



Las propuestas incluidas en este Informe constituyen un insumo para la formulación inmediata de una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en El Salvador. Una política que, para ser sostenible, debe reflejar un compromiso de nación e incluir de manera equilibrada la prevención, la rehabilitación y el control de la violencia en el marco de un Estado democrático de Derecho. Sin una política de este tipo es poco probable que logremos la seguridad que necesitamos.

Ahora, y retomando el compromiso del Presidente de la República en el acto de la juramentación, corresponde a las instituciones del Estado responsables de velar por la seguridad de la ciudadanía respetarlas e implementarlas.



Seguridad y Paz, un reto de país:

Recomendaciones para una política de
Seguridad Ciudadana en El Salvador.



Seguridad y Paz, un reto de país:

Recomendaciones para una política de
Seguridad Ciudadana en El Salvador.





Créditos

Editor

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social
© 2007

Coordinación general

Manuel Sevilla

Coordinación editorial

Armando Carballido Gómez

Diseño y diagramación

Celina Hernández y Paola Lorenzana

Impresión

Talleres gráficos UCA

ISBN

Secretaría Técnica

Coordinador General:

Manuel Sevilla (PNUD)

Equipo:

Henry Campos (UCA)

Rosa María Colorado (PNUD)

Marcela Smutt (PNUD)

Karla Galdámez (PNUD)

Armando Carballido (PNUD)



Índice

Prólogo	05
Introducción	09
Capítulo 1 Visión de conjunto del Informe	11
Capítulo 2 Situación de la seguridad ciudadana en El Salvador	23
Capítulo 3 La seguridad que queremos: Marco Conceptual	41
Capítulo 4 Prevención: La base de todo	49
Capítulo 5 La gestión de la seguridad	63
Capítulo 6 Seguridad con justicia: Los problemas que afectan el sistema de justicia penal	71
Capítulo 7 Una Policía Nacional Civil más moderna y cercana	85
Capítulo 8 Más seguridad más financiamiento	97
Capítulo 9 Midiendo resultados e informando a la ciudadanía	105
Anexo 1 Líneas estratégicas y principales recomendaciones	113
Referencias bibliográficas	121
Índice de gráficos y tablas	123
Siglaro	124



**El Salvador reconoce a la persona humana
como el origen y el fin de la actividad del
Estado, que está organizado para la
consecución de la justicia, de la seguridad
jurídica y del bien común**

Constitución Política de la República de El Salvador
Artículo 1

Prólogo

Cuando el 1 de noviembre de 2006 el Excelentísimo Presidente de la República, Elías Antonio Saca, juramentaba a esta Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social se abría un espacio de diálogo y búsqueda consensuada y compartida de soluciones a un problema - el de la violencia, la delincuencia y la inseguridad- que, de más está repetirlo, desangra día a día al país. En ese momento, algunos vislumbraron una luz de esperanza. Otros, quizás los menos, abonaron el escepticismo.

El mandato dado por el Presidente fue muy claro: “articular una serie de propuestas que debemos desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, y sus áreas de acción abarcarán la prevención, rehabilitación, reinserción e incluso la coerción contra el crimen”. La responsabilidad, pues, era mucha. El riesgo de defraudar a la ciudadanía, grande.

Después de ocho meses intensos de trabajo, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social cumple su principal propósito presentando este documento técnico y riguroso que, significativamente, hemos querido llamar “Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”.

¿Qué tipo de sociedad estamos construyendo en El Salvador? Desde sus inicios, todos y cada uno de los miembros de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social han asumido que el centro de la seguridad ciudadana es la gente, la ciudadanía, y concierne, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, entre ellos quizás el más importante, el derecho a la vida. Lamentablemente, hoy por hoy, el respeto a la vida, al patrimonio y a los bienes personales y colectivos tiene un escaso valor en El Salvador.

“Donde hay respeto hay reglas y formas pacíficas para hacerlas valer. Donde hay respeto hay solidaridad con quien cumple con sus obligaciones morales y legales. Donde hay respeto hay empatía y capacidad de ponerse en el lugar del otro. Donde hay respeto hay confianza basada en profesionalismo acompañado de comunicación sincera y veraz”, afirmó Antanas Mockus, ex Alcalde Mayor de Bogotá, hace unos meses en San Salvador. Parafraseando a Mockus, se podría decir que tal vez los problemas de seguridad en nuestro país puedan corregirse desde la necesidad de respetar a las personas, los bienes y las leyes y el derecho a ser respetados por las personas y por las instituciones.

No cabe ninguna duda que el Estado y las instituciones públicas tienen una obligación, una responsabilidad especial en garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La evolución desde un estado policial hasta un estado social de derecho muestra la necesidad de vincular la seguridad con valores como la libertad y la igualdad, que son la base de la concepción del individuo como ciudadano.

Por lo tanto, el Estado no puede ser sólo un Estado coercitivo, sino que debe constituirse en un defensor de las condiciones sociales para la igualdad. La inequidad se constituye de esta forma en una amenaza para la seguridad y para las libertades. Hoy por hoy, en nuestro país, la seguridad no está garantizada por igual a todos sus ciudadanos.

Hoy por hoy no todos los ciudadanos y ciudadanas tienen acceso por igual a aquellas condiciones y servicios sociales, como la educación, que contribuyen a prevenir la violencia.

Por su parte la ciudadanía también tiene la responsabilidad ineludible de contribuir a lograr la tan anhelada paz social. Todos y cada uno de los salvadoreños y salvadoreñas tenemos el derecho, recogido en nuestra Constitución, a una seguridad digna; pero también tenemos el deber de aportar a su consecución respetando a nuestros conciudadanos, nuestras leyes y normas, y exigiendo su cumplimiento.

¿Cómo hacer realidad el sueño, la esperanza, de una gran mayoría de salvadoreños de vivir seguros y sin violencia? ¿Cómo hacer para dejar a las futuras generaciones, a nuestros hijos y nietos, un El Salvador donde impere el respeto, la armonía y la paz social?

Esta Comisión es consciente que para conseguir este ideal es imprescindible e impostergable que el Estado adopte e implemente una política integral de seguridad y convivencia ciudadana. Se trata de una política que debería ejecutarse con las reglas de la democracia; que tenga un enfoque transversal e integral que se produzca con la colaboración entre Estado y Sociedad Civil; y que cuente con el apoyo político y la continuidad más allá del gobierno de turno. Una política que debería poder ser adaptada a los cambios en el tiempo y a las circunstancias; basada en la coordinación, en la coherencia, en la calidad de la implementación, en su efectiva aplicación, en la orientación al interés público, en la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

Una política de este tipo se justifica por dos importantes razones: tiene un gran potencial para la prevención de esta problemática y se corresponde con el tipo democrático de sociedad deseado. Se justifica también por su utilidad social, pues aporta soluciones a la violencia, a la delincuencia y a la inseguridad ciudadana. Es a la vez una herramienta capaz de resolver otros problemas de la comunidad, contribuye de esta manera a la convivencia pacífica entre sus residentes, construye ciudadanía y a mejora la calidad de vida.

Con estas premisas, conscientes de que la prevención, a parte menos atendida del problema, es más importante que la represión, hemos desarrollado este documento de recomendaciones para ser ejecutadas desde hoy mismo. Unas propuestas surgidas del debate franco y abierto, amistoso y respetuoso, entre personas de distinta orientación ideológica y social. Modestamente creemos que éste es sin duda el segundo gran aporte de esta Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social al país.

En un contexto de alta polarización, representantes de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, de la empresa privada, de las universidades y de las iglesias, cada quien con su particular forma de ver y entender los problemas, hemos sido capaces, de concertar voluntades, llegar a acuerdos y proponer soluciones consensuadas a situaciones tan complejas. Deseamos que nuestro compromiso por encontrar una solución consensuada al problema de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en El Salvador pueda verse reflejado en la discusión de otros asuntos de Estado vitales y esenciales para lograr un mayor desarrollo humano y democrático de nuestro querido país.

No queremos dejar de reconocer la valentía y el talante político del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Elías Antonio Saca, quien, en contra quizás de la opinión de algunos, decidió crear un espacio de construcción colectiva de soluciones a la violencia

Reconocer la valentía y el talante político del Presidente de la República, Elías Antonio Saca, quien, en contra quizás de la opinión de algunos, decidió crear un espacio de construcción colectiva de soluciones a la violencia y la delincuencia.



y la delincuencia. Asimismo, queremos reconocer la apertura y el apoyo recibido a lo largo de todo este tiempo de trabajo por las instituciones responsables de la seguridad y la justicia en el país, colaboración sin la cual hubiera sido imposible formular las recomendaciones que aquí se presentan.

Tampoco queremos dejar de agradecer el apoyo prestado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a lo largo de todo este tiempo. Sin su apoyo material, humano y económico y sus buenos oficios como ente coordinador de la Secretaría Técnica hubiera sido imposible alcanzar con éxito la meta fijada.

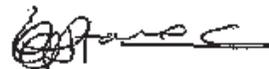
Somos conscientes de que las propuestas incluidas en este Informe constituyen un insumo para la formulación inmediata de esa política integral de seguridad y convivencia ciudadana. Ahora, y retomando el compromiso del Presidente de la República en el acto de la juramentación, corresponde a las instituciones del Estado responsables de velar por la seguridad de la ciudadanía respetarlas e implementarlas.

Finalizado su trabajo esta Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social mantiene el sueño colectivo que la vio nacer: contribuir a construir un país donde después de tanto sufrimiento reine finalmente la paz, la armonía, el respeto y la concordia.

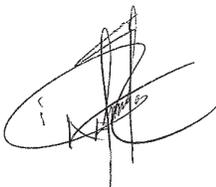
Firmado



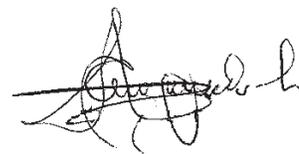
Doctor Juan Daniel Alemán Gurdián
Profesional



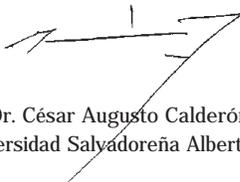
Elena Maria Lacayo de Alfaro
Empresaria



Cnl. José Antonio Almendariz Rivas
Diputado Grupo Parlamentario por el Partido
de Conciliación Nacional (PCN)



Dr. Vicente Arturo Argumedo Marsicano
Diputado Grupo Parlamentario por el Partido
Demócrata Cristiano



Dr. César Augusto Calderón
Rector Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer



Ing. Federico Colorado
Presidente Asociación Nacional
de la Empresa Privada

Monseñor Jesús Delgado
Iglesia Católica

Dr. David Escobar Galindo
Rector Universidad Dr. José Matías Delgado

Lic. Guillermo Antonio Gallegos Navarrete
Diputado Grupo Parlamentario por Alianza
República Nacionalista (ARENA)

Dr. Oscar Abraham Kattán Milla
Diputado Grupo Parlamentario por
Cambio Democrático (CD)

Lic. Benito Lara
Diputado Grupo Parlamentario por el Frente
Farabundo Martí para la Liberación Nacional
(FMLN)

Lic. José Mauricio Loucel
Rector Universidad Tecnológica

Pastor Mauricio Navas
Representante de las
Iglesias Evangélicas

Padre José María Tojeira S.J
Rector Universidad
Centroamericana (UCA)



Introducción

La violencia, la delincuencia y la inseguridad constituyen uno de los temas de mayor preocupación de la sociedad salvadoreña. Con una tasa de homicidios superior a 54 por cada cien mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, se puede afirmar sin temor a equivocarse que El Salvador es uno de los países más violentos de América Latina y del mundo.

No se trata de un fenómeno de reciente surgimiento. Tras más de una década de violencia armada, la concertación de los Acuerdos de Paz, firmados en 1992, inició una transición hacia una profunda reforma de la institucionalidad democrática del Estado y constituyó un caso paradigmático de resolución de conflictos por la vía del diálogo y la negociación. No obstante, la paz no trajo consigo el fin de la violencia, la delincuencia, y la inseguridad ciudadana.

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

Con el propósito de contribuir a este objetivo de nación, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social está presentando al Presidente de la República y a la ciudadanía el Informe Final de su trabajo, titulado: “Seguridad y Paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador”. Este informe incluye un total de 75 recomendaciones que se pueden agrupar en siete líneas principales de acción. La preparación del Informe Final ha sido un proceso largo, con múltiples y largas sesiones de trabajo, entrevistas, análisis de documentación existente y, también, análisis de documentos consultados directamente a la Comisión.

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

El presente informe también incorpora las treinta y tres recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social durante sus primeros meses de trabajo.

De esta forma, se recogen las contribuciones realizadas por representantes de diversos sectores con los cuales la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social se ha reunido a lo largo de su proceso de trabajo, tales como Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Policía Nacional Civil (PNC), Inspectoría General de la PNC, Fiscalía General de la República (FGR), Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), alcaldías, Instituto para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), empresa privada, jueces, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y personas expertas en temas vinculados con la problemática.

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

El documento ofrece a continuación los lineamientos para ejecutar una política integral de seguridad y convivencia ciudadana y, en consecuencia, desarrolla recomendaciones de fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión de la seguridad; de prevención y control de la violencia y la delincuencia, y de rehabilitación de las personas infractoras de la ley.

Finalmente, se aborda el financiamiento futuro de la seguridad y se aportan elementos que permitirían a la ciudadanía monitorear los resultados de las acciones que se emprendan y al Estado rendir cuentas de su labor.

La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social espera que la lectura del documento establezca con claridad los siete mensajes respecto a los ejes principales de acción para mejorar la seguridad ciudadana.

Para concluir, agradecemos a todas las personas que contribuyeron a este trabajo que, deseamos, sirva de guía en el proceso de alcanzar un país más seguro y próspero.



Capítulo 1

Visión de conjunto del informe

Sin una política de carácter integral que incluya de manera equilibrada la prevención, la rehabilitación y el control de la violencia en el marco de un Estado Democrático de Derecho es poco probable que logremos la seguridad que necesitamos.

Las recomendaciones que la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social presenta al Presidente de la República tienen como punto de partida un análisis pormenorizado del problema de la violencia y la inseguridad ciudadana. Sobre esta base, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social ha formulado un total de 75 recomendaciones, las cuales se sintetizan en un mensaje central y siete líneas estratégicas que se describen en las páginas siguientes.

El punto de partida para formular una política integral de seguridad y convivencia ciudadana

América Latina es la región con más altos índices de violencia, inseguridad ciudadana y temor. El Salvador, desafortunadamente, se ubica entre los países más violentos e inseguros de esta región.

La violencia y la inseguridad poseen rasgos que deben tenerse en cuenta al momento de formular políticas o buscar soluciones. En El Salvador, la violencia es un fenómeno fundamentalmente urbano, concentrado en las ciudades con mayor volumen poblacional, las cuales tienen suburbios caracterizados por altos índices de marginalidad. Las víctimas de homicidios son, en su mayoría, hombres jóvenes y las armas de fuego están presentes en más del 80% de los casos.

El homicidio es solo una de las expresiones de la violencia y la inseguridad. Existen otras manifestaciones violentas, las cuales en muchas ocasiones quedan en un segundo plano al carecer de trascendencia mediática, pero que igualmente erosionan derechos y libertades de las personas que los padecen. Diariamente se registran hurtos, robos y lesiones, los cuales constituyen los tres delitos más padecidos por la población. Agresiones físicas, psicológicas y sexuales afectan cotidianamente a buen número de mujeres, niños y niñas de diferentes edades y condiciones socioeconómicas. Las extorsiones se han visto incrementadas en los últimos años. Otro aspecto que no se puede olvidar es la violencia a causa de accidentes de tránsito. Al respecto, en el año 2006, El Salvador ocupaba el segundo lugar del continente por sus elevadas tasas de morbilidad y mortalidad vinculadas con hechos de tránsito.

La inseguridad en El Salvador se complica aún más por el crimen organizado. Diferentes estudios muestran que las organizaciones internacionales del narcotráfico utilizan El Salvador, al igual que al resto de países de Centro América, como una ruta de paso para transportar droga entre los países productores y los países consumidores.

La falta de eficacia del sistema de justicia penal es un factor que facilita la violencia y delincuencia en el país. Uno de los eslabones más débiles en el procesamiento de los casos penales es la investigación del delito. La situación carcelaria es otra de las amenazas a la seguridad ciudadana debido a los niveles de hacinamiento, la inadecuada infraestructura y la baja cobertura y eficacia de los programas de tratamiento para los internos. Los centros penales no cuentan con recursos para el desarrollo de programas de rehabilitación y reinserción social ni con las condiciones de seguridad necesarias.



Los elevados niveles de violencia y delincuencia objetiva que afectan a El Salvador también se ven reflejados en la percepción de inseguridad que siente la población. Como resultado de la inseguridad, buena parte de la población salvadoreña ha modificado sus rutinas diarias. Los mismos factores han colocado el delito, la violencia y el temor al centro del debate nacional y la agenda pública.

Sorprendentemente y pese a constituir la inseguridad la más importante preocupación de la ciudadanía salvadoreña y de ser prioritaria en la agenda gubernamental, el país no cuenta con una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que se constituya en una herramienta de gestión de las diversas políticas, programas y proyectos en marcha y de nuevas iniciativas. La carencia de esta herramienta comporta problemas de coherencia y coordinación, e impide hacer un adecuado monitoreo de las acciones.

La ausencia de políticas integrales está acompañada de una debilidad institucional para responder eficaz y eficientemente a la problemática de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, pese a la presencia de una multiplicidad de agencias que implementan acciones, las cuales se desarrollan con cierto nivel de descoordinación, duplicidad de esfuerzos y poco involucramiento de los actores locales en la gestión de la seguridad y la promoción de la convivencia ciudadana.

Adicionalmente, las instituciones del sector sufren de una deficiente administración de los recursos técnicos, económicos y humanos. La capacidad institucional se ve también disminuida por la ausencia de un sistema de información o de estadísticas unificadas y confiables.

Los elevados índices de violencia y el incremento de la percepción de inseguridad impactan sobre casi toda la vida nacional. Afectan negativamente la calidad de vida de la población, la salud pública, la educación, el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. La violencia también debilita el tejido social, los vínculos de cooperación entre las personas, la integración e interrelación social, y acaban debilitando la acción colectiva. El impacto de la inseguridad y la violencia en el Desarrollo Humano se refleja también en la importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia que no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social. Nuestra capacidad de competir en una economía globalizada también se ve negativamente afectada por la violencia e inseguridad.

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son fenómenos heterogéneos que responden a procesos sociales complejos y multidimensionales. En este sentido resulta difícil identificar un único factor que explica su aparición, en tanto la presencia de uno o más de ellos y su interrelación facilitan el surgimiento de diferentes formas de expresión de la violencia o criminalidad.

Algunos de los factores que podrían contribuir a los altos niveles de violencia que afectan la sociedad salvadoreña son la inequidad; la falta de oportunidades económicas y sociales; las altas tasas de deserción y fracaso escolar; los altos índices de desempleo y subempleo; el abuso de alcohol y drogas; el tráfico de drogas; los factores culturales como la inequidad de género y la violencia intrafamiliar; el desmedido y no planificado crecimiento urbano; los bajos niveles de capital social; los altos índices de impunidad penal; la insuficiente capacidad de las instituciones para hacer frente a la problemática; la amplia disponibilidad de armas de fuego; la presencia de pandillas o maras; las secuelas del conflicto armado, la deportación desde Estados Unidos de personas con antecedentes penales, entre otros.

La complejidad del problema de la seguridad ciudadana exige de la adopción de una política integral que incorpora una amplia gama de iniciativas de prevención y control, desarrolladas en estrecha relación con las políticas económicas y sociales del país.

Una solución duradera del problema requiere de la generación de lazos de confianza interpersonal y de creación de mecanismos cooperativos entre los miembros de la sociedad salvadoreña, esto es, de capital social. Lo anterior implica que se promueva la acción conjunta de los distintos actores sociales para la solución de problemas colectivos que los aquejan y así se colabore en la eficacia de las instituciones, políticas y sistemas creados para el combate de la delincuencia de una manera permanente¹.

Mensaje Central

El mensaje central de este Informe es claro y sencillo: para que el país pueda superar la situación actual de inseguridad y violencia es imprescindible una política integral de seguridad y convivencia ciudadana que refleje un compromiso de nación y, por lo tanto, sea sostenible. Además, esta política debe tener carácter integral, es decir que incluya de manera equilibrada la prevención y el control de la violencia en el marco de un estado democrático de Derecho. Sin una política de este tipo, es poco probable que logremos la seguridad que necesitamos.

Se describen a continuación las siete líneas estratégicas que la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social plantea en este Informe.

Línea estratégica 1: Lo más importante es prevenir la violencia y fortalecer la convivencia pacífica

La principal estrategia consiste en prevenir la violencia y la delincuencia y, al mismo tiempo, crear una nueva cultura ciudadana que promueva la convivencia pacífica. El Informe plantea una serie de recomendaciones como parte de esta línea estratégica, las cuales deben implementarse de manera articulada con las políticas sociales de educación, vivienda, urbanismo, salud, cultura, etcétera.

Estas recomendaciones están orientadas a:

- Establecer condiciones reales de oportunidad para que los niños y jóvenes de todo el territorio nacional puedan auto realizarse conforme a sus capacidades, independientemente de su condición socio-económica.
- Fortalecer la cohesión social, la conciencia cívica, la confianza entre las personas y la participación ciudadana.
- Promover una nueva cultura ciudadana que incremente el respeto interpersonal y el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia.
- Reducir los factores de riesgo de generación de violencia y delincuencia y la recuperación de espacios públicos.
- Prevenir y reducir, por medio de programas integrales e integradores, la violencia y delincuencia juvenil, la violencia de género y la violencia armada.

¹ Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, FUSADES 2005.

El mensaje central de este Informe es claro y sencillo: para superar la situación actual de inseguridad y violencia es imprescindible una política integral de seguridad y convivencia ciudadana que refleje un compromiso de nación



Para prevenir la violencia y delincuencia juvenil se proponen medidas tales como: generar más y mejores oportunidades educativas; incrementar la formación e inserción laboral y el autoempleo juvenil; potenciar el arte, la recreación, el deporte y el uso del tiempo libre; y desarrollar una imagen de no discriminación para los jóvenes. Un elemento clave es enseñar y llevar a la práctica valores positivos de convivencia y crear opciones de ayuda a la niñez y la juventud a desarrollar habilidades personales a través de la educación, el trabajo, la ética y las prácticas religiosas. También se recomienda investigar los intereses educativos de la juventud y sus preferencias para uso del tiempo libre.

Como parte de la prevención situacional es de importancia fundamental diseñar y ejecutar estrategias que permitan recuperar, rehabilitar y ordenar los espacios públicos, de manera participativa con las comunidades, organizaciones locales y empresa privada, trabajando especialmente en los centro de las ciudades así como aquellos lugares considerados más inseguros por las comunidades y los municipios de mayores índices de violencia.

Se propone también promover una mayor territorialización, gestión y dirección operativa de la prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana en el nivel local, dotando a las municipalidades de mayor autonomía y recursos.

Otras recomendaciones que contribuyen a esta línea de acción son: la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, la promoción de mecanismos de resolución alterna de conflictos, el involucramiento de los medios de comunicación en la prevención y, finalmente, el ordenamiento del transporte colectivo.

Línea estratégica 2: Para mejorar la seguridad ciudadana necesitamos instituciones que funcionen

Esta línea estrategia enfatiza la necesidad de modernizar, fortalecer y reorganizar las instituciones del sector. Para mejorar la seguridad ciudadana se necesitan instituciones que funcionen, que sean fuertes, eficientes y efectivas. Instituciones que puedan definir, conducir, coordinar y ejecutar con éxito una política integral de seguridad y convivencia ciudadana orientada a disminuir la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Instituciones que hagan cumplir las leyes, que hagan un buen uso de los recursos asignados, que planifiquen sus actividades y rindan cuentas por sus resultados.

Para mejorar la seguridad ciudadana se necesitan instituciones que funcionen, que sean fuertes, eficientes y efectivas.

El punto más importante no es crear nuevas instituciones, sino modernizar, fortalecer y reorganizar las existentes tanto en el nivel central como local. La única institución cuya creación se propone, dentro de las recomendaciones en este tema, es el Instituto de Ciencias Forenses.

A través de esta línea se enfatiza la necesidad de que las instituciones responsables de seguridad y justicia mejoren su capacidad de planificación sobre la base de información confiable. La información también es necesaria para lograr más eficiencia en la distribución de recursos humanos, financieros y materiales; distribuir cargas de trabajo y rendir cuentas de los resultados y hacer ajustes en las políticas y planes.

Por su carácter clave, el Informe de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, hace referencia explícita a la PNC y la FGR, recomendando

una reingeniería de su estructura organizativa, una redefinición de funciones, procesos y procedimientos y, a la vez, el establecimiento de indicadores de gestión y la definición de objetivos medibles para evaluar la eficacia y eficiencia de la gestión policial.

La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social también hace referencia especial a las instituciones del Sistema de Administración de Justicia y, de igual manera, a las unidades de análisis e inteligencia criminal de la FGR y PNC, subrayando la importancia de fortalecer la capacidad de las mismas para responder al crimen organizado. Como parte de este esfuerzo, estas instituciones deben adoptar indicadores de rendimiento formulados sobre la base del objetivo común de impartir justicia. La institucionalidad del sistema de justicia también requiere separar las funciones administrativas y judiciales de la Corte Suprema de Justicia.

Otras instituciones que juegan un papel importante y que necesitan fortalecerse son las encargadas de representar, proteger y atender a víctimas de violencia de género e intrafamiliar, específicamente a la PGR e ISDEMU, así como las instituciones encargadas del sistema penitenciario. De igual manera, debe atenderse a las instituciones encargadas del registro y control de las armas de fuego y municiones.

Línea estratégica 3: Para reducir la inseguridad se requiere de información, transparencia y rendición de cuentas

Esta línea estratégica plantea que para responder eficaz y eficientemente a los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad se necesita incrementar la capacidad institucional para:

- Recolectar, procesar y analizar información en el nivel nacional y local, a partir de la cual se deriven las políticas y planes de acción de prevención y control.
- Establecer metas claras a alcanzar en un corto, mediano y largo plazo.
- Crear mecanismos de acceso a la información asegurando la transparencia y la difusión de la misma.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas.

Una de las principales recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social es crear un sistema unificado e independiente de información sobre violencia, delincuencia e inseguridad –incluyendo un observatorio de violencia y delincuencia–, integrado por diferentes instituciones del Estado y de la Sociedad Civil que tienen que ver con la prevención y el control. La puesta en marcha del sistema de información requiere fundamentalmente de voluntad política, de mejores niveles de coordinación interinstitucional y de mayor confianza entre las instituciones. Este Sistema constituye una herramienta clave para la gestión de la seguridad ciudadana, en tanto permite conocer las dimensiones y características de la problemática; tomar decisiones operativas y formular políticas sobre la base de información actualizada,



oportuna y confiable; monitorear y evaluar las estrategias y planes de prevención y de control; hacer los ajustes necesarios cuando no se obtienen los resultados esperados y rendir cuentas sobre el quehacer institucional. En esta misma línea se recomienda crear observatorios en los 20 municipios más violentos del país; y un observatorio sobre violencia de género. La información generada por los observatorios deberá tener carácter público y ser difundida periódicamente.

Además del sistema unificado de información, se necesita información más especializada en el área de las telecomunicaciones, a efectos de abordar el tema de investigaciones especializadas y prevención del delito. En coordinación con el resto de países de la región, El Salvador necesita construir una base de datos regional para controlar de manera más efectiva el robo de celulares; e implementar un registro de identidad de equipos (EIR) para controlar a los usuarios, chips y equipos.

Otro elemento clave es el establecimiento de un sistema de recolección de denuncias de carácter institucional, con formularios estandarizados, que permita brindar al usuario información sobre el estado de su proceso y llevar un control efectivo del caso. También es indispensable un cambio en los estilos de gestión de las instituciones vinculadas a la seguridad y la administración de justicia, las cuales deben implementar sistemas de gestión por resultados, lo que permitirá optimizar el uso de recursos, mayor transparencia y garantizará la rendición de cuentas periódicas y públicas respecto al cumplimiento de los programas y planes de acción. Esta línea estratégica enfatiza también la necesidad de reconocer el derecho de la ciudadanía a tener acceso a la información y exigir cuentas a las instituciones y funcionarios sobre lo actuado y su rendimiento.

Finalmente, se incluye la realización de las reformas legislativas necesarias para devolver la autonomía e independencia de la inspectoría de la PNC y dotarla de fuerza para ejercer sus funciones de fiscalización y control de la institución policial y de sus miembros. Adicionalmente, en relación con la Corte de Cuentas, se recomienda que programe evaluaciones del uso de fondos por parte de las instituciones del sector y que asuma el compromiso de hacer públicos los planes de trabajo, los resultados de las evaluaciones, las observaciones y los finiquitos.

Línea estratégica 4: La seguridad ciudadana necesita de más y mejores recursos humanos

Una idea central de este Informe es que para contar con una gestión más eficiente de la seguridad ciudadana se necesita contar con personal altamente profesionalizado en el diseño e implementación de políticas integrales de seguridad y convivencia en todos los niveles de gobierno (nacional, intermedio, local). Para lo cual se requiere el diseño y desarrollo de una estrategia de formación de recursos humanos especializados en la materia.

A nivel de control se debe priorizar la investigación científica del delito y, en particular, la investigación del crimen organizado. También, se debe dar prioridad a la capacitación en inteligencia policial. A nivel metodológico, se recomienda priorizar las capacitaciones con enfoque multidisciplinario e interagencial a fin de desarrollar una visión de sistema en la investigación del delito y mayor capacidad de trabajar en equipo y de forma coordinada.

En cuanto a la prevención es necesario promover esfuerzos orientados a dotar a los profesores de herramientas que contribuyan a desarrollar en los niños, niñas y jóvenes habilidades para gestionar la conflictividad de manera pacífica; comunicar ideas, sentimientos y emociones utilizando distintas formas de expresión en un clima de respeto mutuo; contribuir a promover los principios democráticos y sus valores y fomentar una cultura de paz. Se propone también formar mediadores comunitarios en equidad.

Finalmente, se necesitan sistemas más eficaces de supervisión, control, evaluación y rendición de cuentas para el personal de todas las instituciones del sector, especialmente las vinculadas o adscritas al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia y al Órgano Judicial. Es prioritario adoptar criterios y sistemas de selección e ingreso de personal basados en la capacidad; de igual forma se necesita adoptar sistemas de evaluación y promoción de personal basado en resultados y rendimientos. Gran importancia tiene la adopción de normas y procedimientos más ágiles para que la PNC separe elementos de todos los niveles que no reúnen los requisitos y/o no tiene el rendimiento esperado.

Lo anterior, sin embargo, debe complementarse con un personal motivado. Se recomienda atender las condiciones laborales y la motivación de los maestros, del personal del sector de justicia, particularmente de la PNC. Se destacan recomendaciones relacionadas con la dignificación de la carrera policial y el sistema de seguridad social de los policías.

Otras ideas clave incluidas en las recomendaciones vinculadas con esta línea estratégica son establecer alianzas con las universidades del país, el rol central a la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), el CNJ, y el Tribunal de Ingresos y Ascensos y Tribunal Disciplinario de la PNC.

Línea estratégica 5: La seguridad ciudadana exige más y mejor coordinación al interior y entre las instituciones

Crear un sistema nacional de seguridad y convivencia ciudadana, que constituya la plataforma institucional para la gestión eficiente de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, con énfasis en la precisión de roles y articulación de los esfuerzos, es una de las recomendaciones centrales de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social.

Como parte del sistema se propone instituir escenarios de coordinación en el nivel nacional y municipal. Concretamente, se recomienda la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y Consejos Municipales. La función de este Consejo debe ser garantizar la coordinación interinstitucional necesaria para la implementación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana; garantizar la coordinación entre las instituciones del nivel central y local; asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y territorial; realizar análisis permanentes de la situación de violencia y delincuencia en el nivel nacional, departamentos y municipios, con base a información confiable y actualizada, y monitorear la implementación de la política integral a fin de recomendar los correctivos necesarios.

