

Análisis y recomendaciones a la Política de Seguridad Pública

San Salvador, 19 Noviembre de 2014



CONTENIDO

I. Introducción

II. Problemática Actual

III. Propuestas de Solución

IV. Conclusiones



I. Introducción



I. Introducción

La primera misión del Estado es garantizar - a través de la seguridad - la vida, la propiedad y la libertad de los ciudadanos.

El derecho a la vida (Art. 1 Cn) es el primer derecho del ser humano y este implica el derecho a transitar por las calles con certeza que los ciudadanos o miembros de sus familias estarán tranquilos y no perderán la vida.

El derecho a la propiedad (art. 2 Cn) es un derecho fundamental del ser humano. El Estado debe cuidar que nadie puede arrebatarnos por la fuerza el fruto de nuestro trabajo honesto.

La Seguridad es también el fundamento que permite a los ciudadanos ejercer el derecho a la libertad, base de la prosperidad.



I. Introducción

A pesar que la seguridad es la principal misión del Estado, desde 1998 las políticas de seguridad no funcionan para resolver los problemas de la delincuencia.

Lo anterior por varias razones, entre otras:

- Porque se han realizado muchos ensayos, como la aprobación de códigos penales exageradamente garantistas, que no responden a la realidad nacional.
- Porque se ha utilizado la política de seguridad con fines políticos, es decir para ganar votos (como han sido el Plan Mano Dura, los acuerdos entre autoridades oficiales y cabecillas de las pandillas para reducir aparentemente los homicidios y hasta la búsqueda del apoyo político de las pandillas).
- Porque los presupuestos a las instituciones de seguridad se asignan en función política y no para garantizar el funcionamiento de un sistema donde intervienen varios Organos del Estado.



I. Introducción

Desde ANEP queremos dar algunas recomendaciones de cómo hacer que funcione el sistema de seguridad ante el fenómeno actual de la delincuencia, motivando a los sectores e instituciones de seguridad a reflexionar sobre nuestra propuesta sin prejuicios ideológicos y dejando a un lado propósitos políticos o de simplemente aumentar impuestos.

En ANEP consideramos que nos enfrentamos a un problema estructural, que tiene que ver con leyes, con la forma de organizar las instituciones, con la utilización de sistemas tecnológicos y la forma estadística de medir el desempeño de los cuerpos de seguridad.

El objetivo de nuestras recomendaciones es resolver el problema que más agobia a los salvadoreños y no permite a los ciudadanos honestos gozar de sus derechos a la vida, a la propiedad y sus libertades.



II. Problemática Actual



II. Problemática Actual

En Centro América se cometen 55,000 homicidios al año, de los cuales el 5% se resuelven, es decir que la tasa de impunidad es del 95%.

Fuente:

Oficina de Drogas y Delitos de las Naciones Unidas



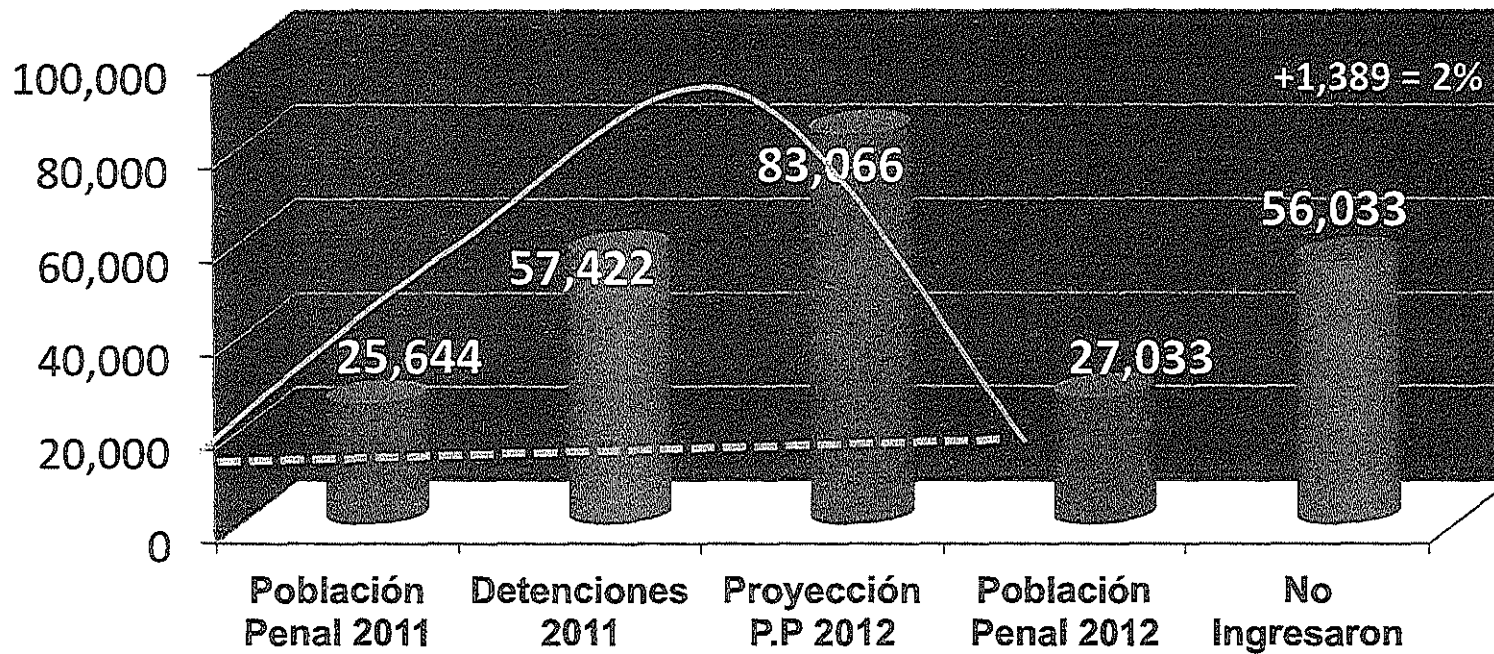
La impunidad en El Salvador

Un estudio del Banco Mundial del 2012 reveló que de los 1.020 homicidios cometidos en los municipios de San Salvador, San Miguel y Santa Ana, sólo 145 (un **14.2% del total**) dio lugar a la presentación formal de cargos ante un tribunal. Por lo tanto 875 casos (**85,8%**) se mantuvieron en la FGR.

