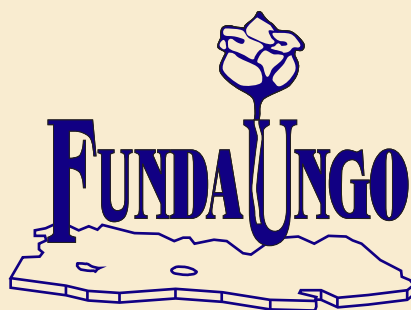




Documentos de Trabajo

2010-1

Abril de 2010

Cinco años de violencia, delincuencia e
inseguridad: El Salvador: 2004 - 2008

María L. Santacruz

**Fundación
Dr. Guillermo Manuel Ungo**

Documentos de Trabajo

2010-1

Abril de 2010

**Cinco años de violencia, delincuencia e
inseguridad: El Salvador 2004-2008**

María L. Santacruz

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) ni de la Fundación Ford.

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Fundación Ford.

Primera edición, abril de 2010.

Impreso en los talleres de Imprenta Ricaldone.
300 ejemplares.
San Salvador, El Salvador.

Índice

Presentación	1
Cinco años de violencia, delincuencia e inseguridad: El Salvador 2004-2008.....	3
Introducción	3
1. Caracterización de la situación general de violencia, delincuencia e inseguridad en El Salvador	5
1.1. Contextualización de la situación: El Salvador en Centroamérica	5
1.2. La situación general de la violencia en El Salvador en cifras	6
<i>Homicidios</i>	6
<i>Robos</i>	13
<i>Lesiones</i>	15
<i>Violaciones</i>	16
<i>Otros delitos</i>	17
1.3. La violencia, la delincuencia y la inseguridad desde la opinión pública	19
2. Factores condicionantes de la violencia en el último quinquenio.....	24
<i>Cultura de violencia</i>	24
<i>Elevado acceso a armas de fuego y su rol en la violencia</i>	26
<i>Presencia de las pandillas</i>	27
<i>Impunidad y debilidad institucional</i>	28
3. Las políticas implementadas y sus resultados	31
<i>Las políticas de mano dura: los primeros años</i>	31
<i>La necesidad de un abordaje integral</i>	35
Referencias	36

Presentación

Esta ponencia fue presentada en el seminario: “Delincuencia, violencia e inseguridad en Centroamérica”, organizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), el cual se llevó a cabo en San Salvador, El Salvador, el 23 de abril del año 2009. El seminario tuvo como objetivo contribuir al análisis y discusión sobre la problemática de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en Centroamérica.

En esta ocasión presentamos la ponencia sobre El Salvador, la cual ofrece una sintética panorámica de las tendencias recientes de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en El Salvador, centrando el análisis en el quinquenio 2004-2008. Con esta publicación, FUNDAUNGO busca contribuir de manera general, a la reflexión en torno a la problemática de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en la región centroamericana y en específico a la situación en El Salvador. Esto con el propósito de que sea un insumo para una mejor comprensión de la problemática en nuestro país, así como para el proceso de reflexión en torno a la formulación e implementación de políticas públicas en esta temática.

Agradecemos a la Licda. María L. Santacruz por la elaboración y presentación de esta ponencia en el seminario, y además queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Fundación Ford por el donativo que hizo posible la realización del seminario y la publicación de esta ponencia.

San Salvador, abril de 2010.

Cinco años de violencia, delincuencia e inseguridad: El Salvador 2004-2008¹

María L. Santacruz²

Introducción

A lo largo de la primera década del siglo XXI, la violencia y la criminalidad se mantienen como uno de los principales problemas sociales de El Salvador, incluso a casi 20 años del fin de la guerra civil que azotó al país a lo largo de más de una década. Ubicado geográficamente en una de las regiones más violentas en el mundo en términos de violencia no provocada por guerras, como es el caso de Latinoamérica (Krug, *et.al.*, 2002), y en una zona de tránsito entre los principales proveedores y consumidores mundiales de droga (UNODC, 2007), este país ocupa uno de los primeros y poco honrosos lugares en el *ranking* de países violentos a nivel mundial, con una tasa de homicidios que superó las 55 muertes por cada cien mil habitantes, para el año 2008.

Para poder caracterizar la gravedad de la situación de violencia que ha prevalecido en El Salvador a lo largo del último quinquenio —la cual se constituye en el foco de análisis de este documento—, es necesario tener en cuenta no solo el legado de condiciones sociales y estructurales que han predominado en el país a lo largo de su historia remota y actual, sino también, el enfoque erróneo y simplista que sobre un fenómeno de esta complejidad se ha tenido desde las autoridades de turno, y el tipo de medidas y políticas oficiales adoptadas para enfrentarla. En otras palabras, la dimensión actual que la violencia y la delincuencia tienen en el país no es solo el producto del histórico legado de regímenes autoritarios y de conflictos sociales y políticos previos a la guerra, o la consecuencia de las condiciones que prevalecieron durante los años del conflicto armado, o de las circunstancias de exclusión social que imperaron durante la posguerra. Considerando la innegable contribución de estos y otros factores históricos, la violencia que ha prevalecido en el país durante el último quinquenio tiene mucha de su explicación también en factores de orden político: en la serie de respuestas estatales y de políticas adoptadas para enfrentarla, que han tenido un impacto decisivo en su curso, en su agudización, y en la inclusión de diversos actores como parte de su dinámica.

De esta manera, la violencia en la sociedad salvadoreña —que ha ocupado siempre un lugar importante entre las preocupaciones y los miedos ciudadanos— se ha constituido en los últimos años en una amenaza concreta y objetiva a la integridad de las personas y a su tejido social, al cobrarse cada año a miles de víctimas; y se erige como un importante desafío a la institucionalidad misma, así como a la construcción de una sociedad democrática.

¹ Ponencia presentada en el seminario: “Delincuencia, Violencia e Inseguridad en Centroamérica”, organizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), realizado en San Salvador, El Salvador, el 23 de Abril de 2009. Este evento contó con el apoyo de la Fundación Ford.

² Investigadora del Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. UCA.

Dentro de este complejo escenario, un hecho que ha contribuido de manera decisiva a la concepción sesgada sobre la violencia y la criminalidad en el país, y a las aun más desacertadas medidas gubernamentales para su enfrentamiento, ha sido la relación mecánica que se ha hecho de las maras o pandillas como las únicas responsables de las elevadas cifras de mortalidad y criminalidad (Aguilar, 2007; Aguilar y Carranza, 2008). Si bien la participación sobre todo de hombres jóvenes ha sido una nota que ha caracterizado la violencia salvadoreña, esto tiene que ver en buena medida con que éstos se convierten en las víctimas mortales más frecuentes de ciertos tipos de expresiones de violencia que se vinculan estrechamente con la criminalidad. Por otra parte, tampoco puede dejarse de lado la participación de las pandillas en cierto tipo de expresiones de violencia, que en muchas ocasiones, y dados los recursos con los que estas agrupaciones cuentan en la actualidad, ensanchan las cifras de muertes por causas externas en el país. No obstante, la participación de las pandillas en la violencia es una circunstancia que ha acarreado, como una de sus más visibles consecuencias, la criminalización de la figura de la juventud en general y la atribución casi exclusiva de responsabilidad de la violencia y criminalidad imperante en el país, por parte de las autoridades.

Durante los últimos años, múltiples estudios desde la academia han venido relativizando estas posiciones, a partir de los hallazgos de sus propias investigaciones, así como a partir del uso de las mismas cifras oficiales (Aguilar y Carranza, 2008; Aguilar, 2007; Cruz, 2007; Aguilar y Miranda, 2006). Así, los mencionados autores logran mostrar que, si bien las pandillas han participado de forma directa en diversas expresiones de violencia en el contexto salvadoreño de posguerra, no son los únicos actores de la misma. De hecho, se ha enfatizado también la dificultad que existe para establecer con total precisión que estos actores ilegales sean los principales contribuyentes a la situación de criminalidad en el país; y se ha destacado que es precisamente el tipo de respuesta oficial que se le ha otorgado al fenómeno de las pandillas en particular, el factor que ha dinamizado y agravado la dinámica de estas agrupaciones en el país.

De esta forma, si bien no se puede caracterizar la situación de violencia sin dejar de mencionar a estas agrupaciones, es importante señalar que las respuestas oficiales elegidas para enfrentar el fenómeno de las pandillas son un ejemplo paradigmático del tipo de políticas que han imperado en los últimos años en el país. Las políticas y respuestas estatales asumidas se han caracterizado por el énfasis en el uso casi exclusivo de la punición, de la represión y de la fuerza, como formas del control del delito y de la violencia, por sobre la prevención o el fortalecimiento de las instancias encargadas de la investigación de la criminalidad. Este tipo de políticas, como se verá a lo largo del presente documento, han marcado y dinamizado de forma determinante los ya complejos escenarios en los que la violencia cobra forma y vidas cada día en el país, al distorsionar en forma importante su compleja naturaleza.

Esta ponencia —preparada en el marco del Seminario *“Delincuencia, Violencia e Inseguridad en Centroamérica”*— pretende exponer una sintética panorámica de las tendencias recientes de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en El Salvador, centrando el análisis en el quinquenio 2004-2008. Para ello, se abordan tres aspectos básicos de la situación en cada uno de los países: a) las principales características y la evolución del fenómeno de la criminalidad y la violencia en los últimos cinco años; b) los principales factores que contribuyen al fenómeno de la criminalidad y de la violencia en el país; y c) las principales políticas que se implementaron durante esos años para controlar y reducir el crimen, y los resultados obtenidos. Este documento desarrolla estas ideas siguiendo esta misma lógica; y añade unas breves reflexiones de cierre en el tercer apartado.

1. Caracterización de la situación general de violencia, delincuencia e inseguridad en El Salvador

1.1. Contextualización de la situación: El Salvador en Centroamérica

A fin de circunscribir a nivel macro la situación del país, se ha tomado como punto de partida la clasificación sobre los escenarios de seguridad en la región, preparada por los coordinadores del capítulo sobre seguridad ciudadana, del Informe Estado de la Región (Programa Estado de la Nación, 2008). Este punto de partida es importante porque —como lo proponen sus autores— plantea la heterogeneidad de las situaciones estratégicas de seguridad en la región; y permite, a su vez, situar las características de cada uno de los países en estos ámbitos, y los impactos que estos escenarios pueden tener para la institucionalidad y la vigencia del orden democrático de los Estados, de mantenerse las condiciones que imperan en la actualidad. La Tabla 1 muestra estas tres situaciones estratégicas, que han sido divididas y ordenadas en tres tipos de escenarios, con base en cuatro indicadores. Lo interesante de esta propuesta de clasificación, es que hace un énfasis importante en la mutua imbricación entre la problemática de la violencia y la inseguridad, las políticas implementadas y su impacto en el Estado de derecho de los países.

Tabla 1. Situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de Derecho en Centroamérica (Informe Estado de la Región, 2008)

Situación prototípica	Países que se aproximan
⇒ Alta violencia social y delictiva ⇒ Intensa inseguridad ciudadana ⇒ Frágiles/incipientes Estados de derecho ⇒ Aplicación políticas de Mano Dura	El Salvador , Guatemala, Honduras
⇒ Baja violencia social y delictiva ⇒ Inseguridad ciudadana en aumento ⇒ Frágiles Estados de derecho ⇒ Poca o nula aplicación de Mano Dura	Nicaragua y Panamá
⇒ Baja violencia social y delictiva ⇒ Inseguridad ciudadana en aumento ⇒ Robusto Estado de derecho ⇒ Nula aplicación de políticas de Mano Dura	Costa Rica

Fuente: Programa Estado de la Nación (2008).

Como puede apreciarse, este informe regional ha clasificado a El Salvador en la primera situación prototípica, caracterizada por ser el escenario que mayores dificultades y desafíos presenta en materia de seguridad, y para la consolidación de la democracia de los países que se han incluido en él. En este primer escenario, El Salvador se encuentra acompañado del resto de países del triángulo norte de Centroamérica, con quienes comparte —en mayor y menor grado— esta serie de características comunes. Esta primera situación prototípica, como puede deducirse de los indicadores a partir de los cuales se ha clasificado al país, amerita de una especial y urgente atención, sobre todo porque instauran condiciones que plantean enormes desafíos para la consolidación democrática.

Los sucesivos apartados, destinados a presentar una serie de indicadores y datos sobre la situación de violencia e inseguridad en el país durante el quinquenio 2004-2008, permiten vislumbrar la gravedad y complejidad de la situación, apoyando de esta forma la ubicación de El Salvador en este

complejo primer escenario estratégico, y sustentando así la tesis de la necesidad de abordajes integrales y urgentes frente al tema de la violencia.

1.2. La situación general de la violencia en El Salvador en cifras

Homicidios

Si se toman los homicidios como uno de los indicadores más confiables de la crisis de violencia,³ así como uno de los indicios más convincentes de la gravedad de la situación del crimen violento en el país, los datos disponibles permiten establecer la sostenida tendencia al incremento a lo largo del quinquenio de interés, sobre todo a partir de la implementación de las políticas de mano dura, a mediados del año 2003.⁴ Si bien el foco de este trabajo es el quinquenio 2004-2008, es importante incluir la referencia a años anteriores (en este caso, el 2003), a fin de poder contar con una panorámica un poco más amplia, en donde se pueda apreciar el aumento en el número de muertes en el país. Así, la Tabla 2 muestra, en perspectiva, el incremento de muertes violentas a lo largo de los últimos seis años, y de su respectiva tasa, calculada por cada 100 mil habitantes. Al respecto, hay que hacer algunas observaciones.

Tabla 2. Homicidios y tasas de homicidios, según Instituto de Medicina Legal (años 2003-2008).

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Homicidios	2,388	2,933	3,812	3,928	3,497	3,179
Habitantes	6,638,168	6,757,408	6,874,926	6,990,658	5,744,113	5,744,113
Tasas (x 100,000 habs.)	36.0*	43.4*	55.4*	56.2*	60.9**	55.3**

* Con base en *Proyecciones de población* para esos años (DIGESTYC, 1996).

** Con base en datos del *Censo Poblacional de 2007* (DIGESTYC, 2007).

Fuentes: IML (años 2003 a 2005) y OCAVI (años 2006 a 2008).

En primer lugar, para los años previos al 2007, las tasas de homicidios se calcularon a partir de los datos proporcionados por el Instituto de Medicina Legal (IML), y con base en las *Proyecciones de población* realizadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC, 1996), para cada año, a partir de los datos censales obtenidos en el censo de 1992. Para el año 2007 (año en que se realizó el último *Censo de población* en el país)⁵ y para el año 2008, se tomó como parámetro el dato de este último censo (DIGESTYC, 2007), y se tomaron las cifras de homicidios homologadas de las tres instituciones (la Fiscalía General de la República (FGR), la Policía Nacional Civil (PNC) y el IML).⁶ Esto último explica el repunte que se aprecia en la tasa de homicidios calculada para el año 2007, respecto a la de 2006, a pesar de la reducción en el número de muertes violentas durante el 2007. El último censo, realizado durante el año 2007, arrojó una cifra poblacional menor a la calculada a partir de las proyecciones de 1992 para ese año, lo que incrementó las tasas a casi 61

³ En términos generales, se estima que las estadísticas oficiales suelen ser de alta confiabilidad, cuando se trata de los homicidios y los robos de vehículos (Basombrío Iglesias, 2007). En el primer caso, por la magnitud del evento y en el segundo, por que se trata de un bien en muchos casos asegurado, o en donde se desea dejar constancia del robo. En cambio, según este autor, los registros sobre robos en los domicilios y secuestros suelen ser de confiabilidad media; mientras que las estadísticas sobre robos en el espacio público, violaciones, violencia doméstica y lesiones son de confiabilidad baja, por el elevado subregistro debido a la desestimación de la denuncia, o por la vergüenza o temor que el hecho produce, que impide que éste sea registrado de forma oficial.

⁴ Se profundizará en este tema en un apartado posterior de este documento.

⁵ DIGESTYC (2007). *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Cifras oficiales*. Ministerio de Economía (MINEC). San Salvador, El Salvador.