Se recomienda la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que garantice la coordinación interinstitucional necesaria para la implementación de la política integral



La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda también fortalecer la coordinación entre los diversos operadores que intervienen en el proceso penal, pues constituye un factor fundamental para la eficacia del sistema. Una debida coordinación implica compatibilizar las metas e intereses de todas las instituciones implicadas y el establecimiento de objetivos comunes. Por lo que la eficaz administración de justicia penal requiere de un esfuerzo concertado que tome en cuenta entre otras cosas:

- Un despliegue territorial homogéneo de las instituciones que conforman el sector de justicia penal, de forma que les permita a los operadores formar grupos de trabajo integrados en el terreno.
- Una asignación de recursos que responda a la función que cada institución juega en la tarea común de administrar justicia. Es importante que los recursos se distribuyan proporcionalmente a la carga de trabajo. De la misma forma un cambio legal que implique mayor responsabilidad por parte de alguna de las instituciones debe ser acompañada por un refuerzo presupuestario.
- El diseño de indicadores de desempeño y resultados comunes que permita a las instituciones del sector medir su contribución al logro de un objetivo común, a diferencia de medir resultados individuales.

La coordinación entre y al interior de las instituciones clave del sector justicia y de seguridad ciudadana debe ser complementada con mayores esfuerzos de coordinación a escala regional.

Finalmente, una mayor efectividad de la política integral de seguridad ciudadana requiere que los esfuerzos de coordinación entre los operadores de justicia y seguridad se extiendan a las instituciones encargadas de la política y programas sociales. La prevención de violencia es un desafío que debe ser enfrentado de manera coordinada con las instituciones responsables del sector educación, salud, transporte, vivienda e infraestructura y servicios comunitarios.

Línea estratégica 6: El país necesita de una normativa penal y procesal coherente y una aplicación efectiva de la ley

El país necesita de soluciones integrales que atiendan todos los aspectos del proceso penal, por lo que se requiere una revisión integral de los Códigos que les devuelvan su coherencia. Lo que debe buscarse es una aplicación adecuada y efectiva de la ley, a diferencia de continuas reformas coyunturales a las leyes existentes.

En atención a lo anterior se recomienda llevar a cabo una revisión integral de la normativa penal, así como elaborar y socializar un proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana que regule todos los aspectos preventivos de la violencia.

Los Códigos Penal y de Procedimientos Penales fueron en su momento normativas de avanzada, introduciendo un proceso oral ágil que permitía atacar el problema de la mora judicial. Dicha normativa contenía garantías para todas las partes en el proceso, incluyendo los derechos de la víctima.

Sin embargo, su introducción presuponía un programa riguroso de capacitación para todos los operadores, a fin de que se aplicara de manera efectiva. Si bien hubo importantes esfuerzos aislados de capacitación, el proceso fue, en general, apresurado y sin una planificación adecuada, que permitiera un manejo homogéneo del nuevo sistema. Esta situación propició que los operadores adoptaran diferentes corrientes doctrinarias e interpretaciones distintas y a veces contradictorias de las disposiciones legales vinculadas con el proceso penal. Esta situación contribuyó a generar una disparidad de criterios sobre un mismo tema, además de ejercer una fuerte influencia en el logro de una coordinación interinstitucional efectiva.

Esta situación se puso de manifiesto en la aparente prioridad que otorgaban los jueces a los derechos del imputado por sobre los derechos de la víctima; situación evidente en el caso de víctimas menores de edad, que requieren de una protección especial del Estado.

En respuesta a esta situación se inició un proceso de reformas coyunturales a la nueva normativa que tuvo como objetivo endurecer el sistema, cerrando las posibilidades de tratamientos alternos a delitos menores, agravando las penas y limitando la posibilidad de utilizar medidas alternas a la detención. Lejos de ser una solución, las reformas coyunturales distorsionaron los principios de la nueva normativa, congestionaron el sistema, y rebasaron las posibilidades del sistema penitenciario de cumplir con sus fines.

Línea estratégica 7: Para mejorar la seguridad ciudadana se necesita más eficiencia y un mayor volumen de recursos financieros

El financiamiento es condición necesaria pero no suficiente para lograr la seguridad que El Salvador quiere y necesita. Además de dinero se necesita más eficiencia en el uso de los recursos existentes. En este sentido, cualquier aumento de fondos debe estar acompañado de un proceso de reingeniería, de políticas y planes claros, de una administración transparente y de rendición de cuentas.

Las prioridades para asignar nuevos recursos financieros son claras: a nivel central, la PNC, la FGR y Centros Penales; mientras que a nivel local el financiamiento de acciones coordinadas de prevención entre la PNC y los municipios son fundamentales.

Para movilizar recursos adicionales, existen soluciones tanto a corto, mediano como largo plazo. En el corto y mediano plazo, se necesita liderazgo y coordinación para movilizar más financiamiento para la seguridad a través de racionalizar las asignaciones presupuestarias y, de esa manera, lograr consistencia entre prioridades y presupuestos. El liderazgo y la coordinación también son claves para captar recursos de cooperación no reembolsable. A largo plazo, es inevitable que El Salvador encuentre una forma que sea técnicamente sólida y políticamente aceptable de aumentar el financiamiento para la seguridad vía incrementos en la carga tributaria.

Además de dinero se necesita más eficiencia en el uso de los recursos existentes. Cualquier aumento de fondos debe estar acompañado de un proceso de reingeniería, de políticas y planes claros, de una administración transparente y de rendición de cuentas



Las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social indican como lograrlo: se necesita construir consenso a través del diálogo entre sectores políticos y económicos y, de manera paralela, se necesita dar muestras de eficiencia, efectividad, transparencia en el uso de los fondos y rendir cuentas a nivel financiero y de los resultados reales de las políticas y planes. En el largo plazo, también es posible movilizar fondos de préstamos si la gestión de fondos se realiza sobre la base de una política de Estado y/o planes consensuados entre los principales sectores políticos.



Capítulo 2

Situación de la seguridad ciudadana en El Salvador



Un diagnóstico es una herramienta para la formulación de políticas públicas dirigidas a la prevención y a la transformación de la violencia y delincuencia en el país.

El presente diagnóstico tiene como propósito analizar la situación de violencia y delincuencia e inseguridad que vive el país, sus diversas manifestaciones e identificar, en la medida de lo posible, los grupos poblacionales y áreas geográficas más afectadas. De esta forma, se convierte en una herramienta para la formulación de políticas públicas dirigidas a la prevención y a la transformación de la violencia y delincuencia en el país.

Si bien la información en materia de violencia, delincuencia y criminalidad disponible en el país no está exenta de problemas, existen un conjunto de cifras estadísticas respecto a denuncias de hechos delictivos, aprehensiones policiales, población penal y encuestas de victimización, que permiten avanzar en el análisis acerca de la naturaleza, la magnitud y la evolución de la problemática. Pese a la falta de rigurosidad de los sistemas de información estadística existente y las variaciones que registran los datos según las diferentes fuentes, la situación cualitativa de la problemática se mantiene y las recomendaciones derivadas de este diagnóstico continúan siendo válidas.

No obstante, conviene mencionar que la falta de coincidencia en la información reportada por las diferentes fuentes dificulta el análisis de situación de violencia y delincuencia y la identificación de prioridades. Como un intento de subsanar estas discrepancias, para cada uno de los indicadores que se incorporan en este diagnóstico se utilizó, en la medida de lo posible, la información reportada por las distintas fuentes. Así, se tomaron datos de la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Seguridad y Justicia, la Policía Nacional Civil, la Dirección General de Centros Penales, el Instituto de Medicina Legal, la Corte Suprema de Justicia, la Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil, el Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia, y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo para la Mujer. Se utilizaron también estadísticas de la Dirección General de Estadísticas y Censos y el mapa de pobreza elaborado por FLACSO, las encuestas de victimización y encuestas de Opinión del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) e investigaciones elaboradas por FUSADES, UNODC, PNUD, entre otras.



Dimensión objetiva

Homicidios

Según reportes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), América Latina es la región con más altos índices de violencia, inseguridad ciudadana y temor en contextos donde, a excepción de Colombia, no existen conflictos armados. En el año 2000 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en América Latina fue de 36.4; seguido de África con 17.6. Las tasas más bajas corresponden a Europa Occidental y algunas zonas de Asia y el Pacífico donde no llegan a 1 por cien mil habitantes².

La violencia no se presenta de manera homogénea en todos los países de la región latinoamericana. Honduras, Colombia, El Salvador y Venezuela, alcanzan valores superiores a 40 homicidios por cada 100.000 habitantes. En el vértice contrario, Chile, Perú, Uruguay, Costa Rica y Argentina, tienen una tasa inferior a 10.

La situación de El Salvador, Honduras y Guatemala, ubicados en el triángulo norte de Centro América, es particularmente crítica si se considera la magnitud de la problemática y que los índices han mostrado en los últimos años un comportamiento ascendente³.

² WHO (2002) World report on violence and health. Geneva: World Health Organization.

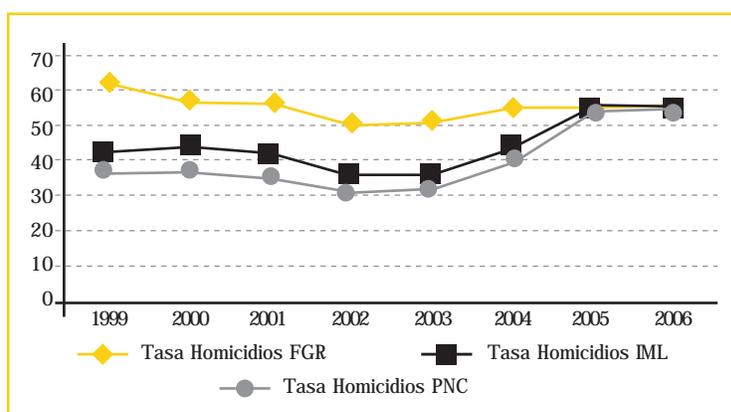
³ PNUD, El Estado de la Seguridad en América Latina. Alejandro Álvarez. Panamá 2006.



El Salvador registró en el año 2006 una tasa de homicidios de 56.2 por cada cien mil habitantes, según los registros conjuntos llevados por el IML, la PNC y la FGR⁴. Al analizar el comportamiento de los homicidios en El Salvador desde el año 1999 al año 2006, se puede observar, pese a las diferencias de registro de las fuentes oficiales, que durante el periodo 1999-2003 la tasa ha tendido a disminuir. No obstante, desde el año 2003 hay un cambio en el comportamiento de este delito y se viene registrando una tendencia al alza. Según datos de la PNC, se pasó de una tasa de 33 homicidios por cada cien mil habitantes en el año 2003 a una tasa de 55.4 en 2006⁵.

Esta tasa de homicidios sitúa al país muy por encima de los estándares fijados por la OMS, que considera epidemia una tasa superior a 10.

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (1999 a 2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FGR, IML y PNC

Al analizar los homicidios por grupos etáreos, se puede observar que el rango de personas entre 15 y 39 años es el más victimizado al sufrir cerca del 80.4% de los casos de homicidios según el IML.

Por géneros, en el año 2006 y según datos del IML, las víctimas de los homicidios fueron hombres en un 88.7% de los casos y un 11.1% mujeres. Desde el año 1999 al año 2006 se incrementaron en 50% los homicidios femeninos, pasando de una tasa de 6.22 homicidios femeninos por cada cien mil habitantes a una tasa de 12.37, según el IML.

Tasa de homicidios femeninos por cada 100.000 habitantes (1999 a 2006)



Fuente: IML

⁴ Corte Suprema de Justicia. Instituto de Medicina Legal Dr. Roberto Masferrer. Unidad de Estadísticas Forenses. Boletín Sobre Homicidios Año 3. No 1, 2007.

⁵ Para calcular las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes han sido utilizados los datos de las proyecciones de la Encuesta de hogares de propósitos múltiples de DIGESTYC. Este indicador no fue calculado sobre la base de los datos arrojados por el censo de 2007 dado que, al momento de la elaboración del presente diagnóstico, aún no estaban disponibles, en tanto los datos del censo serán oficialmente presentado en el mes de octubre próximo. No obstante, cabe señalar que de acuerdo la información preliminar difundida por la DIGESTYC, se estima que la población sería considerablemente menor a las cifras estimadas sobre la base de las encuestas de hogares, con lo cual las tasas de homicidios sería aproximadamente 10% más altas de las presentadas en este diagnóstico. No obstante las diferencias que pueden registrarse respecto a la magnitud de la problemática, la caracterización de la misma respecto a víctimas, victimarios, lugar de ocurrencia, armas utilizadas, se mantienen y las recomendaciones propuestas continúan siendo válidas.

Al observar los datos se puede apreciar que la violencia homicida es un fenómeno fundamentalmente urbano, concentrado geográficamente en las ciudades con mayor volumen poblacional del país, las cuales, a su vez, tienen suburbios caracterizados por altos índices de marginalidad y que, por diferentes motivos, entre ellos la inmigración interna, han vivido un acelerado incremento de población y desordenada urbanización.

Los cinco departamentos más violentos del país en el año 2006, según el IML, fueron La Libertad con una tasa de homicidios de 80.87 por cada 100,000 habitantes, San Salvador con 65.22, Santa Ana con 64.01, Sonsonate con 62.48 y Cuscatlán con 61.08. Todos ellos por encima de la media nacional. Por otra parte, el 60% de los homicidios del país se concentran en veinte municipios, en los cuales vive el 46 % de la población salvadoreña.

Municipios más violentos del país (2006)

Municipio	No homicidio	Tasa	Número de Habitantes	Porcentaje de Homicidios en relación al total nacional
San Salvador	376	68.85	435,175	9.57%
Soyapango	262	100.20	375,536	6.67%
Santa Ana	234	85.14	261,568	5.95%
San Miguel	205	72.60	242,246	5.21%
Apopa	165	77.93	154,349	4.20%
Colon	152	165.75	65,800	3.86%
Ciudad Delgado	105	60.84	146,382	2.67%
Quezaltepeque	103	161.66	67,376	2.62%
San Juan Opico	101	145.21	66,678	2.57%
Sonsonate	92	83.25	91,836	2.34%
Ilopango	84	53.86	126,176	2.13%
Mejicanos	76	36.24	200,917	1.93%
Santa Tecla	64	33.34	175,286	1.62%
Ciudad Arce	61	110.31	52,643	1.55%
Chalchuapa	56	60.63	66,546	1.42%
San Martín	54	38.71	90,097	1.37%
Zacatecoluca	53	84.68	62,627	1.34%
Tonacatepeque	52	107.89	62,147	1.32%
Cuscatancingo	49	42.95	88,834	1.24%
Armenia	48	173.01	25,444	1.22%
TOTAL	2392		2,857,663	60.80%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IML y la base de datos del mapa de pobreza.

Las armas de fuego son el instrumento más empleado para cometer los homicidios. Según datos del IML, 3.114 homicidios (el 79.3%) fueron cometidos con armas de fuego en el año 2006.

Ocho conclusiones importantes:

1. 9 de cada 10 víctimas son hombres.
2. Se ha producido un incremento del 50% de en la tasa de homicidios femeninos desde el año 1999 al 2006.
3. El 80% de los asesinatos se concentran en el segmento de edad de 15 a 39 años.
4. La edad promedio de las víctimas es de 29 años.
5. 14 de cada cien víctimas son menores de edad.
6. El 79.3% de los homicidios son cometidos con armas de fuego.
7. Existe una clara focalización en pocos municipios del país.
8. El homicidio es un fenómeno mayoritariamente urbano.

Otros delitos relevantes

Si bien el homicidio es el indicador más utilizado por ser el de mayor impacto y el que permite comparaciones internacionales, constituye sólo una de las expresiones de la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Así, es importante remarcar que este delito constituye un 9% del total de delitos denunciados.

Según datos de la PNC, los hurtos, robos y lesiones son los tres delitos más padecidos por la población, alcanzando el 66% del total de denuncias. Los hurtos son el delito más denunciado, con casi un tercio del total (33%); le siguen los robos (19%) y las lesiones (14%). El mayor crecimiento en los delitos se ha producido en los robos y hurtos de vehículos con mercadería y el robo de vehículos. Se registra también un alto crecimiento de las extorsiones a partir del año 2005 (26% de aumento).

Los hurtos, robos y lesiones son los tres delitos más padecidos por la población, alcanzando el 66% del total de denuncias

Las cifras de homicidios y otros delitos relevantes ocultan en muchas ocasiones otras manifestaciones violentas y delitos que quedan en un segundo plano al carecer de trascendencia mediática, pero que igualmente erosionan derechos y libertades de las personas que los padecen. Agresiones físicas, psicológicas y sexuales afectan cotidianamente a buen número de mujeres, niños y niñas de diferentes edades y condiciones socioeconómicas. Las estadísticas en este tipo de delitos están sesgadas por un alto nivel de subregistro, lo que impide tener una visión más clara sobre la verdadera dimensión del problema.

Durante el año 2006, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) atendió 8.618 denuncias de personas víctimas de violencia. De estas denuncias 4.792 corresponden a violencia intrafamiliar, 2.931 a casos de maltrato a la niñez y 893 a agresiones sexuales. Es de destacar que el 79.5 % de las víctimas son del sexo femenino. En cuanto la población menor de edad, los datos resultan más equilibrados respecto al sexo: el 52% de las víctimas fueron niñas y el 48% niños.

Los delitos a causa de hechos de accidentalidad vial ponen de manifiesto otra cara de la violencia. En el año 2006 el IML ha reconocido 1,430 personas fallecidas por accidentes de tránsito. Esto equivale a una tasa de 20.5 muertes por cada cien mil habitantes, lo cual coloca a El Salvador en el segundo país con mayores tasas de mortalidad por accidentalidad vial del Continente. Al analizar los datos se observa que el 60.8% de los muertos fueron peatones atropellados; un 80.1% de las víctimas fueron hombres, en tanto que un 19.9% mujeres. Los grupos de edad más afectados fueron los menores de edad y las personas mayores de 60 años⁶.

⁶ Corte Suprema de Justicia. Instituto de Medicina Legal Dr. Roberto Masferrer. Unidad de Estadísticas Forenses. Boletín Sobre Homicidios Año 3. No 1, 2007.



Muertes por vehículos de motor en países de América y el Caribe (Tasa por cada 100 mil habitantes)

País	Tasa	Año
Venezuela	23,0	2003
El Salvador	20,5	2006
Brasil	18,7	2003
Ecuador	15,6	2000
EE.UU. *	15,2	2000
Costa Rica.	15,1	2003
Trinidad & Tobago	14,9	2003
Jamaica	14,8	2003
Colombia.	13,8	2003
Chile	11,2	2000
Cuba	10,6	2003
Argentina	10,3	2000
Perú	10,5	2003
Canadá	9,8	1999
Bolivia	6,7	2003

Fuentes: Perfiles de país presentados en el Seminario internacional "Políticas para mejorar la seguridad vial en América Latina y el Caribe" Brasilia, 28-30 de junio de 2004. Fondo de Prevención Vial. Bogotá, Colombia. 2003"

Delitos Complejos

En lo que respecta a crimen organizado, diferentes estudios muestran que las organizaciones internacionales del narcotráfico utilizan El Salvador, al igual que al resto de Centro América, como una ruta de paso entre la región andina – Colombia, Bolivia y Perú, importantes centros de producción de cocaína-, y los Estados Unidos, principal país de destino de la droga.

De acuerdo a las más recientes estimaciones de los Estados Unidos, el 88% de la cocaína que va a ese país transita por el corredor Centro América – México, y el 50% de esta droga se transporta por el corredor del Pacífico Este en botes de pesca⁷. Una porción de la droga que circula desde la región andina hacia los Estados Unidos queda en los países de tránsito. Esto se debe a que los carteles de crimen organizado no pagan con dinero por el tránsito, sino que lo hacen con droga. Se calcula que un 5% de la cocaína que transita por El Salvador queda en el país⁸, convirtiéndose en una fuente de oferta para el mercado local.

Porción de cocaína que queda en los países de tránsito

País	Porcentaje
Belice	7%
El Salvador	5%
Honduras	1%

Fuente: ARQ 2004 y 2005 en Crime and development in Central América UNODC 2007

⁷ UNODC (2007) Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire.

⁸ Ibid

El flujo de droga impacta en el incremento del crimen violento. A este respecto, La Libertad y Sonsonate, dos departamentos con alto grado de desarrollo y conectividad en los cuales se encuentran ubicados dos puertos en la costa pacífica y están conectados a la Carretera Panamericana, poseen una de las más altas tasas de homicidios del país. Muy probablemente, estos departamentos sean corredores por donde transita y se comercializa la droga. Contrariamente Chalatenango y Morazán, departamentos con menores niveles de desarrollo y conectividad, presentan las tasas más baja de homicidios a nivel nacional.



Eficacia

La falta de eficacia del sistema de justicia penal es un factor que facilita la violencia y delincuencia en el país. Uno de los eslabones más débiles en el procesamiento de los casos penales es la investigación del delito. De acuerdo a algunos estudios que analizan la eficacia del sistema, mediante métodos cualitativos y cuantitativos, se puede observar que en un año determinado más de 60% de los delitos no logran pasar a la etapa judicial⁹. Esto se debe a problemas de investigación del delito que son atribuibles a la actividad conjunta de Fiscalía, Policía y al Instituto de Medicina legal (perteneciente al Órgano Judicial.) Asimismo, se puede observar que muchos de los casos que alcanzan a llegar a la etapa judicial se sobreesen, en buena medida por falta de pruebas. Por otra parte, un porcentaje importante de casos se resuelve mediante salidas alternas, indicando soluciones a delitos menos graves. Al analizar el número de resoluciones por delitos de mayor gravedad que llegan a las etapas finales del proceso penal se concluye que representan un porcentaje bien reducido del total de casos que conoce el sistema.¹⁰

Cabe destacar, que los casos pueden pasar a la etapa judicial después del año posterior a la comisión del delito. Sin embargo, los rastros del delito deben recogerse en las primeras horas y las pruebas testimoniales en plazos oportunos luego de cometido el delito, por lo que las posibilidades de que el caso se eleve a la instancia judicial después de ese periodo son relativamente bajas. De todas formas, puede aseverarse que existe una mora considerable de casos que se estanca en la etapa prejudicial. Esta mora se acumula a los nuevos delitos que cada año tiene que atender el sistema de justicia penal.

⁹ Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal; Proyecto UTE/PNUD Enero 2006.

¹⁰ Ibid



Situación carcelaria

La situación carcelaria es otra de las amenazas a la seguridad ciudadana, debido a la inadecuada infraestructura y a la baja cobertura y eficacia de los programas de tratamiento para los internos e internas. Los centros penales no cuentan con recursos para el desarrollo de programas de rehabilitación y reinserción social, ni con las condiciones de seguridad necesarias.

Según datos de la Dirección General de Centros Penales, la población de internos aumentó en un 87.7 % en el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2006. A junio de 2007, la población interna en los 19 centros los penales del país es de 15,654 personas adultas y 485 menores de edad.

No obstante el marcado aumento de la población reclusa, el presupuesto sólo se ha visto incrementado en ese mismo periodo en un 30%, en tanto que el personal responsable de la custodia, tratamiento y administración de los centros ha disminuido en un 8.1 % en el mismo periodo.

Comportamiento de la población de internos, el personal y el presupuesto de la Dirección General de Centros Penales. Periodo 2000 – 2007

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Junio 2007
Población Interna	7,800	9,679	11,055	11,451	12,176	12,525	14,682	15,654
Personal de la DGCP	2,129	2,274	1,948	1,931	2,003	1,918	1,956	nd
Presupuesto en Millones de Dólares	\$14,3	\$14,3	\$16,4	\$16,4	\$18,6	\$18,6	\$18,6	nd

Fuentes: Dirección General de Centros Penales

Según datos de la Dirección General de Centros Penales, en enero de 2007 el personal de agentes de seguridad de la institución era de 840 personas. Esto significa una relación de 18,6 reclusos por cada custodio.

Haciendo una relación entre población interna y presupuesto de la institución, el costo por recluso por año es de 1,266.85 dólares. Estos datos indican que cada año se ha ido reduciendo el número de personal y el presupuesto para la custodia, tratamiento y rehabilitación de cada persona reclusa.

Algunos centros penales presentan preocupantes niveles de hacinamiento, como por ejemplo Quezaltepeque, que tiene una población penitenciaria superior al 300% de su capacidad. Situación similar se da en los centros penales de Mariona y San Miguel, que presentan un hacinamiento de 241% y 276% respectivamente. La capacidad instalada de los Centros Penales es en la actualidad de 7.372 cupos, para una población reclusa de 15,654 personas a junio de 2007, lo que supone un déficit carcelario de más de 8,280 cupos^{1 1}.



Causas del hacinamiento en los centros penales

- = Uso frecuente de la detención provisional y de la pena de prisión por periodos prolongados.
- = Escasa utilización de salidas alternas a la prisión y la libertad condicional.
- = Poca coordinación entre la Dirección General de Centros Penales y las instituciones vinculadas con el área penitenciaria.
- = Falta de recursos humanos y materiales en los centros penales de todo el país.
- = Existencia de infraestructura que no responde a la normativa penitenciaria.
- = Falta de efectividad de la distribución de los internos a nivel nacional.
- = Insuficientes programas de rehabilitación para los internos: solo tiene posibilidad de atender a un 30 o 40% de la totalidad de internos.

De acuerdo a datos de la citada fuente, un 29.8% de las personas reclusas pertenecen a pandillas. En cuanto al género de la población interna el 94.43% son hombres y el 5.57% mujeres.

Actualmente el 66% de la población reclusa tiene condena, en tanto que un 34% ha excedido los plazos establecidos en la normativa procesal penal para la depuración del proceso. En abril del año 1998 entraron en vigencia los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal a partir de lo cual comienza a utilizarse el sistema acusatorio. Esto ha permitido reducir considerablemente la mora judicial.

Situación Jurídica de las Personas Internas

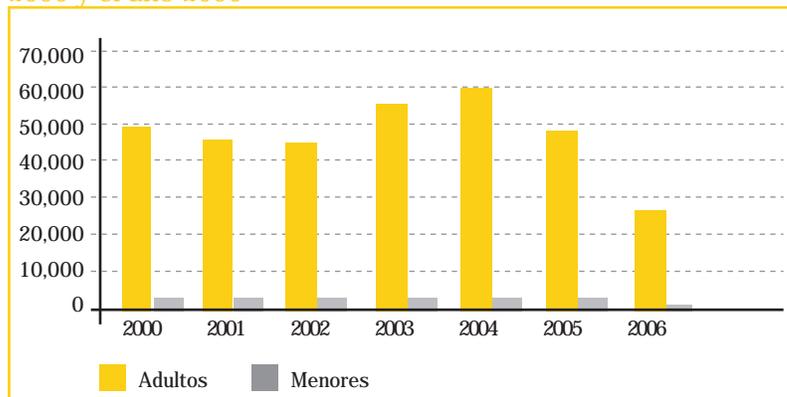
División Interna por Situación Jurídica	
Condenados	66%
Procesados	34%

Fuentes: Dirección General de Centros Penales

La participación de menores de edad en hechos delincuenciales equivale sólo a un 5,82% de la criminalidad total registrada en el país

En cuanto a la edad de los victimarios, la mayor parte son personas mayores de 18 años de edad. Al analizar el período comprendido entre los años 2000 a 2006, según información de la Corte Suprema de Justicia, la participación de menores de edad en hechos delincuenciales equivale sólo a un 5,82% de la criminalidad total registrada en el país en tanto que más del 94% es atribuida al segmento de personas mayores de edad. De acuerdo a información de la Corte Suprema de Justicia, sobre la base de ingresos o procesos judiciales iniciados en el periodo comprendido entre enero del 2000 y junio del 2006, se atribuyen a menores de edad 19,819 delitos, en tanto que 340,477 son atribuidos a personas mayores de 18 años.

Criminalidad atribuida a menores de edad con respecto a criminalidad de adultos/as según ingresos o procesos judiciales iniciados entre el año 2000 y el año 2006



Fuente: Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil, Corte Suprema de Justicia
<http://www.csj.gob.sv/idioma.htm/Estadísticas>

Por otra parte, cabe señalar que la violencia, la delincuencia y la inseguridad tienen impacto en el Desarrollo Humano del país. Las estimaciones efectuadas por el PNUD indican que los costos económicos de la violencia en 2003 alcanzaron 11.5% del PIB. Una carga económica que supone casi el triple del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña.

Dimensión subjetiva

La sensación de seguridad que tienen las personas en los diferentes ámbitos en los que desempeña sus actividades cotidianas se convierte en uno de los mejores termómetros del estado de la seguridad en un país. En muchas sociedades la correlación entre ambas dimensiones, la objetiva y la subjetiva, es bastante estrecha, pero en otras resulta ser bastante débil.

Esta última dimensión está condicionada por multitud de variables que, no necesariamente, tienen que ver con la situación objetiva de violencia o delincuencia. Factores culturales, sociales y otros como la edad, el género y el papel desempeñado por los medios de comunicación también determinan el grado de libertad que las personas sienten para desarrollar sus actividades.

En el caso de El Salvador, los elevados niveles de violencia y delincuencia objetiva también se ven reflejados en la percepción de inseguridad que siente la población. El sondeo de opinión, realizado en 2007 por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, revela que los temas de delincuencia e inseguridad dominan la opinión del país. Un 44.5% de los encuestados identifican a la violencia y la delincuencia como el principal problema del país y un 50.3% de los ciudadanos dijo que la delincuencia aumentó respecto al año anterior.

Por su parte, la última encuesta de victimización y percepción de seguridad realizada en El Salvador en el año 2004 por el Ministerio de Gobernación, el IUDOP y el CNSP, indicaba que el 12,8% de los encuestados o algún miembro de su familia ha sido víctima de algún hecho de violencia con móvil económico en los cuatro meses previos a la encuesta.

Según esta última encuesta de victimización, los espacios públicos son los lugares donde con mayor frecuencia se comenten actos delictivos. Un 43,8% de los encuestados contestó que fue víctima de un delito en la calle o un sitio público frente al 16,8% que lo fue en su vivienda. Este hecho explicaría, de alguna forma, los elevados niveles de percepción de inseguridad que siente gran parte de la población en dichos espacios: un 76,9% de las personas encuestadas indicó que se sentía insegura en el bus; en el mercado un 69,6%; un 65,2% en parques y plazas, y un 51,4% en su propia colonia.

Ya sea por condicionantes objetivos o subjetivos, buena parte de la población salvadoreña ha modificado sus rutinas diarias a causa de la inseguridad. Según el mencionado estudio un 43,4% de los encuestados limitó sus lugares de compra, un 44,2% evita los lugares de recreación, casi un 20% desea cambiar de barrio o colonia, un 13,3% se ha visto obligado a cerrar su negocio, y un 9,7% ha contratado vigilancia privada para contrarrestar la falta de seguridad.

A su vez, otro hecho indicativo de la preocupante percepción de inseguridad de la población salvadoreña es que en la encuesta del Ministerio de Gobernación y IUDOP para 2004 un número importante de personas aseguró haber adoptado medidas adicionales en sus hogares con el objetivo de mejorar su seguridad personal. Así, por ejemplo, un 24,3% de los encuestados decidió colocar chapas y candados, mientras que un 20,2% reforzó las rejas y un 14,5% construyó muros. Asimismo, el 19,7% de la población ha sentido la necesidad de cambiar de colonia por temor a ser víctima de la delincuencia.

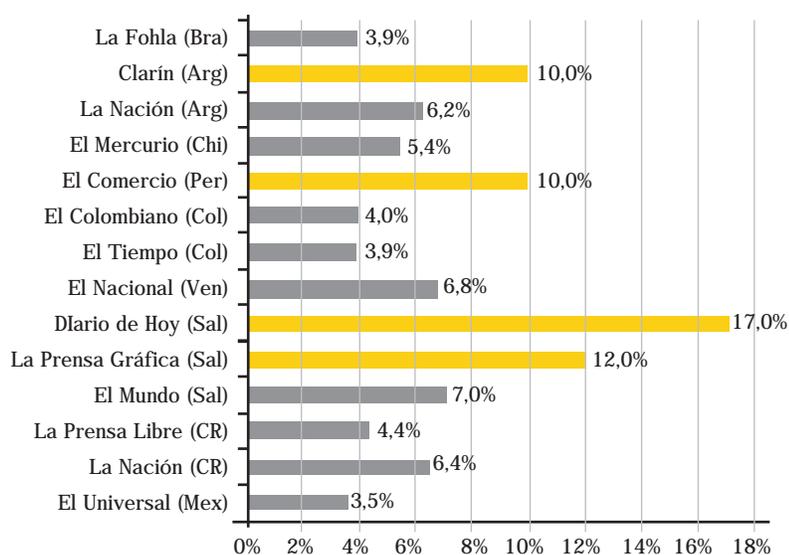
Las mujeres, a pesar de sufrir una menor victimización que los hombres manifiestan tener una mayor sensación de inseguridad: casi 7% más que los hombres.