De los casos que llegaron a los tribunales, sólo el 39% dieron lugar a una condena. Esto significa que sólo el 3,8% de los 1.020 homicidios se resolvieron y que el 96,1% de estos homicidios quedaron impunes.



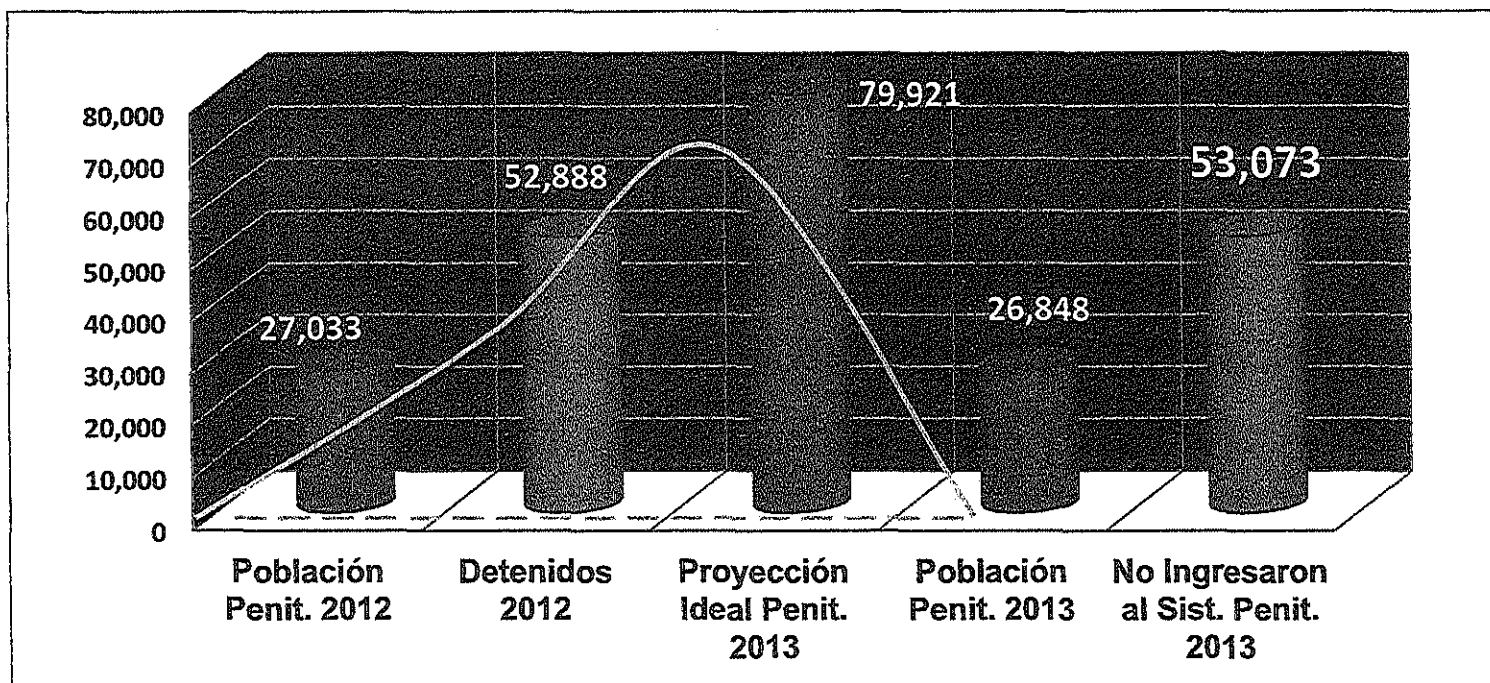
El Salvador: Análisis comparativo de Población penitenciaria versus capturados 2011 - 2012



Fuente de las Detenciones: PNC



El Salvador: Análisis comparativo de Población penitenciaria versus capturados 2012 - 2013



