particularmente de la secundaria<sup>61</sup>.

Por su parte, la expansión del narcotráfico, que ha ocurrido simultáneamente a los procesos de transición a la democracia en América Latina y el Caribe, han afectado a la región centroamericana como países transportadores de drogas y haciendo más accesible las drogas ilícitas a sus poblaciones<sup>62</sup>. Más aún, el creciente vínculo entre las pandillas y el crimen organizado, vinculado con el tráfico internacional de drogas ilícitas, es una cuestión de creciente preocupación por los mayores niveles de violencia y criminalidad que se producen. Sin duda, el combate efectivo a los problemas de las pandillas y el narcotráfico requiere de una mayor

---

convocadas a las mesas de diálogo y concertación, instaladas por el Ministerio de Gobernación, para analizar y dar respuesta a la violencia juvenil” (p.63). “A manera de balance, debe destacarse como un logro importante que, en el ámbito gubernamental, se haya reconocido de manera expresa la necesidad de integrar en las políticas públicas de atención a la violencia y delincuencia el componente de prevención y reinserción social para el abordaje de complejos fenómenos, como el de las pandillas juveniles” (p.68). Sin embargo, estas autoras advierten que la atención integral de la juventud debe adquirir carácter de política de Estado y que los esfuerzos gubernamentales de reinserción y rehabilitación social tienen una escasa cobertura que no corresponden a la magnitud del problema.

<sup>61</sup> En la sección 2.2.1, el apartado de tipos de intervenciones explica en qué consisten la prevención primaria, secundaria y terciaria.

<sup>62</sup> Para mayor detalle consultar: Gamarra (2004).

cooperación entre los países centroamericanos y los Estados Unidos.

#### (f) Amplia disponibilidad de armas

En este estudio se ha enfatizado que los fenómenos de la violencia y la criminalidad son complejos. Así, múltiples factores inciden sobre estos fenómenos, y uno de ellos son las armas de fuego. Estas armas *per se* no producen la violencia y criminalidad, pero su amplia disponibilidad contribuye a multiplicarlas y agravarlas. Desde la perspectiva del modelo ecológico (“epidemiológico”) de la violencia, las armas de fuego son un factor de riesgo que debe ser debidamente controlado<sup>63</sup>.

En El Salvador existe una amplia disponibilidad de armas de fuego. Según el PNUD (2005b, p.35), en el país circulan más de 450 mil armas, muchas de ellas ilegalmente<sup>64</sup>. Y resulta preocupante que la mayoría de

---

<sup>63</sup> Desde la perspectiva de la economía del crimen se puede argumentar que la dirección de la relación entre armas de fuego y crimen es teóricamente ambigua. Por una parte, si las armas de fuego aumentan la probabilidad que los conflictos interpersonales puedan terminar en una muerte, entonces un aumento en la posesión de armas podría conllevar a un incremento en el número de homicidios (Duggan, 2001, p.1087). Por otra parte, si las armas de fuego sirven para disuadir a los criminales de atacar a víctimas potenciales que probablemente se encuentren armados, entonces la posesión de armas podría conllevar a una reducción de la actividad criminal (p.1087). En Estados Unidos se han realizado estudios empíricos que han retomado una de las dos posibilidades mencionadas anteriormente para ponerlas a prueba. Los resultados de estos estudios son variados: algunos sugieren que las armas de fuego conllevan a aumentar la actividad criminal, otros muestran lo opuesto. El estudio de Duggan (2001), usando una de las mejores bases de datos disponibles sobre tenencia (“gun ownership”) de armas en los estados y condados de Estados Unidos, muestra que los cambios en la tenencia de armas de fuego está relacionada positivamente con los cambios en las tasas de homicidios (más armas de fuego, más homicidios).

<sup>64</sup> Rodrigo Ávila, Director de la Policía Nacional Civil (PNC), expresó recientemente que las armas de fuego son un factor de riesgo y destacó que los mayores problemas no se centran en la venta legal sino en las armas ilegales que ingresan de contrabando; además, señaló que las personas que la policía prende con un arma de fuego ilegal no son condenadas como lo indica la ley (Ponencia ofrecida en el Foro regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada el 10 y 11 de agosto de 2006 en San Salvador, organizado por el PNUD con la colaboración de la OMS-OPS).

homicidios en el país se cometen con armas de fuego. En 2005, según las estadísticas del Instituto de Medicina Legal (IML), el 78.5% de los 3,812 homicidios involucraron armas de fuego. Estas cifras son alarmantes.

Según la última encuesta de victimización y percepción de seguridad, realizada en 2004, casi seis de cada diez salvadoreños opinaron que debería prohibirse la portación de armas en el país (Cruz y Santacruz Giralt, 2005, p.163). Actualmente es probable que más salvadoreños no estén de acuerdo con la portación de armas, especialmente en espacios públicos<sup>65</sup>.

## 5. Reseñas de algunas experiencias

En esta sección se presentan algunas lecciones aprendidas de tres experiencias: el caso de cómo Bogotá logró mejorar su seguridad; el programa “Ceasefire” que es una iniciativa en la ciudad de Chicago para prevenir la violencia; y, el proyecto “Municipios libres de armas” en El Salvador. Estas experiencias permiten identificar elementos clave para una política pública de combate al crimen. Sin embargo, es importante señalar que las políticas y medidas concretas para reducir la violencia y la delincuencia deben adecuarse al entorno específico donde se aplicará.

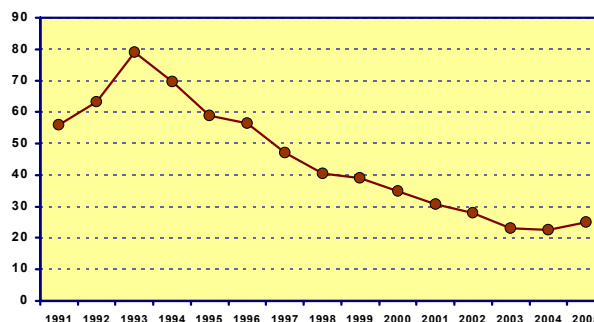
### 5.1 El caso de Bogotá, Colombia<sup>66</sup>

La violencia homicida se ha reducido significativamente en Bogotá durante los últimos años (gráfica 8). La tasa

<sup>65</sup> En 2006, la nueva encuesta de victimización y percepción de inseguridad que está realizando FUSADES con la cooperación del PNUD permitirá conocer la opinión de los salvadoreños sobre este punto en particular.

<sup>66</sup> Agradezco al PNUD de El Salvador y Colombia, particularmente a Marcela Smutt, Héctor Riveros, Norma Peña y Luis Eduardo Quintero, por la coordinación de la visita a Bogotá, durante la primera semana de mayo de 2006, para conocer su experiencia en materia de seguridad ciudadana.

**Gráfica 8**  
**Bogotá: tasa de homicidios, 1991-2005**  
**Número de homicidios por cada 100,000 habitantes**



Tomado de: Acero, H. (2002). “Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002. *Biomédica* 22:362 (datos 1991-2001); Martin, G. y Ceballos, M. (2004). Bogotá: Anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995-2003, p. 106 (datos 2002-2003); PNUD en Bogotá-Colombia (datos 2004-2005). Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal.

de homicidios alcanzó su punto máximo en 1993 y disminuyó considerablemente en el periodo 1994-2003<sup>67</sup>. Según Martin y Ceballos (2004, p.108), esta reducción de la violencia homicida, y de otros delitos, es el resultado de reformas institucionales nacionales y de la decisión política de los alcaldes Mockus y Peñalosa para liderar una nueva visión de la seguridad ciudadana, como producto de políticas públicas integrales.

En Colombia, la tasa de homicidios creció significativamente en la década de los ochenta, en el marco de una mayor presencia del crimen organizado<sup>68</sup>, instituciones de seguridad y judiciales débiles y altos niveles de impunidad (Martin y Ceballos, 2004, p.99). Dada esta debilidad institucional, la modernización de la seguridad pública y la administración de justicia han

<sup>67</sup> Según Martin y Ceballos (2004, p.110), la tasa de homicidios de Bogotá disminuyó más rápidamente que la tasa nacional y que las tasas de Cali y Medellín durante el periodo 1994-2003. También, estos autores señalan que la tasa de homicidios de Bogotá creció paralelamente a la tasa de Colombia desde inicios de la década de los ochenta, aunque la tasa nacional alcanzó su punto máximo en 1991.

<sup>68</sup> Encabezados por carteles de la droga, la guerrilla y grupos de autodefensa armada.

sido una prioridad para las diferentes administraciones nacionales<sup>69</sup>.

Una reforma institucional de gran importancia fue la nueva Constitución Política de 1991. En particular, esta Constitución contribuyó a la modernización de la administración de justicia y fortaleció la descentralización al otorgarle nuevas responsabilidades a los municipios y departamentos, inclusive en temas de seguridad y prevención de la criminalidad<sup>70</sup>. Estas nuevas atribuciones fueron, poco a poco, asumidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, particularmente en las administraciones de Mockus y Peñalosa. Así, las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá, con un enfoque local e integral, han contribuido a la reducción de la criminalidad (Martin y Ceballos, 2004, p.109; pp.124-125).

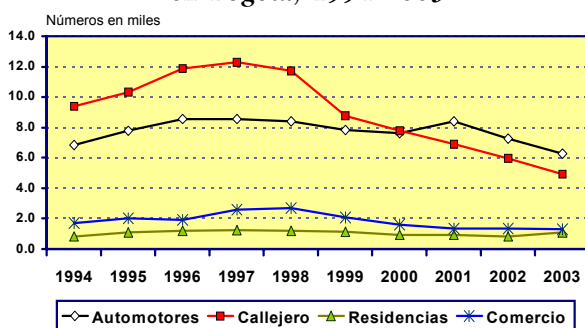
Cabe destacar que la reducción de la criminalidad no se limitó a los homicidios. También la reducción de hurtos, de diversos tipos, ha sido significativa (gráfica 9)<sup>71</sup>. Esto

es sumamente importante porque el hurto suele ser un delito con mayor incidencia en la población, y podría impactar en igual o en mayor medida sobre la percepción de seguridad de la gente que la disminución en las tasas de homicidios.

## Elementos clave en la experiencia de Bogotá

Los logros en Bogotá de la reducción de la criminalidad, durante los últimos años, son importantes. Dado que varias ciudades en América Latina enfrentan el grave problema de una alta criminalidad, resulta importante identificar algunos de los elementos clave en las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá<sup>72</sup>. Sin pretender ser exhaustivo, a continuación se destacan algunos elementos que son considerados relevantes para comprender la experiencia de la capital de Colombia en esta materia<sup>73</sup> (diagrama 6).

**Gráfica 9**  
**Número de diversos tipos de hurto declarados en Bogotá, 1994-2003**



Fuente: CIC Policía Metropolitana de Bogotá  
Tomado de: Martin, G. y Ceballos, M. (2004). Bogotá: Anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995-2003, p. 111.