Desde principios de los 90 y hasta la fecha, el delito, la violencia y el temor han formado parte de la temática central de la agenda pública en El Salvador. Ello ha significado que una importante proporción de las imágenes y palabras producidas y reproducidas a través de los medios den paso a lo que podría denominarse un crecimiento de la agenda mediática de la inseguridad.

Los medios de comunicación tienen incidencia en la representar los conflictos que se viven en la sociedad, dan visibilidad a los diversos sujetos, crean atmósferas y contextos en los que se inscriben los sujetos, ubican los acontecimientos dentro de imaginarios y proveen a los lectores y a las audiencias de referentes de comprensión e interpretación de los fenómenos que se presentan a diario¹³. En definitiva, tienen que ver con la manera en como los ciudadanos se representan y entienden una problemática.

De acuerdo a un estudio sobre medios de comunicación y seguridad ciudadana realizado sobre la base del análisis de 14 periódicos de 9 países de América Latina, los periódicos de El Salvador fueron los que concentraron mayor porcentaje de información sobre temas de violencia y delincuencia, seguidos de Argentina y Perú¹⁴.

Medios de Comunicación y Seguridad Ciudadana
Promedio de Informaciones



Fuente: German Rey. (2005) El Cuerpo del Delito. Centro de Competencia en Comunicación para América

¹³ German Rey. (2005) El Cuerpo del Delito. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Colombia., www.c3fes.net.

¹⁴ Ibid

De acuerdo a este estudio existen grupos o sectores de la sociedad que son señalados como peligrosos y violentos, dentro de esto se destacan los jóvenes, los barrios marginales, los inmigrantes y habitantes de ciertas fronteras consideradas “problemáticas”. En el caso de los periódicos de El Salvador se remarca la asociación del fenómeno de las pandillas con el delito. Un segundo imaginario es una sociedad cercada, desbordada ante la cual no aparecen medidas efectivas, sino un descontrol creciente. Un tercer imaginario es el de la mano dura de las autoridades que se colocan ante la disyuntiva de la rehabilitación y persecución y que se ha convertido en una dimensión fundamental de la selección de los gobernantes y de su consecuente gobernabilidad.

Oferta institucional

Pese a constituir la inseguridad la más importante preocupación de la ciudadanía salvadoreña y ser prioritaria en la agenda gubernamental, el país no cuenta con una política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que se constituya en una herramienta de gestión de las diversas políticas, programas y proyectos en marcha y de nuevas iniciativas. La carencia de esta herramienta comporta problemas de coherencia y coordinación e impide hacer un adecuado monitoreo de las acciones¹⁵.

Las iniciativas impulsadas en los últimos años por el Gobierno (Planes Mano Dura, Súper Mano Dura, Cruzada Todos contra la Delincuencia) se han caracterizado por ser reactivas, diseñadas sin el soporte de información confiable, carentes de metas y de indicadores que permitan monitorear el resultado de las intervenciones, mientras que han sido limitados los esfuerzos de prevención integral de la violencia que fomenten la participación de los ciudadanos.

Respecto al mapa institucional son variadas las instituciones que tienen que ver con la convivencia y seguridad ciudadana en El Salvador. El Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, de reciente creación, tiene como parte de su mandato elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen asignadas tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integren la política de Estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar acciones de prevención de la violencia y del delito, rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincencial. Como parte de su mandato debe promover, estimular y fortalecer la cultura de paz y el mantenimiento de la seguridad ciudadana por medio de programas permanentes en los que participen gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general. Adscrita a este Ministerio se encuentra la Dirección de Seguridad Ciudadana que trabaja en 165 municipios con el objetivo de impulsar la participación ciudadana en la prevención de la violencia a través del fomento del esparcimiento, la educación, la coordinación interinstitucional, la organización comunitaria y la capacitación vocacional.

Por su parte, el CNSP tiene como mandato asesorar al Ejecutivo en materia de Seguridad. Son competencias del Consejo estudiar, analizar y revisar las políticas y estrategias de seguridad pública ejecutadas por el gobierno y formular las recomendaciones necesarias.

¹⁵ Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz. Propuesta de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana para El Salvador. PNUD 2005.

En la práctica, el CNSP, más que como ente asesor, se desempeña como ejecutor de programas y proyectos. Entre las actividades más destacadas promovidas por el CNSP están: el Programa de Prevención social de la Violencia y la Delincuencia en los municipios más afectados por la problemática; el Proyecto ProJóvenes, un programa de rehabilitación que incluye una Granja Escuela y trabajo en penitenciarías, y el Proyecto Municipios Libres de Armas.

Por su parte, la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia es el ente coordinador del Sector de Justicia y tiene como objetivos realizar la coordinación, al más alto nivel, de las instituciones del mencionado sector; definir políticas y estrategias de desarrollo de éste; y decidir sobre los planes, programas y proyectos que deben ser desarrollados en el mismo.

Pese a la existencia de este ente coordinador, en la práctica la coordinación entre las instituciones que conforman el sector de justicia penal es inadecuada en términos de funciones y procesos de trabajo. Los objetivos de cada institución responden a intereses individuales, en detrimento de los intereses comunes del sector de justicia penal. La justicia penal implica una complementariedad de los roles de las instituciones, en la tarea de administrar justicia, por lo cual la débil coordinación afecta de forma particularmente negativa.

Adicionalmente al problema de coordinación, no hay coherencia en la normativa procesal penal, debido a más de 300 reformas sufridas desde su promulgación en el año 1998. Muchas de estas reformas han respondido a problemas de carácter coyuntural, afectando la lógica y principios con las que fue diseñado el Código.

Se pueden identificar al menos 18 agencias estatales que diseñan y ejecutan de manera directa programas dirigidos a prevenir o controlar la violencia o los fenómenos delincuenciales¹⁶.

Vale la pena remarcar que desde finales del año 2006 el Ministerio de Seguridad y Justicia, en coordinación con el CNSP, están trabajando en un plan nacional de prevención orientado a mejorar los niveles de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado, promoviendo una intervención interagencial comenzando por las zonas más críticas.

El mapa institucional refleja asimismo una gran debilidad en el involucramiento de los municipios, lo cual se constata en el limitado papel que se reconoce a las autoridades locales en la gestión de la seguridad y la promoción de la convivencia ciudadana. El Código Municipal no menciona, de manera explícita y clara, la seguridad ciudadana o la prevención como una de las responsabilidades de los municipios. Además, existen otros vacíos legales que no permiten establecer claramente a nivel local cuáles son las instituciones directa o indirectamente relacionadas con el manejo de las problemáticas. No obstante estas dificultades, existen algunos municipios que están trabajando en el tema.

En la práctica, la coordinación entre las instituciones que conforman el sector de justicia penal es inadecuada en términos de funciones y procesos de trabajo

¹⁶ Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz. Propuesta de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana para El Salvador. PNUD 2005



La ausencia de escenarios de coordinación, la carencia de una política integral y la duplicidad de esfuerzos por la imprecisión en la determinación de los mandatos institucionales, se refleja en una deficiente administración de los recursos técnicos y económicos y del talento humano puesto al servicio de las múltiples agencias estatales responsables del tema¹⁷.

El país no cuenta con un sistema de información o de estadísticas unificadas y confiables, lo cual se ha convertido en un obstáculo para elaborar políticas, medidas y planes y para monitorear sus respectivas aplicaciones. A partir del año 1999 se registran de manera mucho más adecuada la información, pero el proceso tiene falencias.

En enero del 2005 por iniciativa del Ejecutivo se firmó un convenio entre el Ministerio de la Gobernación y la FGR para analizar la información de manera conjunta. Esto ha permitido revisar las cifras en el tema de homicidios y contar con una información más consistente. Sin embargo, aún existen diferencias entre las diversas fuentes y la información continúa teniendo serias deficiencias en relación con los datos que resultan más relevantes a la hora de definir cursos de acción y de caracterizar la situación de violencia. Variables como las de lugar de ocurrencia de los hechos, victimarios, modalidad empleada para cometer delitos, son imprecisas o no existen. La falta de precisión en la información existente hace que resulte poco útil como insumo para la toma de decisiones y no contribuye a evaluar el grado de eficiencia o la eficacia de un programa o proyecto¹⁹.

Impacto en el desarrollo

Los elevados índices de violencia y el incremento de la percepción de inseguridad impactan negativamente en la calidad de vida de la población, en la salud pública, en la educación, en el desarrollo humano, y en la calidad de la democracia. Perturba de forma severa la calidad de vida de la población en tanto introduce el miedo y la sospecha en la vida cotidiana; aumenta las desigualdades, segrega a las comunidades, dificulta la vida en ésta y reduce las libertades. La desconfianza hacia el “otro” generada por la inseguridad, el temor a ser atacado o violentado o la interiorización y aceptación a vivir con el temor cotidianamente, erosiona gravemente las capacidades de las personas y, en última instancia, de la sociedad entera. Contribuye a debilitar el tejido social, los vínculos de cooperación entre las personas, la integración e interrelación social, y acaban debilitando la acción colectiva.

En la salud pública, la inseguridad ciudadana y la violencia provocan muertes, lesiones y discapacidades, principalmente entre la población joven, que impiden vivir una vida larga y saludable. Además, generan consecuencias de salud mental y emocional en las víctimas directas de una agresión así como en su círculo de relación social y familiar más cercano. Un énfasis especial hay que hacer en las graves consecuencias físicas y psicológicas ocasionadas por la violencia intrafamiliar y las agresiones sexuales. La problemática afecta también la calidad educativa y los índices de escolarización. El miedo a ir a la escuela porque en ella se producen comportamientos agresivos o la inseguridad del trayecto desde la casa a la escuela, por ejemplo, pueden desincentivar la participación de los estudiantes en el sistema educativo.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.



El impacto de la inseguridad y la violencia en el Desarrollo Humano se refleja también en la importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia que no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social. Dicho tema ha sido ampliamente estudiado por organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial.

Las estimaciones efectuadas en El Salvador indican que los costos económicos de la violencia en 2003 alcanzaron un monto aproximado de unos US \$1,717 millones, equivalente al 11.5% del PIB. Una carga económica que es casi el triple del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña, los cuales se estimaban en 4.3% del PIB en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. Este monto es equivalente al doble de los presupuestos utilizado ese mismo año por los Ministerios de Salud y Educación; a la recaudación tributaria de ese año; o a 8 meses de remesas¹⁹. En tanto que estudios del BID para el año 1995 estimaban el costo de la violencia en un 13% del PIB²⁰.

Los costos en salud ocasionados por la violencia han sido estimados para el año 2003 en 699 millones de dólares, esto es el 4.7 % del PIB²¹.

Dicha carga económica implica, en términos del costo de oportunidad para un país, desviar recursos que, bajo otras circunstancias, podrían canalizarse a fortalecer las capacidades de acumulación de capital humano y social y la calidad de vida de la población.

Un énfasis especial hay que hacer en las graves consecuencias físicas y psicológicas ocasionadas por la violencia intrafamiliar y las agresiones sexuales

La inseguridad golpea al sector privado en tanto es un factor negativo para la dinámica empresarial y el clima de negocios. Según la encuesta empresarial realizada por FUSADES en el cuarto trimestre 2006, el 32.4% de las empresas que constituyeron la muestra manifestaron que el clima delincencial había influido sobre su actividad. Los sectores que reportaban haber sido más afectados fueron el comercio (37.4%), industria (32.6%) y los servicios (31.9%). Por tamaño de empresa, las que declararon haber sido más afectadas fueron las grandes (43.3%). Relativamente menos afectadas fueron las medianas (25.9%) y las pequeñas (23.2%). También, la encuesta empresarial del cuarto trimestre 2006 reveló que el 28.4% de las empresas fueron víctimas de un hecho delincencial en ese período.

En estas mismas líneas la encuesta sobre el clima internacional de negocios conducida por el Banco Mundial entre 1999 y 2000, pone de manifiesto que el nivel de criminalidad y violencia constituye un factor relevante en las decisiones de inversión de las empresas salvadoreñas. Según dicha encuesta, la violencia es considerada como el obstáculo más importante entre las once variables que el estudio exploró como posibles barreras de la inversión. El clima de incertidumbre generado por la violencia conduce a tasas más bajas de inversión y producción, siendo el turismo uno de los sectores que resulta particularmente impactado por la problemática de la inseguridad.

¹⁹ PNUD, 2005

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 2000. Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina.

²¹ PNUD, 2005

La violencia y la delincuencia impactan también en forma directa en la calidad de la democracia, único sistema político compatible con la expansión de las libertades y el respeto pleno a la dignidad humana. Esa afectación se da, al menos, en cuatro vías. En primer lugar, una cultura democrática supone un apego a ciertos valores como el respeto a la diferencia. En segundo lugar, implica no solo una elevada capacidad social para canalizar los conflictos por vías institucionales y consecuentes con los Derechos Humanos, sino también un componente básico de civilidad en las relaciones humanas. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, un estado democrático supone que la respuesta jurídica a los problemas de la seguridad asegura la plena vigencia de los Derechos Humanos y una protección amplia a las libertades individuales. En cuarto lugar, una sociedad democrática es definida por niveles aceptables de apoyo social a las instituciones públicas y, obviamente, por una sólida preferencia por la democracia como sistema de gobierno²².

Las altos índices de violencia y la insuficiente capacidad de las instituciones para reducir los niveles del delito invitan en muchas ocasiones a adoptar políticas o prácticas por fuera del Estado de Derecho. Asimismo, las dificultades del poder civil por ejercer control sobre las fuerzas de seguridad pueden generar retos futuros para la estabilidad democrática de la región²³.

Factores influyentes en la violencia y delincuencia

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son fenómenos heterogéneos que responden a procesos sociales complejos y multidimensionales. En este sentido resulta difícil identificar un único factor que explica su aparición, en tanto la presencia de uno o más de ellos y su interrelación facilitan el surgimiento de diferentes formas de expresión de la violencia o criminalidad.

Según el “modelo ecológico”, presentado por la Organización Mundial para la Salud, para comprender la violencia en sus diferentes dimensiones es necesario explorar la relación de los factores posibilitadores de la violencia²⁴ en diferentes niveles tanto individuales como del entorno en que los sujetos se desarrollan²⁵.

El primer nivel se refiere a aspectos personales; su análisis se orienta a identificar factores biológicos y de la historia personal que pueden influir en el comportamiento de la personas tales como consumo de alcohol y drogas, deserción escolar, antecedentes de comportamientos agresivos, historias de abuso o maltrato infantil.

En el segundo nivel del modelo ecológico se examinan las relaciones más cercanas que podrían aumentar el riesgo de sufrir o cometer hechos de violencia tales como relaciones de pareja y familia. En el tercer nivel se explora el contexto comunitario en el que se desarrollan las relaciones sociales, concretamente escuela, lugares de trabajo, vecindario, redes sociales, densidad del capital social, entre otros. El cuarto nivel examina factores más generales que influyen en los niveles de violencia, tales como normas culturales, inequidad social, políticas educativas y de salud, o facilidad de acceso a armas de fuego²⁶.

En el cuarto trimestre 2006, el 28.4% de las empresas fueron víctimas de un hecho delincuencia

²² PNUD, Informe Nacional Desarrollo Humano 2005 Costa Rica.

²³ Álvarez (2005).

²⁴ Informe Mundial sobre violencia y salud OPS, OMS 2002.

²⁵ Para ampliar la información consultar estudio Violencia y Criminalidad: Obstáculo para el Desarrollo, elaborado por Rafael Pleitez Chávez, FUSADES, 2006.

²⁶ Informe Mundial sobre violencia y salud OPS, OMS 2002.

Algunos de los factores que podrían contribuir a los altos niveles de violencia que afectan la sociedad salvadoreña son la inequidad; la falta de oportunidades económicas y sociales; las altas tasas de deserción y fracaso escolar; los altos índices de desempleo y subempleo; el abuso de alcohol y drogas; el tráfico de drogas; los factores culturales como la inequidad de género y la violencia intrafamiliar; el desmedido y no planificado crecimiento urbano; los bajos niveles de capital social; los altos índices de impunidad penal; la insuficiente capacidad de las instituciones para hacer frente a la problemática; la amplia disponibilidad de armas de fuego; la presencia de pandillas o maras; las secuelas del conflicto armado, la deportación desde Estados Unidos de personas con antecedentes penales, entre otros.

Respecto al impacto de las deportaciones en la violencia y delincuencia, según datos de la Dirección General de Migraciones y Extranjería, del total de personas deportadas de los Estados Unidos a El Salvador en el año 2004, 31.4% tenía antecedentes penales²⁷. Las deportaciones suelen darse por diversos motivos, bien por irregularidad en los permisos de residencia o bien por haber cometido distintos tipos de delitos.

En cuanto al tipo de delitos por el cual las personas son deportadas son la conducción sin licencia, estado de ebriedad, peleas, resistencia a la autoridad o prostitución; delitos que en El Salvador no suelen tener mayores repercusiones penales para los infractores, pero que en la legislación estadounidense tienen consecuencias graves. En los casos de deportaciones de personas con antecedentes penales, en un 18.5% de los casos se trata de delitos de mayor connotación social como homicidios, secuestro o lesiones. En un 15.4% de los casos son delitos sexuales y 7.8 % violencia doméstica.

Tipo de antecedentes de salvadoreños deportados, enero a diciembre 2004

Tipo Antecedente	Total	%
Arma de Fuego	79	3,84
Asalto	131	6,37
Asesinato	43	2,09
Disturbios	0	0,00
Documentos Falsos	53	2,58
Drogas	430	20,90
Ebrios	93	4,52
Hurtos	3	0,15
Lesiones	17	0,83
Otros	139	6,76
Peleas	24	1,17
Resistencia Autoridad	23	1,12
Robo	364	17,70
Secuestros	4	0,19
Sexuales	317	15,41
Sin Licencia para conducir	16	0,78
Sust. Control	43	2,09
Tráfico de Personas	13	0,63
Violencia Doméstica	162	7,88
Pandilleros	20	0,97
Prostitución	83	4,04
Total	2057	100,00

Fuentes: Dirección General de Migración y Extranjería

²⁷ Se utilizó información del año 2004 dado que al momento de la preparación de este informe no se logró conseguir información más actualizada sobre el tema.



Multicausalidad y complejidad de la violencia

El análisis de las estadísticas pone de manifiesto la multicausalidad de esta realidad y la complejidad de la misma. Cualquier lectura de este contexto que tienda a la simplificación tendrá como resultado un contundente fracaso.

En El Salvador, a pesar de la alta disparidad que existen en algunos de los datos hay completos y acertados diagnósticos que dibujan un mapa sobre el que ir actuando y focalizando medidas, tanto preventivas como de control.

Se posee información desagregada por diferentes variables, sexo, edad, localización geográfica, condiciones socio-económicas, entre otras, que permiten el diseño de políticas y planes que apunten, de manera más certera, a los factores de riesgo.

Hasta el momento, desde las instancias gubernamentales encargadas de gestionar la convivencia y la seguridad ciudadana se ha optado por acciones basadas más en la intuición y en condicionantes políticos y no tanto en criterios técnicos que faciliten una actuación racionalizada sobre la cuestión.

Asimismo, la ineficacia de intervenciones predominantemente represivas, reactivas, dispersas, fragmentadas y carentes de seguimiento y evaluación realizadas para afrontar esta problemática debe plantear la posibilidad de contemplar otros enfoques que lleven a adoptar políticas públicas integrales, articuladas y focalizadas²⁸.

La complejidad del problema de la seguridad ciudadana exige de la adopción de una amplia gama de iniciativas de prevención y control, a desarrollarse en estrecha relación con las políticas económicas y sociales del país. No obstante, la constatación de esta relación, no implica que no se lograrán avances en materia de seguridad ciudadana mientras no se resuelvan los problemas sociales.

Dentro de los principales factores que se deberían tener presente en el diseño de esta política integral para reducir la criminalidad son los siguientes²⁹: la elevada impunidad penal, falta de oportunidades económicas y sociales, tráfico de drogas, la violencia de las pandillas o maras, la guerra y sus secuelas, la cultura de la violencia y los bajos niveles de capital social. Dicha política pública debería articularse en lo pertinente con las políticas económicas y sociales.

Una solución duradera del problema requiere de la generación de lazos de confianza interpersonal y de creación de mecanismos cooperativos entre los miembros de la sociedad salvadoreña, lo que es llamado "capital social". Lo anterior implica, que se promueva la acción conjunta de los distintos actores sociales para la solución de problemas colectivos que los aquejan y así se colabore en la eficacia de las instituciones, políticas y sistemas creados para el combate de la delincuencia de una manera permanente³⁰.

Por último señalar que la información que se presenta en este análisis de situación supone un buen punto de partida, aunque debe ser perfeccionada y actualizada permanente.

La ineficacia de intervenciones predominantemente represivas, reactivas, dispersas, fragmentadas y carentes de seguimiento y evaluación realizadas para afrontar esta problemática debe plantear la posibilidad de contemplar otros enfoques que lleven a adoptar políticas públicas integrales, articuladas y focalizadas

²⁸ PNUD, Cuarto Cuaderno sobre Desarrollo Humano *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador*, San Salvador, 2005

²⁹ Ver: Pleitez, 2006, p.22.4

³⁰ Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, FUSADES 2005.





Capítulo 3

La seguridad que queremos: Marco Conceptual

“El diálogo es el gran instrumento de solución de conflictos, como lo hemos experimentado en nuestra propia historia reciente, y debe continuar siendo el espíritu fundamental de la construcción de la democracia”

Los insumos para una política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se delinearán en este documento han sido elaborados desde la perspectiva amplia de los valores democráticos, la seguridad humana, el desarrollo humano y los derechos humanos. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social realizó su trabajo entendiendo lo fundamental de cada uno de estos conceptos, su interrelación y la relación con la convivencia y la seguridad ciudadana.

Los valores son la base para la convivencia pacífica

La base fundamental de la seguridad ciudadana ha radicado siempre, a largo plazo, en la aceptación y práctica de valores personales y solidarios. No podremos superar la violencia si no nos empeñamos en fomentarlos. La democracia no es sólo un sistema de leyes que ofrece a todos la posibilidad de participar en la gestión de la polis, sino que es además un sistema de valores. Detrás de cada una de las leyes que nos rigen hay valores concretos de humanidad. Nuestra Constitución es clara al respecto cuando insiste en ver a "la persona como el origen y fin del Estado". Los miembros de la Asamblea Constituyente que decretaron nuestra Constitución en 1983, lo hicieron "animados del ferviente deseo de establecer los fundamentos de la convivencia nacional con base en el respeto a la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista". Queda claro en este texto, que abre como proemio nuestra Constitución, la íntima relación entre democracia y valores.

Sin embargo, siendo herederos de una cultura autoritaria y en la que con frecuencia se resuelven los problemas desde patrones de conducta violenta, tenemos socialmente que poner nuestro empeño en trabajar aquellos valores que están en la base de la vida democrática y de la condición de ciudadanos. Valores cimentados en la tradición cristiana de igual dignidad de las personas y en la tradición personalista de la modernidad. Valores de libertad individual y de solidaridad social que sólo conjuntándolos adecuadamente pueden garantizar la igual dignidad de la persona y su consiguiente igualdad de oportunidades.

Los grandes valores de igualdad, dignidad, libertad como autonomía de la persona y solidaridad como solución para superar y soportar la propia vulnerabilidad del ser humano, se concretan en la vida democrática en una serie de valores cívicos. De éstos queremos resaltar algunos agrupados en torno la responsabilidad y al diálogo.

La responsabilidad ciudadana, política y social resulta indispensable para la construcción de la convivencia en paz y el buen hacer de la democracia. Sin responsabilidad, y sin que se puedan deducir responsabilidades, no podremos alcanzar la confianza en las instituciones que dan vida a las posibilidades de autorrealización personal y humana de cada uno de los que componemos la comunidad nacional. La relación entre derechos, que todos debemos conocer y respetar, y deberes, que todos debemos asumir y cumplir, convierte la vida ciudadana en una vida responsable. No hay duda que los Derechos Humanos, que en general constituyen la base de nuestra Constitución, son una forma de moralidad externa al poder sin la cual la ciudadanía podría incluso perder su sentido.

Los miembros de la Asamblea Constituyente que decretaron nuestra Constitución en 1983, lo hicieron "animados del ferviente deseo de establecer los fundamentos de la convivencia nacional con base en el respeto a la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista"



Pero también debe ser evidente para todos que no hay derechos individuales que cada persona considere propios, a los que no correspondan deberes para con aquellos que, al tener la misma dignidad, son sujetos también de idénticos derechos. La responsabilidad, así, cubre tanto la necesidad de exigir que la ética presida el funcionamiento público como el deber de aplicarla a todas las dimensiones sociales de la propia vida individual.

Las honestidad, la eficiencia en el trabajo, el rendimiento de cuentas, la auditoría ciudadana, son valores y actividades que se desprenden de la responsabilidad cívica y social. Como lo son también el compromiso con el desarrollo humano y la educación para la justicia. Indispensable esta última, en sus diversas acepciones, para ordenar el andamiaje social hacia el bien común. Precisamente en estos tiempos en que la violencia y la inseguridad se han convertido en un grave problema de convivencia ciudadana, el valor justicia debe cultivarse especialmente entre la ciudadanía y entre las instituciones que tratan, desde el derecho, de restituir su dignidad a las víctimas de cualquier tipo de abuso. La justicia legal, en su dimensión de administradora de normas de convivencia enraizadas en valores, está en este contexto llamada a crecer en eficacia y eficiencia para contribuir así al afianzamiento de un idea ciudadana válida de justicia en democracia.

No podremos
vivir en
democracia si no
somos capaces
de dialogar
racionalmente
sobre los
problemas que
nos afectan a
todos

Pero no podremos vivir en democracia si no somos capaces de dialogar racionalmente sobre los problemas que nos afectan a todos. El diálogo es el gran instrumento de solución de conflictos, como lo hemos experimentado en nuestra propia historia reciente, y debe continuar siendo el espíritu fundamental de la construcción de la democracia. Un diálogo con apertura a la escucha del otro, capacidad de descubrir los elementos de racionalidad de las posiciones contrarias y deseo de encontrar las coincidencias en torno a las cuales podemos llegar a acuerdos. Sin el esfuerzo de crear una base de confianza, apoyada sobre nuestra propia realidad común salvadoreña y sobre la buena voluntad mutua, el diálogo será muy difícil o imposible. Enfrentar los problemas comunes con criterios racionales y claros, y pasar desde ellos a acuerdos concretos, por pequeños que éstos sean, son pasos necesarios que todos debemos dar en este largo itinerario de continuar aprendiendo a dialogar.

El diálogo presupone la aceptación del pluralismo, la tolerancia ante lo distinto y la transparencia tanto en las actitudes y comportamiento de las personas como en el funcionamiento de las instituciones. La búsqueda del bien y de la verdad han sido las constantes más persistentes en la historia de la humanidad. Y esa misma búsqueda es, al mismo tiempo, una tarea que sólo a través del diálogo y de la confianza en el otro da sus verdaderos frutos. El pluralismo y el respeto y cultivo de la diversidad son así cimientos imprescindibles de la democracia y de la convivencia pacífica en la misma.

El capital social más importante de un país es su gente, las personas humanas que lo habitan. No habrá convivencia en paz y en seguridad mientras los ciudadanos no confíen en sus instituciones democráticas y mientras éstas no se ganen la confianza de los mismos. La responsabilidad de construir la confianza ciudadana nos atañe a todos. Porque las instituciones están siempre animadas y compuestas por personas, y porque los ciudadanos somos la causa final de la existencia y servicio que aquellas prestan. La labor de acercamiento entre las instituciones y las personas requieren un esfuerzo de doble dirección: calidad, buen trato y eficiencia en el servidor público, y colaboración y responsabilidad en el ciudadano. De ahí, del mutuo apoyo, podrá brotar esa confianza ciudadana que es la savia vital de la democracia y, al mismo tiempo, promesa segura de desarrollo humano integral.

Seguridad ciudadana, desarrollo y convivencia pacífica

Crecientemente, las modernas teorías del desarrollo han empezado a conceptualizar la seguridad de un modo integral y hablan de Desarrollo Humano y Seguridad Humana. Estas definiciones tienen la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencia para medir los avances en igualdad y democracia. Permiten incluso la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro, sumamente positivo para la teoría del gobierno moderno.

El desarrollo humano implica un proceso de ampliación de las opciones y oportunidades de las personas. Implica asumir, entre otras cosas, que el centro de todos los esfuerzos del desarrollo deben ser siempre las personas (sus necesidades, sus aspiraciones, sus opciones) y que deben ser consideradas no sólo como beneficiarias sino como verdaderas protagonistas sociales.

La seguridad humana busca que dichas opciones puedan ser efectivamente aprovechadas, mediante la protección de las personas contra una amplia diversidad de amenazas³¹. Es la búsqueda de seguridad basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social. Esto implica que los seres humanos hagan uso de esas opciones de manera segura y libre.

De esta forma la seguridad es vista como un asunto relacionado con el respeto por la vida y la dignidad, que incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, dimensiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El concepto de Seguridad Humana se liga a la doctrina de los Derechos Humanos, en tanto esta es la articulación de las más básicas aspiraciones de la humanidad. Son los bienes que los seres humanos consideramos necesarios para construir nuestro destino: desde la protección a la vida, la integridad física, el acceso a un trabajo digno, al servicio de salud y educación adecuados, hasta el disfrute de la paz y un ambiente sano. Los Derechos Humanos constituyen un piso mínimo de prestaciones exigibles para cualquier persona, cuya tutela efectiva es condición sine qua non para la expansión de sus capacidades. En cuanto a piso mínimo exigible, los Derechos Humanos son, ante todo, una garantía de seguridad de las personas.

La seguridad ciudadana constituye una parte crucial de la seguridad humana. Conciernen, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio abanico de derechos: el derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio), así como otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos.

En un sentido amplio, la seguridad ciudadana es una situación social en la que no existen riesgos o peligros para los ciudadanos; es decir, que estos pueden ejercitar libremente sus derechos y libertades sin que existan obstáculos para ello.

¹ Ver: PNUD, 1994, pp.25-37; PNUD, 2005, pp.11-12.

Es un bien público que impacta el clima de negocios en el país y, por ello, en su desarrollo económico y social. Se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica.

En el contexto de la seguridad ciudadana, la convivencia adquiere una connotación de ausencia de violencia en las relaciones sociales e interpersonales y de garantías de seguridad para las personas. Convivir, en un sentido extendido del término, significa vivir en compañía de otros. Los pilares de la convivencia en una sociedad son, pues, valores como la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, el autocontrol y la autorregulación, la capacidad de participación, de aportar ideas y críticas constructivas y creativas. “La convivencia consiste en buena parte en superar el divorcio entre la ley, la moral y la cultura. Los elementos clave son la habilidad para celebrar acuerdos y cumplirlos, la desaprobación moral y cultural de acciones contrarias a la ley y la aprobación moral y cultural de acciones obligatorias según la ley”.³²

Los pilares de la convivencia en una sociedad son valores como la equidad, la empatía, la cooperación, el respeto, la autorregulación, la capacidad de participación, de aportar ideas y críticas constructivas y creativas

La construcción de ciudadanía se vuelve un elemento vital de la seguridad ciudadana, donde la participación ciudadana es un elemento clave. La participación ciudadana constituye un valor de la sociedad democrática, un capital social que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. La consolidación del capital social permite, de esta manera, conformar comunidades donde la violencia tiende a disminuir³³.

Otro elemento clave para la seguridad ciudadana es la cultura ciudadana, entendida esta como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas de comportamiento que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente en la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan sus entornos sociales y urbanos y en cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad o a una comunidad es reconocer contextos y cada contexto representa reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad o de la comunidad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común³⁴.

Desde esta óptica, 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 debe 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 refuerce valores que promuevan una convivencia pacífica³⁵.

Esta orientación amplia del concepto de seguridad implica considerar el contexto de desarrollo social, cultural, político, económico, en el cual las políticas sectoriales adquieren sentido. Implica para la población adecuados niveles de educación, salubridad, distribución del ingreso, desarrollo infraestructural y tecnológico, calidad ambiental, paz social, libertad, que constituyen umbrales que sirven para medir la Seguridad Humana de un país, y ayudan a explicar la inseguridad ciudadana.

³² Mockus, A., 2002.

³³ PNUD 2004

³⁴ Londoño, R., 2005.