⁶ A partir de 2006, se cuenta con un registro que unifica las cifras de homicidios de las tres instituciones (FGR, PNC e IML), que anteriormente llevaban sus propios registros.

personas asesinadas por cada 100 mil habitantes en el país en ese año y, al menos, a 55 muertes violentas por cada 100 mil personas durante el año 2008.

Los datos anteriores permitirían establecer que, durante el quinquenio 2004-2008, al menos 17,340 personas fueron asesinadas como consecuencia de la crisis de violencia y criminalidad en el país. Junto a estas alarmantes cifras, la Tabla 2 permite también apreciar el incremento sostenido del número de asesinatos entre los años 2003 y 2006.⁷ En 2003, se experimentó un punto de inflexión con respecto a la tendencia a la baja en los homicidios que se había venido experimentando en el país desde finales de la década de los noventa (Cruz, 2004). Esta tendencia al incremento sostenido se consolida en los años subsiguientes, alcanzando en el año 2006 su cota más alta, con casi 4,000 muertes violentas a lo largo de ese año.

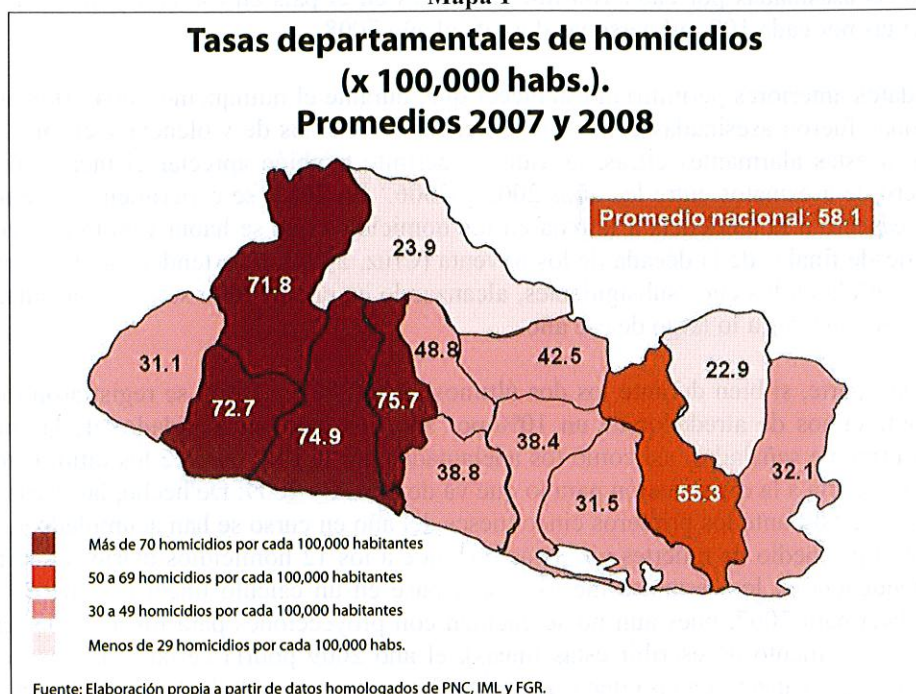
Por otra parte, si bien durante los dos últimos años (2007 y 2008) se registraron disminuciones en los homicidios de alrededor de un 10% por año, los datos consolidados de las tres instituciones anteriormente señaladas, así como los adelantados por la PNC durante los últimos meses, descartan esta tendencia a la disminución para lo que va de este año 2009. De hecho, las estadísticas policiales indican que durante los primeros cinco meses del año en curso se han acumulado 1,778 homicidios; y que el promedio de muertes violentas asciende a los 12 homicidios diarios en el país.⁸ De seguir esa tendencia en los restantes meses, y con base en un cálculo lineal (y a partir de la población calculada para 2007, pues aún no se cuentan con proyecciones para los años posteriores al último censo al momento de escribir estas líneas), el año 2009 podría cerrar con más de 4,000 muertes violentas, y alcanzar una tasa que supere las 70 muertes por cada 100 mil habitantes.

Sin embargo, no todos los lugares en el país son igualmente violentos. El mapa 1 presenta las tasas promedio a nivel de cada departamento del país, para los años 2006 y 2007, con base en las cifras institucionales homologadas. En primer lugar, el cálculo de las tasas generales para ambos años arrojó un promedio de 58.1 homicidios por cada 100 mil habitantes. Las zonas más oscuras muestran los departamentos con tasas que superan las 70 muertes violentas por cada 100 mil habitantes: Santa Ana, Sonsonate, La Libertad y San Salvador. Estos departamentos se caracterizan por contener conglomerados urbanos bastante grandes e importantes (por ejemplo, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyos municipios cargan con aproximadamente el 40% del total de homicidios en el país, comprende el departamento de San Salvador y dos municipios de La Libertad); así como por contar con puertos marítimos importantes (La Libertad y Sonsonate) en la costa pacífica, conectados con las vías en las que fluye el tráfico de drogas (UNODC, 2007). A medida que la tonalidad de los departamentos se hace más pálida, las tasas de homicidios calculadas se reducen, sin que por ello dejen de ser altas.

⁷ Según la misma fuente (IML), los homicidios ocurridos durante el año previo (2002) ascendieron a los 2,346; una cantidad que prácticamente se mantuvo en 2003 (aumentó solo un 1.8%). No obstante, el incremento de muertes violentas en 2004 con respecto a las cifras de 2003 ascendió a un 23%, con 545 homicidios más que los cometidos durante el año anterior.

⁸ Ver notas: www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/25838-mil-salvadorenos-fueron-asesinados-en-primeros-tres-meses-del-año.html; www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/33652-país-llega-en-4-meses-a-mitad-de-homicidios-2008.html y www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/37500-funes-recibe-el-país-con-1235-homicidios-diarios.html; recuperadas el 31 de marzo, el 18 de mayo y el 4 de junio, respectivamente.

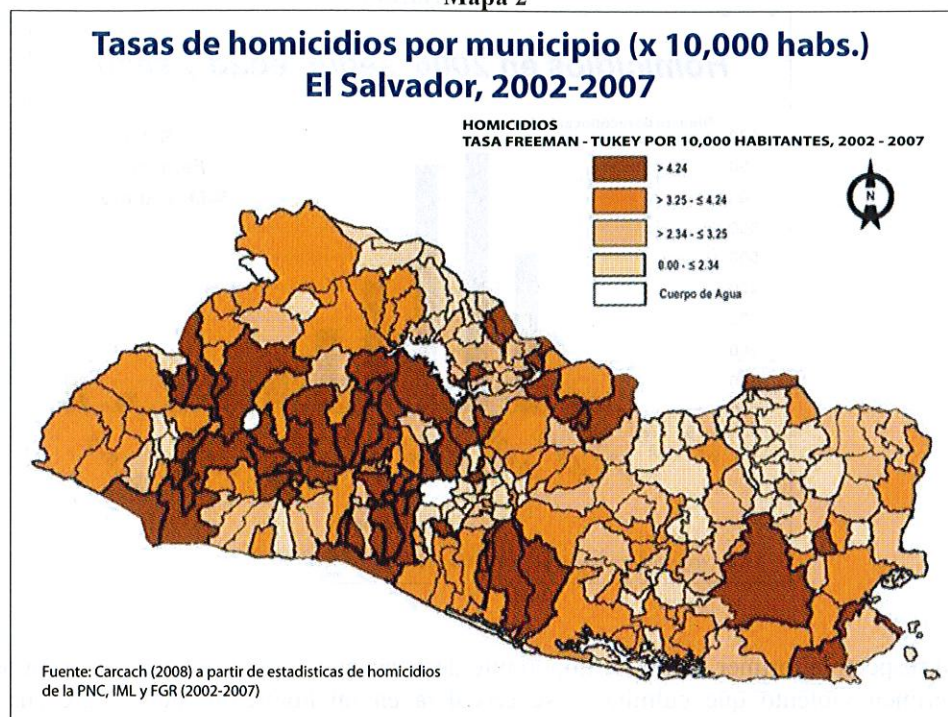
Mapa 1



El mapa 1 destaca también, que los departamentos con tasas de homicidios más bajas son aquellos en donde la guerra civil de la década de los ochenta se vivió con más crudeza, y que ahora constituyen las zonas con los más elevados niveles de pobreza en el país. En este sentido, los datos muestran que la relación entre guerra y violencia dista de ser simple (Cardenal, 2008; Cruz, 2004), pues las cifras sobre homicidios y delitos a nivel departamental indican que los departamentos más castigados por la guerra no son los que tienen los niveles más elevados de criminalidad en la posguerra. Y, por otra parte, estaría descartando la conexión simplista que muchas veces se hace de la violencia como el efecto de la pobreza.

De hecho, en el caso de la violencia en el país en general, y de forma más específica, de la comisión de homicidios, es preciso tener una visión más local, pues aún dentro de cada uno de los departamentos hay una serie de heterogeneidades importantes. Solo como un ejemplo, el mapa 2 presenta, a partir del estudio realizado por Carcach (2008), las tasas promedio de homicidios a nivel municipal, calculadas en este caso para el quinquenio 2002-2007 y por cada 10 mil habitantes. Lo interesante acá, en todo caso, es reafirmar que, incluso dentro de cada uno de los departamentos, si bien las expresiones más letales de la violencia se encuentran bastante generalizadas, existen algunas zonas más violentas que otras.

Mapa 2

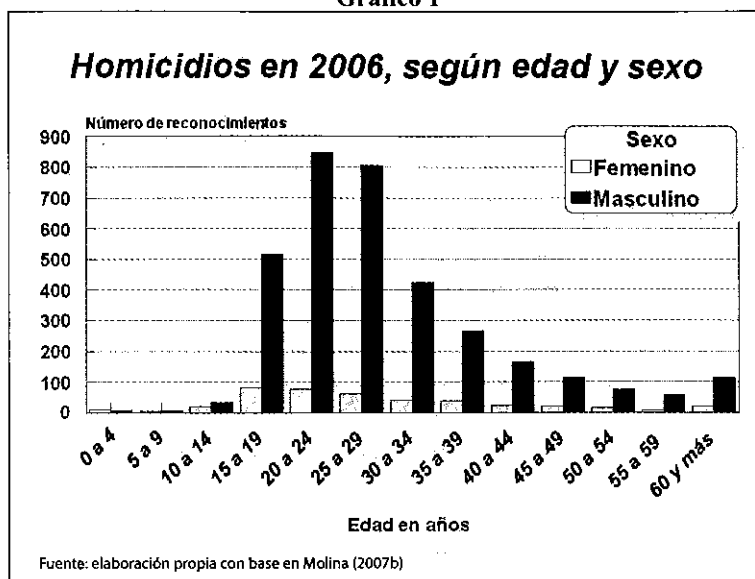


La criminalidad significa todo tipo de daños y costos para una sociedad.⁹ En primer lugar, se hallan las vidas perdidas, considerando que en el país los homicidios se han constituido históricamente en la principal causa de muerte de personas jóvenes (Santacruz, 2005). El Gráfico 1 ilustra su comportamiento, según edades y sexo, para el año 2006.¹⁰ Al respecto, vale la pena comentar, en primer lugar, el desbalance cuantitativo entre hombres y mujeres en cuanto al número de homicidios; y, en segundo lugar, la concentración de los homicidios en las franjas etarias entre los 15 y los 29 años.

⁹ Según el PNUD (2005), la violencia ha representado para El Salvador una carga que, para el año 2003, ascendía aproximadamente a más de 1,700 millones de dólares, lo que equivale al 11.5% del Producto Interno Bruto del país. Estos costos derivan del impacto en las áreas de salud (vidas perdidas y atención médica), institucionales (seguridad pública y justicia), seguridad privada, deterioro de las inversiones, pérdidas de oportunidades de trabajo y pérdidas materiales. Esto, sin sumar los costos intangibles de la violencia.

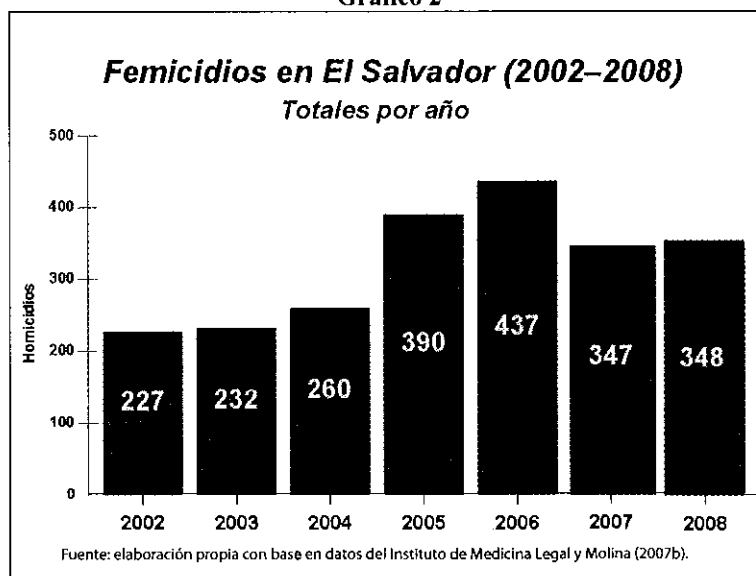
¹⁰ Se utilizaron los datos de este año, por ser los más recientes en donde se contaba con la segregación por sexo. No obstante, las tendencias en el comportamiento de las variables (sexo y edad) en los homicidios es sumamente similar respecto a años anteriores.

Gráfico 1



Con respecto al primer punto, es importante destacar que, a pesar de que en términos cuantitativos el crimen violento que culmina o se cristaliza en un homicidio tiene entre sus víctimas más frecuentes a hombres respecto a las mujeres, desde algunos años a la fecha, el número de asesinatos a mujeres ha ido en aumento. Según estadísticas oficiales, los femicidios han ido teniendo un incremento sostenido, sobre todo a partir del año 2005 (ver Gráfico 2).¹¹ A partir de los registros forenses, los homicidios a mujeres pasaron de constituir el 9% del total de homicidios acaecidos en 2004, a ser el 10.2% del total en 2005, el 11.1% durante 2006 y el 9.9% durante 2007 (Molina, 2007a,b).

Gráfico 2



¹¹ De nuevo, a pesar que el foco de atención de este documento consiste en los años 2004 al 2008, se incluyó la información de los años 2002 y 2003, a fin de mostrar que, durante los años previos a 2004, la tendencia en los femicidios (si bien ya era elevada), se mantenía relativamente constante.

En cuanto a las tasas generales de femicidios, éstas pasaron de las 7.6 muertes por cada 100 mil mujeres en 2004, a alcanzar casi las 12 muertes por cada 100 mil mujeres en 2007, fecha para la cual se tiene el dato anual de muertes desagregado por sexo. Y si los datos anteriores no fuesen lo suficientemente elocuentes, en términos del período que ocupa este documento, las cifras indican que más de 1,780 mujeres murieron a causa de un homicidio entre 2004 y 2008.¹² En este sentido, el incremento anual de muertes en mujeres es una situación que debe llamar la atención; puesto que el desbalance numérico con respecto a las muertes en hombres no debe ser razón para considerar que las mujeres no están expuestas a la victimización por el crimen —dentro y fuera de los espacios privados—, sin que ellas se constituyan en los más frecuentes victimarios.

Por otra parte, es de resaltar la mayor incidencia de homicidios en la franja etaria entre los 15 y 29 años, tanto en hombres como en mujeres. El Gráfico 3 muestra la proporción de muertes a causa de un homicidio en las que las víctimas tenían edades comprendidas entre los 15 y 29 años de edad, respecto al total de muertes a nivel nacional, según los registros forenses de cada año.