Fuente de las Detenciones: PNC



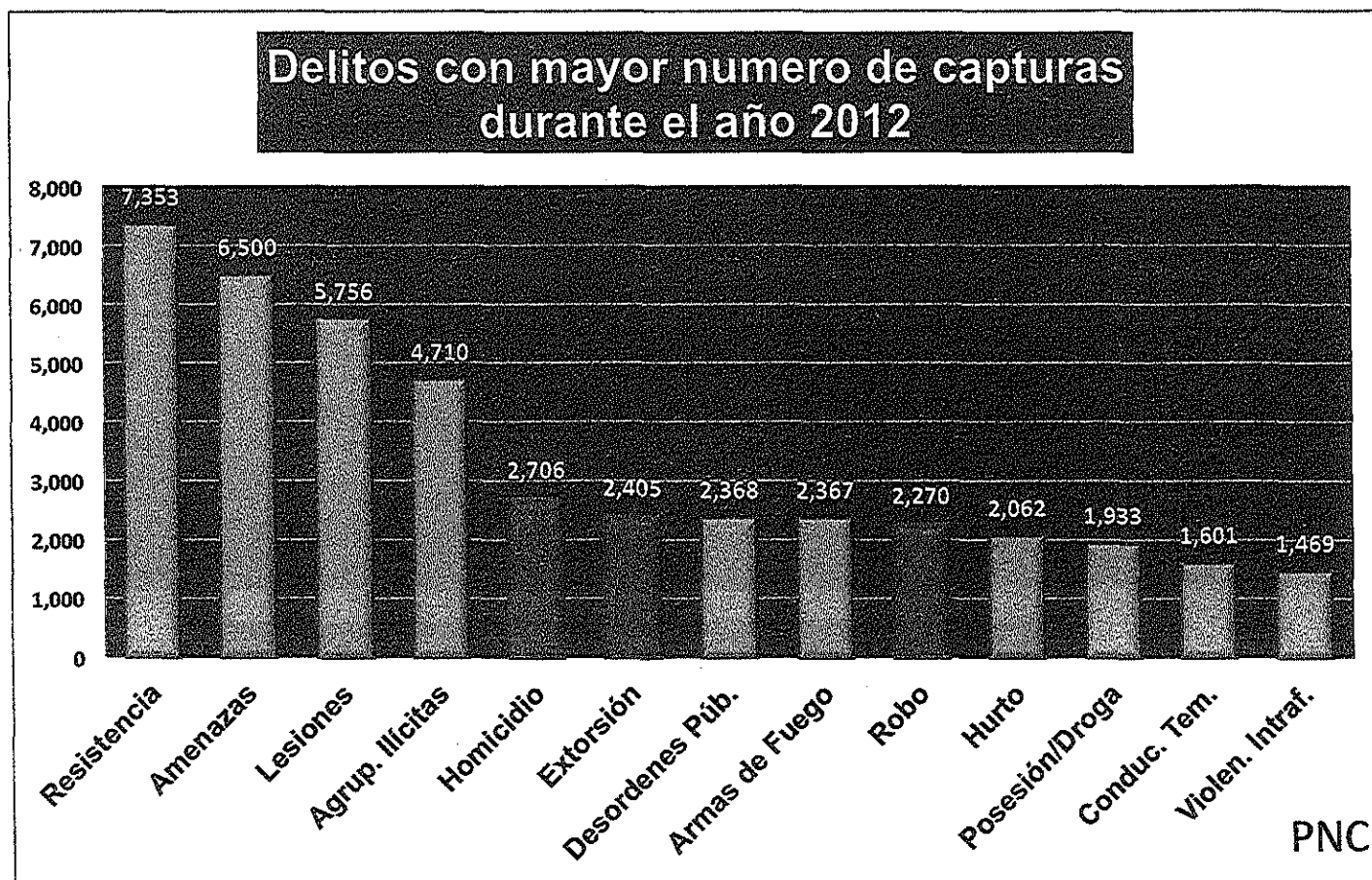
II. Problemática Actual

Se han utilizado los medios de comunicación para hacernos ver que la policía es efectiva porque hace capturas (incluso masivas), haciéndonos creer que la mayoría de esas capturas generan condenas.

Pareciera que la eficacia de los cuerpos de seguridad se midiera por el número de capturas que realizan y no por su aporte en reducir la impunidad.