³⁵ Ver: PNUD, 2005, p.13; Amiagada y Godoy, 2000, pp.118-128



Enfoque integral: prevención social y control

El Estado salvadoreño se ha comprometido a tomar acciones para procurar el bienestar de la población tal como se plantea en los artículos 1 y 2 de la Constitución de la República. De acuerdo al artículo 1 de la Constitución de la República: “La persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado; en consecuencia es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la Republica el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”. Según el artículo 2, “toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral a la libertad y a la seguridad, al trabajo a la propiedad y posesión y a ser protegido en la conservación de los mismos”. Adicionalmente, el Estado salvadoreño ha suscrito una serie de compromisos internacionales que le compromete a asegurar estos derechos.

Los elevados índices de violencia, delincuencia e inseguridad que enfrenta El Salvador y que generan cuantiosos costos humanos y económicos para el país exigen al Gobierno definir una Política integral de seguridad y convivencia ciudadana con acciones de corto, mediano y largo plazo para revertir la situación de violencia, delincuencia e inseguridad y para promover un comportamiento individual y social de convivir democrática y pacíficamente.

El impulso de esta política debe tener por lo menos tres condiciones. Primera, debe enmarcarse dentro del fortalecimiento del estado de Derecho y de las Instituciones democráticas y del respeto y garantía de los derechos fundamentales. Segunda, el fomento de una acción conjunta entre el gobierno central y gobiernos locales y entre estos y la sociedad civil, cuya participación activa y organizada es fundamental, para reducir la violencia y criminalidad en el país. Tercera, que exista el liderazgo y la voluntad política de los principales tomadores de decisiones para impulsar esta estrategia integral y para hacer frente a la violencia y criminalidad, que le darán continuidad a estas políticas.

En este sentido se plantea como una necesidad que el Gobierno diseñe una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, considerando los insumos que se presentan en este documento, las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social durante sus primeros meses de trabajo, las lecciones del pasado y los aportes realizados por distintos sectores; buscando los apoyos de las distintas fuerzas políticas y sectores sociales.

Una política de seguridad y convivencia ciudadana entendida como el conjunto de medidas y previsiones que adopta y desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y el espacio público. Del mismo modo, contribuir a la prevención y reducción de delitos y faltas.

En otros términos, la Política integral de seguridad y convivencia ciudadana es el conjunto de acciones integradas que adopta el Estado, a través de sus instituciones y de la comunidad organizada, dentro del marco de la ley y los derechos humanos, con la finalidad que las personas puedan desarrollarse y convivir libre de riesgos y amenazas.

Dicha política deber incorporar una amplia variedad de estrategias y acciones que van desde el nivel preventivo, entendiéndose éste como la anticipación que se hace de los



riesgos tanto en su aparición como en el control de su expansión, hasta el control en el marco de un Estado Democrático de Derecho. Invirtiendo una mayor cantidad de recursos en las estrategias de prevención social y situación de la violencia y en la construcción de capital social para lo cual es de importancia fundamental coordinar las iniciativas de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en esta materia.

Para que esta política sea efectiva se requiere de la co-producción de diferentes sectores, con una institución central del Estado que asuma el liderazgo y la responsabilidad de su definición, sobre la base de diagnósticos confiables y de acuerdos políticos.

De acuerdo a las atribuciones institucionales éste rol recae en el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia quien tiene como parte de su mandato: elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integren la política de estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar obligatoriamente en los mismos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delincencial; y promover, estimular y fortalecer la cultura de paz y el mantenimiento del orden público por medio de programas permanentes en los que participen gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general.

Un aspecto fundamental es la participación del nivel local y la instauración de los correspondientes mecanismos de coordinación entre lo local y nacional para atender las demandas de inseguridad mediante estrategias de intervención integral.

Asimismo es importante fomentar la colaboración público- privada y la participación de las instituciones de la sociedad civil. El propósito de estos acuerdos con instituciones de la sociedad civil es fomentar la responsabilidad social de cada una de ellas y definir modalidades de coordinación que permitan un trabajo más eficaz y coordinado, sobre todo en materia de prevención.

Para su aplicación se requiere de un proceso de fortalecimiento de las distintas instituciones del Estado, la creación de mecanismos para su efectiva aplicación, la asignación de recursos para enfrentar los nuevos desafíos y el monitoreo y evaluación que permitan ir realizando los ajustes que demande el contexto.





Capítulo 4

Prevención: La base de todo

“La prevención no se debe identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras”

Antecedentes

La prevención de la violencia, la delincuencia, y el temor que generan está constituida por todas las acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra o a que las personas se sientan inseguras. Así, las estrategias preventivas se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En este sentido, la prevención no se debe identificar necesariamente por las soluciones que implica, sino con los efectos que tiene en conductas futuras.

En los últimos años, diversos estudios han puesto énfasis en la prevención como perspectiva eficaz en la disminución de la violencia y la delincuencia. Incluso en términos económicos se afirma que la prevención es más efectiva y menos costosa que los programas de control. El análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios. ³⁶

En materia de prevención existen diversos enfoques, como la prevención comunitaria, utilizado actualmente con éxito en diversas partes del mundo. Sin embargo, todos los enfoques tienen como denominador común el planteamiento que la prevención es responsabilidad de todos y que para ser exitosa se requiere de esfuerzos a varios niveles, incluyendo el nivel familiar, personal, escolar, los centros urbanos, los lugares de trabajo, los barrios, y la comunidad.

Los objetivos y las prioridades de la prevención se pueden resumir en:

- Reducir las oportunidades que facilitan la violencia y la delincuencia.
- Atenuar los factores que facilitan el ingreso a la delincuencia y la reincidencia.
- Evitar la victimización.
- Disminuir los sentimientos de inseguridad. Promover una cultura de la legalidad.
- Valorizar un enfoque interdisciplinario.
- Articular políticas de seguridad y políticas de acompañamientos (políticas sociales, educativas, etcétera).
- Desarrollar el trabajo asociativo con los actores de la prevención (noción de coproducción).
- Desarrollar enfoques que privilegien la proximidad con los ciudadanos.

Prevenir la violencia y delincuencia en El Salvador requiere focalizarse en seis áreas o temas prioritarios para la formulación de políticas y recomendaciones:

- La violencia y delincuencia juvenil.
- La violencia de género.
- El control de armas de fuego.
- La prevención situacional.
- La cultura ciudadana y el rescate de nuestros valores.
- La prevención y resolución alterna de conflictos en el ámbito local.

A continuación se destacan algunos puntos relacionados con las áreas prioritarias, los cuales son importantes para entender las recomendaciones que se presentan en la segunda parte de este capítulo.

Prevención y atención de la violencia y la delincuencia juvenil

Como muestran todos los diagnósticos, en El Salvador la violencia y la delincuencia tienen un rostro joven. Existe una alta y creciente participación, como víctimas y como victimarios, de la población menor de 30 años, en especial los hombres. Una participación que se aprecia, según todos los diagnósticos, de manera más acentuada en los homicidios.

Si bien los datos disponibles no son concluyentes, todo indica que las maras o pandillas juegan un papel importante en los altos niveles de violencia y delincuencia del país, aunque el problema no se limita a estos grupos juveniles. Diversos estudios han señalado que existen una serie de factores de alto riesgo que pueden llevar a un joven a vincularse a una mara o encarrilar su vida hacia la comisión de actividades delictivas. Estos son: la violencia intrafamiliar; la exposición a la violencia física y sexual; el consumo de alcohol y otras drogas; la deserción escolar; el desempleo; un contexto de marginalidad urbana marcado por el hacinamiento y condiciones paupérrimas de vivienda y habitabilidad; la desintegración familiar, provocada en muchas ocasiones por la emigración; o la ausencia cotidiana de los padres del hogar a consecuencia del ritmo y las necesidades que impone la sociedad actual.

La formación de una cultura de violencia está determinada de manera importante por un proceso de transculturización que incide en el sistema de normas y valores sociales, formales e informales, que aceptan, toleran y retroalimentan las conductas violentas, y dicta pautas de relación entre las personas. Los jóvenes que vienen deportados de Estados Unidos no son los responsables de la formación de las maras en El Salvador, pero sí transmiten un modelo cultural propio del pandillero de ese país. Modelo que se ve potenciado por diversas formas de cultura importada. La mayoría de los jóvenes que forman las pandillas hoy en día El Salvador no han vivido en los Estados Unidos. No obstante, existe una fuerte atracción por la subcultura y el estilo que observan en los jóvenes que llegan deportados y que se manifiestan a través de algunos medios de comunicación y expresiones culturales importadas (vestuario, música, tatuajes, etcétera), facilitada por un proceso de transculturización que se vive en El Salvador. Un estudio realizado por el IUDOP en 1997 concluye que el 87% de los jóvenes que ingresaron en pandillas lo hizo en algún lugar de El Salvador y sólo un 10,9% en la ciudad de Los Ángeles.

A pesar de lo anterior, los programas de prevención y atención de la violencia juvenil ejecutados en el país hasta la fecha han sido puntuales, focalizados en algunos municipios, con escasos niveles de coordinación entre las instituciones responsables de su implementación y no han llegado a cubrir a una importante proporción de la población que se encuentra expuesta a mayores riesgos. Programas como Projóvenes, implementado por el CNSP en el marco del Programa de Prevención Social de la violencia, constituye una buena práctica que debería ampliarse a más niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En cuanto a los programas de reinserción y rehabilitación social de jóvenes integrantes de pandillas e infractores de la ley son aún más limitados que las iniciativas de prevención. Dentro de los programas de reinserción social desarrollados en el país se destaca por su carácter integral la experiencia implementada por el Polígono Industrial Don Bosco,

Los programas de prevención y atención de la violencia juvenil ejecutados en el país hasta la fecha han sido puntuales, con escasa coordinación y no han cubierto a la población en riesgo. No obstante, son de destacar buenas prácticas como el programa Projóvenes, ejecutado por el CNSP y la Unión Europea y la experiencia del Polígono Industrial Don Bosco.



No obstante es de mencionar la reducida cobertura de este programa y las dificultades por lograr la reinserción social de los y las jóvenes en actividades proactivas.

La violencia juvenil también se facilita por que existen pocas iniciativas de resolución alterna de conflictos a nivel escolar o comunitario dirigidas a jóvenes. Por último, es de destacar el papel e influencia que los programas emitidos por los medios de comunicación juegan sobre la juventud así como la imagen negativa o discriminatoria que pueden generar de este grupo social.

Por último, destacar que no existe una atención integral de las víctimas, quienes en la mayoría de los casos quedan a su suerte o son revictimizadas en algunas en las instituciones encargadas de protegerlas.



Prevención y atención de la violencia de género

La violencia de género es un problema de salud pública y de seguridad ciudadana de gran magnitud y enormes costos sociales y económicos que incide directamente en el desarrollo humano del país.

Este tipo de violencia afecta mayoritariamente a las mujeres y se concentra especialmente en el hogar. A diferencia de la población masculina, para quien la calle constituye el lugar más inseguro y proclive para ser víctima de actos de violencia, para las mujeres la casa se ha constituido en el lugar más inseguro.

Entre las causas que fomentan este tipo de violencia, se puede indicar que en el país persisten patrones culturales como la validación de la violencia como un medio de control; la masculinidad asociada a la dominación y la fuerza; y el establecimiento de relaciones desiguales de poder, en desventaja para las mujeres, que son transmitidos en los procesos de socialización principalmente por medio de la familia, la escuela, y, cada vez más, a través de los medios de comunicación masivos.

Existen otra serie de factores que agudizan el problema de la violencia intrafamiliar como es el abuso del alcohol y las drogas y la baja autoestima de las víctimas. Este último factor incide en los bajos niveles de denuncias de este tipo de maltrato, ya que en muchos casos la víctima tiene temor a denunciar a su agresor.

Si bien existe un alto grado de cifra negra e impunidad en lo relativo a los delitos contra la mujer y la niñez en el sistema de administración de justicia, los datos disponibles permiten afirmar que los tipos de violencia más extendidas en El Salvador son la violencia intrafamiliar, el maltrato a la niñez y la agresión sexual. A pesar de los avances registrados en los últimos años, esta problemática continúa siendo abordada desde una perspectiva poco integradora y descoordinada.

La violencia intrafamiliar aún no adquiere para los operadores del sistema de justicia la importancia que en realidad merece, de acuerdo a lo que puede observarse en la práctica de las diligencias de investigación y las resoluciones emitidas por los jueces que conocen de este tipo de casos. Las diligencias y resoluciones son deficientes y

reflejan desconocimiento de la legislación especial, falta de coordinación al nivel de los operadores e incluso indiferencia en la atención de los casos.

La Ley contra la Violencia Intrafamiliar establece un sistema integral de protección para las víctimas. Debido a que intervienen una serie de instituciones tales como los Tribunales de Paz y de lo Penal, Tribunales de Familia, Procuraduría General de la República, según sean las particularidades de cada caso, es necesario que exista una coordinación estrecha, recursos adecuados y un conocimiento claro del sistema para que sea realmente efectivo. Los tribunales de familia están mejor dotados para atender este tipo de casos, ya que cuentan con todo un equipo multidisciplinario que facilita una atención adecuada. Por su parte, la instancia penal que atiende delitos cometidos en el seno de la familia, carece de este valioso recurso.



Prevención y control de armas de fuego

La circulación y control de las armas de fuego en manos de particulares se ha constituido en uno de los principales debates a la hora de enfrentar la violencia y la delincuencia en El Salvador, debido a la amplia circulación de armas de fuego, en su mayoría ilegales, en manos de la población. A pesar de este dato, y aunque pueda resultar paradójico, todas las encuestas coinciden en señalar que la mayoría de la población está en contra de la portación de armas de fuego en espacios y lugares públicos.

Si bien la policía ha procedido al decomiso de armas, estas acciones continúan siendo insuficientes para sacar de las calles las armas ilegales y sancionar a quienes las portan ilícitamente. Asimismo, existe escasa información y rastreo de las armas de fuego, especialmente de aquellas que hayan podido ser utilizadas en delitos.

También debe destacar que la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares ha sido mejorada gracias a sucesivas reformas, incluida la más reciente aprobada tras las recomendaciones de esta Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social de fecha 21 de Noviembre del 2006. No obstante, la legislación continua siendo muy permisiva en muchos aspectos.



Prevención situacional

La prevención situacional, aplicada de manera conjunta con enfoques de prevención social, permite reducir la inseguridad ciudadana, disminuir las oportunidades para cometer delitos y aumentar la calidad de vida de la ciudadanía y las comunidades.

En el país, según las diferentes encuestas y estudios, se produce una alta concentración de delitos en los espacios públicos, especialmente aquellos más desordenados, como suelen ser los centros de las ciudades, en especial las de mayor población. Asimismo, cabe destacar el evidente caos generado por el transporte colectivo y el comercio informal en el espacio público, situación que afecta gravemente a la seguridad ciudadana.

Otro factor a señalar es la carencia de espacios públicos de recreación y ocio, como parques y plazas, en buenas condiciones. A lo anterior debe agregarse, el impacto que los incrementos en el costo de la tierra y la construcción han tenido en la evolución de los centros urbanos.



Las distancias entre centros de trabajo y centros de vivienda tiende a incrementarse y esto lleva a que los jóvenes permanezcan en sus hogares y barrios más tiempo sin la presencia y supervisión de adultos. Por otra parte, los barrios y viviendas que habita la gran mayoría de la población de bajos ingresos se caracterizan por su densidad y por ser viviendas de tamaño mínimo que obligan a adultos, jóvenes y niños a vivir en gran proximidad y hacinamiento. Esta situación contribuye a generar conflictos que fácilmente degeneran en violencia.

Por último, y dado que las responsabilidades en este tema están repartidas, es importante generar mecanismos de financiamiento y coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales con la participación de la sociedad civil, así como abordar esta problemática de manera integral y despartidizada.



Promoción de una nueva cultura ciudadana

Los estudios de opinión llevados a cabo en El Salvador y la experiencia cotidiana muestran que, en general, los ciudadanos y ciudadanas desconocen las normas y leyes. Adicionalmente, gran parte de la ciudadanía muestra poca voluntad de cumplir las leyes. Asimismo, se aprecia poca disposición por parte de las instituciones competentes a hacer cumplir las leyes y normas vigentes. Las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, en general, no gozan de suficiente confianza por parte de la ciudadanía.

Otras características a destacar son: los escasos lazos de solidaridad; actitudes que fomentan el individualismo y la discriminación de clase o género; y deficientes niveles de confianza interpersonal y social. A esto se une una amplia disposición y/o aceptación a resolver los conflictos de manera violenta y un bajo nivel de valoración de la vida y la integridad de las personas.

Hasta la fecha la participación de la empresa privada en la prevención de la violencia ha sido poco relevante, por lo cual, atendiendo a su responsabilidad social, se hace impostergable su intervención en los programas de prevención de la violencia.

La participación de la empresa privada en la prevención de la violencia ha sido poco relevante. Atendiendo a su responsabilidad social, se hace impostergable su intervención en los programas de prevención de la violencia



Prevención local de la violencia

La mayoría de intervenciones exitosas en otros países para prevenir la violencia y reducir la inseguridad han tenido lugar en los municipios. Esto debido, entre otros factores, a que los gobiernos locales pueden estar más cerca de las necesidades ciudadanas, pueden asegurar un espectro amplio de cooperación interinstitucional e intersectorial al darse sus intervenciones sobre un territorio específico, y pueden ser líderes en la observancia de las leyes, normas y decretos por parte de sus ciudadanos.

Por otra parte, la ciudadanía puede adquirir en lo local una mayor capacidad de exigir la rendición de cuentas, de hacer control social sobre las acciones y participar en las actividades de prevención y control de la delincuencia.

A pesar del papel poco relevante jugado por los municipios, existen en el país importantes iniciativas de prevención de violencia, como en Santa Tecla, San Martín, Ilopango, Santa Ana, Nejapa, Aguilares, Ahuchapán, o Puerto el Triunfo, en las cuales los gobiernos locales han tenido un importante liderazgo

En El Salvador, las posibilidades de prevenir localmente la violencia se han visto reducidas por varios factores, incluyendo: la lentitud del proceso de descentralización, la definición de responsabilidades en materia de seguridad ciudadana que concentra en el gobierno central; la falta de transferencia de capacidades; y la polarización política. No obstante estas limitaciones, existen en el país importantes iniciativas de prevención de violencia en marcha en las cuales los gobiernos locales han tenido un importante liderazgo, tal es el caso de los municipios de Santa Tecla, San Martín, Ilopango, Santa Ana, Nejapa, Aguilares, Ahuchapán, o Puerto el Triunfo. En estas localidades se ha avanzado en el diseño de políticas locales de seguridad ciudadana, o bien se ha comenzado a trabajar en observatorios locales de violencia e inseguridad, y casas de la juventud. La experiencia de cada municipio es diferente, pero en la mayoría de ellos han participado diversas instituciones tales como alcaldías, PNC, empresa privada, y organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones

Para mejorar la situación de seguridad ciudadana se requieren políticas y acciones que mejoren la prevención de la violencia y delincuencia en las áreas arriba mencionadas. A continuación, se proponen una serie de recomendaciones prácticas que de ser adoptadas mejorarían la situación.

Recomendación 1

Promover el empoderamiento juvenil, la construcción de capital social y confianza a través de incentivar la participación y la asociación de los jóvenes; promover la cultura y las formas de expresión juvenil; desarrollar centros y servicios de información, asesoramiento y orientación; y fomentar una imagen no discriminatoria ni estereotipada de la realidad juvenil en los medios de comunicación.

Para ello se debe incrementar notoriamente el presupuesto destinado a prevención de la delincuencia juvenil y a la atención y rehabilitación de jóvenes, especialmente aquellos en situación de riesgo.

Se considera imperativo incrementar la retención escolar, a través de generar un ambiente positivo que les permita una experiencia en valores como el respeto, la equidad, la comunicación, la corresponsabilidad. Se debe poner especial atención a reducir el fracaso escolar, atender a niños, niñas y adolescentes en riesgo de abandonar la escuela; atender a jóvenes con récord de ausentismo; así como también incrementar los esfuerzos por reincorporar a la escuela a jóvenes que han desertado. Para ello se deben promover servicios de apoyo tales como clubes de lectura y de tarea, y promover estímulos para mejorar el desempeño académico.

Asimismo, se considera imperativo ampliar los horarios de permanencia en las escuelas y garantizar una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes acordes a los niveles más elevados de calidad y profesionalismo, de manera tal que ofrezcan a los estudiantes la posibilidad de desarrollar al máximo sus potencialidades y de insertarse al competitivo y exigente mercado laboral actual.



Es también de importancia fundamental reducir los altos índices de deserción escolar. Para lograrlo, el sistema escolar debe ofrecer a la población joven oportunidades atractivas relacionadas a sus necesidades cotidianas; fomentar un modelo pedagógico que incentive la participación activa y eficiente de los educandos; implementar actividades extra curriculares que sean de su interés, prestando una atención especial para que los jóvenes que se encuentran en situación de riesgo de ingresar a pandillas no abandonen la escuela.

Es indispensable realizar un censo vocacional a nivel nacional, entre todos los niños y jóvenes del sistema público, a fin de descubrir el talento ahí donde se encuentra, independientemente de las zonas geográficas y de las condiciones socioeconómicas. Este censo serviría como insumo básico para estructurar un programa nacional de oportunidades educativas, sobre la base del talento y de la exigencia de rendimiento, con un sistema de becas completas, para que los jóvenes tengan opciones reales de formación conforme a sus capacidades intelectuales y a su voluntad de autorrealización.

El sistema educativo debe promover actividades que alienten a los jóvenes a comprender y respetar diferentes opiniones y puntos de vista, a promover valores democráticos, entablar diálogos abiertos, tolerar las diferencias e identificar formas innovadoras de resolución de conflictos. Es importante que estas actividades no se desarrollen exclusivamente en San Salvador y en los principales municipios. Lejos de esto, se debe garantizar una cobertura nacional, priorizando aquellas áreas geográficas más desfavorecidas.

Es preciso fortalecer espacios como las casas de la juventud y las casas de la cultura, para que sean utilizadas como espacios destinados a la recreación, deporte, y cultura, y a iniciativas a las que los jóvenes tengan fácil acceso. Su objetivo, más allá de constituir una distracción para los jóvenes, debe ser promover su desarrollo, la integración y cohesión social, complementar la adquisición de conocimientos y favorecer la inserción de quienes han desertado del sistema educativo, jóvenes en riesgo social y/o en conflicto con la ley penal y jóvenes deportados.

Adicionalmente, se deben desarrollar programas y proyectos de generación de oportunidades de formación e inserción laboral; talleres vocacionales o de formación profesional acorde a las inquietudes, habilidades, necesidades de los jóvenes y realidad del mercado laboral.

Especial mención merece la potenciación de iniciativas autoempleo para miembros de pandillas, así como jóvenes en riesgo en conflicto con la ley, con el objeto de impulsar procesos de adaptación social. Es necesario también diseñar y ejecutar programas especiales para la juventud repatriada.

Se deben desarrollar también iniciativas autoempleo para jóvenes en riesgo y para pandilleros y jóvenes en conflicto con la ley, con el objeto de impulsar procesos de adaptación social. Es necesario también diseñar y ejecutar programas especiales para la juventud repatriada.

Se recomienda también enseñar y llevar a la práctica valores positivos de convivencia y crear opciones que ayuden a la juventud a desarrollar actitudes y habilidades personales a través de la educación y el trabajo, la ética y el ejercicio de valores que emanan de la religiosidad y del espíritu de la Biblia.

Es indispensable realizar un censo vocacional a nivel nacional que sirva como insumo básico para estructurar un programa nacional de oportunidades educativas, sobre la base del talento y de la exigencia de rendimiento

Para ayudar a la juventud a desarrollar habilidades personales se deben adoptar acciones tales como:

- Desarrollar programas pedagógicos de prevención del consumo de alcohol y drogas; prohibir la venta de licor a partir de la una de la madrugada; y hacer cumplir las normas y leyes relativas a prohibición de consumo de alcohol y drogas a menores.
- Dar a conocer a la niñez y la juventud de manera pedagógica y educativa, y por todos los medios posibles, sus derechos y los perjuicios y consecuencias de vincularse a maras o pandillas.
- Dada la experiencia de los jóvenes repatriados con el idioma inglés, un ejemplo de programa de inserción laboral podría ser su inclusión en Call Centers.
- Desarrollar una investigación que establezca un estimado de la inversión en prevención de la violencia juvenil.
- Promover mecanismos de resolución alterna de conflictos a nivel escolar y comunitario a fin de que los jóvenes mejoren su convivencia y resuelvan sus problemas de forma pacífica.
- Adaptar a la realidad salvadoreña experiencias internacionales exitosas y sistematizar y promover las buenas prácticas desarrolladas en el país.

Asimismo, es importante promover charlas, programas de capacitación, escuelas para padres y madres, así como también para abuelos, y otras personas a cuyo cargo quedan niños, niñas y jóvenes en los casos en que las familias se ven fragmentadas a causa de la migración, el trabajo, etcétera, con especial énfasis en la inclusión de padres, madres, abuelos, de niños, niñas y jóvenes involucrados en pandillas juveniles y otras situaciones de violencia. El objetivo de dichas actividades es contribuir al desarrollo de habilidades para la convivencia; promover un modelo de abordaje no violento de los conflictos; y sensibilizar y formar sobre formas de crianza que contribuyen al desarrollo de la autoestima de los niños, niñas y jóvenes.

Para el caso de los padres, madres, u otros familiares o personas que tengan bajo su responsabilidad a niños, niñas y jóvenes en situación de riesgo, o involucrados en pandillas, se recomienda la organización de grupos de apoyo o grupos de autoayuda, en los cuales puedan analizar el problema que están enfrentando, sus temores, sus necesidades, así como también proveerlos de herramientas que les permitan orientar a sus hijos y ayudarlos a buscar maneras para insertarse de manera proactiva a la sociedad.

Por último, se considera primordial sensibilizar y dar a conocer a la policía los diferentes programas de rehabilitación de jóvenes pertenecientes a maras. Lo anterior con el fin de que en la política de persecución del delito no sean víctimas de capturas sin base legal, lo cual entorpece su proceso de rehabilitación.

Recomendación 2

Reconocer la violencia de género, en especial la violencia intrafamiliar, como un problema de salud pública y no un problema del ámbito privado, que debe ser abordado incorporando la violencia de género dentro de los esquemas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, mejorando la deficiente información sobre esta problemática y con estrategias integrales y coordinadas.



Para este propósito, se recomienda adoptar acciones tales como:

- Centrar las intervenciones de prevención, atención y tratamiento en los agresores, pero de igual forma en las víctimas, en especial mediante su acompañamiento, para que recuperen su autonomía y su capacidad de autoestima, y fomentar la creación de más casas de atención y refugio a mujeres, niños y niñas contra quienes se haya ejercido agresiones y violencia.
- Elaborar por parte de la Corte Suprema de Justicia un manual de recomendaciones en la aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar que permita unificar los criterios en el abordaje y tratamiento de los casos de violencia intrafamiliar que deben ser utilizados por todas las instituciones involucradas de acuerdo a la ley. Asimismo, ampliar la atención de los equipos multidisciplinarios a todas las instituciones que atienden casos de violencia intrafamiliar.
- Fortalecer a la Procuraduría General de la República como institución encargada de representar a las víctimas y crear un sistema de atención integral (representación jurídica y apoyo emocional, fundamental para afrontar el aspecto legal). Fortalecer al ISDEMU, fundamentalmente en su rol rector de la lucha contra la violencia hacia la mujer y no de atención – reacción.
- Combatir en el sistema educativo y en los medios de comunicación social los estereotipos que promueven la violencia y la discriminación contra la mujer.

Recomendación 3

Exigir a las instituciones responsables de velar por la observancia y aplicación de la legislación, cumplir y hacer cumplir con firmeza la actual Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. En la misma línea, se recomiendan otras acciones, tales como:

- Mejorar la capacidad del Estado para el registro y control de las armas de fuego legales y la incautación de las armas ilegales. Para el caso de estas últimas, instar a las instituciones responsables a: proceder a la ejecución de campañas sistemáticas de decomiso de armas ilegales; mejorar los controles en los puntos ciegos y de los lugares de venta ilícita de armas y municiones identificados.
- Acorde con las recomendaciones de Naciones Unidas, instaurar una Comisión Nacional de Control y Seguimiento de las Armas de Fuego.

Acciones recomendadas por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social Presidente de la República

Con fecha 28 de Noviembre de 2006, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomendó al Presidente de la República las siguientes acciones:

1. Compra de equipos y programas para apoyar la constitución de un sistema integrado de información sobre armas entre la División de Armas y Explosivos (DAE), el Centro de Operaciones y Servicios, la Subdirección de Seguridad Pública de la PNC, y el Departamento de Registro y Decomiso de Armas (DRDA) del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).
2. Incrementar la capacidad de análisis y tratamiento de datos por parte de las instituciones responsables del manejo de datos y registro de armas.
3. Fortalecer la capacidad de investigación y rastreo de las armas de fuego ilegales por parte de la PNC mediante una capacitación intensiva para los agentes de las secciones especializadas y de una capacitación general para el conjunto de los agentes en la ANSP.
4. Incluir en el sistema IBIS* los datos referidos a las armas de fuego de la Fuerza Armada Salvadoreña (FAS), PNC, CAM, Custodios del Sistema Penitenciario y demás entidades estatales, así como las Empresas de Seguridad Privada.

5. Poner en marcha planes operacionales de verificación de licencias y matrículas en manos de particulares por parte de la PNC y en coordinación con el CAM.
6. Proceder a la destrucción simbólica de las armas decomisadas hasta la fecha, previa auditoría del total de armas decomisadas, inventarios existentes de las mismas, destrucciones y pérdidas, balance que debe estar precisado en el momento previo a la destrucción.
7. Establecer la Inspección Técnica de Armas de Fuego: Obligatoriedad de remitir las armas de fuego a unidades especializadas para revisión, toma periódica de huellas balísticas y verificación en los archivos policiales de las mismas.
8. Ampliar la experiencia de los Municipios Libres de Armas a los veinte municipios del país más afectados por la violencia.
9. Realizar campañas de sensibilización para la población sobre las armas de fuego.
10. Implementar en el ámbito nacional, el proyecto "Control de armas pequeñas en Centroamérica", ejecutado por Secretaría General del SICA.
11. Volver más estrictos los requisitos para la obtención de licencias, mediante exámenes de habilidad en manejo de armas y exámenes psicológicos más estrictos y serios.
12. Aplicar como medida cautelar el retiro de armas de fuego a imputados y acusados por violencia intrafamiliar y la prohibición o cancelación de licencias y matrículas para condenados por violencia intrafamiliar.
13. Establecer un seguro obligatorio para terceros a los propietarios de armas de fuego.
14. Promover campañas de entrega voluntaria de armas por alimentos o bienes en colaboración con la empresa privada.

* El Sistema Informático Integrado de Identificación Balística (IBIS) permite la creación de una gran base de datos donde se almacenan imágenes de proyectiles disparados y vainillas percutidas. Este sistema permite identificar las armas que fueron utilizadas en crímenes y asesinatos, vinculándolo con sus propietarios. Almacena las señales de las imágenes identificativas de proyectiles disparados y vainillas percutidas en armas de fuego originales. Permite buscar correlaciones entre proyectiles y vainillas, y hechos ocurridos en diferentes circunstancias de modo, tiempo y lugar. Guarda información relacionada con proyectiles, vainillas, armas de fuego y lugar de los hechos (fecha, hora, sitio).

Recomendación 4

Se recomienda asignar alta prioridad a la administración del espacio público como parte del esfuerzo de prevenir la violencia y fomentar convivencia. Esta gestión no se centra solamente en preservar el orden en el espacio, pues ello supondría olvidar la multifuncionalidad social, cultural, económica y lúdica del espacio público. Recuperar el territorio debe hacerse en primer lugar a través de la recuperación de forma simbólica mediante acciones orientadas a hacer respetar la ley y las normas de convivencia por parte de las personas que cohabitan el espacio urbano. En segundo lugar, es importante la recuperación física contra aquellos grupos o individuos que tienden a apropiarse los espacios públicos en forma individual. Es necesario que en la implementación de esta recomendación se tenga en cuenta los siguientes puntos:

- Son intervenciones de importancia fundamental en una Política integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, diseñar y ejecutar estrategias que permitan recuperar, rehabilitar, ordenar los espacios públicos y dinamizarlos, especialmente en los centros de las ciudades así como aquellos considerados más inseguros por las comunidades en los municipios con mayores índices de violencia.
- El diseño e implementación de medidas preventivas de planificación y habilitación de los espacios públicos debe hacerse de manera participativa con las comunidades y organizaciones locales y la empresa privada.