<sup>69</sup> Para más información consultar: Martin y Ceballos (2004, pp.103-107). Estos autores consideran que Virgilio Barco (1986-1990) sentó las bases de una política de seguridad nacional con la modernización de la administración de justicia y la fuerza pública (p.105).

<sup>70</sup> Sin embargo, la policía se mantuvo como una institución nacional, dependiendo del Ministerio de Defensa (Martin y Ceballos, 2004, p.105).

<sup>71</sup> Incluso las muertes por accidentes de tránsito disminuyeron significativamente y rápidamente: se pasó de una tasa de 24 muertes por cada 100,000 habitantes en 1995 a una tasa de 11 en 2001 (Acero, 2002, p.363).

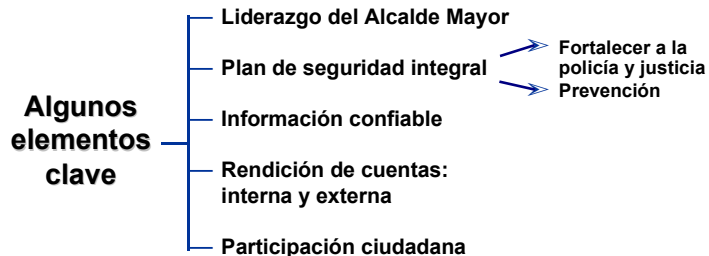
## Liderazgo

Bogotá se erigió en Distrito Capital a partir de la Constitución colombiana adoptada en 1991. Esta Constitución significó nuevas reglas que reconocieron la autonomía de las entidades territoriales y profundizaron la descentralización (PNUD, 2004, p.26-29). Aunque la responsabilidad por la seguridad ciudadana es compartida con varias autoridades nacionales, el Alcalde Mayor de Bogotá fue asumiendo el liderazgo, con base en la Constitución de 1991, en la conducción de la política pública de seguridad en la ciudad (Acero, 2006).

<sup>72</sup> Cabe destacar que toda política y medida de seguridad ciudadana debería de adecuarse a la naturaleza del problema de la criminalidad y al entorno de cada localidad. Sin embargo, el caso de Bogotá resulta útil para identificar áreas clave para el diseño de una política integral de seguridad ciudadana.

<sup>73</sup> La identificación de estos elementos se realizó a partir de lo aprendido por el autor de este estudio, en una visita a la ciudad de Bogotá para conocer su experiencia en políticas de seguridad ciudadana, la visita fue coordinada por el PNUD en mayo de 2006. Además, la consulta bibliográfica, por ejemplo de autores como Hugo Acero, Gerard Martin, Miguel Ceballos y documentos del PNUD, han sido muy útiles para comprender la experiencia de esta ciudad.

## Diagrama 6 ¿Cómo Bogotá logró mejorar su seguridad?



Los alcaldes Mockus y Peñalosa lideraron un nuevo estilo de gestión de los asuntos públicos en Bogotá: definir prioridades, analizar opciones, implementar políticas y evaluar sus resultados, con base en la mejor información posible y en forma transparente (rendición de cuentas). Según Martín y Ceballos (2004, p.146), el énfasis de la gestión de Mockus fue la “reconstrucción de ciudadanía” y el de Peñalosa la “reconstrucción de ciudad”. En conjunto estas administraciones impulsaron un cambio en el modelo de ciudad, basado en el respeto por la dignidad humana, la inclusión social y el interés general<sup>74</sup> (PNUD, 2004, p.15; Martín y Ceballos, 2004, pp.137-170).

### Plan de seguridad ciudadana integral

A partir de 1995, la Alcaldía Mayor de Bogotá lideró un plan de seguridad ciudadana que, sin descuidar el fortalecimiento de la Policía Nacional y de la justicia, se orientó a prevenir los hechos de violencia y

<sup>74</sup> Las siguientes citas ilustran la visión de ciudad que estos alcaldes impulsaron (Martín y Ceballos, 2004, p.140): Mockus: “El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley”; Peñalosa: “La ciudad cambió porque se adoptó un nuevo modelo, verdaderamente centrado en el interés general que prevalece sobre el particular y comenzó a demostrar respeto por la dignidad humana. Sin populismo, con esfuerzo, de manera sistemática, en Bogotá se ha construido una sociedad más igualitaria”.

delincuencia<sup>75</sup> (Acero, 2006). El fortalecimiento de la cultura ciudadana, la reducción de factores de riesgo, la recuperación de espacios públicos y la atención a la población más vulnerables fueron algunos de los elementos más importantes en la parte preventiva de este plan.

La *Policía Metropolitana*<sup>76</sup> fue fortalecida en los ámbitos financiero, técnico, organizacional y de recursos humanos con el objetivo de mejorar su eficacia en el combate de la violencia y la delincuencia. Así, las administraciones distritales de Bogotá aumentaron sustancialmente el presupuesto de la Policía Metropolitana<sup>77</sup>; modernizaron el Centro Automático de

<sup>75</sup> Aunque el manejo de la política de seguridad ciudadana fue realizada directamente por las administraciones de Mockus y Peñalosa, se contó con la participación de la Policía Nacional y otras instituciones distritales (Acero, 2006).

<sup>76</sup> Según Acero (2002, p.366), Colombia tiene una sola Policía Nacional, que depende del Ministro de Defensa. Así, la Policía Metropolitana es una unidad de la institución nacional; sin embargo, la Constitución de 1991 establece que los alcaldes municipales, el Alcalde Mayor en el caso de Bogotá, son las autoridades de la policía en su jurisdicción. Por lo tanto, resulta clave la formación del alcalde y su equipo en esta área y la del personal de la policía para lograr un entendimiento claro para el cumplimiento de las órdenes (Martín y Ceballos, 2004, p.359). El caso de los alcaldes Mockus y Peñalosa fueron una excepción en Colombia con respecto a la responsabilidad que asumieron de fortalecer institucionalmente a la policía en su ciudad. Actualmente, existe un esfuerzo deliberado de capacitar y asesorar técnicamente a los alcaldes y comandantes en esta materia en todo el país por medio del Programa Departamentos y Municipios Seguros.

<sup>77</sup> Según Acero (2002) se pasó de \$12,157 millones de pesos invertidos en la Administración de Jaime Castro (1994-1995) a \$49,533 millones en la primera administración de Mockus (1995-1997) y \$116,107 millones en la administración de Peñalosa.

Despacho, lo cual permitió reducir significativamente los tiempos de respuesta; modernizaron y ampliaron el parque automotor<sup>78</sup>; se construyeron y/o mejoraron la mayoría de estaciones de policía; se reubicaron los Centros de Atención Inmediata, con base en el resultado del análisis de información detallada de la actividad delincuencial por sectores; y se brindó amplia capacitación al personal de la policía (Acero, 2002, pp.366-367). Además, con el objetivo de vincular efectivamente a la población en la reducción de la violencia y la delincuencia y estrechar su relación con la policía, se crearon escuelas de seguridad ciudadana y la Policía Comunitaria<sup>79</sup>, que es una policía cercana a la gente del barrio o sector asignado.

La *justicia punitiva* también fue fortalecida, lo cual se ilustra con dos ejemplos. La Unidad Permanente de Justicia (UPJ) fue creada durante la administración Peñalosa, con la participación de la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y una Inspección de la Policía. Según Acero (2002, p.369), esta Unidad ha permitido que la Fiscalía y Medicina Legal definan la situación de las personas detenidas por delitos y contravenciones en menos de dos días.

Cabe destacar que Bogotá no contaba con un lugar idóneo para albergar a la población contraventora y a los ciudadanos aprehendidos en flagrancia por cortos periodos, el lugar asignado para ellos era un espacio en las estaciones de policía –conocido popularmente como el “calabozo”- (Martin y Ceballos, 2004, p.609). Así, la UPJ buscó dar un manejo adecuado a este problema, para lo cual se creó un centro de retención transitoria para contraventores y se agilizó la aplicación de la justicia por medio de la cooperación interinstitucional. De esta

<sup>78</sup> La policía pasó de tener 286 carros y 172 motos en 1995 a 474 vehículos y 683 motos en 2002 (Acero, 2002, p.366).

<sup>79</sup> Martin y Ceballos (2004, p.374) citan un informe del Instituto de Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Javeriana, sobre la percepción que la comunidad tiene con respecto a la Policía Comunitaria: “El 96.4% de los encuestados (en una encuesta acerca de la Policía comunitaria en Bogotá) manifestó que la Policía Comunitaria es una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana, entre otros aspectos porque desarrolla procesos de conscientización en la comunidad, genera compromiso, diálogo y confianza y trabaja en la prevención y reducción de delito”.

forma, la UPJ ha pretendido disminuir la impunidad en la ciudad al sancionar la violación de normas de convivencia, agilizando la justicia y restaurando la confianza de los ciudadanos a sus autoridades (p.610).

Otro ejemplo es la ampliación y modernización física de la Cárcel Distrital, a donde son referidos a reclusión a los sindicados por delitos de bagatela (predomina el hurto calificado), que pasó de 450 a 1,028<sup>80</sup> cupos. Esta cárcel cuenta con un sistema de vigilancia y seguridad que garantiza un control óptimo de las instalaciones. La función social principal de esta cárcel es interrumpir el círculo de la trasgresión de normas (Martin y Ceballos, 2004, p.626). Así, la intervención integral que se realiza sobre los internos está orientada a la promoción de una cultura de respeto a las normas<sup>81</sup>. En definitiva, la transformación física y de gestión interna de esta cárcel, realizada por las administraciones de Mockus y Peñalosa, la ha convertido en un modelo para otras ciudades en Colombia.

La promoción de la *cultura ciudadana* fue el sello distintivo del plan de desarrollo “Formar Ciudad”, durante la primera administración de Mockus (1995-1997). Este alcalde partió de la hipótesis que existe un divorcio entre ley, moral y cultura, definida como la falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y sus regulaciones jurídica y moral (ver el apartado 2.1.3). Así, el plan contempló una serie de medidas encaminadas a cambiar algunos hábitos y costumbres para armonizarlos con el cumplimiento de la ley. Un ejemplo de las acciones y mensajes de cultura ciudadana fue una campaña con la participación de mimos en la calle para la promoción de comportamientos respetuosos y seguros en el espacio público<sup>82</sup>. Los mimos se presentaban en los parques, puentes peatonales, cruces de calles y otros lugares de la ciudad para caricaturizar comportamientos indeseables de los ciudadanos: arrojar basura en las calles, no respetar los cruces peatonales y los semáforos, etc.

<sup>80</sup> Dato tomado de Martin y Ceballos, 2004, p.618.

<sup>81</sup> Para más información sobre el modelo pedagógico y actividades para los reclusos se recomienda consultar a Martin y Ceballos, 2004, pp.621-628.

<sup>82</sup> Para más detalle sobre la promoción de una cultura ciudadana en Bogotá se puede consultar a Martin y Ceballos, 2004, capítulo 11.