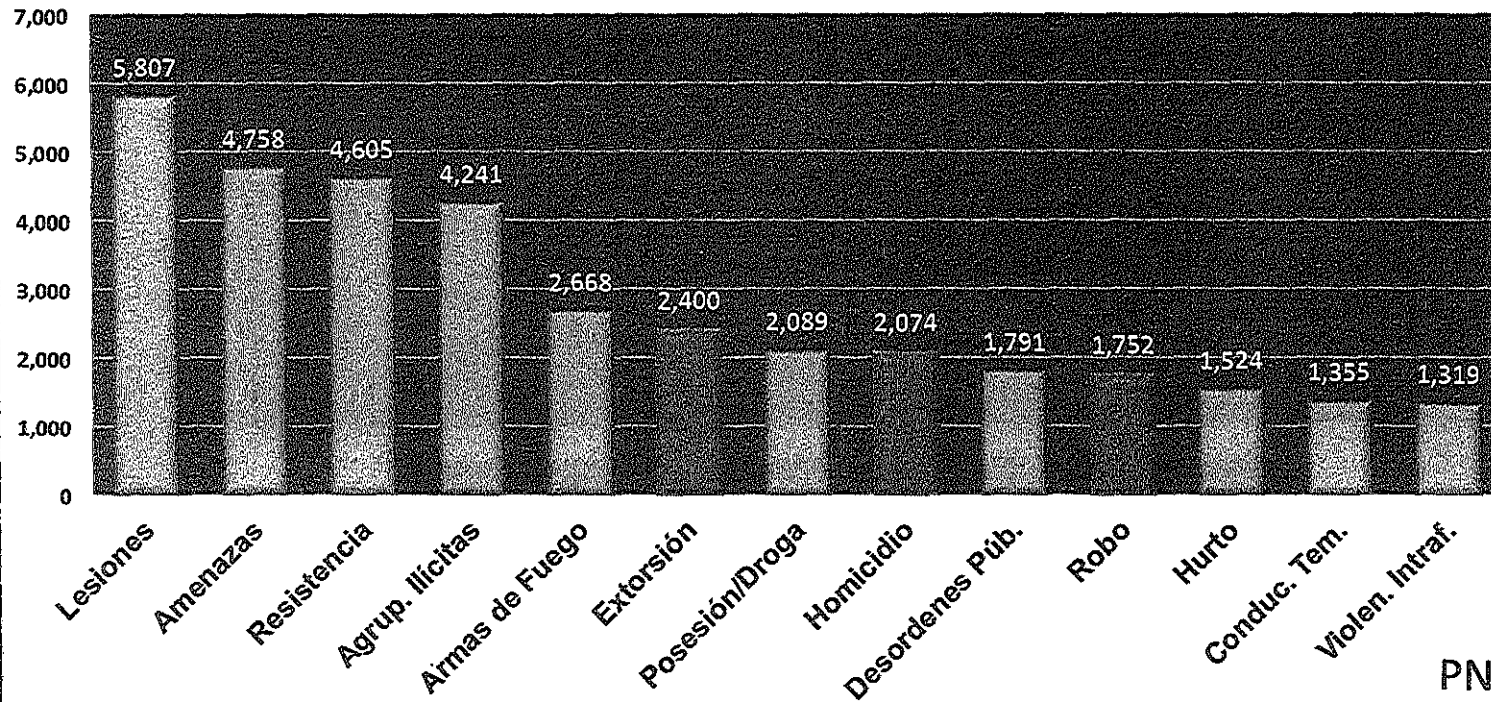


En que invertimos nuestro recurso de investigación



En que invertimos nuestro recurso de investigación

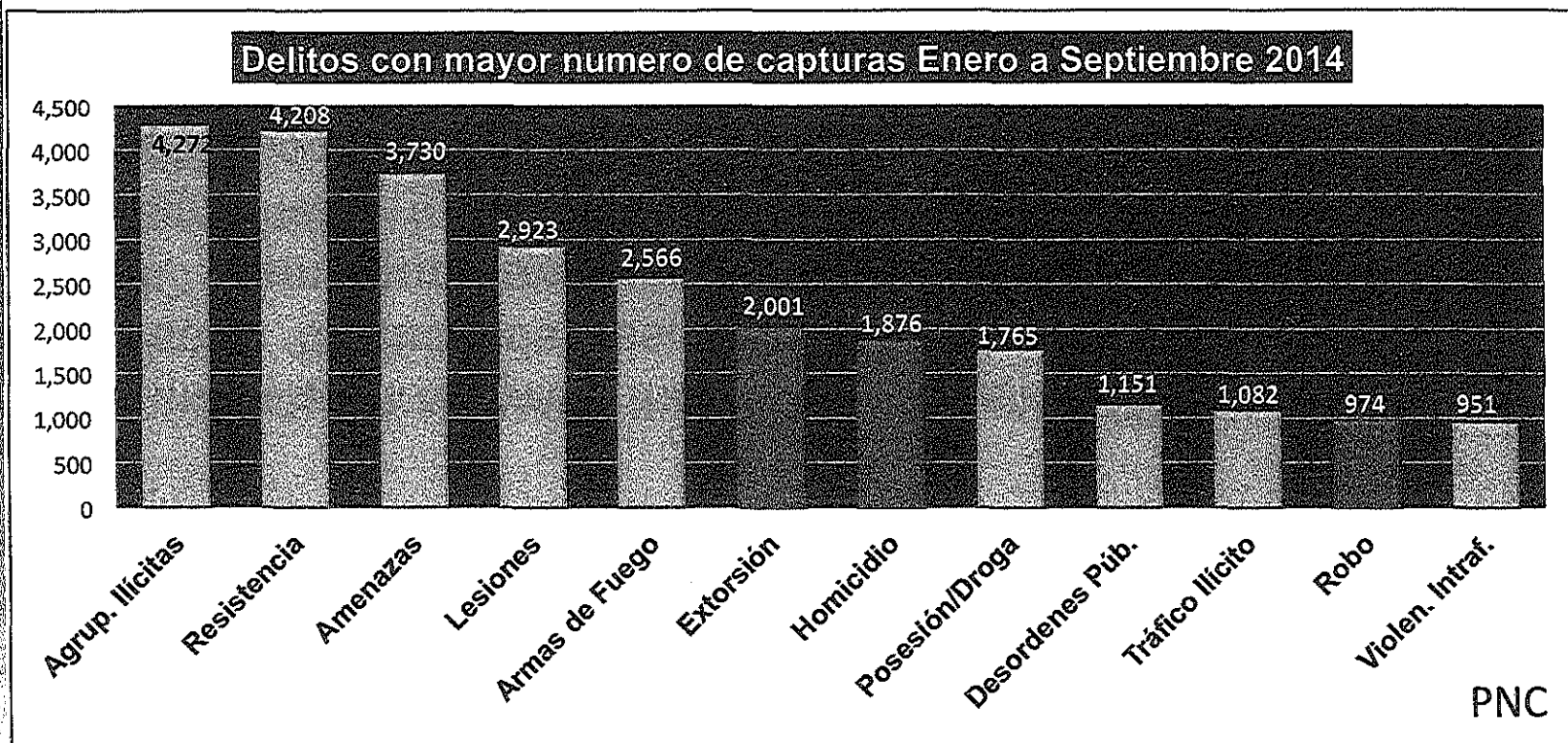
Delitos con mayor numero de capturas durante el año 2013



PNC



En que invertimos nuestro recurso de investigación



La mayoría de capturas que se realizan no tienen mayor trascendencia para resolver los problema que más afectan a la población: homicidios, extorsiones, robos a mano armada, violaciones, trata, secuestros, etc.



II. Problemática Actual

Las reformas penales de finales de los noventa y posteriores estuvieron enfocadas a la creación de nuevos delitos, al aumento de penas y de procedimientos.

La práctica de convertir toda infracción en delito propició la creación de unidades especializadas en la FGR y en la PNC, sin que existan unidades que investiguen integralmente a las personas o estructuras criminales en conflicto con la ley.



II. Problemática Actual

Esta especialización por delito nos ha llevado a sobresaturar las instituciones encargadas de investigar. La capacidad de respuesta de las unidades especializadas es baja, pues según la distribución de delitos, aprox. 90% de los investigadores están depurando una gran cantidad de casos que no aportan nada a la reversión de las altas tasas de impunidad en los delitos de mayor incidencia social.

Las reformas penales de los 90 y las sucesivas también convirtieron a los Jueces de Paz y a las alcaldías en simples espectadores, desaprovechando su capacidad instalada, sus recursos, sus bartolinas, su cercanía con la gente.



II. Problemática Actual

Los problemas de seguridad se han focalizado desde hace años en la falta de recursos, pero el aumento de presupuestos en la seguridad no ha significado una reducción de homicidios. Entre 2009 y 2010 tuvimos un promedio de 10 homicidios diarios. Ahora tenemos un prom. de 11 al día.