Gráfico 3



Como una forma de ilustrar lo anterior, y tomando el caso paradigmático del año 2006 (año con el mayor número de homicidios del período de estudio), la tasa de mortalidad masculina calculada era de 101 muertos por cada 100 mil hombres (Molina, 2007b). Esta tasa se dispara a los 148 homicidios en adolescentes entre 15 y 19 años; a 261 homicidios por cada 100 mil hombres jóvenes entre los 20 y los 24 años; y a las 241 muertes por cada 100 mil hombres jóvenes entre los 25 y los 29 años (*ibid.*). En el caso de las mujeres, las tendencias son similares —aunque numéricamente menores—: en términos totales, la tasa de mortalidad femenina para 2006 fue de 12.3 muertes por cada 100 mil mujeres. Sin embargo, la tasa de homicidios en el caso de las adolescentes entre 15 y 19 años, así como de las mujeres jóvenes entre los 20 y 24 años se duplicó y llegó a las 24.5 muertes por cada 100 mil mujeres entre esas edades, en ambas franjas etarias; mientras que en la franja de los 20 a los 24 años llega a las 19 muertes por cada 100 mil mujeres entre esas edades (Molina, 2007b). Como puede apreciarse, la tasa de homicidios de las adolescentes y mujeres jóvenes prácticamente duplica la tasa nacional de los femicidios. En suma, la situación de violencia

¹² Al momento de redactar este documento, la información oficial con la que se cuenta para 2008 corresponde al primer semestre de dicho año. A esa fecha, se registraba un total de 139 homicidios en mujeres, de 1,408 en hombres y de 5 casos en los que no se había logrado establecer el sexo de la víctima (www.ocavi.com/docs_files/file_637.pdf; recuperado el 20 de mayo de 2009).

criminal, expresada en homicidios, se ensaña de forma especialmente importante entre la juventud en el país, sin que esto suponga que son los únicos o ni siquiera, los principales responsables de la misma (Santacruz y Carranza, 2009).

No obstante, con base en las características de las víctimas más frecuentes de la violencia homicida (hombres jóvenes), y por la notoriedad que cobraron las pandillas desde mediados de la década de los noventa a partir de su dinámica violenta, del manejo sesgado del tema por parte de los medios de comunicación, y del uso político que se hizo del fenómeno a partir del año 2003,¹³ las autoridades salvadoreñas han responsabilizado prácticamente en forma exclusiva a los miembros de estas agrupaciones por el fuerte incremento de la criminalidad en los últimos años. Y estas atribuciones de responsabilidad primaria del ejercicio de la violencia se han dado, sin que la evidencia empírica de los datos oficiales o de estudios académicos pueda demostrar o sostener estas afirmaciones.

Según la más reciente investigación sobre las pandillas en El Salvador y en los países del triángulo norte de Centroamérica, llevada a cabo desde el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), ninguno de los países que conforman esta subregión centroamericana han podido proveer cifras que evidencien el nivel de participación de los pandilleros en los delitos que las autoridades de cada nación les imputan, “aun cuando éste fue el principal argumento de los gobiernos para justificar la implementación de los planes antipandillas” (Aguilar, 2007; p.17). De hecho, y a partir de datos policiales sobre la participación de pandilleros en diversos delitos durante los años 2004 y 2005, esta autora plantea que los principales delitos por los que fueron detenidos los miembros de pandillas fueron las agrupaciones ilícitas, los desórdenes públicos y los homicidios; y que los homicidios que podrían ser atribuidos a pandilleros —de acuerdo con estas mismas cifras oficiales— correspondían al 15% y al 25% para los años 2004 y 2005, respectivamente (*ibid.*, p.19). Si bien estas cifras son una parte importante de los homicidios, no llegan a ser tan elevadas como lo habían afirmado las autoridades,¹⁴ lo que desvirtúa la tesis de que las pandillas son las principales generadoras de violencia en el país, pues —al menos para los años 2004 y 2005— el restante 85% y 75% de muertes violentas estarían siendo cometidas por otros actores.

Y es que, si bien se reconoce el incremento de la participación de las pandillas en la criminalidad, su responsabilidad también ha sido sobredimensionada (Aguilar y Carranza, 2008; Proyecto Estado de la Nación, 2008). Más bien, la crisis de violencia que prevalece en El Salvador tiene dimensiones diversas, y plantea un panorama mucho más complejo, donde la mayor parte de homicidios no tiene un móvil específico, o al menos, un móvil definido como producto de la investigación institucional del crimen. La Tabla 3 muestra una comparación entre los móviles que pudieron ser atribuidos a los diversos homicidios cometidos cada año, a partir de los reconocimientos forenses del IML, de 2004 a 2006.¹⁵ Como puede apreciarse, estos registros atribuyen menos del 14% de los homicidios a estas agrupaciones cada año, y menos del 12% en promedio.

Tabla 3. Homicidios, según tipo de móvil (años 2004—2006)

Móvil	2004	2005	2006	Promedio
Desconocido	48.4%	59.0%	67.0%	58.1%
Delincuencia común	33.7%	23.3%	18.2%	25.1%
Maras	9.9%	13.4%	11.8%	11.7%
Otros móviles	8.0%	4.3%	3.0%	5.1%

Fuente: Elaboración propia con base en Molina (2007a, b) y datos del Instituto de Medicina Legal.

¹³ Año en que entra en vigor la política de Mano Dura impuesta por el ejecutivo.

¹⁴ Hacia finales del año 2006, a nivel discursivo, la PNC le atribuía más del 60% de los homicidios a las pandillas, sin que los datos pudieran dar sustento empírico a esta información (Aguilar, 2007).

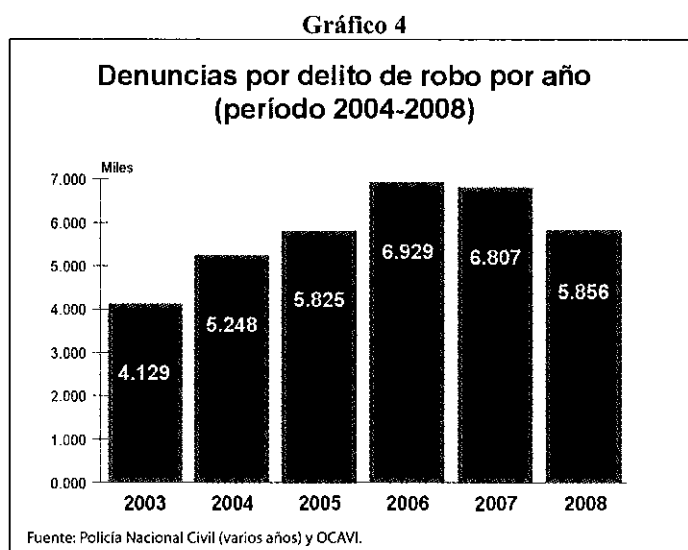
¹⁵ El 2006 es el último año con el que se cuenta con información desagregada sobre los móviles de homicidios, a partir de los registros forenses.

En todo caso, el hecho que al menos tres de cada cinco homicidios en el país tengan un móvil desconocido, indica la enorme complejidad de la violencia, la participación de una variedad de actores, y los altos niveles de impunidad que la posibilitan y refuerzan. Por ejemplo, el informe de Tutela Legal del Arzobispado (2007) advierte de un recrudecimiento de los hechos violentos en los últimos años, así como de un patrón más sistemático de ejecuciones extrajudiciales, mismas que se posibilitan por las deficiencias de investigación criminal, que redundan en la falta de esclarecimiento de los homicidios. Según este informe, la gran mayoría de muertes violentas con características de ejecuciones extrajudiciales están constituidas por casos en los que el móvil no puede esclarecerse por falta de información. El tema de la impunidad se abordará en un apartado posterior, en relación con la debilidad institucional que caracteriza la sociedad salvadoreña.

La dificultad en el acceso a los registros de otro tipo de delitos, aunada a la deficitaria calidad y confiabilidad de los datos generados por las instituciones a raíz del alto porcentaje de “cifras negras” o delitos no denunciados, hace más difícil determinar si la agudización de la violencia homicida es concomitante al agravamiento general de los diversos tipos de delitos. De hecho, encuestas recientes a nivel nacional indican que prácticamente solo una tercera parte de la población victimizada por diversas modalidades de crimen (32%) estaría denunciándolo a las autoridades (IUDOP, 2007). No obstante, se hará un breve repaso de algunos de los datos que reflejan otras expresiones de violencia, y muestran un vínculo con el comportamiento de los homicidios.

Robos

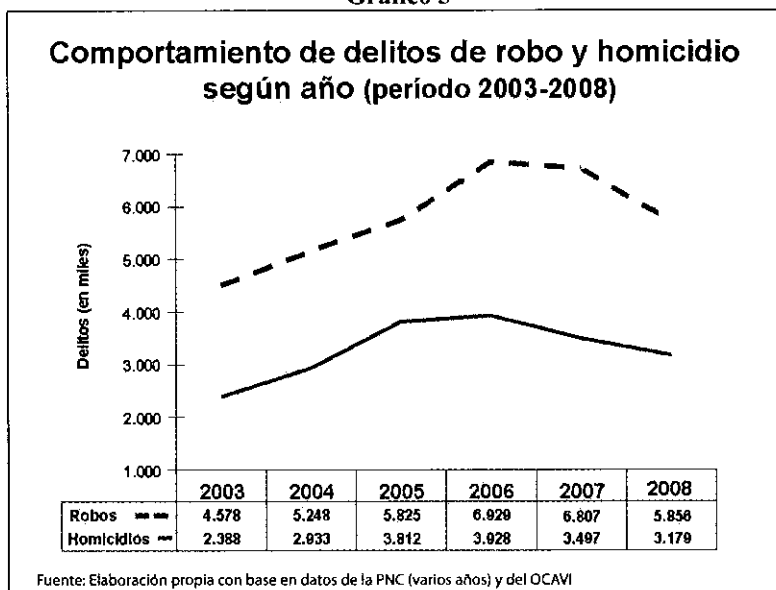
Los delitos contra el patrimonio, ya sean ejercidos con o sin agresión, también son muy frecuentes en el país. El Gráfico 4 muestra el comportamiento que han tenido las denuncias por robo entre los años 2003 y el primer semestre de 2008, según registros policiales. Puede apreciarse que la tendencia es al incremento constante en cada uno de los años, con todo y la baja disposición a la denuncia entre la población, que ya ha sido señalada. Un incremento que se comporta en forma muy parecida a los homicidios, al menos durante el quinquenio en cuestión.



Y es que pareciera existir una correlación entre la prevalencia de los delitos contra el patrimonio (los robos, en especial) y los homicidios. De acuerdo con el mencionado estudio de Carcach (2008),

existe una relación entre el índice actual de robo y la tasa de homicidios dentro de un municipio. Según sus cálculos, un incremento del 1% en la tasa actual de robos causó un incremento del 0.27% en la tasa de homicidios durante el período 2002-2007, lo que proveería bases a la hipótesis de que una proporción significativa de homicidios ocurre en el curso de otros delitos, en donde se evidencia el impacto que el uso de armas de fuego tiene en las tasas de crímenes violentos. Según este mismo autor, durante el período que va de 2002 a 2007, 116 de los 262 municipios en el país (44.3%), registraron tasas brutas de robo que eran más altas que el índice nacional (10.95 por cada 10.000 habitantes)¹⁶, y 43 de estos municipios tenían tasas de robo que cayeron en la categoría más alta del crimen (más altas que 6.02 por cada 10.000 habitantes). A la vez, encontró que todos los municipios con las tasas más altas de homicidio también cayeron dentro de la categoría más alta para robo.

Gráfico 5



En términos generales, el Gráfico 5 muestra las tendencias en los últimos años, tanto para los delitos de homicidios como para los robos. Como puede apreciarse, al margen de las divergencias cuantitativas, el comportamiento de ambos tipos de delito se da en forma muy similar, lo que daría bases para sustentar la hipótesis sobre la relación entre ambos. Por otra parte, si se calculan las tasas de robo por cada 100 mil habitantes, se tendrían tasas sumamente elevadas: de 69.9¹⁷ robos por cada 100 mil personas durante 2003; de 77.7 para 2004; de 84.7 en 2005; de 99.1 durante 2006 y de casi 119 robos por cada 100 mil personas, a nivel nacional, durante 2007. En este punto, es clave destacar el rol de las armas de fuego en la letalidad de la violencia: para el año 2006, los registros policiales apuntaban que más del 60% de los robos denunciados fueron realizados con un arma de fuego (PNC, 2006); y muchos de los delitos contra el patrimonio en los que la víctima muestra resistencia de algún tipo, tienen elevadísimas probabilidades de terminar en homicidios (PNUD, 2003).

¹⁶ Lo que equivaldría a los 109.5 robos por cada 100 mil habitantes.

¹⁷ Calculadas con base en los datos sobre robos para cada año según la PNC, a partir de las *Proyecciones de población* (años 2003 al 2006), y a partir de los datos del *Censo de población* para el año 2007.

Lesiones

Las lesiones son otro tipo de delito de gran incidencia en el país. La Tabla 4 muestra el comportamiento de las denuncias interpuestas en la PNC por este tipo de delito, según año. Puede apreciarse que, a diferencia de los delitos anteriores (robo y homicidio), la tendencia de denuncia por lesiones decreció en el lapso entre 2004 y 2006, para experimentar un leve repunte (4.5%) durante el año 2007. No obstante, la tasa para ese último año se disparó, precisamente por el ya mencionado efecto de la reducción en la cifra de población en el país según el último censo. Al margen de esto, vale la pena plantear que estos datos no implican una reducción en este tipo de delito, sino más bien una *reducción en las denuncias* de este tipo que han sido interpuestas por la población. En todo caso, lo que las cifras evidencian es el elevado número de personas lesionadas en el país cada año, con tasas que han superado las 60 e incluso, las 70 personas lesionadas por cada 100 mil habitantes, a nivel nacional.

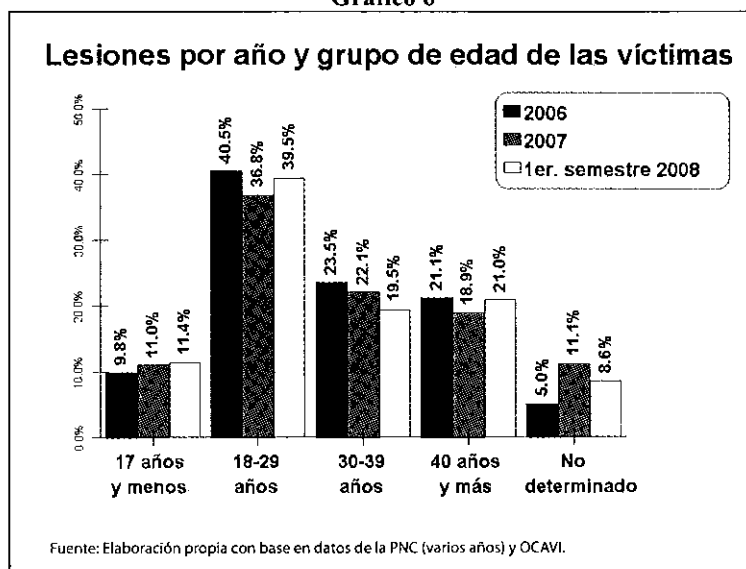
**Tabla 4. Lesiones (en miles) y tasas (por 100 mil habitantes), según año
(Período 2004 — 2008)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio (2004-2008)
N	4,478	4,342	3,910	4,086	3,951	4,153
Tasa	66.3	63.2	55.9	71.1	68.8	65.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC (varios años) y OCAVI (2008).

En términos de las edades de las víctimas de lesiones, éstas se concentran en el grupo etario entre los 18 y los 29 años (ver Gráfico 6), siendo este el caso de prácticamente dos de cada cinco denuncias por lesiones durante los años 2006 al primer semestre de 2008. En cuanto al sexo de las víctimas, en el caso de las lesiones se encontró un mayor número de victimización entre mujeres, en relación con los casos de homicidio ya revisados (al menos, de victimización denunciada): para los tres años anteriormente mencionados, las mujeres constituyeron el 30.5% (en 2006), el 33.3% (en 2007) y del 37.0% (sólo durante el primer semestre de 2008) de víctimas de lesiones, del total de denuncias recibidas durante esos tres años. Como puede verse, las lesiones constituyen un delito hacia un extenso número de mujeres en el país; esto, sin considerar el elevado número de lesiones que quedan sin ser denunciadas a las autoridades.