Martin y Ceballos (2004, p.152) citan a Mockus: “hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales fueron, en síntesis, el eje de la acción de la Alcaldía de Bogotá en el periodo de 1995-1997. A menudo se logró restar legitimidad cultural o moral a acciones contrarias a la ley, así como comunicar (o reconstruir en un ambiente de comunicación) las razones de ser y los aspectos favorables de la regulación legal”. En la segunda administración de Mockus, 2001-2003, el eje de la cultura ciudadana se centró en aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, y en definitiva el énfasis fue en el cumplimiento de la ley (Martin y Ceballos, 2004, pp.154-157).

Otras acciones en el marco de la cultura ciudadana encaminadas a controlar factores de riesgo de la violencia y la criminalidad fueron: la “hora zanahoria” y el plan de desarme. La medida de la “hora zanahoria” consistió en fijar la 1:00 a.m. como hora límite de expendio de licor en los establecimientos autorizados, y no hasta las 5:00 a.m. El mensaje de esta medida era que los límites de lo permitido pueden modificarse cuando existe una justificación, por ejemplo alto nivel de delitos y accidentes de tránsito vinculados con el consumo excesivo de alcohol<sup>83</sup>.

Los programas de desarme, incluyendo las acciones de entrega voluntaria de armas, envían los mensajes de renuncia unilateral al uso de la fuerza, confianza en las autoridades encargadas de la seguridad y entre desconocidos (Martin y Ceballos, 2004, p.152). Hubo medidas de restricción al porte de armas durante los fines de semana, campañas de cambiar armas por bonos de regalos de Navidad, campañas educativas a través de los medios de comunicación sobre el riesgo de portar armas de fuego, entre otras iniciativas. En la época de estos programas de desarme, la mayoría de homicidios se cometían con armas de fuego y estas medidas contribuyeron a la reducción de homicidios y lesiones comunes<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Según Acero (2002, p.370), un estudio de la Universidad de los Andes atribuyó a la “hora zanahoria”, medida introducida en diciembre de 1995, una reducción en el homicidio común del 8%.

<sup>84</sup> Acero (2002, p.370) cita un estudio de la Universidad de los Andes que le atribuyó a los programas de desarme una reducción en los homicidios comunes del 14% en los últimos

La *recuperación del espacio público* fue un objetivo primordial en la administración del alcalde Peñalosa (1998-2000). Para Peñalosa existe una íntima relación entre la seguridad ciudadana y el espacio público, la cual se ilustra en la siguiente cita (Martin y Ceballos, 2004, p.159-160):

“Teniendo en cuenta el creciente problema de criminalidad en las ciudades en desarrollo, es de interés señalar la correlación existente entre el espacio público y la seguridad. En espacios públicos ordenados y amables, la criminalidad se reduce sensiblemente. Hay varias explicaciones para esto. El ex alcalde de Nueva York, Rudy Giuliani, se refería con frecuencia a la teoría de unos académicos de Harvard denominada “la teoría de la ventana rota”. Según ella, si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperían otras; luego comenzarán a arrojar basura; en seguida personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarían allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad. En ambientes desordenados, los buenos se sienten minoría y no actúan solidariamente. Por el contrario, un lugar bien tenido da la impresión de una comunidad alerta, en la que los buenos ciudadanos actúan de manera solidaria. Y como la comunidad se conoce y se integra en los parques, campos deportivos y espacios públicos, por eso mismo esta comunidad es más segura”. Peñalosa Londoño, *La ciudad y la igualdad*.

Según Acero (2002, p.370), entre 2001 y 2002 se recuperaron 553,372 metros cuadrados de espacio público. La segunda administración de Mockus, 2001-2003, se comprometió a consolidar las intervenciones a gran escala en el espacio público realizada por la administración de Peñalosa. Otra virtud de invertir en el espacio público es la importancia que éste tiene para el uso del tiempo libre, especialmente de los ciudadanos con menores ingresos. Los parques y centros deportivos ordenados y seguros podrían ser una alternativa para los jóvenes en lugar de vagar en las calles con el riesgo de involucrarse en actividades ilícitas.

---

tres años. Martin y Ceballos (2004, pp.537-539) sostienen que puede afirmarse que hay una relación directa entre la prohibición de armas y la disminución de homicidios en Bogotá y citan algunas cifras que muestran dicha relación.

## Información confiable

Una política de prevención y reducción de la criminalidad efectiva requiere de un buen sistema de monitoreo y evaluación sobre los principales delitos. En el caso de Bogotá, la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) y el uso estratégico del banco de datos generados por este sistema ha sido un factor fundamental en el logro de la reducción de la criminalidad (Martin y Ceballos, 2004, p.220). La creación de este sistema es coherente con una gestión que busca evaluar sus políticas públicas con base en metas y resultados claramente identificados.

Entre los objetivos específicos del SUIVD destacan los siguientes (Martin y Ceballos, 2004, p.225): consolidar la información sobre los principales delitos que producen diferentes entidades nacionales y distritales; mejorar la comprensión de la delincuencia en la ciudad por medio de la investigación permanente; orientar la formulación de políticas públicas, la focalización de intervenciones, monitoreo y evaluación de las acciones de seguridad ciudadana; y, divulgar información confiable en esta materia a través de los medios de comunicación.

Así, el SUIVD ha permitido contar con procesos de recolección de información rigurosos y unificados, información gráfica y georreferenciada, análisis profesional de los datos y propuestas de políticas públicas, que son evaluadas, y varias de ellas han resultado efectivas para reducir la criminalidad. Además, los técnicos que trabajan en este sistema están avanzando al análisis cualitativo de la información. El SUIVD se ha convertido en un modelo en América Latina de cómo producir información confiable sobre la violencia y criminalidad, a través de registros transparentes y depurados, y de cómo analizarla para proponer políticas públicas efectivas de prevención y control de la criminalidad<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Para más detalles sobre el SUIVD se recomienda consultar: Martin y Ceballos, 2004, capítulo 6.

## Rendición de cuentas

El SUIVD permitió construir una línea de base, monitorear los indicadores de criminalidad, generar mapas y gráficas georreferenciadas, analizar y evaluar la situación delincuencia. Así, este sistema ha facilitado el establecimiento de metas precisas de reducción de la violencia y la criminalidad. Por ejemplo, los puestos locales de la policía se evalúan periódicamente a partir del cumplimiento de metas de reducción de diferentes tipos de delito, basado en la información del SUIVD. Este es un claro ejemplo de rendición de cuentas interna de una institución, con base en metas y resultados que se pueden medir y evaluar. Más aún, los progresos y obstáculos en el cumplimiento de las metas eran discutidos en diferentes instancias: Consejos de Seguridad Local, reuniones que involucraban a comandantes de la policía con funcionarios distritales, y “Consejos de Seguridad Ampliada”, participaban todas las instancias de la Administración Distrital, representantes empresariales y de fuerzas sociales, alcaldes y comandantes de policía (Martin y Ceballos, p.255).

El proyecto “Bogotá cómo vamos” fue creado en 1998 fruto de la alianza entre la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y el Instituto FES de Liderazgo. Entre los principales propósitos del proyecto destacan los siguientes (Martin y Ceballos, pp. 688-689): medir el impacto de la gestión del Gobierno Distrital en la calidad de vida; promover una administración transparente y eficiente; promover un ciudadano informado sobre la gestión pública de los asuntos de la ciudad. El proyecto logró el compromiso del Alcalde Mayor de Bogotá de presentar información periódica e involucró a centros de investigación y expertos para analizar la información. Los resultados finales de la evaluación se dan a conocer a través de los medios de comunicación.

El proyecto “Bogotá cómo vamos” incluye varias áreas de evaluación: seguridad ciudadana, responsabilidad ciudadana, medio ambiente, vivienda y servicios, urbanismo, educación, salud, movilidad vial, gestión pública, desarrollo económico y niñez. En este estudio interesa resaltar el área de seguridad ciudadana, que analiza la dinámica de la criminalidad en la ciudad a

partir de las tasas de homicidios, victimización y de no denuncia (estos dos últimos indicadores provienen de la información recolectada por medio de encuestas de victimización y percepción de seguridad). Este proyecto se ha convertido en un ejemplo de “auditoría social” y de mejores prácticas para el mejoramiento de calidad de vida<sup>86</sup>. Tres características sobresalientes de este proyecto han sido la autonomía frente al gobierno, el nivel técnico de los actores involucrados y la socialización de la información (Martin y Ceballos, 2004, pp.694-695).

## Participación ciudadana

En la sección de la economía del crimen se destacó la importancia de la interacción entre los criminales y las víctimas. Bajo esta perspectiva, una *participación ciudadana* efectiva resulta ser la mejor vía para combatir la delincuencia y reducir el miedo (Roemer, 2001, p.152). En Bogotá, la Administración Distrital y la Policía capacitaron a líderes de comunidades sobre los temas de seguridad ciudadana y convivencia pacífica y organizaron a las comunidades en los barrios (Acero, 2006). Un ejemplo de capacitación han sido las “escuelas de seguridad ciudadana, creadas desde 1996, donde las personas aprenden sobre las oportunidades de participación y organización comunitaria para el trabajo de prevención de la violencia y criminalidad (Martin y Ceballos, 2004, p.379). La Policía reconoce a las personas que han llevado estos cursos como promotores de seguridad ciudadana.

Cabe destacar que la Constitución de 1991 contempla la creación, en el municipio, de varias formas de participación ciudadana en el área de seguridad, convivencia y paz<sup>87</sup>. Así, el Distrito ha ido utilizando estas

---

<sup>86</sup> Martin y Ceballos, 2004 (p.695) mencionan que “Bogotá cómo vamos” ganó el Premio Internacional del PNUD Hábitat-Municipalidad de Dubai (2000 y 2001).

<sup>87</sup> Martin y Ceballos (2004, p.207) citan algunos ejemplos: Frentes de Seguridad Local que son organizaciones comunitarias, lideradas por la policía, para promover la seguridad ciudadana por medio de la integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, edificios, etc. buscando prevenir o contrarrestar los problemas de inseguridad; Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana que es una

instancias de participación ciudadana previstas en el marco legal<sup>88</sup>.

## 5.2 El programa “Ceasefire” en la ciudad de Chicago, Illinois

El proyecto de prevención de la violencia en la ciudad de Chicago fue creado en 1995<sup>89</sup>. Esta es una iniciativa, basada en un enfoque de salud pública, que busca promover particularmente la participación de las comunidades y la ciudad en general, en la prevención de la violencia. El programa “Ceasefire” es uno de los componentes de este proyecto.

El programa es una respuesta al problema de los homicidios cometidos con armas de fuego en esta ciudad. Los homicidios representan la principal causa de muerte para los residentes con edades entre 1 y 34 años en Chicago, y el 80% de ellos son cometidos con armas de fuego<sup>90</sup>. El enfoque del programa enfatiza que para reducir efectivamente la violencia es necesario focalizar los esfuerzos en los jóvenes en alto riesgo de entrar en la senda del crimen o de ser víctima de la violencia. Para ello, “Ceasefire” busca entrar en contacto con estos jóvenes por medio de su personal, especialmente capacitado para esta labor, líderes religiosos y otras organizaciones de la comunidad (ver recuadro 8).