Solo la tregua durante los años 2012 y 2013 redujo los homicidios durante un tiempo, pero de manera insostenible y debilitando las credibilidad de las instituciones.

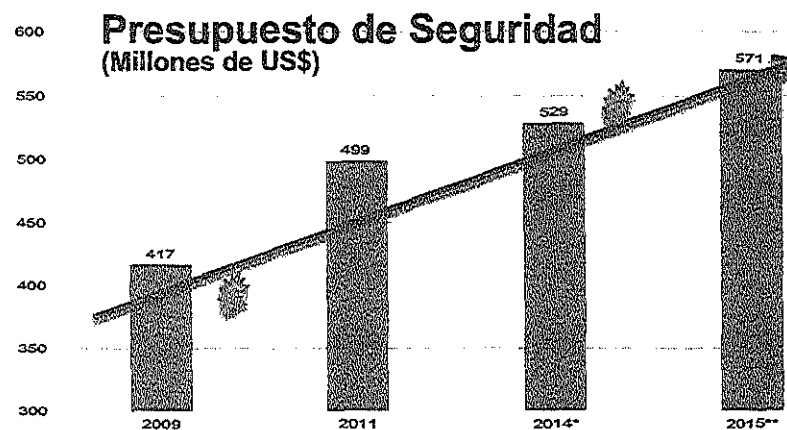
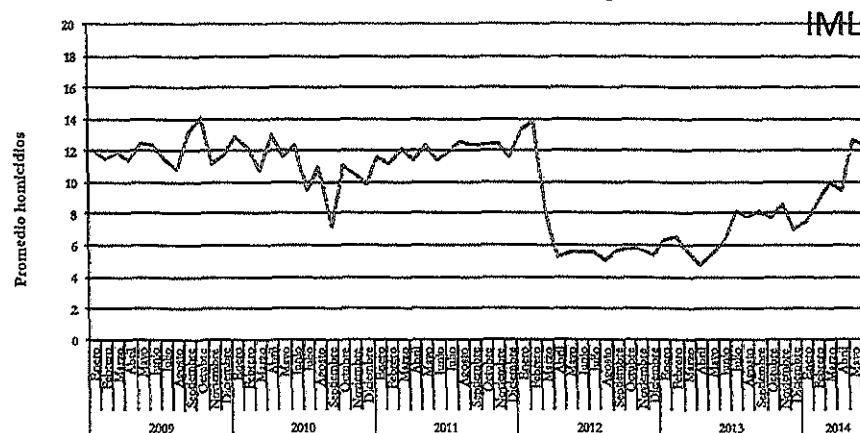


Gráfico 3. Promedio diario de homicidios a nivel nacional según mes, 2009-2014



III. Propuestas de Solución



III. Propuestas de Solución

1. Nuestra propuesta es desarrollar una política de seguridad orientada a revertir las altas tasas de impunidad que existen en nuestro país.
2. Y para eso lo más importante es desentrampar el embudo que genera ese gran volumen de capturas sin mayor incidencia, y que consume una gran cantidad de recursos económicos y humanos.



III. Propuestas de Solución

3. Ese cambio de política en capturas de menor incidencia debe tener la capacidad de trasladar costos al infractor.
4. La herramienta perfecta para lograr esos objetivos, es echar mano de la infracción penal conocida como “FALTA” (delito menor), ya que esta tiene definida una pena que no necesariamente es privativa de libertad, sino que tiene una sanción pecuniaria o económica.



III. Propuestas de Solución

5. Debe revisarse el Libro de Faltas para crear nuevas faltas (acorde a la realidad), incrementar el costo de deliquit y que el procesamiento por esta infracción permita consumir menos recurso del Estado, echando mano de Juzgados de Paz y Alcaldías.
6. Esto puede aportar dinero a las arcas del Estado. Si en promedio manejamos un ahorro de US \$1,000 por delito que se cambia a Falta y sabemos que existen más de 40,000 capturas al año por delitos menores, al utilizar un procedimiento más sencillo (11 funcionarios a cinco), el Estado podría ahorrarse \$40 millones. Esto sin tomar en cuenta la recaudación que se puede lograr mediante las sanciones por la infracción penal de la Falta (Delitos Menores).



III. Propuestas de Solución

7. Con estos recursos podemos dar a las Unidades de investigación criminal (integradas) el dinero que necesitan para modernizarse tecnológicamente y apostarle a revertir efectivamente las altas tasas de impunidad en delitos de mayor incidencia social.
8. Hay que realizar una reingeniería dentro del área de investigaciones del delito de la PNC y la FGR, enfocadas a enfrentar la impunidad mediante la creación de Unidades Integrales para combatir estructuras criminales, a nivel territorial y a nivel centralizado”,



III. Propuestas de Solución

9. También es necesario crear un sistema informático geo-referencial de estadísticas confiable, que permita monitorear semanalmente donde ocurren los hechos delictivos, de manera de diseñar estrategias oportunas para combatir el crimen (Comp Stat).

La simple tenencia de un programa estadístico no es suficiente. Para ser efectivos es necesario que la FGR y la PNC trabajen juntos en una mesa de análisis estratégico de los datos, de manera de actuar oportunamente en la persecución del delito, ya que las instituciones de seguridad del Estado deben moverse a la velocidad como se mueven las estructuras criminales.

10. Este sistema también nos dará información relevante sobre el desempeño de los elementos de seguridad, permitiendo depurar la PNC (u otras instituciones) o establecer incentivos adecuados. Por ejemplo, bonos en función del aporte a la sociedad (no por las capturas que realizan sino por la reducción de delitos en las áreas donde son asignados), a manera de contar con policías confiables.



III. Propuestas de Solución

- 11) Para tener mayor efectividad en reducir la impunidad, hay que concentrar acciones de represión y persecución del delito en lugares donde más se cometen delitos graves.