Gráfico 6



Lamentablemente, el tipo de información con la que se cuenta no permite establecer los móviles, las causas o las circunstancias en las que se dieron estas lesiones, y en muchos casos, qué cantidad de ellas pueden incluso llegar a tener un desenlace fatal, como producto de su gravedad. Únicamente para el caso del año 2006, los datos de los registros policiales permitieron desagregar las denuncias según la causa y el tipo de arma con la que fueron cometidas las lesiones. Respecto a lo primero, el 72% de estas lesiones se dieron como producto de rencillas interpersonales; sin embargo, los mismos registros clasificaron al 23.7% de lesiones denunciadas bajo la categoría de “otras circunstancias”. En cuanto al tipo de arma utilizada, el 23.9% de las lesiones registradas fueron cometidas con un arma de fuego, el 15.8% con arma blanca, el 22.6% se dio como producto de violencia física y el resto, con otro tipo de instrumentos. Si se considera que tres de cada cuatro lesiones denunciadas son producto de peleas o rencillas interpersonales, y que más de la quinta parte de ellas no fueron provocadas por un arma, sino como producto de la violencia física, este tipo de delito —que puede desembocar en consecuencias letales— es una expresión de la forma en que la ciudadanía tiende a hacer uso de la violencia como una forma común, generalizada y relativamente aceptada de relación con otros.

Violaciones

Dentro de las diversas expresiones de violencia que cobran víctimas a diario, se encuentran las violaciones y otro tipo de delitos contra la libertad sexual. En este tipo de delito, el predominio de mujeres sobre el número de hombres víctimas es notable. Como puede verse en la Tabla 5, más del 85% de este tipo de delito concentra a sus víctimas en mujeres y niñas. Para los dos años con los que se pudo contar con esta información desagregada por sexo y edades, se tiene que cerca del 60% de víctimas fueron menores de edad (menores de 18 años); una quinta parte (21.1%) se concentra en el grupo de edad entre los 18 y los 29 años; y las mujeres entre los 30 y los 39 años comprenden alrededor del 6.7% de las víctimas, en promedio, para esos dos años.

**Tabla 5. Violaciones (en miles) y tasas (por 100 mil habitantes), según año
(Período 2004—2008)**

	2004		2005		2006		2007		2008		Promedio (2004-2008)	
Denuncias	934		1,107		1,049		1,230		1,252		1,114	
Tasa general	13.8		16.1		15.0		21.4		21.8		17.6	
Sexo de víctimas	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.	Fem.	Mas.
Denuncias	n/d	n/d	n/d	n/d	907	138	1073	157	n/d	n/d	990	148
Tasa	n/d	n/d	n/d	n/d	30.0	5.1	35.5	5.7	n/d	n/d	32.8	5.4

N/d: la segregación por sexo no se encuentra disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC (varios años) y OCAVI (2008).

Por su parte, en términos de los victimarios, la información proveniente de los registros policiales indica que la mayor parte de ellos (más del 90%) son hombres.¹⁸ En cuanto al parentesco, aproximadamente el 40% de las violaciones denunciadas durante 2006¹⁹ fueron cometidas por victimarios que no tenían relación alguna con la víctima; cerca del 10.2% fueron cometidas por los padres o padrastros; un 7.8%, por las parejas o exparejas de las víctimas; un 8.2%, por otros familiares; un 10% por otro tipo de personas; y el 23.9%, por personas desconocidas. Esto indicaría que más de la cuarta parte de estos delitos fueron cometidos por familiares cercanos a las víctimas (padres, padrastros, parejas, etc.); lo que confirmaría que para muchas mujeres, el riesgo de convertirse en víctima de violencia no se encuentra solo en los espacios públicos, sino también en los privados.

Otros delitos

Los delitos anteriores, que han sido presentados de forma un poco más detallada, han tenido como objetivo presentar la prevalencia y el comportamiento de estas expresiones en el país, durante el período de análisis en cuestión. Sin embargo, no son las únicas formas en que la violencia atenta contra la salud física, mental y la integridad de las y los salvadoreños. A continuación, se presenta una tabla que expone las denuncias por diferentes delitos, según año:

Tabla 6. Denuncias por diversos delitos, según año (Período 2004 — 2008)

Delito	2004	2005	2006	2007	2008	Promedios
Secuestros	9	9	7	15	4	10
Extorsiones	313	493	1,631	2,497	1,553	1,297
Hurtos	10,667	10,095	9,699	9,326	9,830	9,923
Robo y hurto de vehículos	4,489	4,559	2,814	3,419	n/d	3,820*

* Promedio calculado para años 2004 a 2007.

n/d: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC (varios años) y OCAVI.

Las importantes discrepancias que existen en las estadísticas sobre la criminalidad en el país, así como la poca disponibilidad de datos (sobre todo de los delitos relacionados con el crimen organizado), han sido una nota característica que prevalece a la fecha, y un obstáculo que sin duda dificulta seguir la pista a la evolución de las diversas modalidades de criminalidad y violencia. No obstante, la Tabla 6 muestra cómo la extorsión destaca, entre el resto de modalidades de delitos, con

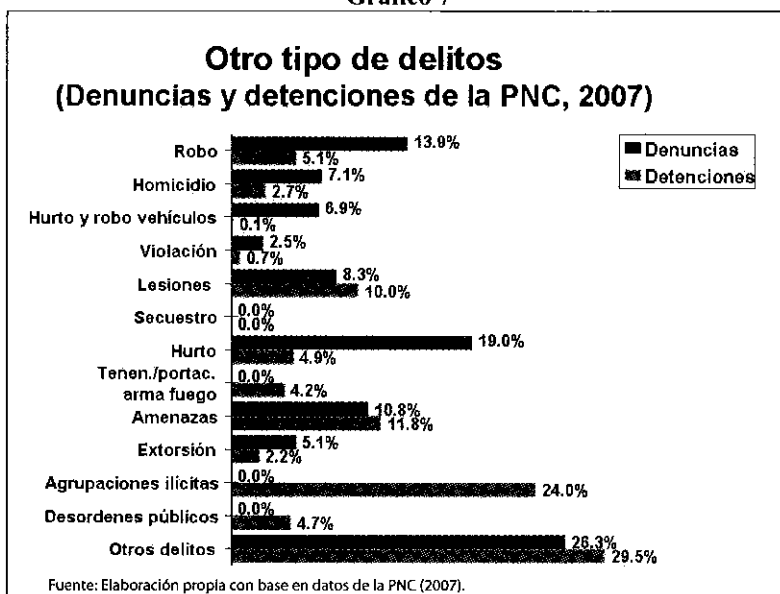
¹⁸ Ver: www.ocavi.com.sv/docs_files/file_639.pdf Recuperado el 20 de mayo de 2009.

¹⁹ Se toma como parámetro este año, en donde los registros policiales con los que se cuenta desagregaron los delitos según tipo de parentesco del victimario con la víctima.

un aumento importante en las tendencias que venía reportando. Como puede apreciarse, se pasó de tener 313 denuncias por extorsiones en 2004 (4.6 extorsiones por cada 100 mil habitantes), a las 2,497 extorsiones denunciadas en 2007 (43.5 extorsiones por cada 100 mil habitantes). Esta tendencia al incremento sustancial año con año no parece revertirse: solo durante el primer trimestre del 2009, la corporación policial registró 801 denuncias por este tipo de delito; mientras que la efectividad en el combate a este delito se limita a las 420 detenciones (OCAVI, 2009).²⁰

En relación con el tema de la efectividad en el combate de estos y otros delitos, el Gráfico 7 muestra el porcentaje de denuncias de diversos delitos a la PNC, durante el año 2007.²¹ Entre ellas, destacan las denuncias por delitos en contra del patrimonio, tales como robos y hurtos; seguidos de otros de naturaleza más social, como las amenazas, las lesiones y los homicidios. En esto, como ya se ha dicho anteriormente, hay que tener en cuenta que estas cifras no se constituyen en indicadores fiables de la prevalencia de diversos delitos, ya que hay que considerar el enorme subregistro por la falta de disposición ciudadana a la denuncia.

Gráfico 7



Sin embargo, lo que sí puede apreciarse es como, en contraste con las denuncias, el mayor número de detenciones se concentra no en aquellos delitos notificados con mayor frecuencia, sino en la figura de agrupaciones ilícitas, tradicionalmente vinculadas con la aprehensión de miembros de pandilla. Por su parte, a pesar de la gravedad y la cronificación de otro tipo de delitos como las extorsiones (casi 2,500 casos denunciados para 2007), los datos de la PNC revelan que solo el 2.2% de las capturas realizadas durante ese año se debió a este tipo de delito, que se ha constituido en los últimos años en una modalidad de crimen ejecutada no solo por miembros de las pandillas.

²⁰ Ver: www.ocavi.com.sv/docs_files/file_514.pdf Recuperado el 20 de mayo de 2009.

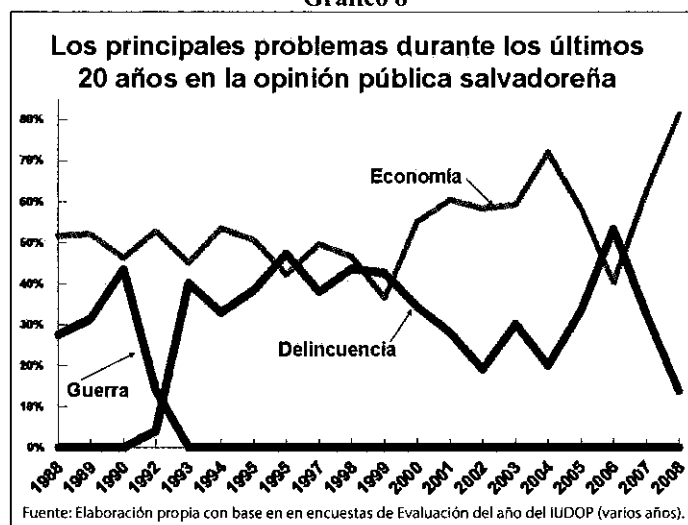
²¹ Se toma este año de referencia, por ser el más reciente en el que se contaba con registros policiales que tuvieran este desagregado de denuncias y detenciones según tipo de delito.

1.3. La violencia, la delincuencia y la inseguridad desde la opinión pública

Como contraparte a los datos de los registros oficiales, para valorar los niveles de la violencia y la delincuencia en el país existe una dimensión más subjetiva o de percepción ciudadana, que complementa la primera, y a la que se le puede aproximar a partir de otro tipo de instrumentos: las encuestas de opinión y de victimización. Así, con base en la exploración del comportamiento de algunas variables que miden las visiones ciudadanas sobre la delincuencia, la violencia y la seguridad, así como también a partir de los niveles reportados de victimización por crimen, se puede acceder a estas formas de percibir y de vivir la realidad desde la ciudadanía, y permiten aproximarse de maneras alternativas a la inseguridad, a la delincuencia e incluso, a la victimización (por ejemplo, permite aproximarse a las víctimas de ciertas expresiones de crimen violento, independientemente si éstas han interpuesto su denuncia a las autoridades o no).

En este sentido, este documento se auxiliará de los resultados de los estudios periódicos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), con el fin de delinear dicha situación. En primer lugar, es preciso mencionar que la violencia ha sido, junto con la economía, uno de los problemas nacionales más frecuentemente mencionados por la ciudadanía, incluso antes del fin del conflicto armado. El Gráfico 8 muestra el seguimiento longitudinal de los principales problemas del país según la ciudadanía, a lo largo de los últimos 20 años. Como puede apreciarse, a partir de 1992, la guerra y la violencia de tipo bélico dejan de ser una de las más apremiantes preocupaciones ciudadanas, para dar paso a la consideración de otro tipo de violencia: la delincuencia o de tipo criminal, que durante la posguerra se disparó como una de las preocupaciones ciudadanas más sentidas, junto con los aspectos económicos.

Gráfico 8



A partir de entonces puede observarse como, en función de las diversas coyunturas históricas, la violencia delincuencia ha sido percibida por un cada vez mayor número de personas, como el principal problema del país, sobre todo durante los primeros años de la posguerra. El Gráfico 8 también permite observar que las opiniones ciudadanas sobre la delincuencia como el principal problema nacional, experimentaron una baja sensible hacia finales de la década de los 90, que fue concomitante con la disminución generalizada de delitos en el país durante esos años, en comparación con los niveles de violencia vividos durante los primeros años de la transición (Cruz,

2004).²² De hecho, este autor plantea que las preocupaciones ciudadanas sobre el crimen y la delincuencia son, desde entonces, una faceta de la seguridad pública que tiene un impacto importante en la gobernabilidad del país, al gestar y construir temores sociales difusos y marcar aún más entre la ciudadanía, la naturaleza impredecible y generalizada de la criminalidad y de la delincuencia de posguerra: “además del alza en el crimen y la delincuencia, las transiciones políticas también fueron seguidas de un aumento en el temor público y en la sensación de inseguridad, debido a la difusión de la violencia” (*ibid.*, pp. 22-23).

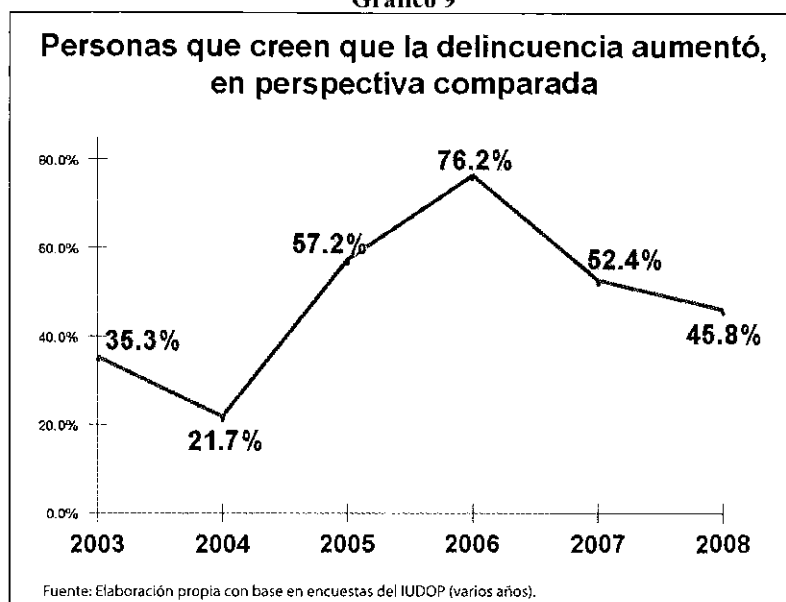
De esta forma, el Gráfico 8 muestra como prácticamente desde 1998, las preocupaciones ciudadanas sobre la delincuencia y la violencia —aunque siempre presentes— mostraron un importante descenso, que alcanzó su punto más bajo a finales del año 2002, en donde las preocupaciones ciudadanas alrededor de estos temas aglutinaban menos del 20% de las opiniones (IUDOP, 2002). Sin embargo, estas tendencias al descenso —tanto en los niveles de criminalidad y violencia, como en las percepciones ciudadanas que los acompañaban—, sufrieron una reversión en el año 2003, bajaron de nuevo en 2004 y se revierten de nuevo alcanzando su nivel más elevado en 2006, para sufrir un fuerte descenso durante los dos últimos años. Estas percepciones y alarmas ciudadanas sin duda se acentúan o disminuyen conforme a la prevalencia de diversas expresiones de violencia que se han dado a lo largo de estos años (mismos que ya se han revisado en secciones anteriores).

La implementación de una serie de políticas adoptadas por los gobiernos de turno a partir de julio de 2003, inspiradas en doctrinas de “Cero Tolerancia” y con énfasis exclusivo en la punición (entre las que destacan los Planes Mano Dura durante la administración Flores, y Súper Mano Dura, de la administración Saca), contribuyeron en forma decisiva en los aumentos de las diversas expresiones de la criminalidad en el país. A partir de la ejecución de estas políticas, focalizadas en los miembros de pandillas bajo la premisa que eran los principales o los únicos responsables del crimen en el país, la violencia no hizo más que agudizarse en forma cualitativa y cuantitativa; y con ello, las percepciones ciudadanas sobre la situación.