El promotor de esta excelente iniciativa ha sido el Dr. Gary Slutkin. Él cuenta con una carrera exitosa como especialista en frenar epidemias<sup>91</sup>. A inicios de los ochenta enfrentó la epidemia de tuberculosis en San

---

instancia para proponer políticas y medidas para garantizar una buena relación policía-comunidad, y puede encargarse de recibir quejas y reclamos de los ciudadanos sobre el comportamiento de la policía.

<sup>88</sup> Para más detalles ver: Martin y Ceballos, 2004, cap. 8.

<sup>89</sup> En la Escuela de Salud Pública en la Universidad de Illinois en Chicago es donde se encuentra este proyecto.

<sup>90</sup> Esta información está reportada en el folleto oficial del programa.

<sup>91</sup> La información que se brinda en este párrafo proviene de un perfil del Dr. Slutkin publicado en: The University of Chicago Magazine, October 2003, volume 96, Issue 1, en la sección “About Alumni”.

### Recuadro 8

#### El programa “Ceasefire”: los cinco componentes fundamentales de la estrategia <sup>92</sup>

**Alcance.** . . El programa trabaja directamente con los jóvenes en alto riesgo para facilitarles los servicios necesarios y el acceso a oportunidades, por ejemplo de educación y empleo. Para ello el programa recluta trabajadores de las colonias o barrios en donde se encuentran estos jóvenes y les ayudan a resolver sus conflictos por medios no violentos.

**Movilización de la comunidad.** . . Alianzas ciudadanas en las comunidades facilitan una pronta respuesta a cada asesinato con arma de fuego para comunicar que este hecho es inaceptable. Con base en los recursos y organizaciones disponibles en la comunidad, el programa establece relaciones de cooperación con los residentes, escuelas, negocios y otras organizaciones sociales.

**Campaña de educación pública.** . . El programa usa diferentes medios de comunicación masiva, incluyendo pancartas, calcomanía para carros, etc., con la finalidad de dar a conocer a “Ceasefire”, incidir en el cambio de conductas sociales y promover la no violencia.

**Asociación con líderes religiosos.** . . Estos líderes contribuyen con las relaciones que tienen en la comunidad para distribuir materiales educativos, pedirles una actitud pro activa para responder ante un asesinato y comunicar que esto no es aceptable (rescatar el valor del respeto a la vida, que es sagrada).

**Colaboración con las autoridades de seguridad pública y de justicia penal.** . . El programa anima a los policías y fiscales para que concentren sus esfuerzos en estos casos de violencia y que se unan a comunicar los mensajes de “Ceasefire”.

Francisco, California. Fue en esta tarea que el capacitó a personas que pertenecían a las comunidades de vietnamitas, centroamericanos y otras, para encontrar a las personas contagiadas y poderles brindar el cuidado que requiere un enfermo de tuberculosis. Así fue que desarrollo su enfoque de alcance a la población con mayor riesgo, “outreach”, que ha sido clave en su trabajo. En 1987, el Dr. Slutkin inició su trabajo con la Organización Mundial de la Salud para enfrentar la epidemia de SIDA en Uganda y otros países vecinos. En esta nueva experiencia desarrolló una metodología para identificar las cadenas de transmisión del SIDA y un programa de educación pública encaminado a cambiar normas de conducta. Así, Uganda comenzó a revertir la tendencia de aumento de la epidemia.

En 1995 el Dr. Slutkin regresó a Estados Unidos como profesor a la Universidad de Illinois en Chicago, que en 2001 tuvo más homicidios que cualquier otra ciudad en

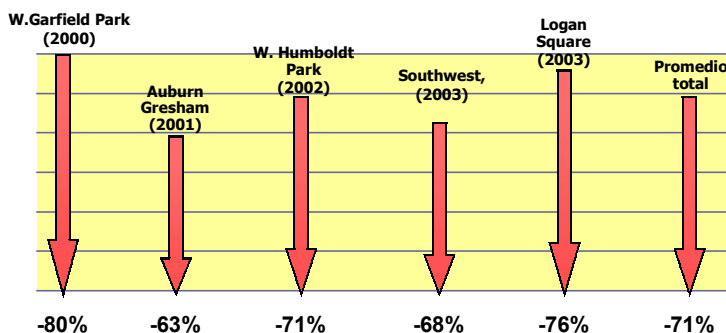
ese país<sup>93</sup>. Él concibió claramente el problema de la violencia como una epidemia, en la cual existen factores de riesgo y cadenas de transmisión. Bajo la perspectiva de la violencia como epidemia, el énfasis se encuentra en la prevención y en tratar de modificar la conducta violenta aprendida, especialmente en grupos, por medio de intervenciones encaminadas a modificar las normas, el riesgo y las alternativas.

En 2000, el programa “Ceasefire” inició su trabajo en el barrio de West Side’s Garfield Park. El programa reunió a ex pandilleros y drogadictos para poder entrar en contacto con los jóvenes en alto riesgo de convertirse en criminales; se ganó la confianza de la comunidad al ayudar a sus residentes con problemas de empleo, educación y dinero; y distribuyó afiches con el lema: “Stop.Killing.People.” Con el paso del tiempo se incorporaron otras zonas de Chicago, obteniendo excelentes resultados en la reducción de la violencia (ver gráfica 10).

<sup>92</sup> Tomado del folleto oficial del programa.

<sup>93</sup> Op. cit. Perfil del Dr. Slutkin.

**Gráfica 10**  
**Resultados del programa “Ceasefire”**  
 Reducción en hechos con disparos de armas de fuego en las zonas donde opera el programa “Ceasefire”, desde el año de inicio hasta 2004



Fuente: The Chicago Project for Violence Prevention 10th Anniversary Report, abril 2005.

### 5.3 El proyecto “Municipios libres de armas”: los casos de San Martín e Ilopango

Desde 2005, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)<sup>94</sup> con el apoyo del Programa Sociedad Sin Violencia del PNUD, y en colaboración con las Alcaldías Municipales de San Martín e Ilopango, la PNC, los Ministerios de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores, está implementando el proyecto: “Municipios Libres de Armas”. Esta es una prueba piloto de prohibición de portación de armas en los dos municipios, ya mencionados, con la finalidad de

contribuir a reducir la violencia armada, y cuyo impacto pueda ser evaluado.

Los municipios de San Martín e Ilopango se caracterizan por los altos niveles de victimización por arma de fuego. Así, estos municipios presentan tasas de homicidios superiores que el promedio nacional, y la gran mayoría de homicidios se cometen con armas de fuego. Se ha estimado que en estos dos municipios circulan aproximadamente 10,000 armas de fuego, y el 60% de ellas son ilegales<sup>95</sup>. La disposición de líderes locales para involucrarse en el programa, la elevada presencia de pandillas y la posibilidad de trabajar con otras organizaciones locales fueron elementos que contribuyeron a la selección de estos municipios.

Los principales componentes del programa son los siguientes: (1) prohibición municipal de la portación de armas en todos los espacios públicos; (2) una mayor fiscalización policial referente a la portación de armas de fuego; (3) campaña de opinión pública en los medios de comunicación para informar y sensibilizar a la población; (4) recolección de armas de fuego

<sup>94</sup> Desde hace unos años, el CNSP ha ejecutado programas de prevención social de la violencia, especialmente prevención primaria, buscando crear modelos para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana. Un ejemplo de una experiencia exitosa impulsada por el CNSP es la Colonia 22 de Abril en el municipio de Soyapango (ver detalles de este proyecto en: <http://www.ocavi.com/files/83.pdf>). En el área de rehabilitación y reinserción de jóvenes en conflicto con la ley, el CNSP ha implementado la Granja Escuela de Rehabilitación (ver detalles en: <http://www.ocavi.com/files/132.pdf>). Según Salvador Samayoa, ex presidente del CNSP, la primera vez que se incluyó de manera oficial la prevención social y la participación ciudadana como ejes clave del modelo de seguridad conjuntamente a la eficacia policial y judicial fue al inicio del quinquenio 1999-2004 (Samayoa, 2004, p.86). Así, el CNSP asumió la tarea de impulsar ejecutivamente un programa de prevención social de la violencia y la delincuencia.

<sup>95</sup> Esta información proviene de la presentación del proyecto por Oscar Bonilla, Presidente del CNSP, realizada en FUSADES el 22 de agosto de 2006. La mayor parte de la información que se presenta de este programa proviene de esta presentación y de una entrevista en el CNSP con el coordinador del programa, Daniel Carsana, y el Director Ejecutivo del Consejo, Armando Jiménez.

entregadas voluntariamente por los ciudadanos; (5) realizar investigaciones sobre el impacto del proyecto; y, (6) promoción de las líneas de intervención y resultados obtenidos de esta prueba piloto.

Entre los principales resultados destacan los siguientes: la aprobación por los Concejos Municipales de las ordenanzas que prohíbe la portación de armas de fuego en espacios públicos; la promoción de mensajes en los medios, por ejemplo: “San Martín, vivo. Libre de Armas”; incremento en el número de policías, capacitaciones a estos agentes para aplicar las ordenanzas y la ley de armas, y una mayor fiscalización de las armas de fuego en las calles, parques, bares, restaurantes, eventos culturales, etc.; realización de cabildos abiertos con líderes de la comunidad para presentar el proyecto; y, la realización de eventos deportivos y culturales para promover el programa y el uso de los espacios públicos.

A continuación se presentan algunos de los principales resultados obtenidos en la reducción de la violencia y decomiso de armas, entre noviembre de 2005 y junio 2006. En San Martín, los delitos con armas de fuego registró una disminución de 29% y de los homicidios en 47%<sup>96</sup>, y se decomisaron 100 armas de fuego. Para Ilopango, los delitos con armas de fuego disminuyeron en 24%. Sin embargo, los homicidios se incrementaron en 25%, y se decomisaron 186 armas.

Para el Programa Sociedad Sin Violencia del PNUD, la reducción en el número de homicidios y delitos en San Martín se deben a varios aspectos interrelacionados. Primero, la voluntad política del Alcalde en turno de apoyar la iniciativa. Segundo, la elaboración de un diagnóstico que permitió elaborar una línea de bases. Esto es sumamente importante porque ha permitido medir el impacto de las intervenciones y mostrar que las medidas preventivas pueden ser efectivas en la reducción de la violencia. Tercero, el buen trabajo de la PNC en labores preventivas y de control, particularmente con la fiscalización de las armas de fuego. Cuarto, la creación de alianzas entre autoridades u otras organizaciones locales. Quinto, la concepción del programa como un ejercicio de gestión local de seguridad ciudadana.

<sup>96</sup> Según datos reportados en la presentación oficial del CNSP sobre este proyecto en FUSADES.

Finalmente, se señalan algunos aspectos que deberían de evaluarse con más detenimiento sobre este proyecto<sup>97</sup>. Primero, explicar las diferencias en los resultados obtenidos en relación con la incidencia de la violencia en los dos municipios. Segundo, identificar los factores clave para poder reproducir esta iniciativa en otros municipios con altos niveles de criminalidad, y cuál es su costo financiero. Tercero, evaluar si no se ha dado un desplazamiento de la violencia a otras zonas fuera y cercanas a San Martín e Ilopango. Cuarto, evaluar la sostenibilidad de los efectos positivos del programa, incluyendo la necesidad de que forme parte de una política institucionalizada de seguridad ciudadana y la necesidad de realizar campañas de recolección de armas.