- Es necesario recuperar, rehabilitar y ordenar los espacios públicos municipales de mayor riesgo y concentración/tránsito de población y habilitarlos para su completo uso, priorizando la incorporación de grupos más segregados, tales como jóvenes en situación de riesgo o exclusión social. Se debe asegurar un acceso igualitario al uso del espacio público. El espacio puede reflejar muy fuertemente todas las discriminaciones entre jóvenes, generaciones, sexos y personas desfavorecidas.
- Diseñar e implementar medidas preventivas de planificación y habilitación de los espacios públicos de manera participativa con las comunidades y organizaciones locales y la empresa privada garantiza un mayor impacto y sostenibilidad.
- Un aspecto clave es negociar a partir de reglas, valores, códigos de buena conducta, normas de uso del espacio y de buena educación.
- Las acciones orientadas a recuperar entornos urbanos deteriorados desarrolladas en ciudades como Bogotá, Santiago de Chile, Quito, entre otras han mostrado resultados exitosos en un muy corto plazo.
- Las medidas de recuperación del espacio público deben relacionarse y articularse con políticas de transporte, de vivienda, de urbanismo y de desarrollo socio-económico. En este sentido, es preciso desarrollar un plan para el transporte colectivo que incluya el ordenamiento del sector, mejore el control de licencias, exija el cumplimiento de la legislación en la materia, evite los abusos del sector, especialmente contra los usuarios, y mejore la seguridad en torno a las paradas y estaciones así como en el interior de los autobuses.

Las medidas de recuperación del espacio público deben relacionarse y articularse con políticas de transporte, de vivienda, de urbanismo y de desarrollo socio-económico

Recomendación 5

Ejecutar a escala nacional o local, especialmente en los municipios con mayores índices de violencia, un plan de generación de una nueva cultura ciudadana que busque incrementar el respeto entre las personas así como el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia. Como parte de esta recomendación se debe poner en marcha medidas tales como:

- Fortalecer la participación ciudadana, así como generar y ampliar los canales de comunicación y discusión pública mediante la participación en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de seguridad; la mejora de la relación entre la policía y las comunidades; y el trabajo participativo en el diseño, mantenimiento y utilización de los espacios públicos.
- Potenciar el arte, la recreación, el deporte y el uso del tiempo libre como contribución a la convivencia y la seguridad ciudadana, desarrollando programas periódicos y permanentes de actividades lúdicas, culturales y deportivas en espacios públicos de encuentro que fomenten su uso, mantenimiento y ocupación cívica.
- Solicitar a los medios de comunicación mejorar la cobertura y la capacitación de los profesionales y futuros periodistas y comunicadores sobre temas relacionados con la violencia y la inseguridad ciudadana; potenciar la programación de espacios educativos, artísticos y de conocimiento del país; y continuar impulsando campañas de sensibilización de la opinión pública.



¿Qué se entiende por cultura ciudadana?

Cultura ciudadana es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Su propósito es desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común.

Plan de Desarrollo de Bogotá Formar ciudad, 1995-1997. Gobierno del alcalde Antanas Mockus

Recomendación 6

Promover una mayor territorialización, gestión y dirección operativa de la prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana en el nivel local, dotando a las municipalidades de mayor autonomía y recursos para abordar con eficacia y eficiencia la prevención de esta problemática en sus localidades. Esta recomendación debe ser traducida en medidas tales como:

- Diseñar y formular planes y acciones locales de prevención de la violencia y ordenanzas de convivencia ciudadana, promoviendo la corresponsabilidad y la participación comunitaria en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes y acciones.
- Promover la vinculación de las acciones de prevención con las políticas sociales locales de vivienda, urbanismo, educación, salud, cultura, etcétera.

Recomendación 7

Promover acciones que busquen la colaboración entre el gobierno central y municipal y la empresa privada para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana. Aun cuando la experiencia en este tipo de alianzas se encuentra poco desarrollado en El Salvador, existen empresas pioneras cuyas iniciativas de responsabilidad social empresarial deben destacarse, pues contribuyen sin lugar a dudas a mejorar la convivencia ciudadana y a la prevención de violencia.

**Involucramiento de la Empresa Privada en prevención:
Experiencias destacables**

1. Programa “Vecino Responsable” de la empresa La Geo: Esta iniciativa promueve y contribuye al desarrollo local a través de los programas de los gobiernos locales y de otras instituciones (OGs, ONGs) que ejecutan proyectos

dentro de las áreas de influencia de su operación. La empresa participa de manera decidida en aquellos relacionados con el desarrollo de infraestructura de interés social, la protección del medio ambiente y la promoción y gestión de proyectos productivos

2. Cementos de El Salvador S.A. (CESSA): Ayuda a mejorar la infraestructura de los centros escolares de Metapan, el cual desarrolla la mayor parte de su actividad industrial, donando la mayor parte de los materiales de construcción. Con este programa, la empresa ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de su entorno.
3. Existen otros ejemplos a destacar asociados al Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible (CEDES), que agrupa más de una treintena de empresas. Entre ellas pueden mencionarse: Amanco de El Salvador, Avícola salvadoreña, Banco agrícola, Banco América Central, Banco de Comercio, Banco Cuscatlán, Banco Hipotecario, Cajas y Bolsas, Castaneda Gutiérrez, Cementos CESSA, CEL, Cristiani Bukard, Esso standard oil, Fertica, FESSIC S.a de C.V., Grupo Freund, La Constancia, Nejapa Power, ACAVISA, Microsoft, La GEO, FUDEMAS, y Grupo Roble.





Capítulo 5

Gestión de la seguridad

“Un sistema nacional de seguridad y convivencia es el conjunto de estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos administrativos y organizacionales para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros”

Antecedentes

Modelo de gobierno de la seguridad

A grandes rasgos, el gobierno actual de la seguridad puede caracterizarse de la siguiente manera:

- El Salvador no cuenta con una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Son varias las instituciones que tienen competencia sobre la problemática sin que exista coordinación y complementariedad de las acciones y funciones.
- En la actualidad existen vacíos legales y prácticas institucionales que no permiten establecer claramente cuáles son las entidades directa o indirectamente relacionadas con el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana.
- La información que existe es imprecisa e insuficiente por lo cual no constituye un insumo para el diseño, monitoreo y evaluación de las acciones.

Como paso inicial de la superación de los múltiples problemas descritos se debe adoptar y ejecutar un modelo de gobernabilidad de la seguridad ciudadana sobre la base de los principios rectores, objetivos y componentes de la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana señalados anteriormente y con estricto apego a los postulados de nuestra Constitución.

Para ello se debe crear un esquema de gestión institucional de la seguridad ciudadana y precisar los roles de cada institución, de manera que puedan trabajar de forma conjunta y coordinada dando una mejor utilización a los recursos físicos, humanos, logísticos y financieros existentes. La tarea es compleja pero posible si se adoptan las recomendaciones que se presentan a continuación.

Recomendaciones

Recomendación 8

Diseñar una Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, considerando las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, buscando los apoyos de las distintas fuerzas políticas y sociales. El apoyo para esta política integral es fundamental no sólo para lograr los respaldos al interior del Órgano Legislativo sino también para asegurar que la política sea sostenible y se convierta en una política de Estado.

Dicha política debe ser de carácter integral y comprender iniciativas en un amplio espectro que van desde la prevención hasta el control en el marco del Estado Democrático de Derecho. Como complemento, es necesario impulsar una reforma organizativa y presupuestaria acorde con las prioridades de la Política Integral de Seguridad y Convivencia ciudadana. También, se debe invertir mayores recursos en prevención, abordando aquellos factores estructurales, culturales y sociales que contribuyen a la generación de diferentes expresiones de violencia y delincuencia.



Recomendación 9

Crear un sistema nacional de seguridad y convivencia ciudadana, el cual constituirá la plataforma institucional para la gestión articulada y eficiente de la política integral, con énfasis en la precisión de roles de las instituciones estatales del nivel central y local.

Un sistema nacional de seguridad y convivencia es el “conjunto de estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos administrativos y organizacionales para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros”, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional en el área. Constituye la base para la planificación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas en materia de seguridad ciudadana.

El sistema de seguridad y convivencia estará integrado por organismos encargados del asesoramiento y coordinación y por los organismos ejecutores de la política. Estos son el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Seguridad Pública; Policía Nacional Civil; Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer; Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales e iglesias que trabajan en iniciativas de prevención, atención, rehabilitación y reinserción, y la ciudadanía a través de la definición de escenarios e instrumentos de participación que se promuevan en el marco de la política.

Recomendación 10

Como parte del sistema se propone la creación de escenarios de coordinación en el nivel nacional y municipal. Concretamente, se recomienda la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y también la Creación de Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana.³⁷

El Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana sería un organismo encabezado por el funcionario que asuma el liderazgo y la responsabilidad de conducir la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El Consejo tendría las siguientes funciones:

- Garantizar la coordinación interinstitucional necesaria para la implementación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.
- Garantizar la coordinación entre las instituciones del nivel central y local.
- Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y territorial.
- Realizar análisis permanentes de la situación de violencia y delincuencia en el nivel nacional, departamentos y municipios, con base a información confiable y actualizada.
- Monitorear la implementación de la Política integral de seguridad y convivencia ciudadana a fin de recomendar los correctivos necesarios.

Deberá estar integrado por los ministros de Seguridad y Justicia, Educación y Salud; el Director de la PNC; el presidente del CNSP; representantes de los gobiernos locales; representantes de la empresa privada; y representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas de prevención. De acuerdo con las temáticas tratadas en las distintas sesiones se podrá invitar a otros ministerios o instituciones del Estado o de la sociedad civil.

³⁷ La composición y funciones de este Consejo son más amplias que la que tiene el CNSP.

En los municipios de mayor concentración poblacional se crearán los Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana, con una estructura y funciones similares a la propuesta en el ámbito nacional. Adicionalmente, se recomienda la creación de Consejos Territoriales conformados por grupos de municipios más pequeños o mancomunidades, los cuales tendrán funciones similares a los consejos nacionales y municipales.

Recomendación 11

Creación de un Sistema de Información Unificado de violencia y delincuencia. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social después del análisis de diferentes situaciones recomendó crear, mediante decreto presidencial, un sistema unificado e independiente de información sobre violencia y delincuencia.

La creación de un sistema de esta naturaleza requiere que se seleccione una institución líder que facilite la coordinación interinstitucional. Es claro que este proceso necesita, en primer lugar, voluntad política y un mínimo de confianza entre las instituciones. En segundo lugar, es necesario adoptar un decreto presidencial por el cual se conforme el sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia, incorporando a otras instituciones y ampliando el análisis a otros tipos de delitos además del homicidio. En tercer lugar, se requiere de la firma de acuerdos interinstitucionales para el intercambio de información y elaborar un manual de procedimientos para dicho intercambio y para la recolección y análisis de la información, según el caso. Este manual deberá contener: periodicidad, campos de trabajo, variables a compartir y medios de transferencia.

Un proyecto de esta naturaleza debería contar con un equipo de técnicos especializados en la recolección, procesamiento y análisis de esta información. La cooperación internacional podría apoyar este esfuerzo de formación de recurso³⁸.

El sistema debería estar integrado por una red conformada por las siguientes instituciones: PNC, FGR, PDDH, IML, Ministerio de Salud, gobiernos locales, ISDEMU y todas aquellas entidades relevantes que desarrollen políticas y programas enfocados a los temas de seguridad ciudadana.

La información del sistema unificado debe servir no solamente para saber qué está pasando, sino que debe ser una herramienta para precisar el problema, caracterizarlo, proponer alternativas de solución, implementar acciones y darles seguimiento.

Asimismo, debe permitir conocer las dimensiones de los problemas de violencia y delincuencia y el tipo y características de los hechos (características de las víctimas y, hasta donde sea posible, del victimario, como son sexo, edad, ocupación, o nivel educativo; tipos de delitos, horas, días, dirección, características del accidente, uso de armas de fuego, heridos, daños en inmuebles en infraestructura, etcétera).

La información deberá ser confiable por lo cual se deberá definir claramente cuales son las fuentes de información más precisas y establecer los procedimientos de validación pública a fin de que los funcionarios, medios de comunicación y la comunidad pueda conocer la realidad de la violencia y de la delincuencia y ayuden a evaluar y convalidar las acciones que se realice. La información deberá ser utilizable para realizar investigaciones, análisis y definir las acciones de la política pública en materia de convivencia y seguridad ciudadana, y deberá ser fiable para que todos los actores que intervienen en la definición de políticas públicas, los medios de comunicación y la comunidad crean en la información que se entrega.

³⁸ 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.



Instituciones vinculadas a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información

Homicidios, accidentes de tránsito:

- Instituto de Medicina Legal
- Policía Nacional Civil
- Fiscalía General de la República.
- Ministerio de Salud

Suicidios:

- Medicina Legal.
- Ministerio de Salud de El Salvador.
- Policía Nacional Civil.

Lesiones:

- Ministerio de Salud de El Salvador
- Instituto de Medicina Legal
- Policía Nacional Civil

Violencia Sexual:

- Instituto de Medicina Legal
- Policía Nacional Civil
- Fiscalía General de la República.
- ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer)
- ISNA (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia).

Violencia de Género

- Policía Nacional Civil
- Instituto de Medicina Legal
- Fiscalía General de la República
- ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer)

Otros delitos relevantes (extorsiones, hurtos, robos, asaltos, secuestro)

- Policía Nacional Civil
- Fiscalía General de la República

El Sistema de Información Unificado de Violencia y Delincuencia deberá aportar información analizada, desagregada y georreferenciada mensualmente sobre la situación de violencia y delincuencia del país, de los departamentos y los municipios, por lo cual deberá crearse una rutina de reportes públicos – boletines mensuales y reportes semanales–, y la discusión y seguimiento en espacios interinstitucionales, académicos y ciudadanos a dichos comportamientos delictivos.

El análisis y monitoreo sistemático de los comportamientos delictivos, posibilitará, tanto a los ciudadanos como a las autoridades nacionales y locales, tomar decisiones desde el punto de vista tanto político como organizativo para la acción y la prevención.

Existe una gran cantidad de programas (software) que permiten implementar un sistema de información unificado, sin embargo es necesario puntualizar que el programa que se elija debe ser compatible con los utilizados por las instituciones actuales y aprovechar la capacidad instalada que se tiene. El programa debe de procurar la integridad de la información, una tecnología que permita procesar la información de manera oportuna, clara y veraz, con ubicación geográfica y cartográfica.

Recomendación 12

Se recomienda al Órgano Ejecutivo tomar el liderazgo a fin de asegurar que los gobiernos locales y las mancomunidades jueguen un rol articulador de la política preventiva en el nivel local, coordinando los diversos actores que participan en iniciativas de prevención de violencia o de acciones que impactan en la violencia y delincuencia, tales como recuperación y revitalización de espacios públicos, planificación del desarrollo urbano, trabajo con jóvenes, etcétera.

Como parte de este esfuerzo, es necesario diseñar mecanismos para promover la participación comunitaria en iniciativas de prevención de violencia y fomento de la convivencia en tres ámbitos específicos: relación policía-comunidad; trabajo en espacios públicos; asociación público-privada.

Asimismo, se debe coordinar con la PNC para el desarrollo de una serie de acciones de control que se vinculan con el gobierno local, tales como asistencia policial en casos de emergencia, control de espacios públicos, seguridad en actos públicos, cumplimiento de reglas de tránsito, cumplimiento de contravenciones municipales (venta de alcohol, restricción de portación de armas), control de comercio ilegal, entre otros.

Recomendación 13

Creación de capacidades para la gestión de la seguridad. Para fortalecer la capacidad del Estado en materia de seguridad y convivencia ciudadana se requiere contar con agentes altamente profesionalizados en el diseño e implementación de políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana en todos los niveles de gobierno (nacional, intermedio, local).

Ello impone el diseño y desarrollo de una estrategia de formación de recursos humanos especializados en los asuntos de la seguridad y convivencia.

Dicho proceso de formación debería diseñarse e implementarse con el apoyo de universidades nacionales y con convenios de cooperación con universidades extranjeras.

Recomendación 14

Creación de un proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana, previamente consensuada con distintos sectores y aprobada por la Asamblea Legislativa.

Dicha ley debe establecer un conjunto de regulaciones y prescripciones, funciones, facultades, así como la organización del sistema de seguridad y convivencia.

Deberá contener los principios y las bases jurídicas e institucionales de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana y atender las principales esferas de la seguridad. Esto es, la seguridad preventiva; la seguridad compleja; la participación comunitaria en los asuntos de seguridad ciudadana; y el control del sistema de seguridad y de sus componentes.







Capítulo 6

Seguridad con Justicia

“Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa”.

Constitución Política de la República de El Salvador
Artículo 3

Antecedentes

Al inicio de este Informe se presentó un diagnóstico con referencias al sector justicia y su relación con la problemática general de la inseguridad ciudadana. En el marco de ese diagnóstico, el presente capítulo presenta recomendaciones en ocho áreas vinculadas con la administración de la justicia penal, que son determinantes para un mejor control del delito, la prevención de la violencia y la rehabilitación de las personas privadas de libertad. Las áreas prioritarias son:

- El acceso a la justicia.
- El modelo procesal penal.
- La coordinación intra e interinstitucional.
- La resolución de casos y la investigación científica del delito.
- El manejo y el control inadecuado de los casos penales.
- El sistema penitenciario.
- La actuación judicial y la carrera judicial.
- Los menores infractores y los desafíos para hacer valer los derechos de las víctimas menores de edad.

A continuación, se destacan algunos puntos relacionados con las áreas prioritarias, los cuales son importantes para entender las recomendaciones que se presentan en la segunda parte de este capítulo.

Acceso a la justicia

Los Acuerdos de Paz iniciaron un proceso de institucionalización democrática del Estado salvadoreño dentro del cual el proceso de modernización del sistema judicial era un objetivo importante, buscando acercar la justicia a la población. Como parte de este proceso se han dado pasos importantes, incluyendo: la descentralización de las judicaturas de paz, el desarrollo de una normativa especializada, como los códigos de familia, la ley de la violencia intrafamiliar y la ley del menor infractor, y, finalmente, el desarrollo de la defensoría pública.

Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer. El acceso a la justicia sigue siendo bastante limitado, especialmente en el caso de grupos vulnerables. Los procesos son complicados y burocráticos y, para hacer uso de ellos, se requiere de conocimientos legales básicos, como las competencias de las distintas instituciones, los pasos esenciales a seguir en el caso de ser víctima de un delito y que recorrido e implicaciones tendrá su denuncia. Todo lo cual representa una barrera para las personas con bajos niveles educativos y sin recursos para su defensa.

El efectivo acceso a la justicia debe permitir a la persona ejercer sus derechos de acción y obtener la restitución de sus derechos o reparación de los daños. Al Estado le corresponde el deber de hacer justicia, garantizando a la víctima el ejercicio de sus derechos y, de esa manera, contribuir a la consolidación de la democracia y la construcción del Estado de Derecho.

Los Acuerdos de Paz iniciaron un proceso de institucionalización democrática del Estado salvadoreño dentro del cual el proceso de modernización del sistema judicial era un objetivo importante

Desnaturalización del modelo procesal penal

En esta área debe señalarse que las frecuentes reformas al Código de Procedimientos Penales han afectado la coherencia del modelo que entró en vigencia en 1998³⁹. Como ejemplos se pueden indicar la supresión y aplicación restringida de salidas alternas al proceso penal y la priorización de la detención provisional como medida cautelar.

Estas reformas han obligado a que la mayor parte de casos, aun cuando sean de menor gravedad, sean tramitados hasta las últimas etapas del proceso, congestionando el sistema judicial y penitenciario y limitando la posibilidad de dedicarle la debida atención a los casos de mayor gravedad.

La coordinación entre instituciones del sector justicia y al interior de las mismas

La administración de la justicia penal requiere de una óptima coordinación entre todas las instituciones que conforman el sector, debido a la complementariedad de los roles que juegan los operadores, en la tarea común de impartir justicia.

Actualmente, la forma de medir la eficacia de cada una de las instituciones es radicalmente diferente, a pesar que el objetivo final es garantizar un desempeño eficiente y coordinado de las instituciones del sector. La falta de coordinación se ve reflejada en el análisis de los datos estadísticos y la forma en que se conducen las instituciones, entre ellas las formas de evaluación del personal, los sistemas de indicadores de desempeño y los regímenes disciplinarios.

En virtud de lo anterior, se ha evidenciado la necesidad de revisar los procesos de trabajo de las instituciones, la forma en que están descentralizadas en el territorio y sus indicadores de eficacia, a fin de facilitar una mayor complementariedad en su trabajo.

Bajos índices de resolución de casos debido a problemas de investigación

Tal como se mencionó en páginas anteriores, existe un alto índice de casos penales que se archivan o cierran sin una respuesta satisfactoria. En algunos casos, la PNC y la FGR no logran comprobar los elementos básicos del caso para que pueda pasar a la etapa judicial. En otros, cuando se llega a la etapa judicial, los casos no progresan debido a deficiencias en la investigación.

Este problema se agrava en los casos de crimen organizado y otro tipo de delitos que requieren de una investigación especializada. El crimen organizado requiere de técnicas especiales de investigación como las contempladas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional mejor conocida como “Convención de Palermo”, ratificada por nuestra Asamblea Legislativa en el año 2003.

Un problema asociado a la investigación del crimen organizado es el tema de las telecomunicaciones, que son utilizadas por los delincuentes para planificar y ejecutar su actividad delincencial. En esta materia, se ha identificado una debilidad de la

³⁹ Propuesta de Política Criminal; Proyecto PNUD en apoyo a la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, Enero 2006. Revisión Integral Código de Procedimientos Penales.



SIGET para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones contempladas en la Ley de Telecomunicaciones que, entre otras cosas, establece obligaciones a los operadores de las empresas de telecomunicaciones de colaborar con la administración de la justicia penal, proporcionando información útil para la investigación de los delitos.

Esto se debe entre otros factores a la carencia de tecnología adecuada para el control del mercado ilegal de telefonía celular. Por otra parte, la SIGET no cuenta con una base de datos que permita hacer una relación entre el número de teléfono, el aparato y el usuario, lo cual sería un recurso muy valioso para el control de delitos que utilizan la telefonía celular, como es el caso de los secuestros y extorsiones. Esta situación representa un obstáculo para un efectivo combate a la delincuencia⁴⁰.

Control y manejo de casos y la eficacia del sistema de justicia penal

El Sistema de Administración de Justicia Penal carece de instrumentos que le permitan diagnosticar problemas, medir avances o retrocesos de los planes o estrategias y rendir cuentas de su gestión como sistema. Si bien, las instituciones tienen un control sobre las denuncias que reciben y cuentan con formularios con los elementos necesarios para el trámite de la misma, los procedimientos no responden a una visión interinstitucional, por lo que no se ejerce un control eficiente de los casos recibidos. Por otra parte, cada institución asigna un número de identificación o referencia diferente a cada caso. Esto genera en algunos casos duplicidad de expedientes y de esfuerzo por parte de los operadores que necesitan localizar los casos.

El Sistema Penitenciario

En general el sistema penitenciario enfrenta tres problemas principales. Por una parte la incapacidad de cumplir con los fines de la Ley Penitenciaria, esto es, la rehabilitación y reinserción del recluso. En segundo lugar, el hacinamiento en los centros penitenciarios, y, por último, altos niveles de criminalidad en el interior de los centros penitenciarios. El manejo de las cárceles se debe orientar hacia el cumplimiento de estos objetivos, a través de estrategias que coadyuven a un adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y a reducir la sobrepoblación y la violencia en los Centros Penales.

Se debe tomar en cuenta que para un Estado la opción más costosa para sancionar los delitos y rehabilitar a las personas responsables de cometerlos es someterlos a reclusión en los centros penitenciarios. Adicionalmente, se ha comprobado que los centros penitenciarios no son un medio idóneo para rehabilitar al recluso y procurar su reinserción a la comunidad⁴¹. Esto es especialmente cierto en el caso de El Salvador, donde la población penitenciaria duplica la capacidad de casi todos los centros penitenciarios.

En estas condiciones el Estado se ve imposibilitado de organizar los centros de manera adecuada, ofrecer programas a los reclusos para contribuir a su proceso de rehabilitación y darle un adecuado seguimiento a cada caso, para que la persona reclusa pueda gozar de los beneficios que ofrece la Ley Penitenciaria.

Así, los centros penitenciarios lejos de contribuir al proceso de rehabilitación pueden acentuar las características antisociales de las personas sometidas a este régimen

Para un Estado, la opción más costosa para sancionar los delitos y rehabilitar a las personas responsables de cometerlos es someterlos a reclusión en los centros penitenciarios

⁴⁰ Ver Recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social sobre el tema de Telecomunicaciones, enviadas a la Presidencia de la República, el 13 de Febrero, 2007

⁴¹ Criminal Justice Assessment Toolkit, Alternatives to Incarceration, 2007, United Nations Office on Drugs and Crime.



y/o convertirse en centros controlados por los reos y desde donde se planifican delitos graves, como de hecho está sucediendo.

Por ello, es importante repensar los objetivos de los centros de reclusión y reservar esta opción para aquellos delincuentes que ofrecen un inminente peligro a la sociedad. En otros casos, se deben considerar penas alternativas que ofrecen mejores perspectivas de rehabilitación y reinserción y que a su vez son mucho menos costosas para el Estado.

La actuación judicial y los procedimientos de ingresos y ascensos de la carrera judicial

La Constitución de 1983 y sus reformas de 1991 le otorgaron al Consejo Nacional de la Judicatura la atribución de seleccionar y proponer a jueces y magistrados a la Corte Suprema de Justicia. Esta atribución buscaba garantizar el derecho de la ciudadanía a contar con jueces íntegros, imparciales y capaces. A partir de la reforma de 1991, el Consejo gozó de mayor independencia y se le otorgó la función de dirigir la Escuela de Capacitación Judicial.

Desde la conformación de la Escuela de Capacitación Judicial, el Consejo impartió los “Cursos Básicos de Ingreso” a la Carrera Judicial, con el fin de preparar candidatos para ser propuestos a la Corte Suprema de Justicia como jueces o magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia. En el año 2001 y con el apoyo de la cooperación internacional, el CNJ diseñó un programa competitivo de dos años de duración para preparar a los candidatos a ingresar a la carrera judicial denominado “Formación Inicial para Jueces”. Con ello se pretendía garantizar el ingreso sobre la base del merito y darle a los candidatos una preparación teórico-práctica para asumir el rol de la judicatura.

Pese a estos avances, continúa existiendo una falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial. Existe la percepción de que el Órgano Judicial no es suficientemente independiente. Entre otras razones, esto podría responder a la falta de separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, ya que el manejo del presupuesto, el nombramiento y remoción de jueces y la tutela de probidad, se mezcla con las atribuciones puramente jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia. Por otra parte, el sistema de nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia parece responder a criterios políticos. Igual percepción existe sobre las actuaciones de la Corte y algunas resoluciones judiciales⁴².

Los menores infractores y los desafíos hacer valer los derechos de las víctimas menores de edad

Con frecuencia se habla de una alta participación de adolescentes en la criminalidad en El Salvador. Sin embargo, según datos publicados por la Corte Suprema de Justicia, la participación de menores en delitos en los últimos tres años es de 5.61% en el 2004, 6.11 % en el 2005 y 5.47% en el año 2006. La proporción de delitos atribuidos a menores del 2000-2006 alcanzó un promedio de 5.82%⁴³.

⁴² Estudio Universidad de Salamanca “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Plan de Rendimiento.”

⁴³ Datos presentados en la Conferencia “La Dimensión de la Delincuencia Juvenil”, dictada por el Lic. Jaime Martínez Ventura, Coordinador de la Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, octubre 2006.

Estos datos no le restan importancia al problema delincriminal de los menores de edad y habrá que puntualizar que en el periodo del 2000 al 2004, según datos del IML y la Unidad de Sistemas Administrativos, se registró un aumento de la participación de los menores de edad en el delito de homicidio de 5.72% en el año 2000 a 9.96% en el año 2004. Estos datos son preocupantes y ameritan una atención del Estado en programas de prevención y control para frenar esta tendencia negativa⁴⁴.

Pese a esta tendencia, los datos demuestran que el problema delictivo no se concentra en el sector juvenil, al ser los hombres mayores de edad los principales responsables de la gran mayoría de delitos.

Una segunda situación asociada al tema de la justicia juvenil es la problemática de las víctimas menores de edad que se ven enfrentadas a un sistema que no defiende apropiadamente sus derechos y en el cual, en un buen número de casos, prevalecen los derechos del imputado por sobre los de la víctima menor de edad. Las víctimas menores de edad tienen una serie de derechos reconocidos por el Código Penal, siendo uno de los más importantes el derecho a una “debida justicia” es decir a que su caso no quede impune. Adicionalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligatoriedad de hacer valer el interés primordial del niño, lo cual no parece privilegiarse cuando un juez pide que una víctima menor de edad declare sin protección ante su agresor.



Recomendaciones

Para mejorar la situación de seguridad ciudadana se requieren acciones que mejoren la administración de justicia penal en las ocho áreas arriba mencionadas. A continuación, se proponen una serie de recomendaciones⁴⁵ prácticas que han demostrado ser eficaces en acercar la justicia⁴⁶ al usuario:

Recomendación 19

Se recomienda una revisión integral del Código de Procedimientos Penales que le restituya sus objetivos y coherencia. Esta revisión debe incluir medidas que coadyuven a solucionar el congestionamiento judicial y el hacinamiento de las cárceles. En ese sentido debe simplificarse el proceso penal con medidas que permitan más flexibilidad en el uso de las salidas alternas como la conciliación y la ampliación del procedimiento abreviado, ya que son mecanismos eficientes para una rápida definición del conflicto penal. Finalmente, es importante tomar medidas que ayuden a incrementar la eficacia del sistema penal.

De esta forma, un buen número de casos puede ser resuelto en la fase de audiencia inicial e instrucción. El país cuenta con pocos recursos y una tasa delictiva altísima, por lo cual evitar que la mayoría de procesos lleguen a la etapa final del juicio significa un ahorro considerable de recursos y mayor eficacia.

Los datos demuestran que el problema delictivo no se concentra en el sector juvenil, al ser los hombres mayores de edad los principales responsables de la gran mayoría de delitos

⁴⁴ Ibid.
⁴⁵ Criminal Justice Assessment Toolkit, 2007 Access to Justice, United Nations Office on Drugs and Crime
⁴⁶ Propuesta de Política Criminal; Proyecto PNUD en apoyo a la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, Enero 2006. Componente Acceso a la Justicia.



Elementos importantes a incluir en la revisión integral del Código de Procedimientos Penales*

- Reintegrar modelos que simplifican el proceso penal, tales como la conciliación, la suspensión del procedimiento y la reparación integral, ya que son mecanismos eficientes para una rápida definición del conflicto penal. Se limita su uso a delitos cometidos por las organizaciones criminales.
- Incluir una obligación a los operadores para orientar a los usuarios sobre los mecanismos alternos de resolución de conflictos, en los casos que son de su competencia; así como explicar a la víctima e imputado sus derechos.
- Determinar un plazo para que la FGR presente un requerimiento cuando se haya individualizado al imputado. Esto en razón de que la investigación de un hecho punible debe ser oportuna y además para ejercer control de los casos que no llegan a conocimiento de la instancia judicial.
- Para evitar abusos en las privaciones de libertad se propone dar facultad a los fiscales para que decreten la inmediata libertad en sede administrativa de las personas que hayan sido detenidas ilegal o arbitrariamente por la policía; como en aquellos casos de detenciones, por conductas que no constituyan delitos o la prueba de inocencia del detenido sea totalmente fehaciente.
- Incluir reglas de evidencia para unificar criterios de valoración de la prueba en los juzgadores, en razón de haberse identificado grandes discrepancias en la valoración de evidencias.
- Reformar la definición de flagrancia, vinculándola al elemento "inmediatez" entre la comisión de un hecho punible y la detención, tal como lo establece la Constitución, a diferencia de vincularla a la fijación de un tiempo desde la comisión de un delito. De esta forma, se contribuye a controlar el número desmedido de capturas en situaciones que constitucionalmente no constituyen flagrancia.

* Propuesta de Política Criminal; Proyecto PNUD en apoyo a la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia, Enero 2006.

Recomendación 16

Promover la instalación de oficinas de orientación y atención al público en las alcaldías, centros de mediación y centros judiciales. Estas oficinas darán asistencia a las personas que son víctimas de delitos o usuarios del sistema penal asesorándolas, remitiéndolas a la oficina correspondiente y facilitándoles el trámite, mediante el acompañamiento directo, notas de remisión al funcionario correspondiente y otro tipo de gestiones pertinentes.