Como confirmación de lo anterior, al centrar la atención en el último quinquenio, el Gráfico 9 muestra, a partir de los datos de diferentes sondeos de consulta ciudadana cursados por el IUDOP al cierre de cada año, que los años posteriores a la implementación de las políticas de Mano dura son los años en que la ciudadanía percibió un incremento en la delincuencia y la violencia. Si bien hacia finales del año 2004, la población se mostraba un poco menos pesimista respecto al incremento de la delincuencia, esta tendencia se revirtió en forma decisiva a partir de entonces, alcanzando su punto más elevado durante el año 2006, en donde al menos tres de cada cuatro personas en todo el país consideraba que la delincuencia había aumentado (IUDOP, 2006).

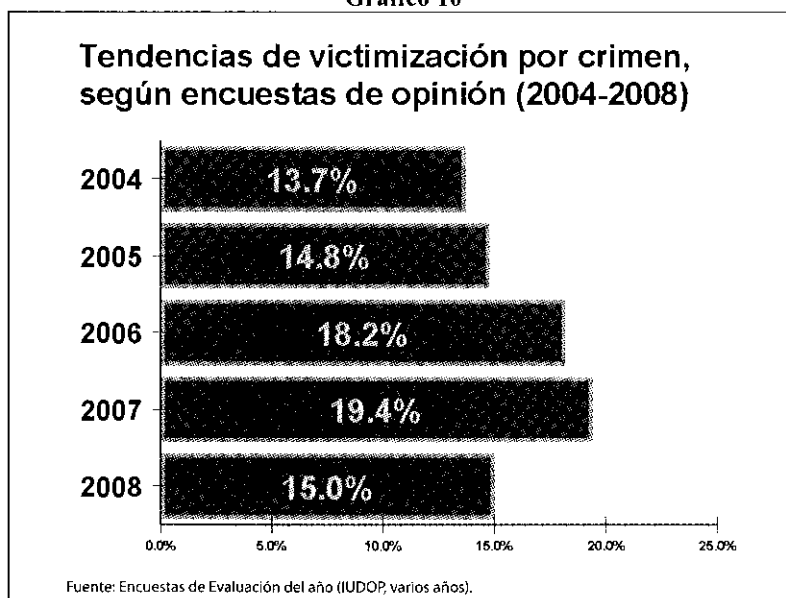
²² Cruz (2004) plantea que las encuestas de opinión realizadas durante los primeros años después de la transición política mostraron que, al surgir los regímenes democráticos, se dio un aumento exponencial en la preocupación ciudadana por las nuevas expresiones de violencia y criminalidad, mismas que estaban siendo sufridas por la población. Asimismo, plantea que, en efecto, los registros oficiales de los primeros años de la transición salvadoreña (a pesar de las serias deficiencias de las que adolecían) mostraron incrementos importantes en los indicadores de victimización por diversos delitos (sobre todo, homicidios), mismos que empezaron a declinar hasta finales de la década de los noventa.

Gráfico 9



En consonancia con la información anterior, y a fin de mostrar que estas percepciones tienen un anclaje en las vivencias ciudadanas, en el Gráfico 10 se aprecia un constante incremento en el número de personas encuestadas a nivel nacional que fueron víctimas de algún tipo de delito, durante el año previo a la consulta entre 2004 y 2007; una proporción que baja en 2008, en una tendencia coherente con la tendencia en el comportamiento de algunos delitos durante ese año.

Gráfico 10



Si bien es cierto las encuestas solo pueden recoger con precisión cierto tipo de delito (que define, en consecuencia, las características de cierto tipo de víctima), no es despreciable que, durante los años 2006 y 2007, casi uno de cada cinco salvadoreños se haya convertido en víctima de algún tipo de delito a nivel nacional. Y esto, como ya se pudo apreciar a partir de los datos anteriores, coincide en

buena medida con el incremento en los diversos tipos de denuncias por delitos y muertes violentas, recogido en las estadísticas oficiales. Asimismo, los sondeos de opinión también mostraron un incremento en otro tipo de crímenes: en el caso de la extorsión, durante dos años se llegó a reportar que en al menos uno de cada diez hogares a nivel nacional, alguno de sus miembros había sido víctima de este tipo de delito (IUDOP, 2006; 2007). Por otra parte, la Tabla 7 también muestra una reducción de personas que interpusieron alguna denuncia por algún hecho de violencia, hacia el año 2007.

Tabla 7. Opiniones ciudadanas sobre la criminalidad en el país (años 2004-2008)
(en porcentajes)

Indicador	Año				
	2004	2005	2006	2007	2008
Victimización directa por violencia	13.7	14.8	18.2	19.4	15.0
Denunció el hecho a autoridades	36.8	36.0	36.1	32.0	n/d
Victimización por extorsión (personal, a familiar o persona en hogar)	n/d	n/d	10.4	10.4	n/d

N/d: No se registró la información para ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas de Evaluación del año del IUDOP (varios años).

Centrando la atención en las percepciones de seguridad, el último estudio realizado en el país sobre la *Cultura Política en El Salvador* (Córdova, Cruz y Seligson, 2008) permitió establecer de forma más precisa, las maneras en que la sensación de inseguridad ciudadana se vincula con variables de diverso tipo. Así, estos autores encontraron que, de una serie de variables incluidas en su modelo, los determinantes significativos de la sensación de inseguridad entre las y los salvadoreños son: el sexo de la persona, la victimización por crimen, la presencia de pandillas en su barrio y el rol de la policía. En otras palabras, en la medida en que la persona hubiese sido víctima del crimen, viviera en un barrio con presencia de pandillas, creyera que la policía estaba involucrada con el crimen organizado, así su sensación de inseguridad se incrementaba (ver Tabla 8). Según estos resultados, las mujeres mostraban niveles de inseguridad más elevados que los hombres.

Tabla 8. Variables predictoras de inseguridad en el país

Variables	Interpretación
Sexo	Las mujeres tienden a sentirse más inseguras
Victimización por crimen	Víctimas de delincuencia exhiben mayor inseguridad
Presencia de pandillas en el barrio	La presencia elevada de pandillas en barrio genera mayor inseguridad
Rol de la policía	Creencia que policía está vinculada con delincuencia genera mayor inseguridad

Fuente: Córdova, Cruz y Seligson (2008).

En todo caso, si bien estas variables no son las únicas que pueden determinar la sensación de inseguridad de una persona, los resultados de este estudio son interesantes, pues de una serie de indicadores incluidos en su modelo estadístico, los autores extrajeron las variables que tenían más peso para explicar la inseguridad, y que remiten a indicadores tanto del entorno de residencia de la persona, como de la percepción que las personas tienen del involucramiento de la institucionalidad en el crimen. En otras palabras, adelantan cómo la victimización por violencia y delincuencia no solo impacta la integridad y la inseguridad de las personas, sino cómo esta última puede verse mediada por la forma en que las personas conciben y perciben la efectividad y la idoneidad de las instituciones que, como la policía, tienen el mandato directo del combate a la criminalidad.

A su vez, los autores del informe quisieron comprobar empíricamente el impacto que la violencia delincuencial y la sensación de inseguridad tienen en el apoyo ciudadano a la democracia. Como puede apreciarse en la Tabla 9, en efecto, encontraron evidencia empírica que sustenta la afirmación que la criminalidad y la inseguridad pueden llegar a impactar severamente el apoyo que la ciudadanía le confiere a la democracia. En este sentido, tanto la victimización por crimen, como la sensación de inseguridad, afectan a la legitimidad política (medida en este estudio a través de la confianza en la institucionalidad), así como la confianza interpersonal (ambas, como lo señalan los autores, son variables del capital social). Sin embargo, la sensación de inseguridad afecta también una dimensión de suma importancia para la gobernabilidad del país: erosiona la idea de que la democracia es el mejor sistema político posible.

Tabla 9. Impacto de la victimización por crimen y de la sensación de inseguridad en variables de legitimidad política, confianza interpersonal y apoyo a la democracia

Victimización por crimen	Sensación de inseguridad
Afecta la legitimidad política: bajos niveles de confianza en las instituciones	Afecta la legitimidad política: bajos niveles de confianza en las instituciones
Afecta la confianza interpersonal: bajos niveles de confianza en las personas	Afecta la confianza interpersonal: bajos niveles de confianza en las personas
	Afecta el apoyo a la democracia: impacta en la creencia que la democracia es el mejor sistema político posible

Fuente: Córdova, Cruz y Seligson (2008).

Es que, de hecho, los elevados niveles de delincuencia y de inseguridad socavan la noción de eficacia institucional, es decir, la convicción de que las instituciones vigentes son capaces del combate efectivo al crimen y a la violencia. Como lo sostiene Cruz (2004), "...ésta [la violencia] no sólo afecta a las economías de la región, y a la calidad de la salud de la población, o genera los sentimientos más básicos de temor, sino que también destruye las condiciones para la gobernabilidad política, al afectar el capital social, al deteriorar el desempeño de las instituciones y al desgastar la cultura política democrática de los ciudadanos" (p. 26).

Las opiniones ciudadanas parecen suscribir el anterior enunciado, a partir de una lógica de impunidad generalizada, en donde se considera que la única alternativa es un Estado "vengador", que aplique la fuerza, sin necesariamente tener que aplicar la ley. Por ejemplo, en el sondeo de evaluación del año 2006 (año caracterizado por concentrar el mayor número de homicidios cometidos en el país durante el quinquenio en estudio), un 24% de las personas consultadas indicaron que la principal dificultad en el combate a la delincuencia consistía en la existencia de "leyes muy blandas y mucho énfasis en los derechos humanos". En consonancia con esto, un 15.3% de personas consideraba que, para disminuir la violencia y la delincuencia en el país se precisaba de "leyes más duras", el 6.6% consideraba que había que "encerrar a los delincuentes y no soltarlos"; un 6% solicitaba "poner más mano dura" y un 4.7% proponía directamente implementar la pena de muerte (IUDOP, 2006).

Los indicadores anteriores justificarían —a nivel de indicadores oficiales, empíricos y de percepción—, la clasificación del país como uno de los más violentos del hemisferio, su ubicación en el primer escenario de situaciones estratégicas de seguridad, planteado al inicio de este primer apartado, y la sensación generalizada de inseguridad con la que muchos salvadoreños y salvadoreñas viven su cotidianidad. Pero más importante que corroborar los planteamientos de partida, es retomar las implicaciones que la situación descrita en las páginas anteriores tiene a nivel de la calidad de vida de las y los salvadoreños, de sus interacciones y, en consecuencia, del tipo y la calidad del capital social que pueden ir construyendo.

Como ya se señalaba, si bien el hecho de ser víctima directa del crimen afecta la confianza en la institucionalidad y en el tejido social, la sensación de inseguridad erosiona de igual manera variables fundamentales de la cultura política democrática, al dismantelar la confianza en la democracia, en sus instituciones, y en las personas. En la medida en que se construye una “cohesión” social a través del miedo, paradójicamente, se rompen los vínculos interpersonales; todo ello, a favor del apoyo y del apego individualista a lógicas punitivas, que en poco o en nada abonan al fortalecimiento de la democracia.

2. Factores condicionantes de la violencia en el último quinquenio

Para poder explicar qué tipo de factores condicionan la violencia en el país durante el quinquenio en cuestión, es preciso retomar algunos elementos históricos, así como tomar en cuenta factores tanto de tipo regional, como de tipo local. Sin embargo, al circunscribir el análisis en el último quinquenio, el tipo de política pública para abordar la compleja problemática de la violencia y la delincuencia en el país —a partir de la focalización en las pandillas, en el enfoque de Cero tolerancia y en el sistemático descuido y desatención en las áreas de prevención e investigación del delito y de combate a otras expresiones de la criminalidad— ha sido el factor que ha contribuido en forma decisiva a dinamizar y complejizar las diferentes expresiones de violencia en el país. En este segundo apartado, se expondrán en forma un poco más detallada, los factores que condicionan la violencia en el país.

En relación con los factores condicionantes de la violencia que son comunes a la región centroamericana —en forma especial, a los países que conforman el triángulo norte de la región—, diversos estudios coinciden en destacar factores como la geografía, lo que se encuentra muy vinculado al tema del narcotráfico, puesto que la región se ha convertido en un corredor que sirve de unión y tránsito entre productores y consumidores de droga; la presencia y acceso a armamento de diverso tipo; así como procesos de exclusión social de amplios sectores poblacionales (Programa Estado de la Nación, 2008; UNODC, 2007; Cruz, 2004).

Teniendo en cuenta el importante impacto que las características anteriores tienen en la violencia regional, entre la serie de factores condicionantes locales que han tenido una contribución importante en el ejercicio y la permanencia de la violencia y la criminalidad en El Salvador, se pueden destacar: la cultura de la violencia, el elevado y fácil acceso a las armas de fuego, la violencia de las pandillas, la debilidad institucional y la impunidad, y el tipo y características de las políticas públicas implementadas para enfrentar el desafío de la violencia.

Cultura de violencia

Uno de los elementos que caracterizan a la sociedad salvadoreña, es la prevalencia de lo que se ha dado en llamar *cultura de la violencia* (Cruz, 1997; Huevo, 2000; Martín-Baró, 1989). Si se parte de una noción genérica de cultura, como ese sistema de construcción social y personal a partir de la cual se generan signos de identificación, pautas de acción y reproducción de la normatividad social; se podría aseverar que la violencia es uno de esos elementos que se encuentra conformando la cultura en la que se basan las interacciones sociales de las y los salvadoreños. Así, por este concepto se puede entender ese sistema de normas, valores y actitudes que permite, fomenta y legitima el uso de la violencia como una forma de relación (Cruz, 1997).

La violencia, de hecho, ha jugado un papel configurador de la subjetividad individual y de la dinámica social, así como en la conformación de los códigos morales y relacionales que regían —y

rigen— las relaciones entre las personas, y de ellas con los sistemas de control social (Alvarenga, 1996); mismas que no se desmontaron con la transición de la guerra a la paz, o de un régimen autoritario a uno democrático. Precisamente, como se trata de una especie de bagaje histórico que marca y se convierte en el dinamizador de muchos procesos posteriores, no se puede esperar que los cambios culturales y el desmontaje de la violencia como uno de sus ejes, se den “de la noche a la mañana”. De hecho, como lo plantea Call (2003), la remoción *formal*²³ de las estructuras autoritarias es más fácil que la transformación *informal* de las prácticas estatales y de las actitudes sociales sobre los servicios del Estado.

La complejidad del impacto de la cultura de la violencia en la configuración de las relaciones trasciende la dimensión interpersonal, llegando a caracterizar los vínculos entre las personas, las instituciones y el Estado. En el caso salvadoreño, Whitehead y otros (2005), al describir los procesos a partir de los cuales se configura una cultura política que privilegia la conflictividad, destacan la construcción histórica de las relaciones viciadas entre el Estado y la sociedad salvadoreños, mediadas por la violencia y el ejercicio de la corrupción. Además, señalan que el carácter a favor de la conflictividad que se expresa en la cultura política de la población salvadoreña “tiene un correlato en el comportamiento de las elites, que se expresa en autoritarismo... todo esto [comportamiento y prácticas de las elites] condiciona, de forma significativa, la manera en que la sociedad plantea sus demandas sociales y reacciona ante el comportamiento de las elites y los actores. Las actitudes autoritarias de los protagonistas de la polarización, y sus prácticas clientelistas y patrimonialistas, son aceptadas por cierta parte de la población salvadoreña, porque está convencida de que ésta es la única manera de cumplir con sus necesidades” (*ibid.*, pp. 70-71). Esto tiene especial relevancia, porque la violencia se normaliza como un medio para mantener el estado de las cosas, y, a nivel interpersonal, como forma de relación y sometimiento del otro. Esto, por su parte, genera un estado de progresiva desconfianza y actitudes defensivas entre las personas, que conduce a evitar o restringir las vías pacíficas de resolución de conflictos y a condicionar los modos de relación.

En el caso salvadoreño, la violencia ha sido una constante que ha permanecido históricamente como parte de la sociedad, en sus diversas expresiones: violencia de tipo político, violencia económica, familiar, social y criminal. Una de sus más elocuentes expresiones es el elevado número de muertes violentas que prevalecen hasta ahora, como ya se vio anteriormente. No obstante, no todas las expresiones de violencia que prevalecen en El Salvador tienen a la base una motivación económica (como puede ser el caso de muchos de los delitos que se han revisado en este documento), sino que mucha de la violencia, incluso aquella que termina en desenlaces fatales como los homicidios, tiene motivaciones que se basan en el beneficio social y en el desequilibrio de poder entre las personas (como claro ejemplo de ello pueden citarse las lesiones que se dan producto de rencillas interpersonales, las violaciones, la violencia intrafamiliar e, incluso, muchos de los homicidios).