## 6. Propuesta de políticas públicas integrales para reducir la violencia y criminalidad

Los enfoques teóricos y las experiencias analizadas en este estudio muestran la necesidad de estructurar políticas e intervenciones sociales integrales, para reducir la violencia y criminalidad. En este apartado se presenta una propuesta de diez políticas públicas a partir principalmente del análisis de este trabajo; además, se han considerado los aportes anteriores de FUSADES<sup>98</sup> y de otras instituciones (ver anexo 1<sup>99</sup>).

<sup>97</sup> Algunos de los aspectos señalados aquí, serán objeto de la evaluación contemplada desde el inicio de este proyecto.

<sup>98</sup> Estos aportes se han realizado por medio de los Departamentos de Estudios Económicos y Sociales (DEES) y el de Estudios Legales (DEL). Los documentos donde se encuentran estos aportes ya han sido citados a lo largo de este trabajo. Además, se hará referencia a algunos de los consensos alcanzados en las mesas redondas sobre el fortalecimiento de las instituciones democráticas organizadas por el DEL.

<sup>99</sup> En el anexo 1 se presenta una aproximación a las posiciones de algunas instituciones públicas y el PNUD sobre temas de política de seguridad ciudadana: estadísticas criminales, policía, investigación científica del delito, prevención, legislación, procedimientos y coordinación.

Más aún, las políticas públicas integrales de seguridad ciudadana, que comprenden medidas preventivas y coercitivas o de control, deberían articularse en lo pertinente con las políticas económicas y sociales (diagrama 7). Sin pretender ser exhaustivo, a continuación se presentan siete políticas que comprenden las áreas de prevención, control<sup>100</sup> y, en general, la económica-social; además, se incluyen tres políticas más que sirven de soporte para el resto (diagrama 8). Las medidas específicas que se proponen pueden servir de insumos para fomentar un proceso de discusión y análisis, que tentativamente podría concluir en una agenda nacional para reducir la violencia y criminalidad en el país.

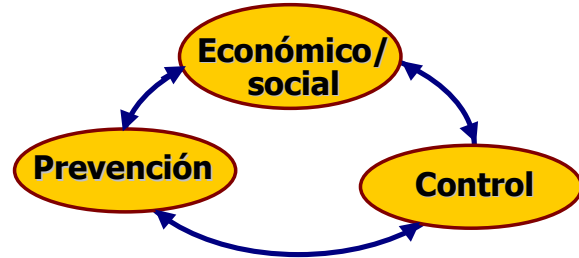
Antes de entrar a la presentación de las políticas es importante señalar las tres premisas de la que parte esta propuesta. Primera, estas políticas se enmarcan dentro del estado de derecho y su fortalecimiento. Segunda, la construcción de una alianza entre el gobierno y la sociedad civil, cuya participación activa y organizada es fundamental<sup>101</sup>, para reducir la violencia y criminalidad

<sup>100</sup> La coerción o control hace referencia a las políticas relacionadas con la disuasión y sanciones.

<sup>101</sup> Salazar, A. M. (2002, p.89) destaca que para resolver el problema de la epidemia de la violencia debe haber una coordinación a muchos niveles y más allá del gobierno. Así, Ana María Salazar resalta que uno de los principales factores que contribuye a revertir la epidemia de la violencia es cuando

**Diagrama 7**  
**Políticas integrales para reducir la violencia y criminalidad**

Los enfoques teóricos y las experiencias analizadas muestran la necesidad de estructurar políticas e intervenciones sociales integrales.



en el país. Tercera, los principales tomadores de decisiones deben asumir el liderazgo y tener la voluntad para impulsar una estrategia integral de combate al crimen y dar continuidad a estas políticas<sup>102</sup>.

la sociedad civil se levanta y dice: “esto no lo vamos a aguantar más”, y se logra crear una alianza entre el gobierno y la sociedad civil.

<sup>102</sup> Basombrió Iglesias (2006) destacó cinco premisas para impulsar políticas de seguridad ciudadana que puedan revertir la tendencia de deterioro de la seguridad en América Latina: “con las reglas de la democracia; derecho del ciudadano a vivir seguro; enfoque transversal e integral; colaboración Estado-sociedad civil; apoyo político y continuidad”.

**Diagrama 8**  
**Diez políticas públicas para reducir la violencia y criminalidad**



## 1. Política para promover la participación ciudadana

Para revertir la epidemia de violencia que enfrenta el país, es indispensable y urgente lograr una mayor participación ciudadana. Efectivamente, los enfoques teóricos y experiencias analizadas en este estudio, así como aportes anteriores de FUSADES y otras instituciones, consideran que la participación ciudadana es un factor clave para la *prevención* de la violencia y criminalidad.

Específicamente, el PNUD (2005b, p.66) establece que la participación ciudadana tiene tres objetivos: mejorar la relación entre la comunidad y la policía<sup>103</sup>; fortalecer el capital social local; y promover la descentralización, mediante un rol más activo del municipio en la formulación e implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito local<sup>104</sup>. Para que el país se encamine al logro de estos objetivos, el presente estudio propone algunas medidas específicas:

- i. Crear o fortalecer organizaciones en las comunidades para promover la seguridad ciudadana por medio de la integración de los vecinos. Esta tarea probablemente requiera coordinar esfuerzos entre las autoridades y la sociedad civil organizada para lograr una cobertura adecuada. Un aspecto que debe definirse es quiénes deberían liderar un esfuerzo de esta naturaleza. Cabe destacar que un elemento clave es la promoción de la confianza entre los mismos vecinos<sup>105</sup>.
- ii. Impulsar la creación de la Policía Comunitaria (de proximidad), dentro de la PNC, que permita

<sup>103</sup> También, Steiner (1999, p.205) destaca la importancia de buscar el logro de este objetivo.

<sup>104</sup> La experiencia de Bogotá muestra claramente la importancia de una buena gestión local en materia de seguridad ciudadana.

<sup>105</sup> Es importante recordar que la inversión en capital social debe ocurrir en el ámbito local y puede iniciar desde cosas tan elementales como el tomarse el tiempo para saludar a sus vecinos (Putnam, 1994). También, la creación de la Policía Comunitaria puede ser un medio para mejorar el diálogo y la confianza entre la comunidad y la policía.

lograr una mayor interrelación de la policía con los ciudadanos. La cooperación internacional puede contribuir para este fin<sup>106</sup>.

- iii. Participar activamente en campañas para promover la convivencia pacífica.

## 2. Política de cultura ciudadana: promover la convivencia pacífica

El fomento de una nueva cultura ciudadana que se encamine hacia una convivencia pacífica es un elemento fundamental para la *prevención* de la violencia y criminalidad. En el caso de Bogotá, las administraciones de Mockus colocaron a la promoción de la cultura ciudadana como el eje de acción de la alcaldía. Así, se impulsaron una serie de medidas orientadas a cambiar algunos hábitos y costumbres para armonizarlos con la ley<sup>107</sup>. Algunos de los objetivos de este eje de la cultura ciudadana fueron aumentar el cumplimiento voluntario de normas y, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos.

El programa “Cesasefire”, en la ciudad de Chicago, incluyó una campaña de educación pública, con el fin de incidir en el cambio de conductas sociales y promover la no violencia. Además, Steiner (1999, p.205) afirma que: “lo ideal sería tener [...] el máximo de autorregulación de la población en la censura de patrones de conducta que atentan contra la seguridad pública”.

Ciertamente, en El Salvador existe un divorcio entre la ley, la moral y la cultura, que se expresa en varias formas: violencia, delincuencia, corrupción, etcétera. Más aún, lamentablemente, los salvadoreños estamos

<sup>106</sup> Recientemente, la Embajada de España contribuyó con dos expertos para impartir talleres en la PNC sobre el tema del acercamiento del policía con el ciudadano. En Bogotá, la creación de la Policía Comunitaria contó con la colaboración de España.

<sup>107</sup> En el apartado 2.1.3 se explica la hipótesis de Mockus sobre el divorcio que existe entre ley, moral y cultura, lo que constituye un obstáculo para lograr una convivencia pacífica.

acostumbrados a ver actos horrorosos de violencia que nos van deshumanizando. Por lo tanto, es necesario y urgente lanzar una política de cultura ciudadana que promueva una convivencia pacífica. A continuación se proponen algunas medidas:

- i. Diseñar campañas de educación pública que promuevan la no violencia, el cumplimiento de la ley y las normas básicas de convivencia, valores como el respeto a la vida, el papel integrador de la familia, etcétera. Las contribuciones de los medios de comunicación social, de las iglesias, comunidades educativas, sector privado, ONG, entre otros, es vital para esta causa.
- ii. Promover la creatividad en los recursos y métodos para realizar estas campañas educativas. El caso de Bogotá es rico en ejemplos, tal es el caso de la participación de mimos en la calle para la promoción de comportamientos respetuosos y seguros en el espacio público. Cabe destacar la importancia de ampliar las oportunidades de participación que los ciudadanos tienen para colaborar en la reducción de la violencia, y esta política es una forma de hacerlo.
- iii. Crear alianzas al interior de la sociedad civil para impulsar estas iniciativas, particularmente es importante la colaboración de líderes religiosos y de los centros educativos.

### **3. Política para *prevenir* la participación de los jóvenes, especialmente en alto riesgo, en hechos violentos y/o delictivos.**

Los jóvenes son los más afectados por la violencia en el país, ya sea como victimarios o víctimas. Así, en este estudio se mostró que la mayoría de las víctimas de homicidios son jóvenes y hombres (pp.15-16).

En El Salvador no se está invirtiendo lo necesario en la prevención del delito, aún cuando en general es más económico que gastar en medidas de control. Hace falta más y mejores intervenciones en los tres niveles de prevención<sup>108</sup>, pero el déficit parece ser mayor en la prevención secundaria (intervenciones dirigidas a

---

<sup>108</sup> Estos tres niveles se explican en este estudio, pp.8-9.

grupos en alto riesgo). Para aumentar efectivamente la prevención del delito se proponen algunas medidas:

- i. Articular los esfuerzos de las instituciones gubernamentales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la prevención de la violencia juvenil, particularmente la prevención secundaria<sup>109</sup>.
- ii. Incrementar los montos del presupuesto público para la prevención de la violencia juvenil, particularmente al Consejo Nacional de Seguridad Pública. Se recomienda hacer una investigación que determine aproximadamente lo que se dedica del presupuesto del gobierno a la prevención del delito.
- iii. Incluir una evaluación rigurosa en las intervenciones para prevenir la violencia, para mostrar su impacto y resultados. Esto es particularmente importante para demostrar la efectividad de la prevención en la reducción de la violencia y criminalidad.
- iv. Adaptar a la realidad salvadoreña experiencias exitosas en prevención de la violencia que existen en otros países<sup>110</sup>, por ejemplo el programa “Ceasefire” en la ciudad de Chicago. La cooperación internacional puede contribuir para este fin.
- v. Sistematizar y promover las mejores prácticas e intervenciones que existan en El Salvador.