Controlar estos territorios y luego perseguirlos donde se mueven los delincuentes

(Ver encuestas de victimización)



Cuadro 4. Ranking de los 20 municipios con mayor número de homicidios, 2011-2013

Departamento	Municipio	Ranking					
		2011	2012	2013			
		Posición	Número de homicidios	Posición	Número de homicidios	Posición	Número de homicidios
San Salvador	San Salvador	1	276	1	156	1	213
Santa Ana	Santa Ana	2	275	2	125	6	72
San Miguel	San Miguel	3	195	3	113	5	81
San Salvador	Soyapango	4	173	4	78	4	93
San Salvador	Apopa	5	132	6	63	3	73
Sonsonate	Sonsonate	6	129	8	50	-	-
San Salvador	Ilopango	7	117	5	66	10	46
San Salvador	Ciudad Delgado	8	102	9	50	9	47
La Libertad	Colón	9	100	7	60	7	62
La Libertad	San Juan Opico	10	91	14	41	-	-
San Salvador	Mejicanos	11	89	10	50	8	92
San Salvador	Panchimalco	12	88	15	41	-	-
San Salvador	Tonacatepeque	13	81	16	36	-	-
Sonsonate	Acajutla	14	75	-	-	-	-
San Salvador	Cuscatancingo	15	65	-	-	-	-
San Salvador	San Martín	16	64	12	47	-	-
La Libertad	Quezaltepeque	17	63	11	34	15	36
San Vicente	San Vicente	18	63	17	39	-	-
Usulután	Usulután	19	58	13	46	11	35
Sonsonate	Izalco	20	56	11	47	12	35
Santa Ana	Chalchuapa	-	-	16	39	13	40

III. Propuestas de Solución

12) También deben revisarse los códigos penales para trasladar a las instituciones de seguridad del Estado la carga en la recolección de la prueba, es decir, por ejemplo, no sacrificar al ciudadano para que se enfrente a declarar frente a grupos criminales de alto riesgo;

III. Propuestas de Solución

13) La revisión de códigos penales y el Libro de Faltas para los delitos menores permitiría lograr un uso eficiente de los recursos del Estado para combatir la delincuencia, sin descuidar la generación de oportunidades de trabajo.



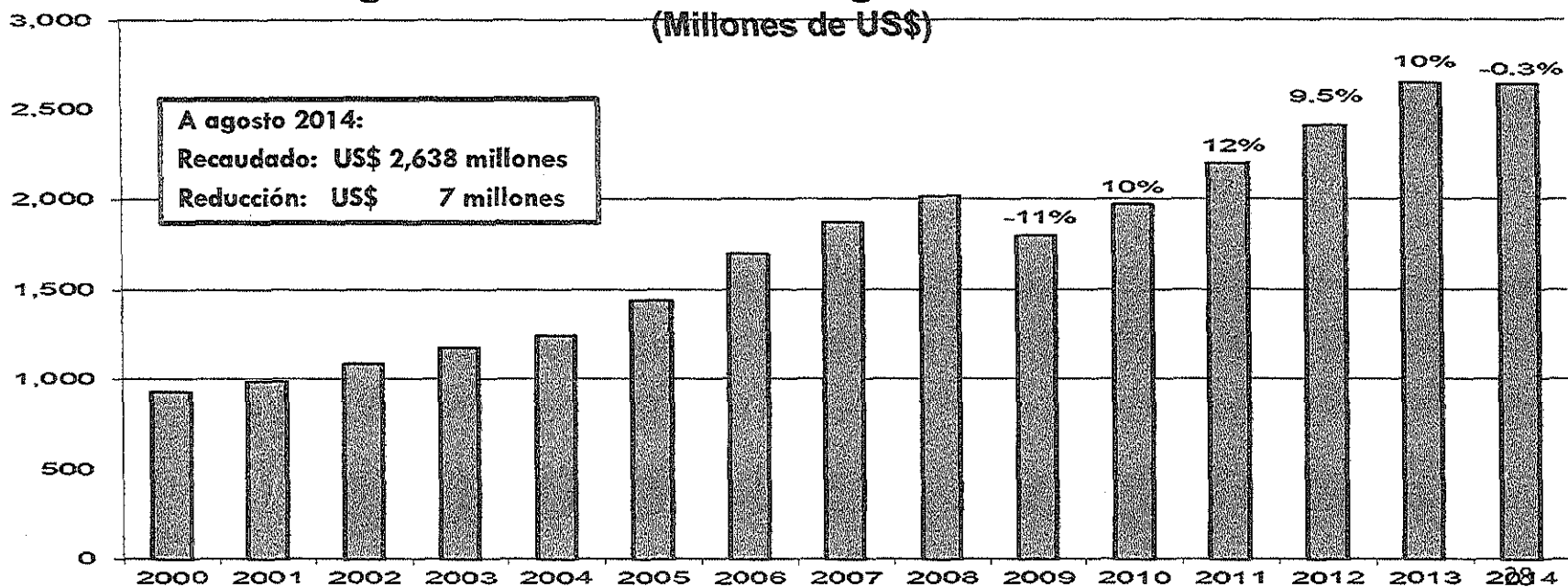
Art. 101. Literal 2) Cn.

El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos.

USO EFICIENTE DE RECURSOS

En el 2014, a pesar que se han venido aumentando los impuestos en los últimos años, la recaudación tributaria está disminuyendo.

Ingresos tributarios a agosto de cada año



III. Propuestas de Solución

14. Las propuestas acá recomendadas aumentarían la confianza en las instituciones del Estado sobre la utilización eficiente de los recursos de que disponen, a la vez que permitirían mejorar la credibilidad en todas las instituciones de seguridad debido a la reducción de los índices de impunidad, encaminando al Estado a que cumpla con su obligación constitucional de garantizar a la población una “pronta y cumplida Justicia”.
15. Finalmente, recomendamos traer expertos con éxito comprobado en las políticas de persecución del delito, como lo está haciendo actualmente Guatemala y Honduras, orientado a reducir la impunidad del crimen organizado.