Por otra parte, la violencia también tiene expresiones en la subjetividad de las personas, en donde se encuentra que una considerable porción de la ciudadanía legitima su uso, por ejemplo, en la crianza y educación de los hijos e hijas, así como en las interacciones dentro y fuera del ámbito privado (PNUD, 2003). Esta investigación, en su apartado dedicado a analizar la cultura de violencia en la población salvadoreña y su vinculación con la preferencia por el uso y tenencia de armas de fuego, encontró que “la concepción de algunas personas de que las armas son útiles para la protección personal responde a una ideología en la que la violencia juega un rol central en la definición de las relaciones sociales y el mantenimiento del orden público” (*ibid.*, p. 159). Así, las normas culturales que refuerzan este tipo de interacciones en el país se han alimentado a partir de un contexto nacional históricamente violento. En este tipo de circunstancia, se llega a normalizar la violencia, se

²³ Las cursivas son de la autora.

fomentan actitudes ciudadanas que favorecen políticas consistentes con una fuerte ética de autoprotección y de “defensa del honor” (Cohen, 1998), y se le rinde culto y se otorga permisividad a la portación y al uso de los instrumentos privilegiados para el ejercicio más extremo de la misma: las armas de fuego.

Elevado acceso a armas de fuego y su rol en la violencia

Otra de las características de la situación de violencia en el país, y que se constituye en uno de los factores que la han potenciado, es la posibilidad de acceso a armas de fuego, en un país en donde el pasado conflicto bélico heredó un arsenal invisible en manos de la ciudadanía, y en donde la permisividad del marco legal de la posguerra posibilita el acceso de cualquiera a su tenencia, portación y uso (PNUD, 2003). Con ellas, se han cometido y se siguen cometiendo al menos el 80% de los homicidios, a nivel nacional (ver Gráfico 11), lo cual sin duda tiene relación con el elevado número de armas legales e ilegales circulando en el país.

Gráfico 11



La portación de armas y su uso en la cotidianidad responden a variables culturales, profundamente enraizadas en considerables sectores de la ciudadanía salvadoreña. Estas variables han promovido una serie de mitos y falsas creencias sobre las armas como instrumentos para proveerse de seguridad; y sobre la existencia del derecho individual a la autodefensa (o la defensa del propio patrimonio), por encima de la seguridad colectiva y del monopolio legítimo de la violencia, concentrado en las fuerzas del Estado. No obstante, en estas nociones no se considera —y en algunos casos, se desconoce— el impacto que las armas de fuego tienen en la capacidad de incrementar la letalidad de las acciones de los involucrados en cualquier acto violento, sino que también se compromete la seguridad de quienes no son participantes directos de dichas acciones.

De hecho, el estudio más completo en el país sobre el impacto de las armas de fuego en la violencia salvadoreña logró demostrar, en forma empírica, que las armas de fuego no son un instrumento de protección, ni contribuyen a la disminución de las probabilidades de victimización, puesto que su utilización multiplica exponencialmente el riesgo de lesión o de muerte para la víctima de un hecho de violencia (PNUD, 2003). Asimismo, con base en los registros policiales, esta investigación llegó a

establecer que prácticamente la mitad de las denuncias por homicidios cometidos por arma de fuego, interpuestas durante los años en que se llevó a cabo el estudio, fueron clasificadas como violencia social; es decir, un tipo de violencia que tuvo lugar en contextos “no planificados”, y que no tenían una clara motivación económica, sino que se dieron como parte de interacciones en las que la violencia y la tenencia de un arma se conjugan para enfrentar de forma fatídica una situación determinada. Por su parte, la continuidad y generalidad de estas situaciones incrementa la sensación generalizada de inseguridad, que llevará a su vez a muchos salvadoreños a seguir favoreciendo la armamentización como vía de proveerse “seguridad”, perpetuando así el ciclo vicioso de violencia. Esto es más notable en sociedades como la salvadoreña, en las que los actores de la violencia son múltiples, prevalecen históricos y elevados niveles de impunidad, y, como consecuencia, permanecen y se agudizan los ya elevados niveles de desconfianza ciudadana en la institucionalidad como garante de seguridad ciudadana. Sobre esto se ahonda un poco más en el apartado posterior sobre impunidad y debilidad institucional.

Presencia de las pandillas

El fenómeno de las pandillas no es algo nuevo en El Salvador, y si bien ha estado presente en el país desde antes del fin del conflicto armado, fue hasta inicios de la década de los noventa que comienza a ser señalado por la población como un problema de seguridad ciudadana (IUDOP, 1993), y que empieza a atraer la atención de la academia y las autoridades. Desde ese momento, las pandillas empiezan a perfilarse como actores importantes en el complejo escenario de violencia de posguerra, así como íconos de identidad para muchos jóvenes, carentes de referentes y de espacios u opciones de adscripción grupal. Desde los primeros estudios realizados sobre el tema se conocía que la gran mayoría de jóvenes pertenecían a una de las dos más grandes agrupaciones pandilleras: la *Mara Salvatrucha (MS)* y el *Barrio 18* (Cruz y Portillo, 1998; Smutt y Miranda, 1998; Santacruz y Cruz, 2000). Las pandillas han estado, desde entonces, asociadas y vinculadas con diversas expresiones de violencia en el país.

Durante la pasada década, la violencia asociada a estos grupos estaba centrada fundamentalmente en la rivalidad a muerte entre ambas pandillas, y con la participación de sus miembros en actividades delictivas como robos, agresiones y riñas (Cruz y Portillo, 1998). Un segundo estudio sobre las pandillas, llevado a cabo a inicios de la presente década (Santacruz y Concha-Eastman, 2001) advertía sobre el agravamiento del fenómeno, a partir de una serie de indicadores: la agudización de los niveles de violencia recibida y ejecutada por sus miembros hacia fuera y dentro de la pandilla, el consumo de sustancias, su participación en delitos de diversa índole, un mayor número de pandilleros que habían estado en prisión, un elevado número de pandilleros portando armas de fuego, entre otros, lo que apuntaba a una agravación del fenómeno y a una mayor contribución a la violencia general que se vivía en el país. De hecho, en El Salvador, una encuesta nacional de victimización y percepción de inseguridad cursada por el IUDOP en el año 2004, reveló que solo el 4.5% de los ciudadanos habían sido víctimas de un hecho delictual cometido directamente por pandilleros (Cruz y Santacruz, 2005). Sin embargo, estos indicadores de victimización por pandillas contrastan con las percepciones ciudadanas sobre el fenómeno, pues la población suele señalarlas como uno de los principales focos de inseguridad a nivel nacional. De hecho, la misma encuesta de victimización encontró que el 91% de la población salvadoreña, a nivel nacional, consideraba que las pandillas eran mucho problema, el 6.5% creía que representaban algún nivel problema; y solo el 2.5% las veía como poco o ningún problema (*Ibid.*).

Así, la persistencia en el tiempo de los factores que favorecieron su surgimiento y reproducción²⁴, junto con el tipo de respuestas estatales para su abordaje, han conducido a estas agrupaciones a un proceso de complejas transformaciones, que las han llevado, entre otros, al incremento del ejercicio de la violencia, a su vinculación con delitos de mayor gravedad, y a su evolución a una nueva modalidad de violencia criminal organizada (Aguilar y Carranza, 2008; Aguilar, 2007). Asimismo, este incremento en la participación de delitos y crímenes fue acercando también a las pandillas al sistema penal y a las cárceles, mismas que se convierten en la actualidad en escenarios claves de la organización pandilleril.

Aún y cuando las últimas investigaciones han señalado el progresivo tránsito de las pandillas a una modalidad específica de crimen organizado, y a un mayor nivel de participación y de responsabilidad en los niveles de violencia, también se destaca que no existe evidencia que asegure que estos grupos sean los únicos, y a veces, ni los principales perpetradores de violencia en el país o en la región (Programa Estado de la Nación, 2008; Aguilar y Carranza, 2008). No obstante, en el caso de El Salvador, si bien hay un considerable número de detenciones a pandilleros bajo los delitos de asociaciones ilícitas, desórdenes públicos y resistencia al arresto, el resto de delitos por los que son aprehendidos son homicidios, robos, amenazas y extorsiones (Aguilar, 2007; 2006). Por su parte, esta autora destaca que las pandillas han incorporado patrones de comportamiento cada vez más violentos como parte de su dinámica grupal, en tanto que la violencia que prevalece ya no solo está asociada a la tradicional rivalidad entre las principales pandillas, sino que en ella participan otro tipo de actores, y que han incluido nuevas modalidades en sus prácticas, como los ajusticiamientos internos, las extorsiones y el sicariato.

En suma, las pandillas han evolucionado y se han fortalecido a lo largo de los años, a partir de una serie de factores sociales, culturales, comunitarios y sobre todo, políticos; y como producto del histórico descuido estatal hacia un fenómeno que en todo momento dio señales de estar en constante transformación y adaptación a las más diversas condiciones. Así, estas transformaciones experimentadas por estos grupos desembocaron en su institucionalización, en un proceso en el que el uso de las *políticas de la violencia* estatales han sido claves (Cruz, 2009). Ya sea por su participación objetiva en hechos violentos, o porque han fungido como el enemigo social identificado, las pandillas han estado desde prácticamente finales de la guerra civil en la palestra pública, señaladas como agentes importantes de la violencia. Sin embargo, si bien las pandillas en la actualidad son reconocidas como actores que contribuyen en buena medida a la prevalencia de la criminalidad y a la violencia en el país, también se destaca que la complejidad del contexto actual apunta a la contribución decisiva de otro tipo de actores ilegales, cuyo accionar se ve favorecido por la existencia de otro factor: la impunidad.

Impunidad y debilidad institucional

En un contexto democrático, las instituciones son las llamadas a dar respuestas efectivas a las demandas ciudadanas, en tanto que se constituyen en el medio de canalización de servicios entre el Estado y la ciudadanía (Amaya y Palmieri, 2000). En consecuencia, si las instituciones no funcionan en forma adecuada, o no dan respuestas eficientes y efectivas a los problemas y necesidades sentidas, esto se constituye en un indicador de debilidad del Estado. Así, estos autores definen la debilidad institucional como “la incapacidad para cumplir con los fines específicos de cada institución, en su interrelación con la sociedad” (*ibid.*, p. 79). A su vez, proponen algunos ejes

²⁴ Para revisiones extensas sobre el fenómeno de las pandillas en el país, su surgimiento, reproducción y transformaciones, ver: Aguilar y Carranza (2008); Aguilar (2007; 2006); Cruz (2007a y 2007b; 2006); Cruz y Carranza (2006); Santacruz y Concha-Eastman (2001); Smutt y Miranda (1998).

específicos desde los cuales se puede explorar la relación entre debilidad institucional y su impacto en la violencia: *a)* la debilidad de las agencias e instituciones de seguridad pública y justicia para intervenir, mediante acciones preventivas como represivas, en los hechos violentos; *b)* la debilidad de las instituciones para desarrollar, promover y reconstruir una red social de espacios y dinámicas de contención de la violencia y de solución no violenta de conflictos; *c)* la falta de despliegue de prácticas institucionales en espacios sociales donde priman mecanismos de resolución violenta de conflictos; y *d)* el desarrollo y la reproducción de prácticas y discursos donde se considera que la violencia es tanto un problema a resolver como una solución a desarrollar.

El primer eje desde el que puede analizarse la debilidad institucional parecer ser el más obvio, o al menos, el que primero se vincula con el tema, ya que la ineficacia del sistema de seguridad pública y justicia tiene como consecuencia la prevalencia de la impunidad. Como ejemplo de ello, el estudio elaborado por Blanco y Díaz (2007) sobre las deficiencias policiales, fiscales o judiciales como causantes de impunidad en el país, establece que menos del 15% de los homicidios cometidos durante 2005 fueron investigados por el sistema judicial. Asimismo, plantean que si se toma como parámetro de eficacia y eficiencia institucional el número de sentencias condenatorias obtenidas por delitos consumados, frente a la totalidad de homicidios cometidos en ese año en los municipios investigados, solo el 3.8% de ellos fueron plenamente esclarecidos y terminaron en condena para los autores. Esto significa que el 96.2% de homicidios quedaron impunes. Al respecto, los autores plantearon que “el escaso éxito que tienen las investigaciones fiscales y policiales, y los reducidos índices de condenas por delitos de homicidios permite concluir que el delincuente actúa con la confianza que no recibirá sanción penal que corresponde a sus acciones [...] un importante número de muertes violentas quedaron impunes por falta de voluntad o de capacidad para la investigación, pues cada delito dejó abundantes evidencias que podrían procesarse y descubrir a los autores de los crímenes” (*ibid.*, p. 62).

Por su parte, la ineficacia de las instituciones acarrea, como ya se ha señalado, la erosión de la confianza ciudadana respecto de su capacidad para combatir el delito y hacer frente a la violencia, lo que puede llegar a legitimar espacios de ilegalidad (sobre todo, si se toman en cuenta las características culturales y la existencia de los factores posibilitadores de violencia que se describían anteriormente). Como ejemplo de esto, la Tabla 10 muestra las opiniones ciudadanas sobre la efectividad de diversas instituciones en temas como el combate a la delincuencia, o la administración de justicia, así como los niveles de confianza otorgados a las instituciones encargadas de tales cometidos. Se aprecia como la efectividad adjudicada a la Fiscalía General de la República (FGR) y a la Policía Nacional Civil (PNC), en la investigación y el combate a la delincuencia, ha disminuido en cada una de las mediciones; con su concomitante descenso en la confianza ciudadana hacia dichas instituciones. Por su parte, un considerable sector de la sociedad salvadoreña considera que la efectividad de las instituciones de administración de justicia ha disminuido en el país durante el quinquenio 2004-2008; mientras que la confianza ciudadana en la Corte Suprema de Justicia, por su parte, también ha experimentado un descenso. Asimismo, si se toma en cuenta el enorme volumen de crímenes de diversa naturaleza que se cometen en el país, se tiene un sistema judicial colapsado, incapaz de poder dar respuesta a tan elevada demanda, y de procurar pronta justicia, lo que abona a la impunidad ya existente.

Tabla 10. Opiniones ciudadanas sobre la efectividad de las instituciones en el combate a la criminalidad en el país (años 2004-2008) (en porcentajes).

Indicador	Año				
	2004	2005	2006	2007	2008
La FGR ha logrado cumplir con su deber de procesar a los responsables de la delincuencia	47.6	39.4	30.2	38.4	n/d
Confianza en la FGR	31.8	27.8	22.5	22.3	21.0
La PNC ha sido menos efectiva en la lucha contra la delincuencia	12.3	22.7	32.9	31.0	n/d
Confianza en la PNC	57.1	45.6	38.4	35.6	37.7
La administración de justicia en el país ha empeorado	22.3	35.0	44.3	38.0	29.7
Confianza en la Corte Suprema de Justicia	30.3	27.6	23.6	21.9	19.8

n/d: No se registró la información para ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuestas de Evaluación del año del IUDOP (varios años).

El segundo de los ejes de debilidad institucional que impacta en una situación de violencia, según Amaya y Palmieri (2000), consiste en la dificultad de las instituciones para desarrollar, promover y reconstruir una red social de espacios y dinámicas de contención de la violencia y de solución no violenta de conflictos. En este caso, se alude no solo a las instancias del sistema de seguridad pública, sino a todas aquellas instituciones con responsabilidad en el desarrollo de políticas de promoción del desarrollo y fortalecimiento de redes sociales. En este caso, la falta de apuesta estatal en materia de políticas de desarrollo integral de la niñez y la juventud, así como la ausencia de políticas de prevención de la violencia juvenil (Cruz y Carranza, 2006; Santacruz, 2005) —señalada esta última por los últimos gobiernos como responsable de la criminalidad y la delincuencia en el país—, son un ejemplo paradigmático de esta debilidad.