### **4. Política para controlar la circulación y uso de las armas de fuego: impulsar la prohibición de la portación de estas armas en los espacios públicos**

Fortalecer el control de la circulación y uso de las armas de fuego, que es un factor de riesgo, es un elemento dentro de la prevención de la violencia y criminalidad. En El Salvador existe una amplia disponibilidad de armas

---

<sup>109</sup> También, el estudio de Aguilar y Miranda (2006) señala la necesidad de impulsar una estrategia nacional que busque coordinar y potenciar estos esfuerzos.

<sup>110</sup> Esta es una de las conclusiones proveniente de las mesas técnicas de consulta nacional convocadas por el Ministerio de Gobernación.

de fuego, y la gran mayoría de homicidios se cometen con estas armas. A continuación, sin pretender ser exhaustivo, se recomiendan algunas medidas:

- i. Promover responsablemente la prohibición de la portación de armas de fuego en los espacios públicos, con base en la evaluación de la prueba piloto del proyecto “Municipios Libres de Armas”. Esta experiencia muestra que no sólo se trata de aprobar una ordenanza municipal que establezca esta prohibición. La coordinación y alianzas entre la alcaldía, la policía y otras organizaciones locales son fundamentales, entre otros factores.
- ii. Identificar los factores clave para poder reproducir la iniciativa del proyecto “Municipios Libres de Armas” en otros municipios con altos niveles de criminalidad y determinar su costo financiero<sup>111</sup>.
- iii. Impulsar campañas que permitan sensibilizar a la población sobre los riesgos de la portación de armas de fuego.
- iv. Debatir y evaluar la pertinencia de otras medidas que ya han sido propuestas en el país y que no se han implementado<sup>112</sup>.

## 5. Política de prevención situacional y participación local

Otra dimensión de la prevención de la violencia y la delincuencia es la situación en que ocurren estos hechos. Específicamente, en este ámbito se abordan los aspectos físicos del lugar y el comportamiento de las personas (PNUD, 2005b, p.69). También, en el modelo del mercado del crimen se resalta la importancia de analizar el comportamiento de la contraparte del delincuente: la víctima. En la experiencia de Bogotá se destaca la importancia que la administración de Peñalosa le otorgó a la “reconstrucción de la ciudad”, lo cual también contribuyó a la reducción de la delincuencia. A continuación, con base en la experiencia de Bogotá, se mencionan tres aspectos de esta política:

<sup>111</sup> En el apartado 5.3 se señalan algunos aspectos que deberían evaluarse con más detenimiento sobre este proyecto.

<sup>112</sup> Por ejemplo, el Grupo Sociedad Sin Violencia ha elaborado varias propuestas. En el anexo 1, en la columna de legislación, se encuentran posiciones sobre este tema provenientes de las mesas técnicas de consulta, que fueron convocadas por el Ministerio de Gobernación.

- i. La recuperación del espacio público como una forma de mejorar la seguridad ciudadana<sup>113</sup>. La idea es que en espacios públicos ordenados, la criminalidad tiende a reducirse.
- ii. La inversión en infraestructura para un buen uso del tiempo libre, especialmente para ofrecerle alternativas a las personas de más bajos ingresos. Así, la inversión en parques, centros deportivos, bibliotecas, teatros y otros ofrecen oportunidades de recreación. Además, en la medida que esta infraestructura es accesible a las personas de bajos ingresos, contribuye a disminuir las desigualdades sociales.
- iii. La participación de las autoridades y comunidades locales, en algunos casos con la colaboración del gobierno central o el sector privado, contribuye a una prevención situacional del delito más efectiva.

## 6. Política de prevención social: ampliar las oportunidades económicas, educativas y la protección social

Mejorar el nivel de vida, las oportunidades de educación y empleo de la población puede considerarse como una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr reducciones sostenibles de la violencia y criminalidad<sup>114</sup>.

En este estudio se analizó, brevemente, algunos aspectos sobre las oportunidades de educación y empleo, como incentivos que inducen a participar en actividades lícitas, particularmente de los jóvenes<sup>115</sup>. Así, se concluyó que El Salvador necesita redoblar esfuerzos para seguir ampliando las oportunidades de acceso a la educación

<sup>113</sup> Esta posición coincide con la del ex alcalde de Nueva York, Rudy Giuliani, quien se refería con frecuencia a la “teoría de la ventana rota” (ver p.34 de este trabajo).

<sup>114</sup> Steiner (1999, p.204) sostiene esta proposición y considera que la prevención social de la delincuencia, que no debe confundirse con la prevención social del delito, debe ser el fundamento de la seguridad pública. También, Phiel (2003) recomendó ampliar las oportunidades económicas, educativas y de protección social como un medio para reducir los incentivos de participar en actividades criminales.

<sup>115</sup> Ver el apartado 4, literal d, para mayor detalle.

y empleos, particularmente la de los jóvenes con mayor riesgo de optar por la senda del crimen. Algunas medidas necesarias para mejorar la prevención social son las siguientes:

- i. Estimular el crecimiento económico. Los resultados de una investigación del Banco Mundial sobre crimen y violencia en América Latina muestran que el crecimiento económico puede ser una vía efectiva para combatir el crimen<sup>116</sup>. FUSADES ha sido muy activo en formular recomendaciones para aumentar el crecimiento económico del país en forma sostenible, por ejemplo las políticas de apoyo a la innovación<sup>117</sup>.
- ii. Invertir más en educación. FUSADES ha insistido en la necesidad de aumentar la inversión en educación en el país<sup>118</sup>. Más aún, se ha señalado la necesidad de una política para promover la equidad en el acceso a la educación media y superior, particularmente para los jóvenes que provienen de familias de bajos ingresos<sup>119</sup>.
- iii. Elaborar estrategias de capacitación y empleo para los jóvenes, particularmente para los de alto riesgo de involucrarse en actividades delictuales<sup>120</sup>.
- iv. Crear o fortalecer redes de protección social a los hogares más pobres y/o vulnerables. La creación de la Red Solidaria para atender a las familias rurales en extrema pobreza es una

---

<sup>116</sup> Ver: Fajnzylber, Lederman y Loayza (2001, p.53).

<sup>117</sup> En el Informe de Desarrollo Económico y Social (IDES) 2003, Competitividad para el desarrollo, se propuso la creación del Sistema de Innovación Nacional (SIN). Esta propuesta ha sido retomada y desarrollada en varios documentos del Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). Más aún, FUSADES está en el proceso de crear una fundación privada sin fines de lucro para apoyar la innovación y el Ministerio de Economía está avanzando en la conformación del SIN.

<sup>118</sup> Por ejemplo en FUSADES (2002); Cuéllar Marchelli (2003). También en el documento de FUSADES (2005b, p.66) se propone incrementar el gasto público en educación en el país.

<sup>119</sup> FUSADES (2005b, p.45). Recientemente, el Banco Mundial señaló la importancia de ampliar las oportunidades para que los jóvenes puedan aumentar efectivamente su capital humano (World Bank, 2006, pp. 11-15).

<sup>120</sup> En este sentido es conveniente aprender de las mejores prácticas existentes en el país.

iniciativa positiva para llegar a lugares donde tradicionalmente las políticas del gobierno no han tenido la presencia necesaria. El desafío adicional que enfrenta el país es atender a los más pobres y vulnerables de las zonas urbanas, por ejemplo del área metropolitana<sup>121</sup>.

- v. Coordinar la política económica y social con la de seguridad ciudadana en lo pertinente, para contribuir a reducir la violencia y delincuencia en forma más efectiva.

## **7. Política de fortalecimiento de la seguridad pública y el sistema de justicia penal: aumentar el castigo esperado y modernizar el sistema penitenciario**

Las políticas de disuasión o control, incluyendo las sanciones y rehabilitación, son partes fundamentales en el marco de políticas públicas integrales de combate al crimen. En este estudio se ha enfatizado la importancia de aumentar el castigo esperado, que comprende el incremento de la probabilidad de arresto y condena, combinada con penas más severas. Se ha señalado que para incrementar la probabilidad de arresto se necesita una mayor efectividad de la policía. Sin embargo, la tarea de aumentar la probabilidad de condena es más compleja, ya que requiere de una mayor capacidad de investigación criminal, mejorar la eficiencia de los juzgados, una mayor denuncia ciudadana del crimen y una protección efectiva de los testigos. Así, el aumento de penas *per se* no tendría mayor impacto en la reducción del crimen, sino se incrementa la probabilidad conjunta de arresto y condena.

En El Salvador existe un grave problema de impunidad penal. Este es un problema complejo, tal como se mostró, en forma breve, en el apartado 4, literal b, de este trabajo. A continuación, sin pretender ser exhaustivo, se proponen algunas áreas clave que debería comprender esta política:

---

<sup>121</sup> En el IDES 2005, Hacia una MIPYME más competitiva, FUSADES (2006b) propone unos lineamientos generales de política social para los hogares que tienen microempresas de subsistencia.

- i. *Mejorar la coordinación del sector justicia.* En este estudio se ha destacado que la falta o deficiente coordinación entre las instituciones del sistema de justicia penal incide negativamente en la investigación científica del delito. Además, esta falta de estrategia común envía mensajes negativos a la población, alimentando así su desconfianza sobre la efectividad del sistema para el combate del crimen. Por lo tanto, es urgente fortalecer las instancias y medidas que permitan una mejor coordinación en la investigación y persecución del delito<sup>122</sup>. Para ello, es indispensable el compromiso de los máximos representantes de las instituciones del sector.
- ii. *Mejorar la eficacia policial.* Para el logro de este fin es fundamental la continua profesionalización de los policías y fortalecer sus capacidades de investigación criminal, entre otros aspectos. También, mejorar los incentivos en términos de condiciones salariales, prestaciones, equipo y cercanía con la población, es vital para lograr una mayor eficacia policial. Dado que existe una concentración geográfica de la criminalidad, particularmente de la violencia homicida en pocos municipios<sup>123</sup>, la policía debe focalizar esfuerzos en estos lugares. En este año, la policía ha entrado en un intenso proceso de cambios, varios de ellos apuntan a los aspectos mencionados anteriormente<sup>124</sup>. La policía necesita más recursos para ser más efectiva, aunque la eficiencia y efectividad en el uso de estos recursos son fundamentales. En el presupuesto de 2007 se contempla un incremento al presupuesto de
- la policía, una parte es para financiar el escalafón de la institución. En principio, esto envía una buena señal a la población, pero insistimos que más recursos *per se* no es suficiente para mejorar la eficacia. Un área que necesita mejorarse es el proceso de rendición de cuentas, tanto al interior de la institución como con la población, con base en estadísticas e información precisa y confiable.
- iii. *Mejorar la eficacia de la Fiscalía General de la República.* Para ello, fortalecer las capacidades de investigación del delito de los fiscales, y en general su formación jurídica, resulta fundamental. Así, la continua profesionalización de los fiscales debe ser una prioridad. Esta institución no ha tenido incrementos importantes en su presupuesto en los últimos años, lo cual podría estar afectando los incentivos pecuniarios, de prestaciones y otros recursos complementarios para que los fiscales sean más eficientes y efectivos. También, las cargas de trabajo que cada fiscal tiene que asumir afecta la eficacia de su trabajo. Así que es necesario mejorar la gestión administrativa de la institución.
- iv. *Mejorar la eficiencia y eficacia del Órgano Judicial.* FUSADES ha señalado la necesidad de atender el problema de la gestión y administración de justicia<sup>125</sup>. Los problemas de fuertes desequilibrios en las cargas de trabajo en los juzgados, tribunales y oficinas administrativas, afecta negativamente la eficiencia de la administración de la justicia penal. Sobre este punto y otros relacionados con la eficacia del poder judicial, se propone retomar los importantes consensos que el Departamento de Estudios Legales de FUSADES logró, por medio de la mesa redonda sobre la situación de este Órgano, y otros aportes provenientes de una consulta con un grupo experto en la materia. Algunos de los aspectos señalados en estas consultas son: la necesidad de fortalecer la formación de los abogados y jueces; fortalecer la coordinación entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura; mejorar el mecanismo para la elección de los magistrados, buscando una mayor independencia judicial; la importancia de conocer las estadísticas sobre la

<sup>122</sup> En este sentido, es preocupante que la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE) haya sido seleccionada para ejecutar la nueva ley de protección a testigos, lo que podría afectar su capacidad para impulsar la coordinación del sector.