Recomendación 17

Señalar adecuadamente los tribunales, las oficinas del ministerio público y la policía indicando sus atribuciones y funciones. Colocar carteles con flujogramas sencillos, indicando los pasos del proceso penal en las diferentes instancias.

Recomendación 18

Colocar carteles indicando el estado de los casos que tramita los tribunales, las oficinas del ministerio público y la defensoría pública, para que el usuario pueda orientarse fácilmente sin necesidad de entrevistarse con un funcionario. Esto pasa por informar al usuario sobre el número y otros datos de identificación de su caso desde el momento que interpone su denuncia.



Recomendación 19

Promover mecanismos de resolución alterna de conflictos para aquellos casos que no llegan a ser delitos ni faltas penales. Estos mecanismos ayudan a descongestionar al sistema judicial de aquellos casos que no son de su competencia. Por otra parte al ofrecer soluciones satisfactorias a conflictos menores se evita que estos degeneren en delitos.

Recomendación 20

Incorporar la variable territorial en la planificación y en la asignación de recursos humanos y materiales de todas las instituciones del sistema de justicia, haciendo uso de estudios estadísticos de incidencia criminal y, por consiguiente, de la carga de trabajo de los diferentes municipios⁴⁷. Es importante la integración de grupos de trabajo a nivel territorial entre policía, fiscalía y medicina legal, lo cual presupone un despliegue territorial que tome en cuenta estas necesidades de trabajo. Implementar un modelo de equipos interinstitucionales, a nivel regional que contribuyan a resolver problemas y necesidades del sector en el terreno.

Recomendación 21

Realizar un diagnóstico sobre los costos económicos del manejo de los casos que ingresan a las instituciones del sector de justicia penal a fin de determinar la cantidad de recursos que se están empleando en la labor desempeñada por las instituciones, con la finalidad de procurar una adecuada distribución y utilización de los mismos.

Recomendación 22

Las instituciones del sector de justicia penal deberán adoptar indicadores de eficacia y rendimiento, formulándolos en base en el objetivo común de impartir justicia. Para el caso de la policía, se deberá tomar en cuenta su rol auxiliar en la administración de justicia, por lo que la sustentación sólida de los casos es una labor fundamental a realizar; que permitirá revertir la desproporción existente entre el número de capturas y el número de casos que finalizan de forma exitosa⁴⁸.

Recomendación 23

Implementar sistemas de gestión por resultados en todas las instituciones del sector de justicia penal que permitan optimizar el uso de los recursos humanos y materiales y que faciliten el cumplimiento del objetivo común de impartir justicia a través de la complementariedad de roles.

Recomendación 24

Se recomienda la creación de un Instituto de Ciencias Forenses que brinde cobertura nacional y descentralizada y que haga un uso más eficiente de los recursos disponibles. De ser adoptada esta medida, se contribuirá a evitar la dispersión de recursos de las

⁴⁷ Diferencias anotadas en la carga de trabajo: Para el año 2004 cada uno de los juzgados de paz de Santa Ana atendió 950 casos mientras el Juzgado de Paz de Masahuat atendió 1 solo. Fuente: Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración

de Justicia Penal; Proyecto UTE/ PNUD, Enero 2006. Componente: Organización Funcional y Procesos de Trabajo.

⁴⁸ Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal; Proyecto UTE/ PNUD, Enero 2006. Componente: Organización Funcional y Procesos de Trabajo.



Características de los sistemas de gestión por resultados

Los sistemas de gestión por resultados ayudan a garantizar que los operadores y empleados, en general, cumplan con el objetivo y misión de la institución según lo establecido en la Constitución, permitiendo medir la labor diaria de la institución en la consecución de sus fines.

Dichos sistemas permitirían analizar la institución desde varias perspectivas y deben procurar estar adecuadamente balanceadas en cuatro ámbitos:

1. Del usuario: Cuestión de suma importancia si se toma en cuenta que el Estado está obligado a garantizar a toda persona sus derechos a una pronta y cumplida justicia y al acceso efectivo a la misma.

2. Financiera: El uso adecuado de los recursos para conseguir los fines estratégicos de la institución.

3. De los procesos internos de trabajo, incluyendo su complejidad, requerimientos de tiempo y facilidad de implementación.

4. Del crecimiento y aprendizaje del empleado. Para procurar un clima de trabajo positivo, cubrir vacíos de habilidades y potenciar el desarrollo del recurso humano, entre otros.

instituciones que realizan actuaciones forenses, pruebas de laboratorios y experticias técnicas, así como para promover la coordinación y planificación estratégica sectorial en materia forense⁴⁹.

Un instituto de esta naturaleza fortalecerá las investigaciones como un uso más frecuente de la prueba científica, proporcionando más objetividad y más importante aun, reduciendo la vulnerabilidad de víctimas y testigos, una de las consecuencias generadas por el uso exclusivo de la prueba testimonial.

Recomendación 25

Promover capacitaciones prácticas sobre investigación del delito incluyendo:

Capacitaciones dirigidas a grupos compuestos por investigadores, fiscales, defensores, jueces - en especial los de instrucción- funcionarios de medicina legal y personal de la división de policía técnica y científica del delito, con la finalidad de lograr una visión de sistema y el uso adecuado de la normativa penal.

Capacitaciones enmarcadas en la Convención de Palermo que fortalezcan las capacidades de los entes investigativos: policía, fiscales, agentes aduanales, e incluso jueces de instrucción. Se trata de asegurar el conocimiento y buen manejo de las siguientes técnicas: acopio de pruebas, operaciones encubiertas, o la entrega vigilada.

Capacitaciones a los operadores de justicia que se encargan de investigar el crimen organizado, en técnicas de rastreo y recuperación de bienes, para combatir el blanqueo de dinero aun cuando los bienes se hayan transformado o mezclado con otros bienes de lícita procedencia; así como del decomiso de bienes equipo o instrumentos que se utilizan para cometer el blanqueo de dinero.

Recomendación 26

Con relación al crimen organizado, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda revisar de manera integral todos los métodos de investigación contemplados por la Convención de Palermo, incluso aquellos que no son admisibles por nuestra normativa actual, a fin de valorar la procedencia de aprobarlos, bajo las restricciones previstas por la Convención.

¹ ² Consultoría realizado por UTE con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española, para la procedencia de establecer un instituto de Ciencias Forenses.



Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Instrumentos Internacionales Para combatir el Crimen organizado

El Salvador cuenta con dos instrumentos internacionales para combatir el crimen organizado:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional mejor conocida como “Convención de Palermo” D.L. N° 164 del 16/10/2003 y
- Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. D.L. N° 279 del 25/02/04

Convención de Palermo

La Convención es una respuesta a un tipo de delincuencia que, por sus especiales características, no podía ser combatido efectivamente con la legislación penal común. El crimen organizado es de carácter transnacional, la evidencia es de difícil recabación y corrompe al sector de justicia penal y al sector político. Los tipos de delitos contemplados en la Convención de Palermo son:

- Conspirar o participar en un grupo delictivo organizado (Art. 5).
- Organizar dirigir o apoyar la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado. (Art. 5).
- Lavado de dinero (Art. 6).
- Corrupción (Art. 8).
- Obstrucción de la Justicia (Art. 23).

La Convención a su vez plantea líneas de acción o medidas:

- Cooperación internacional, asistencia judicial reciproca, investigaciones conjuntas.
- Acciones efectivas contra la corrupción.
- Responsabilidad para personas jurídicas.
- Ampliar potestades de autoridades para obtener información financiera: documentos bancarios, financieros o comerciales.
- Ampliación de los plazos de investigación (Art.11).
- Técnicas especiales de investigación: entrega vigilada, operaciones encubiertas, vigilancia electrónica.
- Protección de testigos.
- Procurar la colaboración de personas vinculadas con la delincuencia (atenuantes a la pena, incluyendo la inmunidad).
- Capacitación a policía, fiscales, jueces de instrucción en: acopio de pruebas, técnicas para operaciones encubiertas, métodos para combatir el blanqueo de dinero.
- Decomiso: a) del producto de los delitos o de bienes cuyo valor corresponda a dicho producto aun cuando se hayan transformado o mezclado con otros bienes de licita procedencia b) bienes, equipo o instrumentos que se utilizan para cometer estos delitos.

Convención Interamericana

La Convención de Palermo recomienda celebrar acuerdos multilaterales para dar efecto a la Convención. Tal es el caso de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, cuyo articulado es complementario y conforme a la Convención de Palermo.

Recomendación 27

Mejorar la planificación de las investigaciones, la ejecución y control de las investigaciones criminales y las acusaciones a través de la utilización del procedimiento de la Teoría del Caso para la investigación del delito. Este método se utiliza con éxito en otros países de Latinoamérica y ayuda a controlar los avances de la investigación, planificar la imputación y la construcción de la acusación⁵⁰.

Recomendación 28

Fortalecer las unidades en la policía y fiscalía en análisis de la inteligencia criminal, en especial para los casos de crimen organizado a través de la dotación de equipo asistencia técnica. El procedimiento de la Teoría del Caso puede utilizarse en este esfuerzo, que ayuda a extraer la información relevante de un caso, analizarla, graficarla y generar hipótesis de explicación de los crímenes con metodología definida y con sus elementos integrales. Esto garantiza una alta probabilidad de llevar el caso a juzgamiento con pruebas sólidas, minimizando la impunidad.

Recomendación 29

Para abordar el tema de investigaciones especializadas y la prevención del delito relacionado con el tema de telecomunicaciones, se recomienda constituir una Base de Datos Regional para controlar de forma más efectiva el robo de celulares y el tráfico transnacional, e implementar un Registro de Identidad del Equipos (EIR) para controlar a los usuarios, chips y equipos y el estricto cumplimiento de la Ley de Telecomunicaciones por parte de los operadores de redes comerciales entre otras recomendaciones específicas.

Recomendación 30

Se recomienda constituir una Base de Datos Regional para controlar el robo de celulares y el tráfico transnacional, e implementar un Registro de Identidad del Equipos para controlar a los usuarios, chips y equipos

Establecer un sistema de recepción de denuncias de carácter interinstitucional que permita brindar información confiable y oportuna al usuario sobre el estado de su proceso, llevar un control efectivo de los casos, y que a su vez posibilite la medición de la eficacia del sistema. Ello requerirá el uso de formularios estandarizados y comunes de recepción de denuncias.

Un sistema informático de esta naturaleza, permitirá documentar electrónicamente las denuncias, aun cuando se conserve el expediente escrito que exige la ley. De esta forma, se podrá fácilmente identificar las duplicidades en denuncias e investigaciones, se ahorrará tiempo de los operadores y se dará un seguimiento más oportuno a los casos, mejorando la eficacia.

Recomendación 31

Establecer un sistema de medición, rendimiento, y productividad del sistema de justicia en su conjunto. De esta manera se podrá identificar el nivel de coordinación, unificar las estrategias de persecución penal, detectar fallas y establecer metas sectoriales en el combate a la delincuencia⁵¹. Este esquema posibilitará cuantificar los casos que ingresan al sistema de justicia, cuántos se depuran, y cuántos son resueltos mediante el uso de medios alternativos de resolución.

⁵⁰ Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal UTE/ PNUD Enero 2006 Anexo Teoría del caso.

⁵¹ Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal; Proyecto UTE/ PNUD, Enero 2006 Componente: Acceso a la Justicia.



Recomendación 32

Implementar un modelo penitenciario que tome en cuenta el equilibrio entre cuatro elementos fundamentales:⁵²

i. Seguridad para evitar fugas, motines, y mantener la tranquilidad al interior de los centros. Para garantizarla se debe tomar en consideración lo siguiente: a) Adecuada capacitación al personal del sistema; b) Promover la colaboración de los internos a través de una participación activa en las distintas actividades; c) Modificar la infraestructura de los centros penitenciarios y distribuir a los internos de una forma efectiva.

ii. Orden para garantizar una convivencia ordenada y segura de los internos y el personal. Este aspecto se puede mejorar a través de: a) Rediseñar el funcionamiento institucional evitando aglomeraciones; b) Establecer un horario para las diferentes actividades; c) Gestionar inmuebles de otras instancias publicas en donación o comodato o construir nuevas instalaciones penitenciarias.

iii. Atención a las necesidades de los internos para garantizar un bienestar físico y psicológico de los internos. Se puede procurar de la siguiente forma: a) Promover la educación formal sistemática; b) Capacitación vocacional en ramas con demanda en el mercado laboral del país, para procurar la reinserción laboral. Se deben priorizar aquellos programas que fortalezcan el emprendedurismo y la asociatividad de forma que los reclusos obtengan experiencia en el manejo de microempresas mientras cumplan su condena. De esta forma, al recobrar su libertad podrán establecer su microempresa o formar parte de una cooperativa c) Mejorar la comercialización y el mercadeo de los productos producidos por los reclusos; d) Capacitación sobre distintas habilidades como un adecuado manejo de conflicto, entre otras.

iv. Justicia, que implica un tratamiento justo, relaciones adecuadas entre los internos y el personal de las prisiones y sobre todo el cumplimiento efectivo de la normativa penitenciaria. Se puede lograr a través de: a) Administrar el sistema penitenciario de forma equitativa y justa, lo que implica un seguimiento regular de los expedientes que posibilite a los reclusos gozar de los beneficios que les corresponden que disminuya la mora en el seguimiento de los expedientes; b) Incrementar el número de programas educativos, de formación vocacional y de distintas habilidades, a fin de que todos los reclusos puedan participar lo cual les posibilitará progresar en las distintas fases que contempla la Ley Penitenciaria.

Este modelo implica para el Estado una adecuada atención de las necesidades de los centros penitenciarios en materia de recursos materiales y humanos. Al momento, atender a la población reclusa y a las distintas necesidades del sistema penitenciario parece ser una de las últimas prioridades del Estado. Esto se ve reflejado en la poca atención que le otorgan las diferentes instituciones del sector a la persona que es condenada (defensor público, fiscal) y la poca inversión del Estado en capacitar al personal de la Dirección de Centros Penales a través de la Escuela Penitenciaria.

⁵² Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal en El Salvador. Proyecto UTE/PNUD, Enero 2006.. Componente Ejecución de las Penas y Medidas de Seguridad.

Recomendación 33

Disminuir el número de personas detenidas bajo los criterios antes señalados y favorecer el que más internos cumplan su condena en régimen abierto, en virtud del uso adecuado y prudente de medidas sustitutivas de la detención provisional y penas alternativas que garanticen mayores probabilidades de rehabilitación en comparación con la reclusión⁵³.

Tomando en cuenta que el fin del sistema penitenciario es rehabilitar al recluso habrá que valorar si todo los tipos de delitos merecen una pena de reclusión para una efectiva rehabilitación. Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse que una persona que ha cometido un delito menor bajo los efectos del alcohol o drogas requiere para rehabilitarse de tratamiento para la adicción y no de reclusión en un centro penal.

Recomendación 34

Fortalecer los vínculos entre la Dirección General de Centros Penales y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida para favorecer el progreso de los reos a las diferentes fases que establece la Ley Penitenciaria.

Incrementar el número, los recursos y la capacidad de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la pena para mejorar la consecución de la reinserción y rehabilitación de los internos. Promover una coordinación más estrecha de estos jueces con las autoridades administrativas del sistema penitenciario.

Recomendación 35

Separar las funciones administrativas y judiciales de la Corte Suprema de Justicia. Aparte de sus funciones jurisdiccionales, los magistrados atienden actualmente asuntos notariales de administración de personal y de adquisición de bienes y servicios. Separar las dos funciones permitirá una mayor dedicación por parte de los magistrados a la actividad propiamente jurisdiccional, lo que redundará en una mayor eficacia en sus actuaciones.

Recomendación 36

Mejorar las relaciones de coordinación entre Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura para el cumplimiento de las atribuciones que les otorga la Constitución. Entre ellas la función del CNJ de formar a los jueces y de que los jueces sean nombrados sobre la base de las ternas propuestas por el Consejo⁵⁴.

Recomendación 37

Promover la continuidad del Programa “Formación Inicial para Jueces”, para garantizar una sólida formación que habilite a los aspirantes para el cargo de jueces, así como para garantizar que el ingreso a la carrera judicial sea sobre la base del mérito. Para ello, debe institucionalizarse el Programa como único medio de ingreso a las Judicaturas de Paz⁵⁵. Establecer requisitos adicionales para ejercer el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y modificar el procedimiento de selección a fin de garantizar la honestidad, idoneidad e imparcialidad de los magistrados.

⁵³ Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal.

⁵⁴ Estudio Universidad de Salamanca “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Plan de Rendimiento.”

⁵⁵ Existe un Acuerdo de las Comisiones Especiales de CSJ y el CNJ de septiembre 2003, donde se comprometen a que el medio para ingresar a las Judicaturas de Paz de tercera y cuarta categoría sea a través del PFI (a la primera y segunda categoría se accede mediante ascenso).



Recomendación 38

Fortalecer la Sección de Investigación Judicial para controlar de manera más efectiva la actuación judicial. Otorgar mayores facultades al CNJ en las evaluaciones de los jueces, que permitan medir la calidad de sus actuaciones. Una medida a considerar es permitir la evaluación de la calidad de las sentencias y la publicidad de las mismas, sin que con ello se vulnere la independencia judicial.

Recomendación 39

Diseñar estrategias de prevención de la participación de adolescentes en la criminalidad que tomen en cuenta los principales factores de riesgo, en el ámbito de la familia, la escuela y la comunidad. Asimismo, implementar programas de reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley, que involucren a la familia, la comunidad y el Órgano Ejecutivo y los municipios, de acuerdo a los compromisos internacionales relativos a los derechos de la niñez y la adolescencia.

Recomendación 40

Con relación al incremento de la participación de adolescentes en delitos graves; revisar la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor sometido a la Ley Penal Juvenil, así como la Ley Penal Juvenil a fin de que se cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas.

Sensibilizar y capacitar a los operadores de justicia para que puedan hacer valer los derechos de la niñez y adolescencia, en la investigación y procesamiento de casos que involucran a víctimas menores de edad.

A white silhouette icon of a family consisting of a man, a woman, a child, and a dog, positioned to the left of the chapter title.

Capítulo 7

Una Policía Nacional Civil más moderna y cercana

La Policía Nacional Civil “tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos”.

Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador



Antecedentes

En el año 2006, la PNC realizó una serie de mejoras institucionales, tales como incrementos en el presupuesto 2007, con la finalidad de financiar el escalafón de la institución, e incremento de salario de los agentes, entre otros. Sin embargo, más recursos por se no son suficientes para mejorar la eficacia policial⁵⁷. Otras medidas también son necesarias incluyendo mejorar el proceso de rendición de cuentas, con base a estadísticas e información confiable.

No obstante el incremento en el presupuesto 2007, este continua siendo insuficiente para que la institución policial cumpla sus funciones de una forma más efectiva. Lo anterior, unido a la deserción de agentes policiales, a las debilidades tanto en infraestructura como en el parque automotor, comunicaciones y en la capacitación policial, en especial el área de investigación criminal, generan debilidad estructural en la institución.

La legislación actual del área policial fortalece y concentra el poder en el Director General de la PNC. Las decisiones se toman en forma centralizada y el Director General se supedita al Ministro de Seguridad.

Actualmente la PNC se rige por medio de un Reglamento Disciplinario que carece de la seguridad jurídica que otorga una ley, no provee de los instrumentos necesarios para normar la conducta que debe de privar en una institución encargada de la Seguridad Pública y órgano auxiliar de la Fiscalía General de un país.

Con la finalidad de fortalecer la institución policial es necesario contar con controles externos fuertes. Por lo que se deben realizar reformas legislativas con el fin de dotar a la Inspectoría de la PNC de los instrumentos para ejercer sus funciones de fiscalización y control de la institución policial y de sus miembros.

Teniendo en cuenta el actual organigrama de la PNC, se detectan problemas de descoordinación y dualidad de mando entre las unidades especializadas y territoriales, ya que las unidades especializadas responden funcional y operativamente a sus propios mandos y no a los mandos territoriales. Esta descoordinación intrainstitucional debilita la capacidad y tiempo de respuesta de la institución policial frente a las demandas locales, y obstaculiza la relación entre la institución y la comunidad.

El Sistema de Control Interno de la PNC presenta graves deficiencias: existen procedimientos internos administrativos frágiles que no están orientados a supervisar el desempeño policial ni la conducta ética. La Inspectoría General, al depender del Director General, no tiene la independencia requerida para ejercer sus funciones de contraloría. Existe asimismo dispersión normativa de los cuerpos legales que regulan el área policial (leyes, reglamentos, circulares, instructivos).

Es de destacar que el número de empresas de servicios de seguridad privada ha aumentado considerablemente en los últimos años. Diversos estudios señalan que la cantidad de miembros de los cuerpos de seguridad privada es mayor que la de los miembros del cuerpo policial. Este incremento de la seguridad privada es consecuencia del auge delincencial⁵⁸ y de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de

Actualmente la PNC se rige por medio de un Reglamento Disciplinario que carece de la seguridad jurídica que otorga una ley

⁵⁷ Violencia y Criminalidad: obstáculo para el desarrollo. Rafael Pleitez Chávez. FUSADES.

⁵⁸ Criminalidad en El Salvador: diagnóstico y recomendaciones de política. Roberto Steiner.

garantizar la seguridad: PNC, FGR y Órgano Judicial. En el mismo sentido, se evidencia una ausencia de mecanismos de control sobre los servicios privados de seguridad.

Para responder a estos desafíos, se presentan las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

Recomendación 41

Revisar la estructura organizativa⁵⁹ de la PNC frente a los retos que le impone la lucha frontal contra la delincuencia. Por ello, una vez se adopten las diferentes propuestas establecidas en el presente documento, se debe adecuar esta estructura organizativa, así como sus diferentes unidades y divisiones de gestión.

La reingeniería de la PNC debe regularse en una nueva Ley Orgánica de la misma que se ajuste plenamente con las disposiciones constitucionales

Una reingeniería de la estructura organizativa de la PNC debería incorporar elementos de gestión tales como: definición de las funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, definición de procesos y procedimientos guiados por los objetivos de una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Asimismo, es necesario el establecimiento de indicadores objetivos y claros que permitan medir la eficacia y eficiencia de la gestión policial. La reingeniería de la PNC debe regularse en una nueva Ley Orgánica de la misma que se ajuste plenamente con las disposiciones constitucionales. Con lo cual, además, se superaría la dispersión normativa que ha sido señalada anteriormente.

Para la mejora en la toma de decisiones del cuerpo policial es necesario fortalecer la Unidad de Planificación Institucional de la PNC. De esta forma, sobre la base de información objetiva, se podrán adoptar decisiones y evitar así que las actuaciones de los agentes policiales sean meramente reactivas.

Es necesario, en consecuencia, fortalecer el ejercicio de su función a través de una mejora en la recolección y uso de la información delictiva que permita a su vez mejorar la efectividad del trabajo policial, así como el rendimiento de los jefes territoriales y de divisiones.⁶⁰

Se requiere asimismo de un Sistema de Seguridad Pública coordinado. Para ello, es vital que el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia conduzca y diseñe las políticas de seguridad pública tomando en consideración los insumos aportados por el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y demás entes involucrados, para que así la PNC ejecute los planes respectivos.

La PNC es por mandato constitucional responsable de la seguridad pública en El Salvador y es la principal responsable de la ejecución de este sistema. En este sentido, se debe coordinar con las instituciones responsables: Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Unidad Técnica Ejecutiva, municipalidades y demás instituciones involucradas.

⁵⁹ La PNC de El Salvador. Principales Problemas y Posibles vías de Solución. Jaime Martínez Ventura. Centro de Estudios Penales de El Salvador. FESPAD.

⁶⁰ Compromiso Ciudadano: Pacto Nacional para Convivir en Paz. PNUD 2005



Recomendación 42

Es necesario implementar un sistema de estadísticas criminales y de justicia penal unificado y confiable que contribuya a tomar decisiones. De las exposiciones realizadas en las sesiones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, se puede concluir que los investigadores policiales son insuficientes, en cantidad y calidad, frente al número y a la complejidad de los casos a investigar. Es importante para la consecución de este fin aplicar las mejoras realizadas en inteligencia policial en la División Elite del Crimen Organizado de la PNC (DECO) y la División Antinarcoáticos de la PNC (DAN) y hacerlas extensivas a toda la PNC.

Otro aspecto a considerar es el fortalecimiento de la coordinación en la investigación del delito y el cumplimiento de la dirección funcional de la fiscalía. La relación investigador-fiscal de unidades especializadas como la DECO y la DAN deben replicarse a todas las divisiones de la PNC.

Recomendación 43

Se recomienda un incremento presupuestario a la PNC para efectos de equiparla y desarrollar el proceso de reingeniería que le permitan generar indicadores de progreso identificables y de rendición de cuentas que permita asegurar que la institución utiliza de manera eficiente los recursos asignados.

Recomendación 44

Se considera necesario proveer a la PNC de mejoras físicas y tecnológicas. Existe una relación clara entre telecomunicaciones y seguridad, lo cual pasa al menos por dos aspectos: el control de accesos y salidas de teléfonos celulares en los centros penales y la venta, uso y control de los chips para teléfonos celulares.

Recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social con relación al tema de Telecomunicaciones y Seguridad Ciudadana

Antecedentes:

A finales de los años 90, El Salvador emprendió una reforma exitosa de su sector de telecomunicaciones, lo cual llevó a un significativo crecimiento del sector. Como parte de la reforma se creó la SIGET, como autoridad reguladora independiente y en 1996 se aprobó la Ley General de Telecomunicaciones. La reforma ha sido exitosa, especialmente en promover mayores niveles de competencia y hacer más accesible los servicios de telefonía móvil. Sin embargo, también existen desafíos y problemas asociados, mas que nada, con la debilidad de las instituciones encargadas del sector.

Una de los temas en relación al cual se percibe con mas claridad los vacíos del marco regulatorio y las limitaciones en la capacidad del regulador es el de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la ley no reglamenta con la precisión y fuerza necesaria las obligaciones de los operadores privados para asegurar que las nuevas tecnologías y avances en telecomunicaciones no se ponen al servicio de la delincuencia y el crimen organizado.



De manera esquemática, la vinculación entre telecomunicaciones y seguridad ciudadana incluye los siguientes aspectos:

- No existe una base de datos que permita relacionar: números de teléfono y usuarios.
- Las bases de datos no son, en todos los casos, integradas.
- El problema se agudiza como resultado de la existencia de un mercado ilegal que opera de manera casi irrestricta y con gran agresividad.
- Hay niveles inadecuados de colaboración entre operadores, la FGR, la PNC, el sistema judicial.
- La SIGET es extremadamente débil y opera dentro de un marco institucional que no le da la fuerza necesaria para asegurar el cumplimiento de la Ley. Es urgente el fortalecimiento institucional de la SIGET para que haga cumplir la Ley tal como existe actualmente. A mediano plazo, es necesario también revisar la Ley y reglamentos para asegurar que los intereses del mercado son compatibles con el interés social y la protección de la seguridad ciudadana. Por parte de la PNC, FGR y el sistema judicial es también necesario capacitar y especializar a los involucrados.



Recomendaciones:

1. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley de Telecomunicaciones. De manera especial, recomienda hacer cumplir las siguientes disposiciones:
 - Exigir a los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones llevar bases de datos consolidadas de sus usuarios y servicios y hacerlas accesibles a la SIGET y a las Instituciones del Sistema de Justicia.
 - “Art. 42-A.- Los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones están obligados a cooperar con las autoridades y a brindar las facilidades necesarias para investigar hechos punibles”.
 - Art. 42-B.- Los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones brindarán información relativa al origen, dirección, destino o terminación de la marcación o recepción de llamadas telefónicas de los números de sus usuarios que se encuentren bajo investigación, que se hayan generado o recibido por medio de equipo, facilidades o servicios de telecomunicación del operador de telefonía.
 - “Art. 42-C.- Los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones pondrán a disposición de las autoridades las bases de datos que contengan la información mencionada en el artículo anterior, sin que esto afecte el manejo, control u operaciones de la red de telecomunicaciones del operador del servicio de telefonía”. Actualmente la FGR, la PNC y los jueces no cuentan con acceso a esta base de datos, la propuesta es estructurar un mecanismo para facilitar el acceso de consulta para la investigación del delito, bajo criterios de control. Debe mencionarse que esta recomendación esta en línea con la Convención de Palermo que establece la necesidad de fortalecer “la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el ministerio público y las entidades privadas pertinentes, incluida la industria;” (Art. 31, numero 2, CP)

2. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social conoció y respalda la iniciativa impulsada por el nuevo Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, mediante la cual se está trabajando coordinadamente con los Operadores, PNC y FGR, a fin de definir procedimientos más ágiles y eficaces para la entrega de información a las instituciones del Sistema de Justicia. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda acelerar las conversaciones y dar a conocer públicamente los resultados a finales de febrero del presente año.
3. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda a los operadores de telefonía móvil la adquisición, adopción y puesta en funcionamiento del Registro de Identidad de Equipos (EIR) que permitirá tener un control más efectivo de sus usuarios, chips y equipos. El Registro de Identidad de Equipos es fundamental para reducir el robo de teléfonos móviles, proteger la integridad física de sus clientes y reducir el uso de teléfonos móviles en actos delictivos.
4. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda que El Salvador redoble esfuerzos y continúe liderando la iniciativa centroamericana de constituir una Base de Datos Regional que permita un control más efectivo del robo de celulares, con el objetivo de disminuir el tráfico transnacional de los mismos.
5. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social conoció la intención de la SIGET de continuar colaborando con los esfuerzos de las autoridades encargadas de combatir los delitos, para lo cual es importante que esta institución cuente con las herramientas necesarias para dar dicho apoyo, debiendo la SIGET, además, tomar en cuenta la perspectiva de la libre competencia, el respeto de los intereses comerciales y coadyuvarlos con el interés ciudadano.
6. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda implementar el plan piloto de control de acceso de señales desde y hacia los centros penales, a través de los bloqueadores de señal. Para este fin, es necesario que la SIGET cuente con el apoyo de los tres Órganos de Estado, para que se asegure que los operadores de Telefonía Móvil apoyan decididamente dichos esfuerzos, tanto técnica como económicamente.
7. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda buscar mecanismos y procedimientos –incluyendo la modificación del FINET y/o establecimiento de cobros por algunos de los servicios que SIGET presta de manera gratuita a los Operadores- que permitan la movilización de recursos y el financiamiento de iniciativas que permitan sufragar medidas de seguridad en las telecomunicaciones y el combate de delitos. Se recomienda que la SIGET presente públicamente una propuesta con medidas concretas antes de que concluya el mes de marzo del 2007.
8. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda hacer algunas modificaciones a la Ley de Telecomunicaciones que fortalezcan la capacidad de regulación de la SIGET y que establezcan los incentivos adecuados para una mayor cooperación entre ésta y los operadores. Entre las modificaciones a la Ley se debería incluir las siguientes:
 - Incorporar (Art. 7, inc. 3ª LT.) como causa de revocación de la concesión la negativa de los Operadores a implementar el EIR.
 - Incorporar (Art. 34 LT.) como infracción muy grave no implementar el EIR en el plazo establecido por la SIGET.
9. Finalmente, se recomienda controlar por medio de DUI/NIT/LICENCIA la venta de chips a través de un registro obligatorio, asegurando la fiscalización de la SIGET sobre los Operadores y Distribuidores e imponiendo penas severas por el incumplimiento.

Recomendación 45

Fortalecer los procesos de selección y promoción interna de los policías. Es necesario revisar los mecanismos de ingreso y procurar una mayor vinculación y coordinación con las instancias disciplinarias policiales, con la finalidad de garantizar el ingreso y promoción de policías íntegros y de evitar el ingreso y ascenso de personas cuestionadas, tanto por la ciudadanía como por sus compañeros.

Para disminuir la impunidad es necesario proporcionar una mayor capacitación en materia de investigación criminal e inteligencia policial

La información debe fluir entre la PNC y Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). Para lo anterior, es necesario fortalecer la coordinación entre ANSP y PNC a través de la Unidad de Verificación de Antecedentes de la ANSP y el Tribunal de Ingresos y Ascensos para todos los niveles de la policía. Es necesario hacer transparente el proceso de selección y promoción interna para generar confiabilidad en la ciudadanía.

Recomendación 46

Incrementar la capacidad de investigación criminal. Para disminuir la impunidad es necesario proporcionar una mayor capacitación en materia de investigación criminal e inteligencia policial. Se debe hacer especial énfasis en el conocimiento y manejo de los procedimientos correctos de la investigación criminal, incluyendo el resguardo del lugar de los hechos y la obtención y custodia de la prueba.