El tercer eje de debilidad institucional —la falta de despliegue de prácticas institucionales en espacios sociales donde priman mecanismos de resolución violenta de conflictos— es complementario a los anteriores. Aquí, el impacto de la debilidad institucional en la violencia no deviene solo de su ineficacia, sino por su “no-operatividad”: son instituciones que no intervienen en la conflictividad social, ya sea porque no están capacitadas o legitimadas de cara a la ciudadanía. En El Salvador, esto parece convertirse en otro eslabón de un ciclo perverso, puesto que el Estado salvadoreño no ha logrado legitimar ni consolidar el monopolio del uso de la fuerza; sus instituciones no han logrado combatir los elevados niveles de impunidad en la violencia social y delictiva; y, a su vez, la elevada prevalencia de la violencia no ha contribuido a desmontar la cultura política autoritaria entre la ciudadanía (Whitehead, *et al.*, 2005). De esta forma, instituciones no-capacitadas e inoperantes no pueden intervenir en forma eficaz en el combate a las diversas formas de criminalidad.

Finalmente, el último eje en donde la debilidad institucional frente a la problemática de la violencia se hace presente es en la reproducción de prácticas y discursos donde se considera que la solución a implementar, a fin de resolver la violencia, es el uso de más fuerza. Esto, según los autores, se relaciona en forma importante con “la construcción de una peligrosa imagen de fortaleza institucional ligada a la violencia, donde el modo de medición de la capacidad de accionar frente a la problemática, parte del desarrollo de mayor violencia institucional. Ya sea legal o ilegal, con la complicación inmensa que incorpora esta última posibilidad” (Amaya y Palmieri, 2000; p. 82). Sobre este punto, valga traer a cuenta el tipo de políticas que han sido implementadas en el país

durante los últimos años como una forma de abordar la compleja situación de violencia existente. El apartado posterior abordará esta situación con más detalle.

3. Las políticas implementadas y sus resultados

La respuesta del Estado salvadoreño para atender las problemáticas de la violencia y el crimen se ha caracterizado por la ausencia de una política criminal integral, que se encuentre a la altura de la complejidad de la situación que sufre el país, y del desafío que supone encararla de forma efectiva. Este tipo de negligencia ha sido la nota característica durante los años de la posguerra (Ranum, 2007), y fue a partir de la gestión gubernamental de Francisco Flores (1999-2003), que se apuesta por abordar la violencia, pero con un énfasis en acciones y programas de corte punitivo, con claras intenciones electorales, y enfocado exclusivamente en una de sus tantas manifestaciones: las pandillas. Así, la aplicación de este tipo de políticas en el enfrentamiento de la violencia ha sido la apuesta principal de las gestiones gubernamentales de los presidentes Flores y Saca; a la vez que se constituye en uno de los indicadores que ubica a El Salvador en el escenario que mayores desafíos y dificultades presenta en materia de seguridad y consolidación democrática (Programa Estado de la Nación, 2008), precisamente por la contribución que este tipo de respuestas estatales han tenido en la recrudescimiento de la violencia en el país.

Las políticas de mano dura: los primeros años

En julio del año 2003, durante la gestión gubernamental de Francisco Flores, se inició la implementación de una serie de acciones orientadas —en teoría— al combate del crimen y la violencia. Estas políticas, contenidas en el “Plan Mano Dura”, enfatizaban el abordaje de la violencia —la de tipo juvenil— por la vía de la punición y el combate frontal y exclusivo a las pandillas, a partir de una serie de capturas indiscriminadas y masivas a miembros de estos grupos. Asimismo, como parte de este plan, el gobierno presentó a la Asamblea Legislativa una ley que regulaba de forma especial los delitos cometidos por los miembros de estas agrupaciones. De esta manera, poco más de dos meses después de haberse anunciado el Plan Mano Dura, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Antimaras.²⁵ Se trataba de una legislación temporal y especial, que pretendía regular los delitos cometidos por las pandillas, y que establecía como delito el solo hecho de ser pandillero. A la ley se le concedió una duración de 180 días a partir de su entrada en vigencia, y sirvió de soporte jurídico al Plan Mano Dura.

Con base en las declaraciones de expertos, Cruz y Carranza (2006) señalaron algunos de los problemas de esta ley: *a)* reproducía penas ya contempladas en el Código Penal salvadoreño; *b)* proponía medidas que contradecían disposiciones jurídicas que el Estado salvadoreño está comprometido a responder, como la Convención de los Derechos del Niño; *c)* era inconstitucional, pues violaba el artículo 12 de la Constitución sobre la presunción de inocencia hasta no haberse demostrado la culpabilidad, entre otras violaciones; *d)* sobresaturó el sistema judicial, ya que se tuvo que procesar a miles de jóvenes, otorgándoseles a la mayoría de los casos un sobreseimiento definitivo, sin que esto tuviera un efecto regulador del delito; *e)* era una ley exclusivamente punitiva, que carece de espíritu preventivo o de atención al fenómeno.

Por su parte, las capturas que se realizaron en el marco de dicho plan no se daban como efecto de la previa investigación y posterior persecución del delito, sino que eran el producto del acecho y captura policial de miles de pandilleros y pandilleras, por su mera condición de pertenencia a estas

²⁵ Mediante Decreto Legislativo 158, aprobado el 9 de Octubre de 2003.

agrupaciones. Con ello, dio inicio a un prolongado proceso de capturas masivas de jóvenes, que posteriormente eran puestos en libertad por falta de pruebas.²⁶ Así, entre julio de 2003 y agosto de 2004, fueron capturados aproximadamente 18,000 pandilleros (Aguilar y Carranza, 2008). Estas medidas no solo partían de la falsa premisa que los pandilleros eran los responsables de la mayoría de los homicidios en el país —cuando las cifras institucionales contradecían o, al menos, no respaldaban estas afirmaciones—, sino que se centraron completa y exclusivamente en la punición y la represión como forma de responder a la situación, al margen de centrar la atención y recursos estatales en las pandillas, descuidando otro tipo de expresiones de criminalidad.

Posteriormente, en febrero de 2004 (a poco más de un mes para la celebración de elecciones presidenciales en marzo de ese año), se presentó una nueva normativa que pretendía tener un carácter permanente, una vez finalizara la vigencia de la Ley Antimaras. A pesar que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta última ley, lo hizo un día después de finalizada su vigencia; y ese mismo día (1 de abril de 2004), la Asamblea aprobó —sin discusión legislativa— una nueva legislación, ahora bajo el nombre de “Ley para el combate de actividades delincuenciales de grupos o asociaciones ilícitas especiales”, y le otorgó una vigencia de 90 días. Esta “nueva” ley vendría a contener, en esencia, los mismos fines, objetivos y vicios de la ya declarada inconstitucional Ley Antimaras.²⁷ consistía básicamente en la creación de una serie de nuevos delitos, de nuevos códigos y el endurecimiento de penas, ya consideradas en la legislación penal del país (Cruz y Carranza, 2006). De hecho, algunos jueces expresaron que no la aplicarían por considerarla inconstitucional, lo que profundizó aún más las pugnas y conflictos entre los órganos ejecutivo y judicial, y debilitó aún más la institucionalidad del Estado en materia judicial (Aguilar y Miranda, 2006; Ranum, 2007; Whitehead, *et al.*, 2005). A pesar de ello, el Plan Mano Dura y la aprobación de estas leyes lograron su cometido, al gozar durante los primeros años de un elevado apoyo por parte de una población cansada del miedo y de la persistente inseguridad, pues generó la expectativa y la creencia que el gobierno estaba combatiendo el problema de las pandillas (IUDOP, 2003; 2004; 2005). Por su parte, al momento de celebrar las elecciones presidenciales de marzo de 2004, con la victoria del partido ARENA, quedó clara la utilidad política de la estrategia (Editorial, 2003).

Al inicio de la nueva gestión gubernamental en junio de 2004 —y a casi un año después de anunciado el Plan Mano Dura— se instalaron unas mesas de discusión y consulta sobre el tema de las pandillas, convocadas por el Ejecutivo, en las que participaron diversos sectores y actores sociales y políticos del país. Se trataba de analizar las dimensiones de la problemática en tres áreas: una mesa trataría sobre reformas a la legislación penal (Códigos Penal y Procesal Penal); la otra giraría en torno a reformas a la Ley Penal Juvenil (entonces llamada Ley del Menor Infractor) y la última estaba subdividida en los temas de prevención, rehabilitación y atención al fenómeno de las pandillas. Los aportes, insumos y acuerdos a los que se llegó luego de 3 meses de discusión entre los integrantes de cada una de las mesas se recogen en un documento de sistematización (Ministerio de Gobernación, 2004). Uno de los resultados más relevantes de esta iniciativa fue el acuerdo de no

²⁶ Como lo publicaba un periódico digital un mes después de iniciado dicho plan: “Flores se comprometía a poner tras las rejas a todo aquel que tuviera que ver con pandillas... apenas un mes después de aquello [inicio del Plan Mano Dura], y en medio de una intensa polémica sobre la Ley Antimaras, el mandatario aseguró la semana pasada, en cadena nacional, que gracias a su plan se habían podido evitar casi cuarenta asesinatos que anticipadamente atribuía a las maras... no obstante, desde que se anunciara la puesta en marcha del plan presidencial, 1,270 pandilleros han sido capturados por la Policía Nacional Civil y las Fuerzas Armadas de El Salvador. Sin embargo, según cifras brindadas por la Fiscalía esta semana, solo 27 han podido ser procesados judicialmente. Los demás han sido liberados por faltas de pruebas y han sido favorecidos con exoneración definitiva, lo que los libra de ser procesados por el mismo delito una segunda vez”. Ver: www.elfaro.net/secciones/noticias/20030825/noticias3_20030825.asp.

²⁷ Carranza (2004) documenta que, a 6 meses de iniciadas estas iniciativas (en mayo del 2004): “la PNC contabilizaba cerca de 14 mil capturas de pandilleros, de las cuales más de 11 mil habían sido sobreseídos definitivamente y cerca de mil habían sido sobreseídos en forma provisional” (p. 75).

emitir una nueva ley específica para el combate a las pandillas, sino más bien, hacer una serie de reformas a los Códigos Penal y Procesal Penal existentes. Sin embargo, como parte de las modificaciones legales hechas a ambos Códigos y a la Ley Penal Juvenil, se incorporaron nuevas figuras delictivas como las “agrupaciones ilícitas”, que posibilitaba la aprehensión de miembros de pandillas.

Así, en el mes de agosto del año 2004, posterior al proceso de las mesas de discusión, la administración Saca diseñó y anunció el lanzamiento del Plan “Súper Mano Dura”, que pretendía constituirse en una estrategia integral de atención al problema de pandillas, como parte de su plan de gobierno “País Seguro”. Este plan consistía en un relanzamiento de los operativos de desarticulación de las *clikas*²⁸ (denominados “Puño de hierro”), y de detención y captura de pandilleros por parte del Ejército y la Policía (PNC, 2004). A pesar que esta “nueva” estrategia ahora incluía modalidades de prevención (Plan Mano Amiga) y de atención del fenómeno (Plan Mano Extendida), el Plan Súper Mano Dura (como el nombre lo sugiere) tuvo un enfoque predominantemente represivo, que no se diferenciaba en lo esencial ni de la visión ni de los objetivos de su predecesor, el Plan Mano Dura. Los operativos policiales —acompañados por miembros del ejército— consistieron en la incursión en las comunidades con presencia de pandillas para hacer cateos, allanar viviendas y hacer detenciones, las cuales tenían su respaldo bajo la recién creada figura de asociaciones ilícitas. Para ello, se crearon agrupaciones conjuntas compuestas por miembros del ejército y de la policía denominadas Grupos de Tareas Antipandillas (GTA) y las Secciones Antipandillas (SEAP): “conformadas con personal de investigaciones, inteligencia y seguridad pública” (PNC, 2004, p.9).

A pesar de las iniciativas anteriores, el Plan Súper Mano Dura —aparte del ya señalado énfasis en la represión policial más que en la efectiva investigación criminal del delito o en la prevención y atención al fenómeno de la violencia— probó ser ineficaz y contraproducente en el enfrentamiento de la problemática. El ejemplo más evidente del fracaso de estas iniciativas tiene un elocuente indicador en el exponencial incremento de los homicidios durante los últimos años (prácticamente, los números han aumentado en forma drástica a partir del año 2003).

Por otro lado, aparte de ineficaces, este tipo de medidas han mostrado ser ineficientes, ya que las detenciones masivas redundaron en gastos institucionales onerosos en recursos humanos, materiales, técnicos, logísticos y financieros;²⁹ contribuyeron a debilitar y recargar aún más a las instituciones responsables de la investigación criminal (Fiscalía y Policía), y a sobrecargar a los tribunales. Además, con este tipo de medidas se saturaron los centros penitenciarios —que desde antes de la aplicación de los Planes estaban ya muy por encima de su capacidad—, y se acercaron con ello a los pandilleros detenidos o privados de libertad a los miembros de crimen organizado recluidos en los centros penales (Aguilar, 2007). De hecho, hacia finales del 2007, los pandilleros recluidos en los distintos penales representaban cerca de la tercera parte de la población privada de libertad (Aguilar y Carranza, 2008).

El control de las pandillas siguió este camino hasta que a mediados del 2006 —y en medio de un incremento sustancial en los homicidios y otras formas de delito— la estrategia fue reemplazada por un enfoque policial basado en la investigación de las pandillas como estructuras del crimen organizado y el encarcelamiento de sus líderes. Las nuevas estrategias contra las pandillas, planteadas por el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (2008), estaban centradas en los ámbitos legislativo-judicial y policial. Dentro del primero, se enumeraba el aumento de las penas a

²⁸ Subgrupos que conforman una pandilla.

²⁹ A pesar que el gobierno no rindió cuenta de los costos económicos de los Planes de Mano Dura, algunos cálculos indican que el Estado destinó más de 137 millones de dólares a instituciones relacionadas con el área de seguridad pública (Martínez Ventura, 2005).

los delitos cometidos por pandillas (sobre todo, en el caso de los homicidios y las extorsiones), así como la creación de la Ley contra el Crimen Organizado y la creación de tribunales especializados (*ibid.*). En el ámbito policial, se enumeraron una serie de estrategias, tales como: el cambio de enfoque en las investigaciones, persecuciones de las estructuras de mando, y la creación de Unidades Especializadas dentro de la PNC. Entre estas últimas se encuentran: la División de Investigación de Homicidios (DIHO); el Grupo de Operaciones Especiales (GOPES); la Fuerza de Tarea Anti-Extorsiones (FTA); la División de Disposiciones Judiciales; y el Centro Antipandillas Transnacionales (CAT)³⁰ (*ibid.*). Por su parte, debido a que el Gobierno logró establecer que desde las cárceles se planificaban y ordenaban delitos, hacia junio de 2006, el Viceministerio de Seguridad presentó a la Asamblea Legislativa, propuestas de reformas a la Ley Penitenciaria, que buscaban un mayor control de los recintos y, además, remover algunos “privilegios” a los reclusos (FESPAD, 2006).

No obstante, en medio de una coyuntura de severas críticas presentadas por diversos sectores a la administración gubernamental, debido a la generalizada situación de inseguridad y el obvio fracaso de los planes Mano Dura, en noviembre de 2006 se crea, a solicitud del Ejecutivo, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. Esta iniciativa fue valorada en forma positiva como una vía para incorporar —de nuevo— a los diversos sectores políticos y sociales en la elaboración de una nueva propuesta de seguridad pública (Ranum, 2007); y es a partir de ella, y de las críticas recibidas, que las autoridades anunciaron una modificación de su estrategia de seguridad pública (*ibid.*). Esta Comisión planteó 62 recomendaciones para la formulación de una política de seguridad y convivencia ciudadana, aglutinadas en 7 grandes líneas estratégicas, que reflejan una visión más integral y equilibrada para el abordaje de la violencia, e incluyen propuestas encaminadas a la prevención, la rehabilitación y el control de la violencia (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social, 2007). No obstante el esfuerzo de esta iniciativa, las recomendaciones no fueron tomadas por esta administración gubernamental.