V. OTRAS PROPUESTAS: REHABILITACION Y PREVENCION



Opinión sobre “la tregua”

Consideramos un error del pasado establecer políticas que permitan a las autoridades oficiales negociar con los cabecillas de organizaciones criminales para reducir los homicidios.

Esto tiende a promover corrupción, aumenta el poder de los cabecillas de las bandas criminales (beneficios) y hace visible la impunidad ante los ciudadanos, que pierden la fé en el sistema de seguridad pública.

Otros efectos:

- Los Desaparecidos han aumentado.
- Se han encontrado muchas tumbas clandestinas
- Extorsiones contra MIPYMES han aumentado (denuncias) ≠ (delitos)
- Aumento en el consumo de drogas en el país (narco-menudeo)



Rehabilitación y Reinserción

El Gobierno está obligado a recuperar el territorio dominado por las maras y devolvérselo a los ciudadanos honestos. Mantener la soberanía del Estado es un mandato constitucional. El Salvador no pertenece a las estructuras criminales.

Tampoco es necesario establecer un diálogo con las pandillas o estructuras criminales para diseñar soluciones de salida de su situación actual: los programas de rehabilitación y de reinserción pueden diseñarse con base a estudios o mejores prácticas que han funcionado; y ofrecerla a los delincuentes.



Rehabilitación y Reinserción

Manejo de las Cárceles:

La obligación del Gobierno es no permitir la impunidad en el cometimiento de delitos en las cárceles u ordenados desde las cárceles y convertirlas en verdaderos en centros de rehabilitación y reinserción.

1) No hay porque permitir el ingreso de celulares en las cárceles

Los centros penitenciarios están bajo el control del Estado.

2) Los cabecillas de las pandillas son los que dirigen las extorsiones (son la cabeza del crimen organizado). Ellos deben estar en las cárceles de máxima seguridad y se les debe retirar cualquier otro privilegio.



Rehabilitación y Reinserción

Se puede buscar participación del sector privado en administración y financiamiento de las cárceles a través de APP (reforma de Ley)

El GOES mantiene vigilancia, pero el sector privado puede invertir:

- ✓ Construcción de nuevas cárceles con tecnologías avanzadas
- ✓ Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura carcelaria
- ✓ Proporcionar servicios dignos para la reclusión a los presos
- ✓ Programa de trabajo para reclusos con condena (\$ familiares)
(Existen preferencias comerciales para este concepto)
- ✓ Actividades formativas, de capacitación y aprendizaje de nuevos oficios, principios morales, con certificaciones de habilidades.
- ✓ Sistemas seguros de vigilancia (corrupción de los custodios)
- ✓ El Gobierno debe ejercer una labor de supervisión en la APP



Todo lo anterior lo puede desarrollar el Gobierno, o puede apoyarse en APP

Propuestas de Prevención

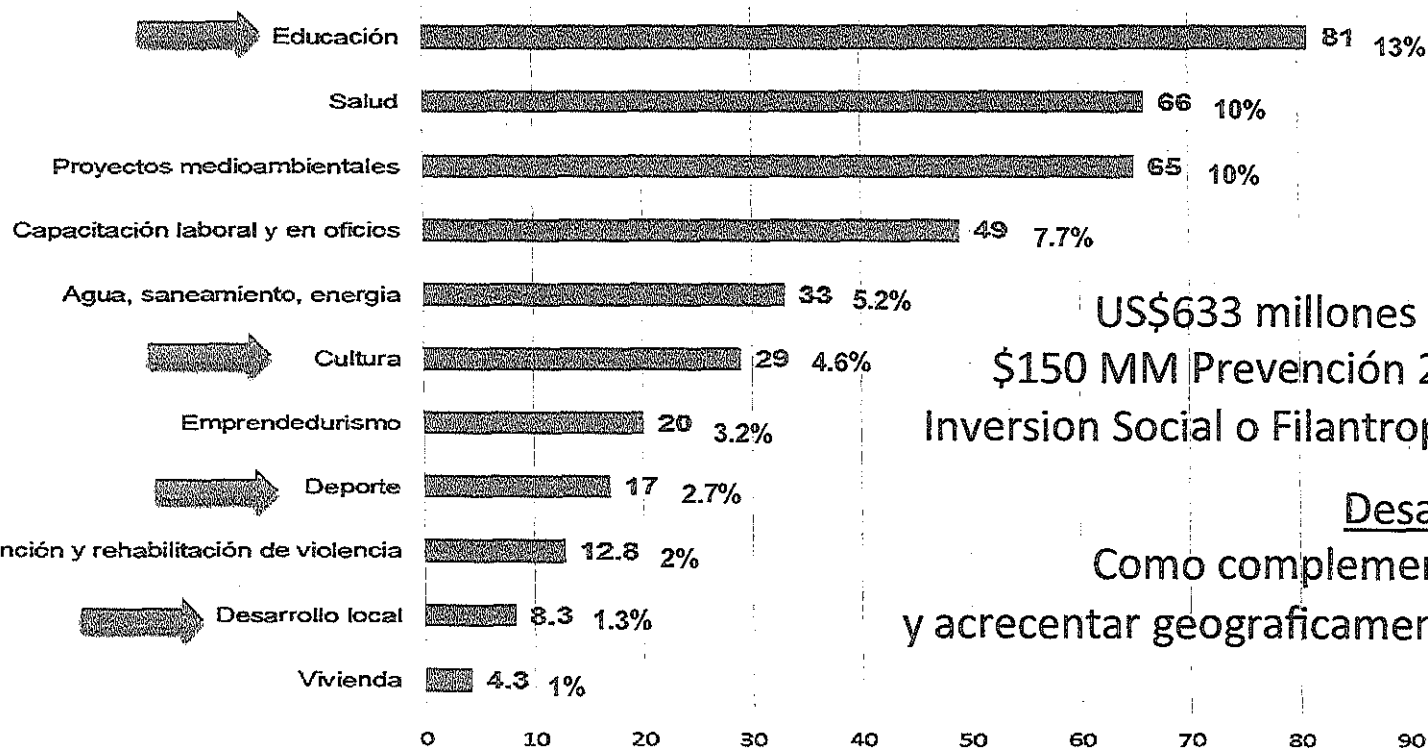
- a) Desde el sector privado, de acuerdo a una encuesta realizada por la Universidad Tecnológica las empresas invierten US\$633 millones en programas de RSE cada año, bajo un concepto de sostenibilidad (ANEP), que se dirige desde la alta dirección en compatibilidad con el giro o entorno del Negocio.