Dado que la formación de aspirantes a la PNC está a cargo de la ANSP, debería de apostarse por fortalecer los planes educativos de formación policial, con la finalidad de promover una nueva cultura policial más cercana al ciudadano y de respeto a los derechos humanos.

Recomendación 47

Instaurar un sistema de seguridad social para los miembros de la PNC. Es necesario fortalecer el sistema de bienestar policial, a través de la mejora cualitativa de diferentes servicios como:

- Servicio médico individual y familiar.
- Atención psicológica individual y familiar.
- Asistencia jurídica por problemas legales a raíz de actuaciones del servicio.
- Seguros de vida.
- Gastos por sepelio.
- Becas individuales y familiares.
- Participación en misiones internacionales.
- Incentivos de diferente índole.

Recomendación 48

Revisar el modelo de la institución policial. Se recomienda revisar la visión y misión de la Policía Nacional Civil a fin de contar con una policía respetuosa de los derechos humanos y capaz de dar una respuesta eficiente y eficaz a los problemas de inseguridad y violencia que el país enfrenta. Para este fin se deberá: a) Revisar el tamaño adecuado del cuerpo policial, y planificar los pasos necesarios para llegar a este ideal; b) definir estándares de funcionamiento de la institución de acuerdo a las necesidades del país y a



los recursos disponibles. Lo anterior incluye el equipamiento, criterios de selección, requisitos de ingreso -incluyendo una revisión de los requisitos de escolaridad-, entre otros; c) analizar los costos y opciones de financiamiento para el tamaño y tipo de institución deseable; d) revisar los estímulos e incentivos necesarios para que la fuerza policial funcione en condiciones dignas y de forma efectiva; e) revisar los criterios de asignación territorial de la fuerza policial que tomen en cuenta su rol en cuanto al tema de seguridad y su rol auxiliar de la administración de justicia; f) revisar el régimen de disponibilidad de sus miembros en situaciones de emergencia y mejorar sus condiciones de trabajo para que puedan prestar este servicio adecuadamente.

En el corto plazo, la Comisión recomienda fortalecer los programas que ofrece la Academia Nacional de Seguridad Pública para formar al personal básico, ejecutivo y superior de la Policía y ampliar la oferta de capacitación al nivel superior con cursos especializados para fortalecer su desempeño.

Es asimismo importante la creación de una Escuela Especializada de capacitación de Oficiales de la PNC y la Comisión recomienda su creación. La relación de esta escuela con la ANSP debería ser objeto de un estudio y análisis de posibilidades.

Recomendación 49

Dignificar el rol del policía. Dentro de la sociedad se debe trabajar para dignificar el rol del policía, realizando campañas tendientes a sensibilizar a los ciudadanos sobre la función de estos. Por otra parte, dentro de los miembros del cuerpo policial y de los aspirantes a formar parte del mismo, se deben desarrollar campañas orientadas a fortalecer la imagen policial y a resaltar la importancia de su labor, con la finalidad de atraer a los mejores cualificados profesional y moralmente.

Paralelo a este proceso de fortalecimiento de la imagen de la policía se debe trabajar en transparentar sus procedimientos de control interno, lo que coadyuvaría a que la ciudadanía confíe en el ente de seguridad pública y de esta manera colabore en la prevención de hechos delictivos, proporcionando la información necesaria para la investigación de hechos concretos.

El cuerpo de agentes policiales debe considerar a la ciudadanía como actor relevante para la producción, implantación, verificación y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana. Los miembros policiales deben concebirse como parte de la sociedad, como ciudadanos, que prestan un servicio público a la comunidad.

Recomendación 50

Para fortalecer el Sistema Interno de Control Policial, se propone decretar una “Ley Disciplinaria Policial de la PNC” en sustitución del reglamento existente, elevando a rango legal las disposiciones del reglamento disciplinario de la PNC relativas a las sanciones por cometer infracciones leves, graves y muy graves, ya que en la actualidad debido a que proviene de un reglamento tiene limitaciones en su alcance. Este instrumento permitirá un proceso justo y con las garantías procesales debidas, pero a la vez será lo suficientemente célere y transparente para que el cuerpo policial pueda eliminar a aquellos elementos de todos los niveles que no reúnen los requisitos para que la PNC cumpla a cabalidad con su función.

El sistema interno de control policial presenta deficiencias no sólo para tratar casos extraordinarios de “abuso policial” sino para regular y orientar las actividades cotidianas de la institución.

Para lograr un mejor sistema de control interno debería de existir un mayor nivel de rendición de cuentas de la administración policial, haciendo transparente su gestión. Así, se debería sistematizar la información que se produce con la finalidad de contar con datos para un análisis más profundo de la institución.

Existe una alta dispersión en los instrumentos legales que rigen el actuar y forma de despido de los miembros de la PNC (leyes, reglamentos, circulares) los cuales muchas veces son contradictorios entre sí. Es de conocimiento público que a las autoridades de la PNC se les dificulta el despido de personal ineficiente o cuestionado, por lo que se requiere una revisión de la normativa vigente que permita un proceso justo y con las garantías procesales debidas, pero que a la vez sea lo suficientemente expedito y transparente para que el cuerpo policial separe a aquellos elementos de todos los niveles que no reúnen los requisitos para que la PNC cumpla a cabalidad con su función.

Diferentes estudios señalan la necesidad de fortalecer la selección y composición de los miembros del Tribunal Disciplinario. Esta selección y composición debe garantizar la justa defensa de los intereses y derechos de los ciudadanos, la corporación y los agentes policiales.

La incorporación de nuevos métodos, planes y políticas basadas en el uso de nuevas tecnologías deben estar orientadas no sólo a incrementar el nivel técnico de la policía, sino también a volver más transparente, accesible y controlable por la sociedad civil su gestión.

Es vital que a la Inspectoría policial se le devuelva la autonomía e independencia para ejercer su rol fiscalizador y de control con el que contaba antes de la reforma legislativa, debiendo estar subordinada al Ministerio de Seguridad y Justicia. Por ello, se considera que debe decretarse su propia Ley Orgánica en la que se establezcan claramente su presupuesto y perfiles para el personal que deben tener la idoneidad para que esta institución cumpla con su función de control.

Recomendación 51

Se recomienda la aprobación de una Ley de Contravenciones Administrativas que prevenga la violencia social fomentando las relaciones respetuosas entre las personas

Garantizar una debida coordinación entre la PNC y los gobiernos locales, con la finalidad de coordinar esfuerzos en la lucha contra la criminalidad en el fomento de una convivencia ciudadana.

Para el combate de la criminalidad a nivel municipal y evitar la escalada de violencia, es muy importante que exista:

- Coordinación entre la PNC de la localidad y las autoridades municipales: alcaldes y Cuerpo de Agentes Municipales(CAM).
- Fortalecer y definir el papel del CAM para convertirlo en un cuerpo de agentes de apoyo a las medidas preventivas del delito.
- Reformar el Código Municipal y la Ley orgánica de la PNC.
- Aprobar una Ley de Contravenciones Administrativas, que por una parte delimite las competencias y forma de coordinación de los miembros de la PNC y del CAM, y, por otra, prevenga la violencia social fomentando las relaciones respetuosas entre las



personas. Esta ley debe sancionar aquellas conductas antisociales que, aunque por su naturaleza no llegan a constituirse en delito, sí exigen un control efectivo que evitaría que pequeñas infracciones, que son reflejo de relativa peligrosidad, se traduzcan en crímenes de mayor trascendencia e incidan en la escalada de violencia.

· Es necesario que la información con la que cuentan los entes locales y centrales fluya entre los diferentes actores, para así contar con estadísticas confiables a efectos de implementar acciones de prevención y control de la delincuencia.

Recomendación 52

Fortalecer la coordinación del Ministerio de Defensa y la PNC en el control de armas. Con la finalidad de mejorar la capacidad del Estado para controlar la circulación de armas de fuego legales e ilegales, se debería de fortalecer a las instituciones encargadas de la fiscalización, implementando todos los elementos de control contenidos en la legislación. Fortaleciendo la coordinación que por ley deben tener el Ministerio de Defensa y la PNC, y garantizando que ésta última, con fines de investigación y control, tenga el mismo registro de armas que lleva el Ministerio de Defensa.

Asimismo, con la finalidad de evitar conflictos de intereses, los funcionarios públicos y especialmente los relacionados con el tema de la seguridad y control de la delincuencia, se le debería restringir actividades como: el comercio de armas y ser accionistas en empresas y sociedades de seguridad privada y venta de armas.

Recomendación 53

Con la finalidad de fortalecer la institución policial es necesario contar con controles externos fuertes. Es necesario realizar las reformas legislativas necesarias para dotar a la Inspectoría de la PNC de fuerza para ejercer sus funciones de fiscalización y control de la institución policial y de sus miembros.

Es necesario rediseñar no sólo el actuar policial o su código de conducta, sino que se debe reforzar los mecanismos de control internos o externos. La PNC debe estar supervisada por una Oficina de Investigación Policial con facultades suficientes para promover destituciones, suspensiones, separaciones y todo tipo de sanciones que permita mejorar y profesionalizar su actuación.

Autonomía y rol activo de la Inspectoría

Es vital que a la inspectoría policial se le devuelva la autonomía e independencia para ejercer su rol fiscalizador y de control con el que contaba antes de la reforma legislativa. No debería estar subordinada a la Dirección General de la institución policial a la cual debe controlar. Al mismo tiempo, es recomendable revisar otros controles externos que ejerzan actividades eventuales de fiscalización como la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos, Asamblea Legislativa, y FGR.



Recomendación 54

Revisar las prácticas actuales de las empresas de seguridad privada. Las empresas privadas no deben sustituir la responsabilidad del Estado en el ámbito de la seguridad ciudadana. Los servicios privados de seguridad son un complemento para las funciones que realiza la PNC, por lo que no sólo deben actuar coordinadamente, sino que la PNC, a través de la División de Servicios Privados de Seguridad, debe controlar y supervisar los servicios que estas empresas prestan. Por lo cual es necesario revisar las prácticas actuales de estas empresas de seguridad.

Es necesario que se cuente con registros ciertos y controles establecidos tanto para la autorización del funcionamiento de este tipo de empresas, como para la contratación de personal.

Asimismo, es necesario la creación de un sistema eficaz de gestión y rendición de cuentas de las mismas, garantizando la existencia de normas y procedimientos correctos y detallados, así como un sistema eficaz de registro de éstas y del equipo que utilizan para prestar sus labores. Se debería implementar un sistema de control automatizado de las oficinas de seguridad, del personal y de las armas.

También, es vital contar con una supervisión constante del cumplimiento de derechos laborales a los empleados de este tipo de empresas y capacitarles en uso y manejo de armas y en el respeto a los Derechos Humanos.

Se deben establecer responsabilidades legales y códigos de conducta en las normas que regulen su funcionamiento, y definir el rol de las empresas de seguridad privada en la prevención del tráfico ilícito de armas de fuego y su subsiguiente mal uso.





Capítulo 8

Más seguridad, más financiamiento

La seguridad ciudadana y protección de la propiedad es la obligación más importante de todo gobierno, después de la defensa nacional.
Adam Smith

Antecedentes

La seguridad ciudadana es, lo que en finanzas públicas se denomina, un bien o servicio público, similar a la salud, educación y la defensa nacional. El carácter de bien público tiene tres implicaciones importantes para la discusión:

- En primer lugar, como con todos los bienes públicos, los beneficios de su consumo son difíciles de individualizar, es decir, los beneficios se extienden a toda la comunidad. Contar con seguridad o no contar con seguridad nos beneficia o nos perjudica a todos. De igual manera, si el servicio es proporcionado de manera inefectiva o ineficiente, toda la comunidad sale afectada.
- Relacionado con lo anterior, el carácter de bien público obliga a que sea la sociedad en su conjunto quien tiene que, básicamente, asegurar que los niveles adecuados del servicio sean proporcionados y accesibles a todos los ciudadanos, sin exclusión.
- Finalmente, como en el caso de otros bienes públicos, si la sociedad y el Estado quieren asegurar que los niveles de gasto en seguridad sean óptimos, se tienen que diseñar mecanismos presupuestarios para su financiamiento. El financiamiento privado de la seguridad es un mal sustituto de las decisiones que el Estado debe tomar para satisfacer la necesidad colectiva.

La seguridad ciudadana es, además, uno de los más importantes bienes públicos y, según algunos autores, el más público de estos. Adam Smith, por ejemplo, decía que la seguridad ciudadana y la protección de la propiedad es la obligación más importante de todo gobierno, después solamente a la defensa nacional. Esta noción ha sido formulada de manera más detallada por economistas posteriores a Smith, quienes han hecho formulaciones categóricas tales como¹:

- Los países o sociedades que no pueden proporcionar un nivel aceptable de seguridad no pueden sobrevivir por mucho tiempo y si, por casualidad, logran sobrevivir, no podrán prosperar.
- Un país en el cual se permite a los fuertes quitar la vida o la propiedad a los más débiles de manera impune serán siempre pequeños y quienes sobreviven se verán obligados a gastar la mayoría de sus recursos en auto-protegerse.

Desde hace varios años, la opinión mayoritaria apunta a que la solución al problema de la inseguridad ciudadana tiene carácter prioritario, requiriendo de acciones integrales, incluyendo prevención, control y rehabilitación. Sin embargo, la situación ha continuado deteriorándose y la solución al problema se ha vuelto una urgencia.

Además, todas las agencias de cooperación y organismos bilaterales y multilaterales definen el problema de la inseguridad ciudadana como prioritario dentro de las estrategias de cooperación con El Salvador.

Sorprendentemente, la prioridad declarada formalmente por los distintos sectores y organizaciones no se refleja completamente en el plano financiero o presupuestario. Por el contrario, al analizar el financiamiento de la seguridad los hallazgos son claramente contradictorios.

En términos nominales, las asignaciones de los últimos años a seguridad ciudadana se mantienen sin mayores cambios. Si se toma en cuenta la inflación, las asignaciones de fondos disminuyen.

¹ Ann Dryden Witte and Robert Witt, "What we spend and what we get: Public and private provision of Crime Prevention and Criminal Justice", Fiscal Studies (2001) vol. 22, No. 1, pp. 1-40



Los recursos asignados a lo que se puede denominar el sector de seguridad ciudadana son escasos y no muestran una clara tendencia al crecimiento, tal como se esperaría si se tiene en cuenta la gravedad del problema o la prioridad que el país le asigna a la solución del mismo. En términos nominales, las asignaciones se mantienen sin mayores cambios y, si se toma en cuenta la inflación, las asignaciones de fondos disminuyen en algunos casos. Debe mencionarse también que las asignaciones de fondos presupuestarios a la prevención, control y rehabilitación son excesivamente bajas, cuando se comparan con las de otros países. En el año 2002, las asignaciones presupuestarias al sector de la seguridad solamente llegaron al 1.6% del PIB y para el 2007 se habían reducido a solo 1.2% del Producto Interno Bruto. En contraste, Australia, Canadá y Holanda tienen presupuestos equivalentes a casi 9.0% del PIB, sólo para la policía y centros penales. Las cifras de El Salvador son insuficientes aun cuando se comparan con las de otros países en desarrollo, como por ejemplo, Colombia que asigna el 1.01% del PIB a la policía, mientras que El Salvador sólo gasta el equivalente al 0.5% del PIB en la PNC.

Presupuesto de entidades encargadas de seguridad como % del PIB (Cifras absolutas en millones y relativas en porcentajes)

	2002	2003	2004	2005	2006
PIB precios corrientes (millones)	14,306.7	15,046.7	15,821.6	16,974.0	18,573.5
Fiscalía General de la República	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Procuraduría General de la República	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Instituto de Medicina Legal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ministerio de Gobernación	1.4	1.2	1.2	1.2	1.0
Todos	1.6	1.5	1.4	1.4	1.2
Otras instituciones					
Ministerio de Defensa	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
Ministerio de Turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.03

Fuente: Ley del Presupuesto: 2002-2007, página Web del Ministerio de Hacienda:
http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,31870&_dad=portal&_schema=PORTAL

Presupuesto entidades encargadas de seguridad, en millones (2002-2007)

Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fiscalía General de la República	19.5	19.6	19.5	19.4	19.4	20.1
Procuraduría General de la República	12.5	12.5	12.8	17.1	15.5	16.1
Instituto de Medicina Legal	6.5	6.7	7.1	7.8	8.2	9.1
Ministerio de Gobernación	195.1	183.1	183.0	196.2	187.3	201.7
Todos	233.5	221.9	222.4	240.4	230.4	247.1
Otras instituciones						
Ministerio de Defensa	109.2	106.1	106.0	106.0	106.4	111.4
Ministerio de Turismo	0.0	0.0	0.0	0.2	5.8	17.5

Fuente: Ley del Presupuesto: 2002-2007, página Web del Ministerio de Hacienda:
http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,31870&_dad=portal&_schema=PORTAL

Tasa de crecimiento del presupuesto, por entidades (2003-2007)

Entidades	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio Anual
Fiscalía General de la República	0.4	-0.5	-0.4	0.0	3.5	0.6
Procuraduría General de la República	0.2	2.3	33.4	-9.4	4.4	5.3
Instituto de Medicina Legal	4.0	5.3	9.9	5.3	11.4	7.1
Ministerio de Gobernación	-6.1	-0.1	7.2	-4.5	7.7	0.7
Todos	-5.0	0.2	8.1	-4.2	7.2	1.1
Otras instituciones						
Ministerio de Defensa	-2.8	-0.1	0.0	0.3	4.7	0.4
Ministerio de Turismo				2,407.3	201.3	nd

Como sugieren los cuadros anteriores, la prioridad asignada por los distintos sectores al problema de la inseguridad ciudadana no se refleja claramente al comparar las asignaciones a las instituciones de seguridad con otras instituciones y otras categorías del presupuesto.

A la limitación del presupuesto asignado, debe agregarse la poca eficiencia y eficacia en el uso de los recursos disponibles para las instituciones vinculadas con el sector de seguridad.

El sector justicia, sin embargo, representa una excepción en términos de financiamiento, aunque adolece de los mismos males. El Órgano Judicial cuenta con una asignación generosa de recursos presupuestarios (6% del total del presupuesto nacional como mínimo), aunque sus niveles de eficiencia y efectividad en el uso de los fondos disponibles son igualmente cuestionables.

La escasez de recursos también se agudiza por la falta de claridad existente en la distribución de responsabilidades en materia de seguridad y prevención entre los distintos niveles de gobierno (central y municipal). El Gobierno Central transfiere el 7% de los ingresos corrientes anualmente a las municipalidades, pero no existe responsabilidad de asignar parte de dichos fondos a la prevención de la violencia. De hecho, no existe una responsabilidad legal directa de los municipios con relación a la seguridad ciudadana o específicamente en la prevención del delito.

El país en su conjunto aún no logra generar un consenso respecto a la necesidad de una reforma fiscal que permita elevar la disponibilidad de recursos para financiar la seguridad en todas sus dimensiones. Recientemente, sin embargo, se han formulado algunas propuestas importantes para crear nuevos impuestos temporales y con carácter de emergencia para financiar la seguridad ciudadana, pero no se ha promovido el debate necesario ni se han formulado propuestas concretas que permitan su materialización.

El insuficiente financiamiento del sector de seguridad es más evidente en relación con tres instituciones claves para la seguridad ciudadana presente y futura del país: la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Dirección General de Centros Penales.



El presupuesto de la PNC se ha mantenido a un nivel cercano a US \$ 150 millones anuales desde hace algunos años. Esta circunstancia ha socavado severamente la efectividad de la labor policial en cuanto al control del delito. Entre otras cosas, las limitaciones presupuestarias han impedido la dotación apropiada de equipo o la implementación de un escalafón salarial que estimule la permanencia de los efectivos en las filas policiales. Lo anterior ha estimulando en cambio la desertión y la pérdida de la inversión en la preparación brindada al efectivo a través de la Academia Nacional de Seguridad Pública. También se ha obstaculizado el desarrollo y construcción de una infraestructura apropiada que apoye eficazmente la labor policial. Ante la gran complejidad que reviste el problema de la seguridad ciudadana en el país, es importante aclarar que la mejora sustancial del aparato policial es una condición ineludible para un control efectivo de la delincuencia y el crimen y también para la prevención del delito. Existen algunas estimaciones que sugieren que la PNC necesita pasar de los, aproximadamente, 15 mil efectivos con que cuenta actualmente, a cerca de 23 mil para aumentar sustancialmente su efectividad en la lucha contra el crimen y la delincuencia. Esto significa que su presupuesto para 2007 debió pasar de \$ 150 millones –preliminarmente aprobados por las autoridades de Hacienda, y destinado en cerca del 95% al pago de salarios a los efectivos-, a \$ 230 millones, es decir, un aumento de \$ 80 millones.

Las limitaciones en los presupuestos públicos para financiar la seguridad ciudadana contrastan con la creciente asignación que a escala nacional las familias y empresas hacen para adquirir seguridad privada

En el caso de la FGR, la situación es básicamente la misma, con un presupuesto que se ha mantenido sin cambios –aproximadamente en los \$19 millones- durante los últimos seis años. Para el 2007, el presupuesto propuesto para la FGR es de solamente \$20 millones, a pesar de que existen necesidades insatisfechas para gastos corrientes, fortalecimiento institucional e inversión por valor de \$24 millones. Similar situación financiera enfrenta la Procuraduría General de la República, institución encargada de proporcionar el servicio de defensoría pública.

En términos de seguridad ciudadana, otra institución clave es la Dirección General de Centros Penales. Basta con mencionar que el presupuesto de Centros Penales se ha mantenido constante en los \$18.5 millones, durante los últimos tres años, mientras que la población reclusa se incrementó en más del 20%.

Las limitaciones en los presupuestos públicos para financiar la seguridad ciudadana contrastan con la creciente asignación que a escala nacional las familias y empresas hacen para adquirir seguridad privada.

Finalmente, al analizar el debate nacional en torno a la seguridad y al financiamiento de la misma, parece existir consenso respecto a la necesidad de aumentar el gasto público para mejorar la calidad y cobertura de los servicios. Sin embargo, el consenso respecto a mayores gastos en seguridad no está acompañado de mayor disposición a pagar impuestos o a hacer una contribución especial para financiar programas y políticas para mejorar la prevención, el control y la rehabilitación. La explicación está relacionada con factores culturales y políticos. La población en general y los sectores con mayor capacidad de pago se resisten a pagar nuevos y mayores impuestos hasta no tener evidencias de mayor eficiencia y transparencia en el gasto público.

Recomendaciones

De los párrafos anteriores, es evidente el deficiente financiamiento de la seguridad ciudadana y la necesidad de que el país entero se enfrente a la pregunta de como movilizar recursos adicionales para financiar a la PNC, la FGR y el resto de instituciones claves para la prevención, la rehabilitación y el control de la delincuencia. Vale destacar que el problema de la seguridad no sólo responde a la falta de recursos sino que también está relacionado con la eficiencia y efectividad con que se usan los recursos disponibles y con la rendición de cuentas respecto al uso de los fondos públicos. Los capítulos anteriores de este informe hacen referencia y proponen medidas que si son adoptadas mejorarían la eficiencia, efectividad y la rendición de cuentas. Este capítulo, sin embargo, se centra en presentar recomendaciones sobre la movilización de fondos.

Recomendación 55

A plazo inmediato, es recomendable que el Ministerio de Hacienda racionalice la ejecución del presupuesto 2007 y asegure que la prioridad de la seguridad ciudadana se refleje en el mismo. Esto requiere, entre otras cosas:

- Que el Ministerio de Hacienda adopte decisiones consistentes en relación con cualquier posible recorte y definición de topes de gasto. De ser necesarias estas medidas a lo largo del año 2007, las instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana no deberían sufrir disminuciones en sus ya limitados presupuestos.
- Que el Órgano Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Hacienda, revise las asignaciones del presupuesto vigente y su consistencia con la prioridad de la seguridad ciudadana. Esta revisión debería orientarse a encontrar formas de reasignar fondos de áreas e instituciones de menor prioridad a instituciones tales como la PNC, la FGR y a programas de prevención e intervención en áreas críticas.

La importancia del ahorro en el sector público

Es una tradición bien establecida que los recursos asignados dentro del presupuesto para “adquisición de bienes y servicios” no se gastan en su totalidad. Estas disposiciones generan lo que se conoce como ahorros del sector público. El Ministerio de Hacienda normalmente gira instrucciones a todas las instituciones –excepto algunas instituciones del ramo de salud– para que congelen parte de esta categoría y los ahorros generados son utilizados para reforzar instituciones y categorías de gastos que se determinan como prioritarias durante el ejercicio fiscal. Normalmente los ahorros obtenidos por este concepto equivalen al 5% del presupuesto. Basándose en los patrones históricos recientes, se puede estimar que en el 2007 se obtendrán ahorros superiores a los \$20 millones.

Recomendación 56

Siempre a corto plazo, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomienda que el Órgano Ejecutivo elabore un anteproyecto de Presupuesto 2008 que asigne mayores recursos para la seguridad ciudadana. Es fundamental que se eleve el porcentaje de gastos del presupuesto nacional destinado a seguridad y, concretamente, a las instituciones claves del sector. Como meta mínima, se debería de contemplar elevar las asignaciones al sector de seguridad ciudadana en un porcentaje igual al del incremento en los ingresos corrientes del año anterior. En la misma línea, se recomienda que la Asamblea Legislativa analice de manera explícita y profunda el presupuesto 2008 desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Recomendación 57

Oportunidad de crear un Fondo de Seguridad Ciudadana

Con relación al endeudamiento, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomendó al Órgano Ejecutivo una posibilidad interesante relacionada con un préstamo de desembolsos rápido o de apoyo presupuestario (DPL) por US \$100 millones aprobados por parte del Banco Mundial. La ratificación en la Asamblea no se logró, entre otras cosas, por que uno de los partidos de oposición no apoyaba el préstamo por la falta de un destino específico aceptable. La Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social recomendó negociar la ratificación con la condición de que los fondos entrarían a financiar un Fondo de Seguridad Ciudadana y Paz Social. El fondo sería administrado de manera independiente y transparente a través de un fideicomiso. El fideicomiso sería supervisado por una Junta de Notables que garantizaría la eficiencia y rendición de cuentas. El fideicomiso podría financiar gastos corrientes e inversión de la PNC, la FGR, el sistema de centros penales y también proyectos locales de prevención de violencia.

La propuesta pretendía contribuir también a restablecer la confianza en la capacidad de usar bien los fondos públicos.

Se recomienda a mediano plazo definir una política y generar el respaldo necesario para que los recursos adicionales que están ingresando al Ministerio de Hacienda como resultado de mayor eficiencia en la recaudación de impuestos existentes se destinen en la medida necesaria a fortalecer la seguridad ciudadana. El Órgano Ejecutivo estima que la mayor eficiencia en la recaudación generara aproximadamente \$100 o \$150 millones por año. Es importante que estos incrementos en ingresos se utilicen al menos parcialmente para fortalecer a las instituciones claves en el control de la delincuencia, la investigación del delito, la rehabilitación de los detenidos y la prevención.

Recomendación 58

No obstante las experiencias recientes con importantes préstamos de organismos multilaterales, que no se lograron ratificar en la Asamblea Legislativa, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social considera que los préstamos pueden ser una fuente complementaria e importante de financiamiento para mejorar el control y prevención de la violencia. Se propone utilizar las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social presentadas al Órgano Ejecutivo como base para la negociación de nuevos préstamos o la renegociación de los ya existentes. De igual manera se recomienda incorporar en la política de endeudamiento la prioridad de la seguridad ciudadana.

Recomendación 59

Se recomienda que el Gobierno asuma el liderazgo para crear una Mesa de Cooperantes interesados en el sector de seguridad ciudadana. Esta Mesa contribuiría a un mejor diálogo sobre la política pública con la comunidad de donantes, a una coordinación más efectiva de la cooperación con el sector y a movilizar recursos de cooperación en apoyo al sector. Es importante que El Salvador, incluyendo el Gobierno y la sociedad en su conjunto gestionen y utilicen los recursos de cooperación no reembolsable de manera consistente con las prioridades nacionales y, en ese sentido, movilicen más cooperación hacia el sector de la seguridad ciudadana. A pesar que El Salvador está clasificado como país de renta media – y, por lo tanto, tiene menor prioridad que algunos de sus vecinos para los donantes–, los flujos de cooperación son importantes. Durante el período 2001-2006, ingresaron recursos de cooperación por un monto de \$325 millones de dólares; montos que pudieron haber complementado los fondos nacionales y contribuido a mejorar la seguridad ciudadana.



Recomendación 60

Se recomienda un esfuerzo más coordinado con los municipios para movilizar financiamiento para la seguridad ciudadana. La experiencia indica que los gobiernos locales son actores fundamentales para mejorar la seguridad ciudadana. Además, pueden contribuir a movilizar recursos en apoyo a las políticas de prevención y control. Las municipalidades cuentan con recursos propios y con importantes accesos a la cooperación internacional y con recursos de transferencia (FODES) provenientes del gobierno central que pueden ser, en parte, utilizados para la prevención de la violencia y programas de atención a poblaciones vulnerables. Finalmente, los municipios pueden ser más exitosos que otros actores en movilizar fondos de la comunidad y/o aportes de la empresa privada para financiar acciones locales de control y prevención. Para que todo esto sea posible, sin embargo, es urgente clarificar el rol y las responsabilidades de los gobiernos locales con relación a la seguridad. El incremento de las responsabilidades de los gobiernos municipales debe corresponderse con un aumento en la transferencia de recursos financieros a los gobiernos locales. En este sentido se recomienda revisar el Código Municipal y la legislación correspondiente.

Recomendación 61

A largo plazo, el financiamiento del control y la prevención de la violencia requerirá de un incremento en el esfuerzo fiscal que permita elevar los ingresos tributarios en relación con el PIB. El problema de la inseguridad ciudadana y la impunidad son problemas de mediano y largo plazo que requieren de políticas y programas de ejecución prolongada y, por lo tanto, exigen un compromiso fiscal también de largo plazo. Dada la naturaleza del problema, no es posible pensar que se pueden financiar los servicios de seguridad ciudadana única o fundamentalmente con préstamos, donaciones o ajustes marginales al presupuesto nacional. Aun cuando el Gobierno actual se ha comprometido a no crear nuevos impuestos, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social considera que el país necesita crear un espacio que permita analizar opciones y generar consenso para que a futuro se pueda elevar el esfuerzo fiscal y financiar la seguridad ciudadana. En este sentido se recomienda al Órgano Ejecutivo crear una Comisión Presidencial, con participación de todos los sectores y con mandato claro, para discutir este tema.

Recomendación 62

Es necesario racionalizar la distribución del presupuesto, teniendo en cuenta la carga de trabajo de los juzgados a nivel territorial. Además, dados los problemas en investigación del delito, es fundamental fortalecer el presupuesto del IML y apoyar con los recursos necesarios su descentralización para procurar la conformación de grupos de trabajo con los demás operadores de justicia. Sin embargo, a mediano plazo, como se ha propuesto en otra sección de este documento, debe crearse un Instituto de Ciencias Forenses con presupuesto y recursos suficientes. El Departamento de Prueba Asistida y los Jueces de Vigilancia Penitenciaria requieren de mayores recursos para complementar la labor del sistema penitenciario.

Recomendación 63

Que la Corte de Cuentas programe la evaluación del uso de fondos por parte de las instituciones del sector de la seguridad ciudadana y asuma el compromiso de hacer públicos los planes de trabajo, así como los resultados de las evaluaciones, las observaciones y los finiquitos otorgados.



Capítulo 9

Midiendo resultados e informando a la ciudadanía

“El debate informado es el alma de las democracias”
Informe sobre Desarrollo Humano 2002
Profundizar la democracia en un mundo fragmentado

Antecedentes

El monitoreo de la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana es una actividad continua que permitirá dar seguimiento sistemático a la implementación de la misma.

El monitoreo facilita la obtención de información, la sistematización de resultados y procesos y, por tanto, es un insumo básico para determinar avances y la eventual evaluación de la política. Mediante la actividad de monitoreo se da seguimiento y se analiza el comportamiento de variables clave, determinadas en función de los planes y medidas propuestas en la Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Entre las variables clave que es necesario monitorear se incluyen:

- (i) Información sobre el desarrollo de actividades y los resultados observados.
- (ii) Los recursos utilizados.
- (iii) La ejecución de los presupuestos asignados a cada uno de los planes y programas implementados.