Como puede verse, las iniciativas gubernamentales para el combate a la delincuencia mantuvieron siempre el énfasis en la punición de una expresión específica de violencia, a pesar de las constantes evidencias del fracaso de estas políticas. Con ello, se confirma la apuesta del Estado salvadoreño por los enfoques de Cero Tolerancia, se corrobora el desbalance de la oferta programática para la atención de las diversas expresiones de violencia, y se reafirma la completa ausencia de una política criminal, encaminada al enfrentamiento de la diversidad y complejidad de la violencia en el país. Fuera de estas acciones, no se encaminaron iniciativas para el eficaz control y combate del crimen, como podrían haber sido el refuerzo presupuestario asignado a la policía o a la fiscalía, que les permitiera fortalecer la investigación científica del delito. De hecho, en lugar de fortalecer la capacidad investigativa de estas instancias, las acciones tomadas estaban orientadas a su debilitamiento. Por su parte, Ranum (2007) plantea que si bien el tema de las reformas a los códigos penales recibió mucha atención por parte de las autoridades, las reformas judiciales en el país siguen siendo una asignatura pendiente: no se ha logrado combatir la corrupción dentro del sistema judicial, el acceso a la justicia sigue siendo un derecho inexistente para muchos ciudadanos, y las instituciones de seguridad pública no han logrado establecer mecanismos eficientes de control interno para combatir el abuso de la fuerza por parte de agentes policiales involucrados en actividades delictivas o violatorias de los derechos humanos (FESPAD, 2004; Ranum, 2007).

³⁰ La instalación de este Centro se da como producto del acuerdo bilateral entre las policías de Estados Unidos y El Salvador, a partir de una serie de cumbres o convenciones antipandillas celebradas en el país desde 2005, con la participación de jefes policiales de Centroamérica, México y Estados Unidos (Aguilar y Carranza, 2008). Como señalan estos autores, consiste en un sistema de información basado en un registro de datos de pandilleros, que se consignan tanto en los archivos policiales locales, como en los estadounidenses.

La necesidad de un abordaje integral

Durante y después de la Mano Dura, las respuestas gubernamentales a la violencia han tenido un corte represivo y policial, y han estado dirigidas hacia la aprobación de nuevas leyes, la creación de nuevos delitos y el endurecimiento de las penas. El fenómeno de la violencia en el país ha sido presentado y tratado como un problema legal y policial (Ranum, 2007), y no como un problema social y de salud pública, cuyas soluciones se deben buscar en sus mismas raíces. Además, el enfoque casi exclusivo en el fenómeno de las pandillas durante los cinco años de interés para esta ponencia ha ignorado en forma abierta otras expresiones de la violencia y criminalidad, como los delitos de cuello blanco y el narcotráfico, que han podido operar, desarrollarse y expandirse sin recibir la debida atención.

Y es que este tipo de medidas, más que tener la pretensión de contribuir al enfrentamiento de la violencia o a la atención al fenómeno pandilleril, tuvieron una clara intención electoral. Fueron implementadas con el fin de provocar en la población un efecto de demostración de que el gobierno de turno estaba dando una respuesta a una de las quejas y preocupaciones más sentidas por la ciudadanía, luego de que el partido oficial se viera en aprietos en las elecciones municipales y legislativas de inicio del año 2003, y como una forma de asegurar réditos políticos para los comicios presidenciales, que tendrían lugar en marzo de 2004 (Aguilar, 2004; Editorial, 2003; González, 2003). Así, a través de medidas de *populismo punitivo*, se logró posicionar al partido en el gobierno (ARENA) frente a la opinión pública como el más firme de cara a la delincuencia, a partir de esta eficaz forma de demagogia (Kliksberg, 2007). Lo anterior se vio favorecido porque parte de la estrategia gubernamental consistió en otorgar un importante énfasis mediático en el tema delincriminal, y en las pandillas como las principales perpetradoras de la violencia. Esto contribuyó en forma decisiva a posicionar de nuevo el tema de la delincuencia entre la opinión pública (por encima de las eternas preocupaciones por la economía), alimentó la construcción de la imagen de los “nuevos” enemigos (Martel, 2006) y responsables de la criminalidad, y ayudó a convertir a la violencia en el “relato fuerte de una realidad debilitada” (Reguillo, 2007).

Así, haciendo caso omiso de las advertencias que se venían haciendo desde el inicio de la década de los noventa y desde diversos sectores de la academia y de sociedad civil, sobre la necesidad de atender a las causas estructurales de las pandillas en específico, y de la violencia en general, se decidió impulsar este tipo de políticas, partiendo de falsos presupuestos sobre un problema nacional tan serio, haciendo un uso político del mismo, y debilitando la institucionalidad vigente. A la vez, no se generaron esfuerzos ni alternativas paralelas de prevención, y se socavaron las iniciativas existentes en materia de reinserción y rehabilitación de jóvenes involucrados en violencia, provenientes sobre todo desde la sociedad civil (Aguilar y Miranda, 2006). De esta manera, se propició un giro decisivo —perjudicial— no solo a la dinámica propia de las pandillas, sino a la situación de violencia en el país, como lo evidencian los datos del primer apartado de este documento. Y es que, tan errado es negar la contribución de las pandillas a la violencia, como lo es situarlas como los únicos responsables de la misma. Este tipo de visión maniquea de la realidad, aunada al manejo político electoral del tema, contribuyó a que, en su momento, se sentaran las bases de la desinformación y de los desaciertos que han privado en el país en materia de políticas públicas para enfrentar los desafíos y las causas la situación de violencia.

El país no carece de propuestas integrales para el abordaje del fenómeno de la violencia y la seguridad ciudadana. Sin embargo, sí ha faltado voluntad política para hacerle frente a la problemática desde premisas comunes: a partir de una política de Estado coherente e integral, que oriente todas las acciones, iniciativas y recursos en materia de promoción de la seguridad ciudadana, y que enfatice la prevención por sobre la represión.

Referencias

- Aguilar, Jeannette. (2007). *"Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen"*. Mimeo.
- _____. (2006). *"Diagnóstico de El Salvador. Pandillas juveniles transnacionales en México, Centroamérica y Estados Unidos"*. Mimeo.
- _____. (2004). *"La mano dura y las 'políticas' de seguridad"*. En Estudios Centroamericanos (ECA); No.667; Mayo; 439-449.
- Aguilar, Jeannette y Carranza, Marlon. (2008). *"Las maras y pandillas como actores ilegales de la región"*. Documento preparado para el Informe *"Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica"*. 1ª Ed. Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Aguilar, Jeannette y Miranda, Lissette. (2006). *"Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador"*. En Cruz, José Miguel (Ed.). *"Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la sociedad civil organizada. Volumen IV"*. 1ª Ed. UCA Editores. San Salvador, El Salvador.
- Alvarenga, Patricia. (1996). *"Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932"*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José, Costa Rica.
- Amaya, Edgardo y Palmieri, Gustavo (2000). *"Debilidad institucional, impunidad y violencia"*. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). *"Violencia en una sociedad en transición. Ensayos"*. 1ª Ed. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- Basombrío Iglesias, Carlos. (2007). *"Inseguridad ciudadana en América Latina: panorama y lineamientos de política"*. En PNUD. (Ed.). *"Ciudades seguras para convivir"*. 1ª Ed. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- Blanco, Sidney y Díaz, Francisco. (2007). *"Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad. Informe final."*. Mimeo.
- Call, Charles. (2003). *"Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador"*. En Journal of Latin American Studies; 35; 827-862. Cambridge University Press.
- Carcach, Carlos. (2008). *"El Salvador. Mapa violencia y su referencia histórica"*. Open Society Institute (OSI) y Catholic Relief Services (CRS). San Salvador, El Salvador.
- Cardenal, Ana. (2008). *"¿Son las guerras civiles las responsables del crimen en Centroamérica?"*. En Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Fundació CIDOB; No. 81; marzo-abril; 67-90.

- Carranza, Marlon. (2004). *"Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador"*. En ERIC, DIRINPRO, IDIES, IUDOP y NITLAPÁN. (Eds.) *"Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación. Volumen III"*. 1ª Ed. UCA Publicaciones. Managua, Nicaragua.
- Cohen, Dov. (1998). *"Culture, Social Organization, and Patterns of Violence"*. Journal of Personality and Social Psychology; Vol.75; No.2; 408-419.
- Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. (2007). *"Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador"*. Talleres Gráficos UCA. San Salvador, El Salvador.
- Córdova, R., Cruz, J.M. y Seligson, M. (2008). *"Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008. El impacto de la gobernabilidad"*. IUDOP, FUNDAUNGO, Vanderbilt University, USAID. San Salvador, El Salvador.
- Cruz, José Miguel. (2009). *"Global gangs in El Salvador: Maras and the Politics of Violence"*. Mimeo.
- _____. (2007b). *"Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica"*. En Savenije, W., Beltrán, M.A. y Cruz, J.M. *"Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica"*. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.
- _____. (Ed.). (2007a). *"Street Gangs in Central America"*. 1ª Ed. UCA Editores. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2006). *"El Salvador"*. En Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *"La cara de la violencia urbana en América Central"*. 1ª Ed. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Costa Rica.
- _____. (2004). *"Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en los regímenes de posguerra"*. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *"Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana"*. 1ª Ed. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- _____. (1997). *"Los factores posibilitadores y las expresiones de violencia en los noventa"*. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA), 588, octubre; 977-992.
- Cruz, José Miguel y Carranza, Marlon. (2006). *"Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador"*. En Moro, Javier (Ed.). *"Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas"*. 1ª Ed. Magna Terra Editores. Guatemala.
- Cruz, José Miguel, y Santacruz, María. (2005). *"La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004"*. Ministerio de Gobernación, CNSP, PNUD, IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson. (1998). *"Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca"*. 1ª Ed. UCA Editores. San Salvador, El Salvador.
- Dirección General de Estadística y Censos. (DIGESTYC). (2007). *"VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Cifras oficiales"*. 1ª Ed. Ministerio de Economía (MINEC). San Salvador, El Salvador.

- _____. (1996). *"Proyecciones de población 1995-2025"*. Ministerio de Economía (MINEC). San Salvador, El Salvador.
- Editorial. (2003). *"La campaña electoral de ARENA: populismo punitivo"*. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA); 657-658; julio-agosto; 655-671.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). (2006). *"Violencia y planes antidelinquenciales."* En Políticas Públicas HOY; No.12; octubre; pp.1-5.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)/ Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES). (2004). *"Informe anual sobre Justicia Penal Juvenil. El Salvador 2004."* 1ª Ed. FESPAD Ediciones. San Salvador, El Salvador.
- González, Luis. (2003). *"El plan 'mano dura': burda politización de un problema social"*. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA); No.657-658; julio-agosto; 783-787.
- Huezo, Miguel. (2000). *"Cultura y violencia en El Salvador"*. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). *"Violencia en una sociedad en transición. Ensayos"*. 1ª Ed. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP). (2008). *"Encuesta de Evaluación del año 2008 y sobre el proceso electoral 2009. Consulta de Opinión Pública de Noviembre de 2008. Serie de informes 118"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2007). *"Encuesta de Evaluación del año 2007. Consulta de Opinión Pública de Noviembre de 2007. Serie de informes 114"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2006). *"Encuesta de Evaluación del año 2006. Consulta de Opinión Pública de Noviembre de 2006. Serie de Informes No. 112"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2005). *"Encuesta de Evaluación del año 2005. Consulta de Opinión Pública de Noviembre de 2005. Serie de Informes No. 109"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2004). *"Encuesta de Evaluación del año 2004. Consulta de Opinión Pública de Noviembre de 2004. Serie de Informes No. 107"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2003). *"Encuesta de Evaluación del año 2003. Consulta de Opinión Pública de Noviembre-Diciembre de 2003. Serie de Informes No. 102"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2002). *"Encuesta de Evaluación del año 2002. Consulta de Opinión Pública de Noviembre-Diciembre de 2002. Serie de Informes No. 97"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- _____. (1993). *"Encuesta exploratoria sobre delincuencia urbana. Una encuesta de opinión pública del 13 al 20 de febrero de 1993. Serie de Informes No. 34"*. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- Kliksberg, Bernardo. (2007). *"Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social"*. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Madrid, España.

- Krug, Etienne.; Dahlberg, Linda; Mercy, James; Zwi, Anthony y Lozano, Rafael. (Eds.). (2002). *"World Report on Violence and Health"*. 1ª Ed. World Health Organization (WHO). Ginebra.
- Martel, Roxana. (2006). *"Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social"*. En Estudios Centroamericanos (ECA); 696; octubre; 957-979.
- Martín-Baró, Ignacio. (1989). *"Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica."* 4ª Ed. UCA Editores. San Salvador.
- Martínez Ventura, Jaime. (2005). *"Límites Democráticos al Poder Penal. Reformas de la Seguridad Pública y la Justicia Penal"*. 1ª Ed. FESPAD Ediciones. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. (2008). *"Reporte de las Pandillas en El Salvador"*. Disponible en: www.ocavi.com/docs_files/file_423.pdf Recuperado el 16 de septiembre de 2008.
- Ministerio de Gobernación. (2004). *"Construyendo juntos una política de prevención, atención y control de la violencia. El camino recorrido por las mesas de trabajo"*. Ministerio de Gobernación. San Salvador, El Salvador.
- Molina, Fabio. (2007a). *"Defunciones por homicidios en El Salvador. Período Enero-Diciembre 2005"*. 1ª Ed. Instituto de Medicina Legal "Dr. Roberto Masferrer". Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2007b). *"Defunciones por homicidios en El Salvador. Período Enero-Diciembre 2006"*. 1ª Ed. Instituto de Medicina Legal "Dr. Roberto Masferrer". Corte Suprema de Justicia. San Salvador, El Salvador.
- Policía Nacional Civil. PNC. (2004). *"Plan Súper Mano Dura"*. Dirección General de la Policía Nacional Civil. San Salvador, El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *"¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?"*. 1ª Ed. PNUD. San Salvador, El Salvador.
- _____. (2003). *"Armas de fuego y violencia"*. 1ª Ed. PNUD, IUDOP, FESPAD. San Salvador, El Salvador.
- Programa Estado de la Nación. (2008). *"Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica"*. 1ª Ed. Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Ranum, Elin. (2007). *"El crimen violento y la democracia en El Salvador"*. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA); Vol. 62; 703-704; 353-375.
- Reguillo, Rossana. (2007). *"La comunicación del Siglo XXI: violencias, migraciones y ciudadanías"*. Ponencia presentada en la "Universidad Centroamericana José Simeón Cañas". Mimeo.
- Santacruz, María. (2005). *"Creciendo en El Salvador: una mirada a la situación de la adolescencia y juventud en el país"*. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA); 685-686; noviembre-diciembre; 1079-1099.

- Santacruz, María y Carranza, Marlon. (2009). *"Encuesta Nacional de Juventud. Análisis de resultados"*. En prensa.
- Santacruz, María y Concha-Eastman, Alberto. (2001). *"Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas"*. 1ª Ed. IUDOP. San Salvador, El Salvador.
- Santacruz, María y Cruz, José Miguel. (2000). *"Las maras en El Salvador"*. En ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. *"Maras y pandillas en Centroamérica. Volumen I"*. (pp. 15-107). 1ª Ed. UCA Publicaciones. Managua, Nicaragua.
- Smutt, Marcela y Miranda, Lissette. (1998). *"El fenómeno de las pandillas en El Salvador"*. 1ª Ed. UNICEF, FLACSO. San Salvador, El Salvador.
- Tutela Legal del Arzobispado. (2007). *"La violencia homicida y otros patrones de grave afectación a los derechos humanos en El Salvador"*. Tutela Legal del Arzobispado. San Salvador, El Salvador.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (UNODC). (2007). *"Crime and development in Central America. Caught in the Crossfire"*. United Nations Publications. New York.
- Whitehead, Laurence; Guedán, Manuel; Villalobos, Joaquín y Cruz, Miguel. (2005). *"Perfil de gobernabilidad de El Salvador"*. 1ª Ed. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE). Universidad de Alcalá. Madrid, España.

Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147, Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador, C.A.

Tels.: (503) 2243-0406 y 2243-7816 Fax: (503) 2243-8206

Correo: contacto@fundaungo.org.sv

Web: www.fundaungo.org.sv