<sup>123</sup> En este trabajo se mostró que en 20 municipios se concentraron el 62.8% de los homicidios registrados por el IML en 2005. Cabe mencionar que no siempre los municipios con mayor número de homicidios coinciden con los que tienen las tasas de homicidios más altas. Esta diferencia debería tenerse en cuenta para una política de focalización de esfuerzos.

<sup>124</sup> Rodrigo Ávila, Director de la PNC, explicó las políticas y cambios que se están llevando a cabo en la policía durante una actividad organizada por AMCHAM El Salvador, el 13 de septiembre de 2006.

<sup>125</sup> FUSADES, 2005a, p.43.

labor de este órgano y las sentencias judiciales, para poder evaluar su desempeño y recomendar cambios para mejorarlo; el problema de la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales dentro de la CSJ, y la necesidad de buscar alternativas para desconcentrarlas. Estos son algunos puntos de la agenda para mejorar la justicia en el país.

- v. *Modernización del sistema penitenciario.* En este estudio se señaló que El Salvador no cuenta con la infraestructura de centros penales adecuada. Así que es urgente aumentar la capacidad instalada del sistema para recibir más reos y mejorar los sistemas de vigilancia y seguridad de las instalaciones. Esto implica aumentar recursos financieros para las cárceles, lo cual es difícil dada la situación presupuestaria del gobierno<sup>126</sup>. También, la gestión de las cárceles debe mejorar para asegurar una rehabilitación de los presos, y evitar que sea un lugar donde se agraven las conductas criminales de los reos.
- vi. *Realizar una revisión integral de los códigos penal y procesal penal con el propósito de cambiarlos.* Esta revisión deberá contribuir a lograr una mayor coherencia de los criterios utilizados en la aplicación de la justicia penal por parte de los diferentes operadores del sistema. Además, un punto crítico en este esfuerzo es cómo lograr un equilibrio entre una legislación apegada a las normas de la Constitución y tratados internacionales suscritos por El Salvador, y que responda a las actuales necesidades de la sociedad salvadoreña.
- vii. *Mejorar la colaboración entre los tres Órganos del Estado* para el combate del crimen, respetando la independencia de cada uno de ellos y el papel que les corresponde.
- viii. *Asegurar el financiamiento y apoyo logístico para implementar la nueva Ley de Protección de Testigos.*
- ix. *Elaborar un estudio sobre la impunidad penal en El Salvador.* Este estudio debería medir

<sup>126</sup> Cabe recordar que es más económico invertir en prevención del delito que gastar en cárceles.

rigurosamente la impunidad penal, identificar los “cuellos de botella” en las diferentes etapas del proceso penal, analizar los factores asociados con esta impunidad y ofrecer recomendaciones específicas de cómo reducirla.

## 8. Política de coordinación regional entre los países

En este estudio se señaló que la violencia es un problema regional. Así, la región norte de Centroamérica se ubica entre los países latinoamericanos con las mayores tasas de homicidios. Además, este trabajo destaca que las pandillas y el narcotráfico son problemas transnacionales. Por lo tanto, el combate efectivo de estos problemas, y otros asociados con el crimen organizado internacional, requiere de una mayor cooperación internacional, principalmente entre Centroamérica<sup>127</sup>, México y Estados Unidos. Por ejemplo, la deportación de salvadoreños con antecedentes penales desde Estados Unidos requiere de una estrecha colaboración entre las autoridades de los dos países, para encontrar salidas que no perjudiquen demasiado la precaria situación de seguridad del país.

Generalmente, en las cumbres de Presidentes o Ministros de Centroamérica se suscriben declaraciones con los puntos acordados, pero la población no se entera de lo acordado y si efectivamente se lleva a cabo. En estos temas de seguridad se debería fortalecer las instancias regionales que le dan seguimiento a estos acuerdos y, tal vez, deban crearse observatorios de la sociedad civil para darle seguimiento y debatir sobre estos puntos tan importantes para la calidad de vida de la población.

<sup>127</sup> Recientemente los Presidentes de Centroamérica concluyeron una cumbre extraordinaria sobre seguridad. La cumbre se llevó a cabo en Tegucigalpa y se lograron una serie de acuerdos encaminados a combatir la violencia y delincuencia que impera en la región (El Diario de Hoy, 3 de octubre de 2006).

## 9. Política para apoyar un sistema confiable de estadísticas criminales y de justicia penal

El Salvador no cuenta con un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable. En este trabajo se ha insistido en que la falta de información precisa y oportuna sobre la situación de la violencia, delincuencia, victimización y percepción de inseguridad es un obstáculo para conocer la magnitud del problema, comprenderlo, analizar las tendencias, diseñar y evaluar políticas de seguridad ciudadana. Por lo tanto, mejorar la generación y análisis de las estadísticas sobre violencia y criminalidad es fundamental para reducir el crimen efectivamente. Para ello se propone:

- i. Impulsar la creación y consolidación de un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable<sup>128</sup>. En el país existen tres fuentes principales de estadísticas de violencia y criminalidad, que son la PNC, la FGR y el IML<sup>129</sup>. La creación de un sistema de esta naturaleza necesita seleccionar una institución líder y facilitar la coordinación interinstitucional, por medio de reuniones periódicas. Es un proceso que necesita voluntad política y un mínimo de confianza entre las instituciones. Además, un proyecto de esta naturaleza debería formar un equipo de técnicos especializados en la recolección, procesamiento y análisis de esta información<sup>130</sup>. La cooperación internacional podría apoyar este esfuerzo<sup>131</sup>.

<sup>128</sup> Un avance en esta dirección fue un acuerdo, en diciembre de 2004, entre el Ministerio de Gobernación, FGR y la Corte Suprema de Justicia, por medio del IML, para revisar las cifras mensuales de homicidios, usando un formulario único. Todavía existen diferencias entre las estadísticas de las tres instituciones, pero son menores comparadas con las que existían hace un par de años, y todavía no se divulga una cifra unificada. Sin duda, hace falta avanzar y consolidar el proceso de creación de un sistema nacional unificado de estadísticas criminales.

<sup>129</sup> Existen otras instituciones que reportan cifras de violencia, por ejemplo el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y el Ministerio de Salud, entre otras.

<sup>130</sup> El desarrollo de mapas del delito georreferenciados sería muy útil para monitorear la dinámica de la criminalidad y para el diseño de medidas específicas.

<sup>131</sup> La experiencia de Bogotá con la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) puede ser un referente útil para El Salvador.

- ii. Realizar anualmente encuestas de victimización y percepción de seguridad. Las estadísticas que registran las autoridades nos muestran sólo una parte de los delitos cometidos, los que han sido denunciados. De ahí la importancia de las encuestas de victimización que nos ofrece información sobre los delitos no denunciados. Más aún, en el problema de la violencia y la inseguridad es muy importante la percepción de la población sobre esta situación. Así, estas encuestas contribuyen a conocer cómo la gente está percibiendo la situación y cuáles son los factores que influyen en esto.
- iii. Crear un Observatorio de Seguridad Ciudadana desde la sociedad civil. Esta sería una instancia que le permitiría a la sociedad civil convertirse en un actor capaz de promover un debate más informado y apoyar en la búsqueda de soluciones más efectivas al problema de la delincuencia e inseguridad. También, es un espacio para promover el diálogo y cooperación con las autoridades y diversos sectores de la sociedad civil. Es muy importante que el Observatorio esté conformado por organizaciones que gocen del prestigio y credibilidad tanto en el ámbito gubernamental como en el de la sociedad civil.
- iv. Impulsar un mecanismo de monitoreo de las estadísticas relacionadas con el funcionamiento de la justicia penal.

## 10. Política de fortalecimiento del marco institucional: articular efectiva y eficientemente la prevención y el control del delito

El combate eficaz contra el crimen requiere de políticas públicas integrales de seguridad ciudadana. A su vez, estas políticas necesitan de un marco institucional que permita articular eficientemente la prevención y el control del delito. Para ello se propone:

- i. Evaluar los pro y contra de las actuales instituciones gubernamentales, a cargo de la seguridad ciudadana, para manejar en forma coordinada una política integral en esta materia.

Lo ideal sería contar con una estructura institucional con la capacidad de articular en forma eficaz y eficiente la prevención y el control de la violencia y criminalidad.

- ii. Creación de institucionalidad transversal en el gobierno para posibilitar la coordinación necesaria en la formulación e implementación de políticas integrales de seguridad. Una posibilidad es la creación de un observatorio gubernamental de seguridad ciudadana. En este observatorio deberían participar no sólo las instituciones a cargo de la seguridad, sino también otras que pueden contribuir a lograr una mayor efectividad de algunas medidas, por ejemplo los Ministerios de Salud, Educación y Hacienda (por la asignación de recursos).
- iii. Creación de institucionalidad con participación de la sociedad civil. Algunas alternativas podrían ser la colaboración de las autoridades con un observatorio de seguridad ciudadana de la sociedad civil y otras instancias en el ámbito local.

## Reflexiones finales

Para finalizar hay dos reflexiones que son importantes tenerlas presente. Primero, la situación de polarización política<sup>132</sup> del país no contribuye a trabajar conjuntamente para enfrentar la epidemia de violencia que impera en El Salvador. Más aún, según algunos analistas, los partidos políticos han utilizado el tema de seguridad en pro de sus intereses electorales<sup>133</sup>. Por lo tanto, un reto fundamental es lograr la unidad nacional alrededor de un proyecto en el que la gran mayoría pueda sentirse parte<sup>134</sup>. Este proyecto debe comprender una estrategia integral de combate al crimen.