La evaluación, por su parte, se constituye en una herramienta para la transformación porque da cuenta de lo que ha pasado, pero también de sus causas (los cómo y porqué) y, ante todo, permite la mejora continua, indicando pautas para las intervenciones presentes y futuras. O sea transfiere buenas prácticas.

La rendición de cuentas es un proceso proactivo en el que los actores sujetos a ella informan y justifican sus planes de acción, comportamientos y resultados y, al mismo tiempo, se sujetan a los castigos y recompensas correspondientes⁶¹.

Finalmente, la falta de un Sistema de Información no permite que las decisiones se tomen de manera técnica y sobre bases sólidas.

Es importante subrayar que la información que necesita El Salvador no se limita al conteo de homicidios, hurtos y robos, o al número de personas procesadas por cada uno de los delitos. El Sistema Unificado de Información que se recomienda es una herramienta para precisar el problema, conocer sus distintas manifestaciones y la dimensión de las mismas, el perfil de las víctimas y los victimarios⁶².

Tal como se ha mencionado a lo largo de este informe, El Salvador requiere urgentemente una política integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Además, como complemento de la política, el país necesita un sistema de información unificado que permita saber dónde estamos y hacia dónde vamos en relación con la prevención y el control de la violencia y la administración de justicia. La política y el sistema de información son importantes no sólo para darle coherencia a las acciones de prevención y control, sino también para que el Estado, las instituciones que lo integran y los funcionarios responsables de la seguridad y justicia rindan cuentas de los resultados de su gestión y del uso de los recursos públicos a su disposición.

Actualmente, no existe política ni sistema de información y tampoco la responsabilidad de rendir cuentas o poner a disposición de la ciudadanía la información sobre cumplimiento

⁶¹ Información básica para la rendición de cuentas Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en Organizaciones de la Sociedad Civil. Integración de contenidos Federico L. Póhls y Peter J. Winkel/ DECA-Equipo Pueblo, A.C.Colectivo por la Transparencia. [http://www.mexicotransparente.org.mx/pdf/Vol_6%20\(2\).pdf](http://www.mexicotransparente.org.mx/pdf/Vol_6%20(2).pdf).

⁶² Plan de convivencia y seguridad ciudadana para El Salvador, elaborado por consultores del PNUD, Enero 2005.



de metas o resultados y el uso de fondos. La información estadística que existe es imprecisa e insuficiente por lo cual no constituye un insumo para la rendición de cuentas.

De igual manera, la documentación generada por y/o para las instituciones de seguridad y justicia es manejada de manera confidencial y mantenida fuera del alcance de los medios de comunicación, la sociedad civil y, en algunas ocasiones, inaccesibles a otras instancias estatales. Debe mencionarse también que la gestión de las instituciones no se traduce en metas cuantitativas y publicas que permitan posteriormente medir la eficiencia y eficacia de las mismas. Como resultado, el trabajo de las instituciones se queda en promesas o calificaciones en razón de percepciones subjetivas y no con relación a una línea de base o definiciones cuantitativas del resultado esperado o de los tiempos dentro de los cuales se espera tener éxito. También, existen vacíos legales que no permiten establecer claramente la responsabilidad de rendir cuentas y/o el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre resultados de la gestión de la seguridad.

Para superar estas limitaciones, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social presenta doce recomendaciones que, de ser adoptadas, contribuirían a generar una gestión de la seguridad ciudadana y justicia mas transparente, sujeta a una la rendición de cuentas y, más importante aun, a mayor eficiencia y efectividad.

Sistemas de Información Unificados

El monitoreo y evaluación de la Política integral de seguridad y convivencia ciudadana requiere, como elemento indispensable, un Sistema de Información Unificado (SIU). El Salvador, sin embargo, no cuenta con un sistema de información unificado y debidamente institucionalizado. Este vacío se ha convertido en un obstáculo para el diseño e implementación de una política efectiva de convivencia y seguridad ciudadana. Las políticas y actividades de seguridad ciudadana y justicia no tienen una línea de base contra la cual se comparen resultados y avances del trabajo realizado, hay un sub-registro de hechos delictivos, el análisis o interpretación de los hechos es poco sistemático y no existe un esfuerzo técnico de relacionar la política implementada con el aumento o disminución de los índices.

Un Sistema de Información Unificado (SIU) como el que se ha propuesto por la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, tiene su base en experiencias exitosas como la de Bogotá-Colombia⁶³ y Quito-Ecuador⁶⁴.

Tanto en Bogotá como en Quito, se han creado Observatorios de violencia y delincuencia, donde intervienen la Policía, Medicina Legal, Fiscalía, y la Administración Distrital, en nuestro caso serían los Municipios.

En la actualidad estos sistemas de información son el punto de partida para la realización, ejecución y seguimiento de las respectivas políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana⁶⁵.

De igual manera, el sistema de Información disponible en estas ciudades explica los éxitos obtenidos.

⁶³ "Experiencia en seguridad y convivencia, Bogotá, D.C Alcaldía Mayor de Bogotá. Observatorio de violencia y delincuencia de Bogotá.

⁶⁴ El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito.

⁶⁵ Plan de convivencia y seguridad ciudadana para El Salvador, elaborado por consultores del PNUD, Enero 2005

Recomendaciones

Recomendación 64

Crear, mediante decreto presidencial, un sistema unificado, moderno e independiente de información sobre violencia y delincuencia, que genere informes objetivos, oportunos y confiables. La creación de este sistema debería contemplar:

- Una asignación de responsabilidades, clara y explícita.
- Designar públicamente las instituciones responsables del registro de información.
- Establecer una institución responsable de consolidar la información obtenida, asegurando que la misma cuenta con autonomía científica, calidad técnica, recursos e independencia.
- Designar una institución transparente, independiente, con carácter consultivo, de participación amplia, con el mandato de analizar la información consolidada y recomendar públicamente nuevas.
- Establecer por ley los procesos y procedimientos mediante los cuales se registrará y consolidará la información y se analizará la misma. La creación y funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación debe estar basado en una ley y eliminar toda posibilidad de subjetividad y manejo discrecional.

Recomendación 65

Impulsar Observatorios de violencia y delincuencia en los 20 municipios más violentos, donde los municipios sean los protagonistas de las investigaciones sobre violencia y delincuencia.

Recomendación 66

Se recomienda que, como parte de la creación del sistema unificado de información, se definan de manera sistemática los mecanismos y procedimientos para que la ciudadanía y sociedad civil tengan acceso oportuno a la información sobre la situación de violencia.

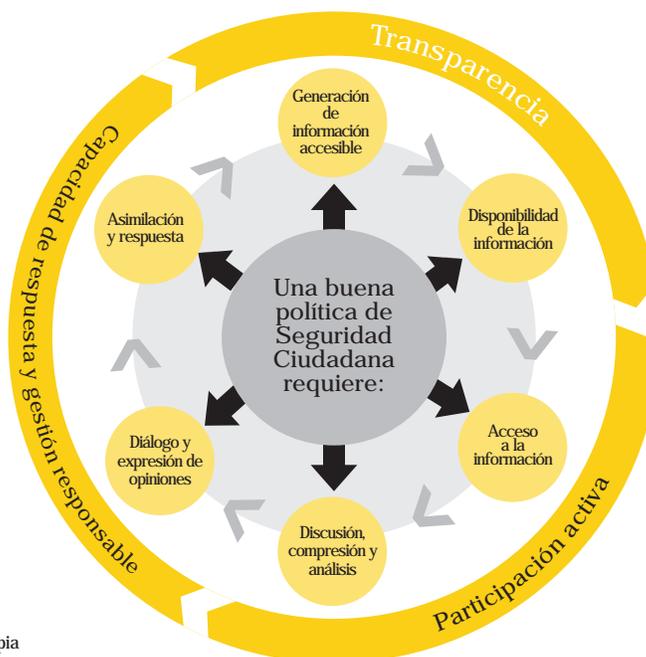
Recomendación 67

Generar información especializada a través de un sistema público de información integrado sobre la violencia de género que genere información pública confiable. Facilitando, de esta manera, la unificación del registro de información y la implementación de un Observatorio sobre violencia de género desde el que realizarían investigaciones y se sistematizaría y rendiría cuentas acerca de toda la información existente.

Recomendación 68

De igual manera, se recomienda definir los informes de resultados que se pondrán a disposición de la ciudadanía y sociedad civil, precisando los contenidos de los mismos, la periodicidad, los canales a través de los cuales se diseminará la información y la responsabilidad por su producción y diseminación.

Figura 1. El círculo virtuoso de la información, la seguridad ciudadana y la comunicación



Fuente: Elaboración propia

Recomendación 69

Adoptar un esquema de gestión institucional que reconozca el derecho de la ciudadanía a tener acceso a la información y exigir cuentas a las instituciones de lo actuado y el rendimiento de los funcionarios. Además, es fundamental precisar los roles de cada Órgano del Estado y de cada institución al interior de cada uno de ellos con relación a la gestión de la información y la rendición de cuentas. Algunas acciones concretas que son consistentes con esta recomendación:

- La política integral de seguridad y convivencia ciudadana, que es responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, debe reconocer de manera explícita y operativa la obligación de rendir cuentas y el derecho de la ciudadanía de tener acceso a la información sobre la implementación y resultados de los programas y actividades y el uso de fondos.
- Hacer ajustes en la legislación correspondiente para garantizar el derecho ciudadano a la información y la obligación de facilitar este proceso por parte de los funcionarios públicos, a fin de establecer mecanismos efectivos para hacer positivo el derecho a la información y romper el silencio en la Administración.
- Impulsar una reforma organizativa y presupuestaria acorde con la obligación de rendir cuentas y la facilitar el acceso a la información.

Recomendación 70

Especificar de manera clara los roles y responsabilidades de rendir cuentas dentro del sistema nacional de seguridad y convivencia ciudadana y los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se dará cumplimiento a esta obligación⁶⁶. Esta recomendación incluye acciones tales como:

⁶⁶ Este principio democrático es aplicable a toda la Administración del Estado.



- Formalizar dentro de la ley de seguridad y convivencia ciudadana que se propone al Órgano Ejecutivo adoptar, las regulaciones, prescripciones, funciones, facultades y organización del sistema de rendición de cuentas, acceso a la información relacionada con la gestión de la seguridad de la seguridad y la justicia.
- Precisar el papel del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana propuesto por esta Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, en relación con la divulgación de información, la rendición de cuentas y la consulta con la sociedad civil y otros grupos interesados en la seguridad ciudadana y la administración de la justicia.
- De igual manera, se debe precisar el papel que los Consejos Territoriales de Seguridad Ciudadana tendrán a nivel local por la rendición de cuentas, la consulta y el acceso a la información.

Recomendación 71

Asegurar que la creación del Sistema de Información Unificado de violencia y delincuencia reconoce que la información generada tendrá, como norma general, carácter público a fin de que los medios y la comunidad en general puedan conocer la realidad de la violencia y de la delincuencia, ayuden a evaluar y convalidar las acciones que se realicen y estén en condiciones exigir cuentas a los funcionarios e instituciones encargadas de la seguridad y justicia.

Recomendación 72

Se recomienda que la reingeniería de la PNC y la FGR, propuesta en páginas anteriores de este Informe, tenga como elemento central el logro de mayor transparencia y rendición de cuentas. Ambas instituciones necesitan establecer públicamente indicadores objetivos y claros de éxito que permitan medir la eficacia y eficiencia de su gestión. Esta recomendación debería incluir, pero no limitarse, a las siguientes acciones:

- Se ha mencionado en otra sección de este informe que se necesita fortalecer el Sistema Interno de Control Policial. En esa mismas línea, se recomienda que el sistema interno de control policial divulgue de manera sistemática y periódica la información sobre casos de “abuso policial”, “personal que ha participado en actos delictivos”, “registro de violaciones a la Ley disciplinaria, reglamentos, etc.” y el manejo de los mismos.
- Se recomienda que los resultados del trabajo conjunto del Ministerio de Defensa y la PNC en relación al control de armas sea auditado de manera independiente y los resultados sean dados a conocer públicamente. Concretamente, se propone que semestralmente se audite el total de armas decomisadas, las variaciones en el stock o inventario de las mismas.
- Desarrollar planes de monitoreo y evaluación periódicos y de difusión pública de los avances de las intervenciones practicadas así como la aplicación de la reforma a la Ley de Armas.

Se propone auditar semestralmente el total de armas decomisadas, las variaciones en el stock o inventario de las mismas

Recomendación 73

Para superar las deficiencias del sistema de administración de justicia en relación con la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, se recomienda establecer y dar a conocer públicamente un sistema de indicadores de desempeño que incluya:

- Índices de resolución de casos penales en tiempo real, niveles de impunidad, control y manejo de casos penales, indicadores de actuación judicial, eficacia del sistema de justicia penal.
- Estadísticas que permitan a los interesados dar adecuado seguimiento a los casos desde la presentación de la denuncia, hasta la sentencia.
- Dar seguimiento a los avances del sistema de la justicia penal en el tratamiento de violaciones de derechos de mujeres y niñas, con el apoyo de otros sectores de la sociedad.

Recomendación 74

Las limitaciones de los sistemas de información y rendición de cuentas se extienden también al sistema penal. Para superar estos vacíos, se recomienda establecer un informe periódico y público que reporte de manera sistemática sobre los niveles de éxito en la custodia y rehabilitación de reclusos. En particular, el Informe debería contener indicadores sobre los cuatro elementos claves del sistema penitenciario: (i) Indicadores de la seguridad con que operan los centro penales; (ii) Indicadores del grado de convivencia ordenada y segura de los internos y el personal; (iii) Indicadores de atención a las necesidades de los internos; (iv) Indicadores de cumplimiento de la normativa penitenciaria.

Recomendación 75

Instar a los gobiernos locales a elaborar y difundir instrumentos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.





Anexo 1

Cuadro resumen
de las Líneas estratégicas y
principales recomendaciones



Línea estratégica	Recomendación
Mensaje Central	<p>Es imprescindible una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana que refleje un compromiso de Nación.</p> <p>Esta política debe tener carácter integral, es decir debe incluir de manera equilibrada la prevención y el control de la violencia en el marco de un estado democrático de Derecho.</p>
Línea estratégica 1: Lo más importante es prevenir la violencia y fortalecer la convivencia pacífica.	<p>R1.- Promover el empoderamiento juvenil, la construcción de capital social y confianza a través de incentivar la participación y la asociación de los jóvenes; promover la cultura y las formas de expresión juvenil; desarrollar centros y servicios de información, asesoramiento y de orientación; fomentar una imagen no discriminatoria ni estereotipada de la realidad juvenil en los medios de comunicación.</p> <p>R2.- Reconocer la violencia de género, en especial la violencia intrafamiliar, como un problema de salud pública y no un problema del ámbito privado, que debe ser abordado incorporando la violencia de género dentro de los esquemas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, mejorando la deficiente información sobre esta problemática y con estrategias integrales y coordinadas.</p> <p>R4.- Asignar alta prioridad a la administración del espacio público como parte del esfuerzo de prevenir la violencia y fomentar convivencia.</p> <p>R5.- Ejecutar a escala nacional o local, especialmente en los municipios con mayores índices de violencia, un plan de generación de una nueva cultura ciudadana que busque incrementar el respeto entre las personas así como el cumplimiento de las leyes y normas de convivencia.</p> <p>R6.- Promover una mayor territorialización, gestión y dirección operativa de la prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana en el nivel local, dotando a las municipalidades de mayor autonomía y recursos para abordar con eficacia y eficiencia la prevención de esta problemática en sus localidades.</p> <p>R15.- Promover mecanismos de resolución alterna de conflictos para aquellos casos que no llegan a ser delitos ni faltas penales.</p> <p>R38.- Diseñar estrategias de prevención de la participación de adolescentes en la criminalidad, que tomen en cuenta los principales factores de riesgo, en el ámbito de la familia, la escuela y la comunidad.</p>
Línea estratégica 2: Para mejorar la seguridad ciudadana necesitamos instituciones que funcionen	<p>R8.- Diseñar una política de seguridad y convivencia ciudadana buscando los apoyos de las distintas fuerzas políticas y sociales.</p> <p>R12.- Se recomienda al Órgano Ejecutivo tomar el liderazgo a fin de asegurar que los gobiernos locales y las mancomunidades jueguen un rol articulador de la política preventiva en el nivel local.</p> <p>R23.- Implementar sistemas de gestión por resultados en todas las instituciones del sector de justicia penal.</p> <p>R24.- Crear un Instituto de Ciencias Forenses que brinde cobertura nacional y descentralizada y que haga un uso más eficiente de los recursos disponibles.</p> <p>R29.- Constituir una Base de Datos Regional para controlar de forma más efectiva el robo de celulares y el tráfico transnacional e implementar un Registro de Identidad del Equipos (EIR).</p> <p>R32.- Implementar un modelo penitenciario que tome en cuenta el equilibrio entre cuatro elementos fundamentales: seguridad, orden, atención a las necesidades de la población interna y justicia.</p> <p>R34.- Separar las funciones administrativas y judiciales, de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>R35.- Fortalecer la Sección de Investigación Judicial para controlar de manera más efectiva la actuación judicial.</p>

	<p>R41.- Revisar la estructura organizativa de la PNC frente a los retos que le impone la lucha frontal de la delincuencia.</p> <p>R44.- Proveer a la PNC de mejoras físicas y tecnológicas.</p> <p>R48.- Revisar el modelo de Institución Policial. Se recomienda revisar la visión y misión de la Policía Nacional Civil a fin de contar con una policía respetuosa de los derechos humanos y capaz de dar una respuesta eficiente y eficaz a los problemas de inseguridad y violencia que el país enfrenta.</p> <p>R54.- Revisar las prácticas actuales de las empresas de seguridad privada.</p>
<p>Línea estratégica 3: Para reducir la inseguridad se requiere de información, transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>R16.- Promover la instalación de oficinas de orientación y atención al público en las alcaldías, centros de mediación y centros judiciales.</p> <p>R17.- Señalar adecuadamente los tribunales, las oficinas del ministerio público y la policía indicando sus atribuciones y funciones.</p> <p>R18.- Colocar carteles indicando el estado de los casos que tramita los tribunales, las oficinas del ministerio público y la defensoría pública, para que el usuario pueda orientarse fácilmente sin necesidad de entrevistarse con un funcionario.</p> <p>R21.- Realizar un diagnóstico sobre los costos económicos del manejo de los casos que ingresan a las instituciones del sector de justicia penal.</p> <p>R22.- Las instituciones del sector de justicia penal deberán adoptar indicadores de eficacia y rendimiento, formulándolos en base en el objetivo común de impartir justicia.</p> <p>R30.- Establecer un sistema de recepción de denuncias de carácter interinstitucional que permita brindar información confiable y oportuna al usuario sobre el estado de su proceso.</p> <p>R31.- Establecer un sistema de medición, de rendimiento, y productividad del sistema de justicia en su conjunto.</p> <p>R42.- Implementar un sistema de estadísticas criminales y de justicia penal unificado y confiable, que contribuya a tomar decisiones.</p> <p>R63.- Que la Corte de Cuentas programe la evaluación del uso de fondos por parte de las instituciones del sector de la seguridad ciudadana y asuma el compromiso de hacer públicos los planes de trabajo, así como los resultados de las evaluaciones, las observaciones y los finiquitos otorgados.</p> <p>R64.- Crear, mediante decreto presidencial, un sistema unificado, moderno e independiente de información sobre violencia y delincuencia, que genere informes objetivos, oportunos y confiables.</p> <p>R65.- Impulsar Observatorios de violencia y delincuencia en los 20 municipios más violentos</p> <p>R66.- Se recomienda que, como parte de la creación del sistema unificado de información, se definan de manera sistemática los mecanismos y procedimientos para que la ciudadanía y sociedad civil tengan acceso oportuno a la información sobre la situación de violencia.</p> <p>R67.- Generar información especializada a través de un sistema público de información integrado sobre la violencia de género que genere información pública confiable. Facilitando, de esta manera, la unificación del registro de información y la implementación de un Observatorio sobre violencia de género.</p> <p>R68.- Definir los informes de resultados que se pondrán a disposición de la ciudadanía y sociedad civil, precisando los contenidos de los mismos, la periodicidad, los canales a través de los cuales se diseminara la información y la responsabilidad por su producción y diseminación.</p>



	<p>R69.- Adoptar un esquema de gestión institucional que reconozca el derecho de la ciudadanía de tener acceso a la información y exigir cuentas a las instituciones de lo actuado y el rendimiento de los funcionarios. Además, es fundamental precisar los roles de cada Órgano del Estado y de cada institución al interior de cada uno de ellos con relación a la gestión de la información y la rendición de cuentas.</p> <p>R70.- Especificar de manera clara los roles y responsabilidades dentro del sistema nacional de seguridad y convivencia ciudadana, las responsabilidades de rendir cuentas a la ciudadanía y los mecanismos y procedimientos.</p> <p>R71.- Asegurar que la creación del Sistema de Información Unificado de violencia y delincuencia reconozca que la información generada tendrá, como norma general, carácter público.</p> <p>R72.- Se recomienda que la reingeniería de la PNC y la FGR, propuesta en páginas anteriores de este Informe, tenga como elemento central el logro de mayor transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>R73.- Para superar las deficiencias del sistema de administración de justicia en relación con la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, se recomienda establecer y dar a conocer públicamente un sistema de indicadores de desempeño</p> <p>R74.- Establecer un informe periódico y público que reporte de manera sistemática sobre los niveles de éxito en la custodia y rehabilitación de reclusos.</p> <p>R75.- Instar a los gobiernos locales a elaborar y difundir instrumentos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.</p>
<p>Línea estratégica 4: La seguridad ciudadana necesita de más y mejores recursos humanos</p>	<p>R13.- Creación de capacidades para la gestión de la seguridad para fortalecer la capacidad del Estado en materia de seguridad y convivencia ciudadana.</p> <p>R20.- Incorporar la variable territorial en la planificación y en la asignación de recursos humanos y materiales de todas las instituciones del sistema de justicia, haciendo uso de estudios estadísticos de incidencia criminal y por consiguiente de la carga de trabajo de los diferentes municipios.</p> <p>R25.- Promover capacitaciones prácticas sobre investigación del delito dirigidas a investigadores, fiscales, defensores, jueces, en especial los de instrucción, funcionarios de medicina legal y personal de la División de policía técnica y científica del delito y capacitaciones enmarcadas en la Convención de Palermo que fortalezcan las capacidades de los entes investigativos.</p> <p>R35.- Promover la continuidad del Programa "Formación Inicial para Jueces".</p> <p>R38 (c).- Sensibilizar y capacitar a los operadores de justicia para que puedan hacer valer los derechos de la niñez y adolescencia.</p> <p>R45.- Fortalecer los procesos de selección y promoción interna de los policías.</p> <p>R46.- Incrementar la capacidad de investigación criminal.</p> <p>R47.- Establecer un sistema de seguridad social para los miembros de la PNC.</p> <p>R49.- Dignificar el rol del policía, realizando campañas tendientes a sensibilizar a los ciudadanos sobre su función.</p> <p>R50.- Fortalecer el Sistema Interno de Control Policial.</p> <p>R53.- Es necesario realizar las reformas legislativas necesarias para dotar a la Inspectoría de la PNC de fuerza para ejercer sus funciones de fiscalización y control de la institución policial y de sus miembros.</p>

<p>Línea estratégica 5: La seguridad ciudadana exige más y mejor coordinación al interior y entre las instituciones</p>	<p>R9.- Crear un sistema nacional de seguridad y convivencia ciudadana, el cual constituirá la plataforma institucional para la gestión articulada y eficiente de la Política integral de seguridad y convivencia ciudadana, con énfasis en la precisión de roles de las instituciones estatales del nivel central y local.</p> <p>R7.- Promover acciones que busquen la colaboración entre el gobierno central y municipal y la empresa privada para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana.</p> <p>R10.- Para impulsar y mejorar los espacios de coordinación a nivel nacional y local, crear un Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y también la Creación de Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana.</p> <p>R33.- Fortalecer los vínculos entre la Dirección General de Centros Penales y el Departamento de Prueba y Libertad Asistida para favorecer el progreso de los reos a las diferentes fases que establece la Ley Penitenciaria.</p> <p>R35.- Mejorar las relaciones de coordinación entre Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura para el cumplimiento de las atribuciones que les otorga la Constitución.</p> <p>R51.- Garantizar una debida coordinación entre la PNC y los gobiernos locales.</p> <p>R52.- Fortalecer la coordinación del Ministerio de Defensa y PNC en el control de armas.</p> <p>R59.- Se recomienda que el Gobierno asuma el liderazgo en crear una Mesa de cooperantes interesados en el sector de seguridad ciudadana.</p>
<p>Línea estratégica 6: El país necesita de una normativa penal y procesal penal coherente y una aplicación efectiva de toda la legislación referida al cuerpo de ley y justicia penal</p>	<p>R3.- Exigir a las instituciones responsables de velar por la observancia y aplicación de la legislación, cumplir y hacer cumplir con firmeza la actual Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.</p> <p>R14.- Crear un proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana, previamente consensuada con distintos sectores y aprobada por la Asamblea Legislativa.</p> <p>R15.- Se recomienda una revisión integral del Código de Procedimientos Penales que le restituya sus objetivos y coherencia. Esta revisión debe incluir medidas que coadyuven a solucionar el congestionamiento judicial y el hacinamiento de las cárceles. Esta reforma debería incluir: i) La simplificación del proceso penal con medidas que permitan más flexibilidad en el uso de las salidas alternas como la conciliación y la ampliación del procedimiento abreviado; ii) Reintegrar modelos que simplifican el proceso penal tales como la conciliación, la suspensión del procedimiento y la reparación integral; iii) Incluir una obligación para los operadores de orientar a los usuarios sobre los mecanismos alternos de resolución de conflictos; iv) Determinar un plazo para que la FGR presente un requerimiento cuando se haya individualizado al imputado; v) Incluir reglas de evidencia para unificar criterios de valoración de la prueba en los juzgadores; vi) Reformar la definición de flagrancia, vinculándola al elemento "inmediatez" entre la comisión de un hecho punible y la detención, tal como lo establece la Constitución.</p> <p>R26.- Revisar de manera integral todos los métodos de investigación contemplados por la Convención de Palermo.</p> <p>R27.- Mejorar la planificación de las investigaciones, la ejecución y control de la investigaciones criminales y las acusaciones, a través de la utilización del procedimiento de la Teoría del Caso para la investigación del delito</p> <p>R28.- Fortalecer las unidades en la policía y fiscalía en análisis de la inteligencia criminal, en especial para los casos de crimen organizado a través de a dotación de equipo asistencia técnica.</p>

	<p>R32.- Disminuir el número de personas detenidas bajo los criterios antes señalados y favorecer el que más internos cumplan su condena en régimen abierto, en virtud del uso adecuado y prudente de medidas sustitutivas de la detención provisional y penas alternativas.</p> <p>R38 (b).- Revisar la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor sometido a la Ley Penal Juvenil, así como la Ley Penal Juvenil a fin de que se cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas.</p>
<p>Línea estratégica 7: Para mejorar la seguridad ciudadana se necesita más eficiencia y un mayor volumen de recursos financieros</p>	<p>R43.- Se recomienda un incremento presupuestario a la PNC para efectos de equiparla y para desarrollar el proceso de reingeniería que le permitan generar indicadores de progreso identificables y de rendición de cuentas que permita asegurar que la institución utiliza de manera eficiente los recursos asignados.</p> <p>R55.- Recomendar al Ministerio de Hacienda que racionalice la ejecución del presupuesto 2007 y asegure que la prioridad de la seguridad ciudadana se refleje en el mismo.</p> <p>R56.- Recomendar al Órgano Ejecutivo que elabore un anteproyecto de Presupuesto 2008 que asigne mayores recursos para la seguridad ciudadana.</p> <p>R57.- Definir una política y generar el respaldo necesario para que los recursos adicionales que están ingresando al Ministerio de Hacienda como resultado de mayor eficiencia en la recaudación de impuestos existentes, se destinen en la medida necesaria a fortalecer la seguridad ciudadana.</p> <p>R58.- Utilizar las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social presentadas al Órgano Ejecutivo como base para la negociación de nuevos préstamos o la renegociación de los ya existentes.</p> <p>R60.- Se recomienda un esfuerzo más coordinado con los municipios para movilizar financiamiento para la seguridad ciudadana.</p> <p>R61.- A largo plazo, el financiamiento del control y prevención de la violencia requerirá de un incremento en el esfuerzo fiscal que permita elevar los ingresos tributarios en relación con el PIB y, de esa manera específica financien la seguridad.</p> <p>R62.- Es necesario racionalizar la distribución del presupuesto, teniendo en cuenta la carga de trabajo de los juzgados a nivel territorial.</p>



Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. Observatorio de violencia y delincuencia de Bogotá Experiencia en seguridad y convivencia, Bogotá, D.C.

Ann Dryden Witte and Robert Witt, "What we spend and what we get: Public and private provision of Crime Prevention and Criminal Justice", Fiscal Studies (2001) vol. 22.

Arraigada, I., Godoy, L., "Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana" Revista dela CEPAL, n 70, Santiago de Chile, 2000.

BID, Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000.

Corte Suprema de Justicia. Instituto de Medicina Legal Dr. Roberto Masferrer. Unidad de Estadísticas Forenses. Boletín Sobre Homicidios Año 3. No 1, 2007

FUSADES, Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, San Salvador, 2005.

Londoño, R., "La cultura ciudadana como estrategia integral para fortalecer la convivencia urbana" en Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, 2004.

Martínez, J., La PNC de El Salvador. Principales Problemas y Posibles vías de Solución, FESPAD, San Salvador.

Mockus, A., "Convivencia como armonización de ley, moral y cultura" en Perspectivas, Volumen XXXII, n 1, Bogotá, 2002.

OPS-OMS, Informe Mundial sobre violencia y salud, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 2002.

Pleitez, R., Violencia y criminalidad: Obstáculo para el desarrollo, FUSADES, San Salvador, 2006.

PNUD, Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, 2004.

PNUD, "Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz. Propuesta de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana para El Salvador", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo San Salvador, 2005.

PNUD, Informe Nacional Desarrollo Humano 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica, 2005.



Índice de gráficas y tablas

Gráficas

Gráfica 1: Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (1999-2006)	25
Gráfica 2: Tasa de homicidios femeninos por cada cien mil habitantes (1999-2006)	25
Gráfica 3: Tratamiento de homicidios sucedidos en el año 2005 en las ciudades de Santa Ana, San Miguel y San Salvador	31

Tablas

Tabla 1: Municipios más violentos del país Año 2006	26
Tabla 2: Muertes por vehículos de motor en países de América y el Caribe	28
Tabla 3: Porción de cocaína que queda en los países de tránsito	28
Tabla 4: Comportamiento de la Población de internos, el Personal y el Presupuesto de la Dirección General de Centros Penales. Periodo 2000 – 2007	30
Tabla 5: Situación jurídica de las personas internas	
Tabla 6: Criminalidad atribuida a menores de edad con respecto a criminalidad de adultos/as según ingresos o procesos judiciales iniciados entre el año 2000 y el año 2006	31
Tabla 7: Medios de comunicación y seguridad ciudadana	33
Tabla 8: Tipo de antecedentes de salvadoreños deportados, enero a diciembre 2004	39
Tabla 9: Presupuesto de entidades encargadas de seguridad como % del PIB	99
Tabla 10: Presupuesto entidades encargadas de seguridad, en millones (2002-2007)	99
Tabla 11: Tasa de crecimiento del presupuesto, por entidades (2003-2007)	100



Siglarario

Banco Mundial	BM
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Cemento de El Salvador S.A.	CESSA
Consejo Nacional de Seguridad Pública	CNSP
Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador	COMURES
Corte Suprema de Justicia	CSJ
Cuerpo de Agentes Metropolitanos	CAM
División de Armas y Explosivos	DAE
Departamento de Registro y Decomiso de Armas	DRDA
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho	FESPAD
Fiscalía General de la República	FGR
Fuerza Armada Salvadoreña	FAS
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	FUSADES
Instituto de Ciencias Forenses	ICF
Instituto de Medicina Legal	IML
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	ISDEM
Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer	ISDEMU
Instituto Universitario de Opinión Pública	IUDOP
Ministerio de Defensa Nacional	MDN
Organización Mundial de Salud	OMS
Organizaciones no Gubernamentales	ONG
Producto Interno Bruto	PIB
Policía Nacional Civil	PNC
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	PDDH
Registro de Identidad de Equipos	EIR
Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana	SICA
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas	UCA