No puede haber rentabilidad a largo plazo en una empresa si no se asegura un entorno, una comunidad alrededor de la empresa y un país donde la convivencia ciudadana sea sostenible.



Propuestas de Prevención

El Salvador: Principales proyectos de inversión social empresarial en COMUNIDADES durante 2012 (Millones de US\$)



US\$633 millones RSE
 \$150 MM Prevención 24%
 Inversión Social o Filantropía?
Desafío:
 Como complementar
 y acrecentar geográficamente?

Fuente: Universidad Tecnológica y FUNDEMAS, Ver Enade 2013



Propuestas de Prevención

OTROS APORTES DE ANEP EN TEMAS DE SEGURIDAD

1. Programa de Bienes de Consumo por Armas
2. Patronato Anti Secuestro (existen otras iniciativas similares)
3. Programas de apoyo a la denuncia ciudadana (CCIES)
4. Crime Stoppers (denuncias ciudadana y prevención)
5. Programa anti extorsiones entre la FGR y gremiales MIPYMEs.
6. Programa Rutas Seguras (intelegencia, tecnología y RR)
7. Programas para evitar robos en los sectores agrícolas



Propuestas de Prevención

b) Desde el Gobierno, recomendamos invertir mejor los recursos para establecer una jornada única en el sistema educativo, desde las 7 a.m. hasta las 4 p.m., de manera que los jóvenes dediquen todo el día a actividades académicas, deportes, oficios técnicos, inglés, computación...

De esta forma, los jóvenes estarán menos expuestos a situaciones de riesgo, encauzarán sus energías a actividades sanas y estarán mejor preparados para conseguir su primer empleo.

Además, se recomienda que el Estado que no cobre por la actualización del DUI, ya que esto motiva a que la gente a no actualizar sus datos. El DUI no es in instrumento de recaudación fiscal. Es una base de datos útil para garantizar la seguridad de la población.



IV. CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

LA RECOMENDACIÓN AL GOBIERNO DESDE LAS GREMIALES DE ANEP ES INICIAR LO MAS PRONTO POSIBLE UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD, ORIENTADO A REDUCIR LA IMPUNIDAD.

EL QUE LAS HACE LAS PAGA

EN DELITOS MENORES, A TRAVÉS DEL LIBRO DE FALTAS APLICADO OPORTUNAMENTE CON EL APOYO DE LOS ALCALDES Y JUECES DE PAZ (FALTAS PECUNIARIAS O BARTOLINAS); Y

EN DELITOS GRAVES, A TRAVÉS DE FOCALIZAR LA CAPACIDAD DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO EN DESARTICULAR LAS ESTRUCTURAS CRIMINALES QUE MÁS AFECTAN A LA POBLACIÓN, FORTALECIENDO LAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS, MIDIENDO ADECUADAMENTE LA IMPUNIDAD, APLICANDO HERRAMIENTAS MODERNAS DE PERSECUCION DEL DELITO Y PREMIANDO A LOS ELEMENTOS QUE CONTRIBUYAN A COMBATIR LA DELINCUENCIA.

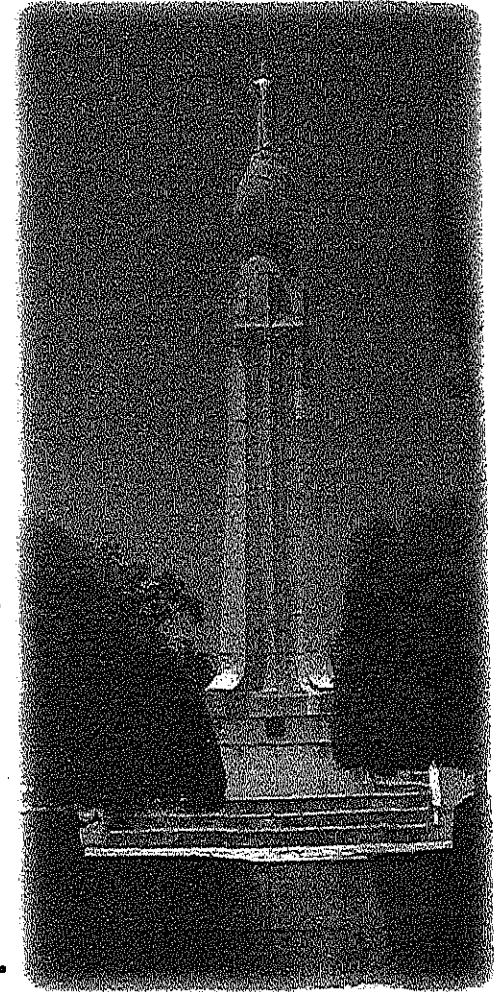


CONCLUSIONES

TODO LO ANTERIOR IMPLICA UN CAMBIO ESTRUCTURAL

SI BIEN ES CIERTO SE REQUIERE GRADUALIDAD, HAY QUE INICIAR LO MÁS PRONTO POSIBLE, MIENTRAS NO SE ABANDONAN LAS POLÍTICAS EFECTIVAS EN EL CORTO PLAZO

FINALMENTE, HAY QUE CONTAR CON LOS EXPERTOS MÁS RECONOCIDOS Y EFECTIVOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.



Muchas Gracias