Segundo, las lecciones de las experiencias estudiadas, y los otros aspectos analizados en este trabajo, nos dan la esperanza que sí es posible reducir la criminalidad. Para ello es necesario contar con una política pública integral de seguridad ciudadana, y con el marco institucional adecuado. La participación activa de la sociedad civil en alianza con el gobierno del estado de El Salvador, es un factor indispensable para lograr reducir la violencia y criminalidad. Liderazgo, voluntad política y continuidad en las políticas son los otros elementos fundamentales.

En suma, deseamos enviar un mensaje de esperanza que sí es posible revertir la gran epidemia de violencia que enfrenta El Salvador.

---

<sup>132</sup> Este problema de la polarización política en El Salvador fue abordado por la mesa sobre las relaciones del ejecutivo y el legislativo, organizada por el Departamento de Estudios Legales de FUSADES, el 7 de junio de 2006.

<sup>133</sup> Por ejemplo, así lo afirma el editorial de La Prensa Gráfica del lunes 25 de septiembre de 2006. Whitehead et al. (2005, p.72) destacan que la violencia y la seguridad pública es uno de los ámbitos en donde el problema de la polarización se expresa con mayor claridad, en términos de desafío para la gobernabilidad del país. También, Miguel Cruz destaca el rol de la política y los políticos como un problema para el combate efectivo del crimen (El Diario de Hoy, 28 de septiembre de 2006, p.28).

<sup>134</sup> Así lo señala el editorial de La Prensa Gráfica (25 de septiembre de 2006, p.20). También, la ANEP lanzó un llamado a la unidad nacional, particularmente a la clase política a deponer los intereses partidarios y trabajar conjuntamente con las autoridades y la sociedad civil, para combatir el crimen (La Prensa Gráfica, 21 de septiembre de 2006).

**Anexo 1**  
**Posiciones de algunas instituciones públicas y el PNUD sobre temas de política de seguridad ciudadana**







## Referencias bibliográfica

- Acero, H. (2002). "Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002". *Biomédica*, 22, pp. 362-372.
- Acero, H. (2006). "Los resultados de Bogotá en seguridad no son un milagro. Cómo Bogotá pudo mejorar su seguridad". *Boletín Sociedad sin Violencia*, 16, abril-mayo.
- Aguilar, J. y Miranda, L. (2006). "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador". *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*. Editor José Miguel Cruz. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, pp. 37-143.
- Arriagada, I., y Godoy, L. (2000). "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana". *Revista de la CEPAL*, 70, pp. 107-131.
- Basombrío Iglesias, C. (2006). "Políticas de seguridad ciudadana en América Latina: reflexión crítica y propuestas". Presentación en el Seminario Permanente del Programa Sociedad Sin Violencia del PNUD, San Salvador, 6 de octubre.
- Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, 76 (2), pp.169-217.
- Black, J. (2002). *Dictionary of Economics* (Second edition). New York: Oxford University Press.
- Calderón, L. (2006). "Juventud salvadoreña: oportunidades y desafíos". *Boletín económico y social*, 244 (marzo). Antiguo Cuscatlán, El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES-Departamento de Estudios Económicos y Sociales, DEES.
- Coleman, J. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, 94, pp.95-120.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP. (2006). "Elementos básicos para una política criminal integral". Mimeo.
- Cruz, J. M. (2005). "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica", *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, pp. 1155-1182.
- Cruz, J. M. y Santacruz Giralt, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Ministerio de Gobernación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cruz, J. M., González, L., Romano, L. y Sisti, E. (2000). "De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador". *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Editores Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuéllar Marchelli, H. (2003). "Consideraciones financieras sobre la educación en El Salvador". *Boletín Económico y Social*, 217. Antiguo Cuscatlán, El Salvador: FUSADES/DEES.
- Chávez Mena, F. (2006). Conferencia magistral ofrecida en la V Mesa Redonda: El fortalecimiento de la institucionalidad y el desafío de la democracia: Cultura política y capital social. FUSADES-Departamento de Estudios Legales (DEL), Agosto 29 de 2006.
- Duarte, I., y Pachón, R. (2005). "Entre el altruismo racional y el pragmatismo estratégico: una aproximación a la seguridad humana". *Seguridad Sostenible*, 20, martes 4 de enero <<http://www.iigov.org/ss>>
- Duce, M. y Pérez Perdomo, R. (2005). "La seguridad ciudadana y la reforma del sistema de justicia penal en América Latina". *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*. Editores Hugo Frühling, y Joseph S. Tulchin. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Duggan, M. (2001). "More Guns, More Crime". *Journal of Political Economy*, 109 (5), pp.1086-1114. Publicado en *The Economics of Crime* (volume III). Editores Isaac Ehrlich y Zhiqiang Liu. Great Britain: Edward Elgar Publishing, 2006.
- Ehrlich, I. (1996). "Crime, Punishment, and the Market for Offenses". *Journal of Economic Perspectives* 10 (1), pp.43-67.
- Ehrlich, I., y Liu, Z. (2006). *The Economics of Crime*. Great Britain: Edward Elgar Publishing.
- Escobar Galindo, D. (2006). Conferencia magistral ofrecida en la V Mesa Redonda: El fortalecimiento de la institucionalidad y el desafío de la democracia: Cultura política y capital social. FUSADES-DEL, Agosto 29 de 2006.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). "Crimen y victimización: una perspectiva económica". *Crimen y violencia en América Latina*. Editores Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza. Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición con Alfaomega.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. FESPAD. (2004). *Estado de seguridad pública y la justicia penal*. San Salvador, El Salvador: FESPAD ediciones.
- FUSADES. (2006a). *¿Cómo está nuestra economía? 2005-2006*. El Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES- Departamento de Estudios Económicos y Sociales, DEES.
- FUSADES. (2006b). "Hacia una MIPYME más competitiva". *Informe de desarrollo económico y social, 2005*. El Salvador: FUSADES/DEES.
- FUSADES (2005a). *Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. El Salvador: FUSADES/Departamento de Estudios Legales (DEL).
- FUSADES. (2005b). *Informe Trimestral de Coyuntura*, abril-junio. El Salvador: FUSADES/DEES.
- FUSADES. (2005c). "Consideraciones sobre la Criminalidad en El Salvador". Primera y segunda parte. *Boletín Estudios Legales* No. 55-56 (julio y agosto). El Salvador: FUSADES/DEL.
- FUSADES. (2003a). *Estrategia económica y social 2004 – 2009. Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo*. El Salvador: FUSADES/DEES.
- FUSADES. (2003b). "Competitividad para el desarrollo". *Informe de desarrollo económico y social*. El Salvador: FUSADES/DEES
- FUSADES. (2002). "Invirtamos en educación para desafiar el crecimiento económico y la pobreza". *Informe de desarrollo económico y social*. El Salvador: FUSADES/DEES
- FUSADES (2000). "¿Qué sucede con la seguridad pública en El Salvador?" 7 oct. 2006 <<http://www.fusades.com.sv/files/Content/DEL/documento38.htm>> DEL.
- Gaborit, M. (2005). "Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, pp.1145-1154.
- Gamarra, E. (2004). "La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe". *La democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: PNUD/Alfaguara.
- Gaviria, A. (2000). "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". *Journal of Development Economics*, Vol. 61, pp.1-25.
- Gobierno de El Salvador, GOES. (2004). *País seguro: plan de gobierno 2004 – 2009*.
- Gobierno de El Salvador, GOES. *Presupuesto general de la nación*. Varios años.

- Haq, Mahbub ul. (1999). *Reflections on Human Development* (Expanded edition). New Delhi: Oxford University Press.
- Instituto de Medicina Legal, IML (2006). *Boletín sobre homicidios*. Enero y julio. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia.
- Lederman, D., Loayza, N., Menéndez, A. M. (2002). "Violent Crime: Does Social Capital Matter?" *Economic Development and Cultural Change*, 50 (3), pp. 509-539.
- Levitt, S. y Rubio, M. (2000). "Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About it", *Documentos de Trabajo*, 20. Bogotá, Colombia: FEDESARROLLO.
- Light, I. (2004). "Social Capital's Unique Accessibility" publicado en *Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice* (Editores Judy Hutchinson and Avis C. Vidal). *Journal of the American Planning Association*, 70 (2), pp.145-151.
- Martin, G., y Ceballos, M. (2004). *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Hacienda. *Informe de la gestión financiera del estado*, varios años.
- Ministerio de Gobernación y Policía Nacional Civil (2006). *Contra la delincuencia vamos con todo*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Gobernación.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32 (1), pp. 19-37.
- Moser, C. y McIlwane, C. (2006). "Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction". *World Development* 34 (1), pp. 89-112.
- Organización Panamericana para la Salud, OPS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial para la Salud.
- Phiel, A. (2003). "Enhancing Deterrence to Control Crime in El Salvador". *Estrategia económica y social 2004-2009: oportunidades, seguridad y legitimidad*. El Salvador: FUSADES/DEES.
- PNUD (2005a) *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005: El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2005b). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 4. San Salvador, El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2004). *Bogotá: Una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá, D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (1994). *Informe sobre desarrollo humano: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Nueva York: Oxford University Press.
- Putnam, R. (2004). *Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice* (preface). Editores Judy Hutchinson and Avis C. Vidal. *Journal of the American Planning Association*, 70 (2), pp. 142-143.
- Putnam, R. (1994). *What Makes Democracy Work?* *IPA Review*, 47 (1), pp. 31-34
- Roemer, A. (2001). *Economía del crimen*. México, D. F.: Editorial Limusa.
- Rubio, M. (1997). "Perverse Social Capital-Some Evidence from Colombia". *Journal of Economic Issues*, 21 (3), pp. 805-816.

- Salazar, A. M. (2002). "Inseguridad. Un riesgo para la democracia". *Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias: "Procuración de justicia, seguridad pública y nacional en el siglo XXI"*. México: Procuraduría General de la República y Fundación Konrad Adenauer.
- Samayoa, S. (2004). "La prevención social de la delincuencia como eje central de la seguridad pública". *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Editor Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San Salvador: PNUD.
- Santacruz Giralt, M. (2005). "Creciendo en El Salvador: Una mirada a la situación de la adolescencia y juventud del país". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 685-686, pp. 1079-1099.
- Steiner, R. (1999). "Criminalidad en El Salvador: diagnóstico y recomendaciones de política". *Crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, volumen I. El Salvador: FUSADES/DEES.
- Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (2006). "Propuesta de política criminal para el sistema de administración de justicia penal de El Salvador". UTE/PNUD. Mimeo.
- Varela, K. (1999). "Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana: reflexiones a la luz de la experiencia salvadoreña". *Revista Niñez, Adolescencia y Justicia*, 1. San Salvador: Programa hacia un sistema de justicia juvenil.
- Whitehead, L., Guedán, M., Villalobos, J. y Cruz, M. (2005). *Perfil de gobernabilidad de El Salvador*. España: Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), Universidad de Alcalá y Trama Editorial.
- World Bank (2006). *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Health Organization, WHO (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization.