

El Salvador Sí tiene futuro

ENADE

ENCUENTRO NACIONAL
DE LA EMPRESA PRIVADA 2015



XV

ESTRATEGIA INTEGRAL DE **SEGURIDAD CIUDADANA**

El Salvador SÍ tiene futuro

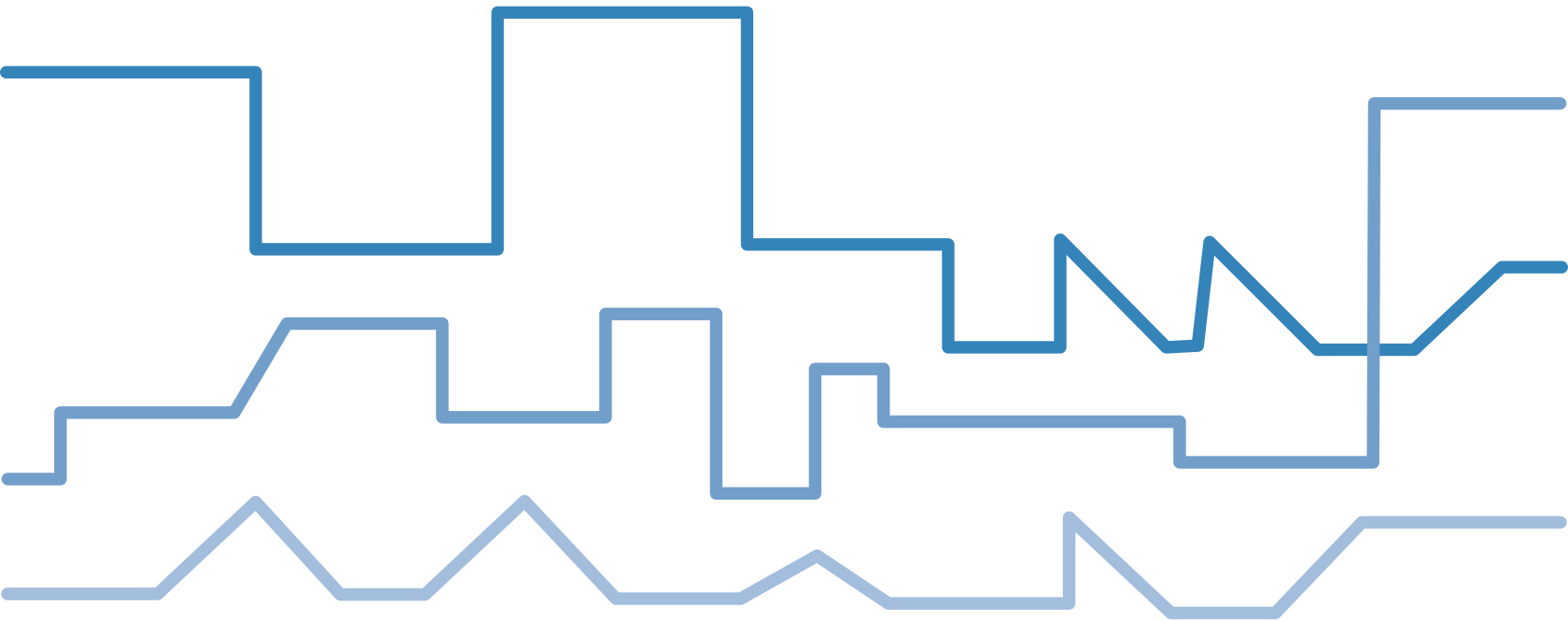
ENADE

ENCUENTRO NACIONAL
DE LA EMPRESA PRIVADA 2015



XV

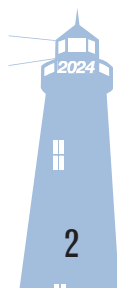
ESTRATEGIA INTEGRAL DE **SEGURIDAD CIUDADANA**



Asociación Nacional de la Empresa Privada

Contenido

Presentación	4
Primera parte: Visión 2024	7
Escenarios de riesgo 2025	7
Visión El Salvador 2024	8
Segunda parte: Estado Eficiente	12
A. El sistema capitalista	12
B. El rol del Estado	13
C. Estado Eficiente	15
D. Estado ineficiente	16
E. Seguimiento al Estado Eficiente	17
Tercera parte: Resultado de la Encuesta de Victimización	18
1. Resumen de hallazgos	19
2. Introducción	24
3. Perspectiva teórica y enfoque conceptual	25
4. La Encuesta Nacional de Victimización, ANEP 2014	26
5. Presentación y discusión de hallazgos	27



Cuarta parte:	
Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana	59
I. Prevención	60
II. Persecución al delito	74
III. Rehabilitación y reinserción: evitando la reincidencia	84
IV. Empleo	91
V. Financiamiento	116

Quinta parte:	
Evaluación del crimen en El Salvador preparado por: Giuliani Security and Safety	119
A. Resumen ejecutivo	120
B. Hallazgos clave y recomendaciones de fase uno	124

Sexta parte:	
Aporte estratégico del sector empresarial	127
A. Inversión Social Empresarial ISE	127
B. Aporte de las fundaciones y ONG de origen empresarial	129
C. Cooperación empresarial con entidades públicas	130
D. Fundación Paz Ciudadana	131



Presentación

El sector privado organizado en la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP presenta, con ocasión del Décimo Quinto Encuentro Nacional de la Empresa Privada ENADE 2015, el documento ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, como un aporte empresarial a una de las más graves problemáticas que enfrenta el país en el siglo XXI.

Los gráficos 1 y 2 son ilustrativos de la situación actual. Proyectando el cierre anual, basado con información a abril 2015, este año podría convertirse en el más violento de la historia nacional, con más de 4,600 homicidios, alcanzando una tasa de 75 muertos por cada 100 mil habitantes.

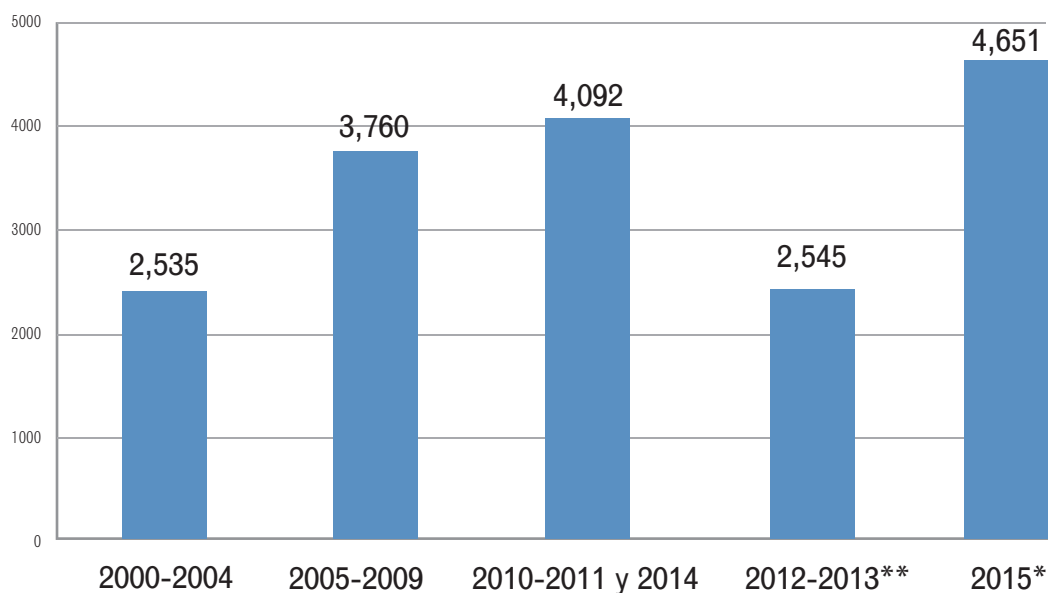
La situación actual es el resultado de la acumulación de inadecuadas y equivocadas decisiones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Desde ignorar al principio el problema de las “maras”,

pasando por los conocidos planes “mano dura” y “super mano dura”, hasta la “tregua entre pandillas”, los sucesivos gobiernos no han sabido enfrentar adecuadamente esta problemática. Además, todos los partidos políticos han caído en la tentación de utilizarla como una baza electoral. Los resultados en términos de homicidios son contundentes.

Cada vez que un plan ha fallado, la problemática se complica aún más. La escalada de violencia en 2015 pareciera consecuencia del fin de la tregua. Es como si los grupos delincuenciales presionaran para lograr un nuevo acuerdo con el gobierno de turno. Con el agravante de que se han convertido en objetivos policías y soldados, que son atacados principalmente cuando están de licencia.

En resumen, la institucionalidad con que cuenta El Salvador ha sido incapaz de cumplir con el objetivo de capturar, procesar, juzgar y condenar a

Gráfico 1: El Salvador: Número de homicidios por quinquenios



Fuente: Instituto de Medicina Legal

* Para 2015 se proyecta el cierre de año basado en los datos de homicidios disponibles al 7 de abril de 2015.

** El quinquenio 2010-2014 se divide en dos períodos, como consecuencia de la “tregua” que prevaleció entre 2012-2013.

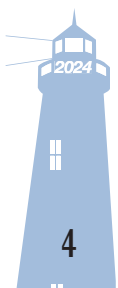
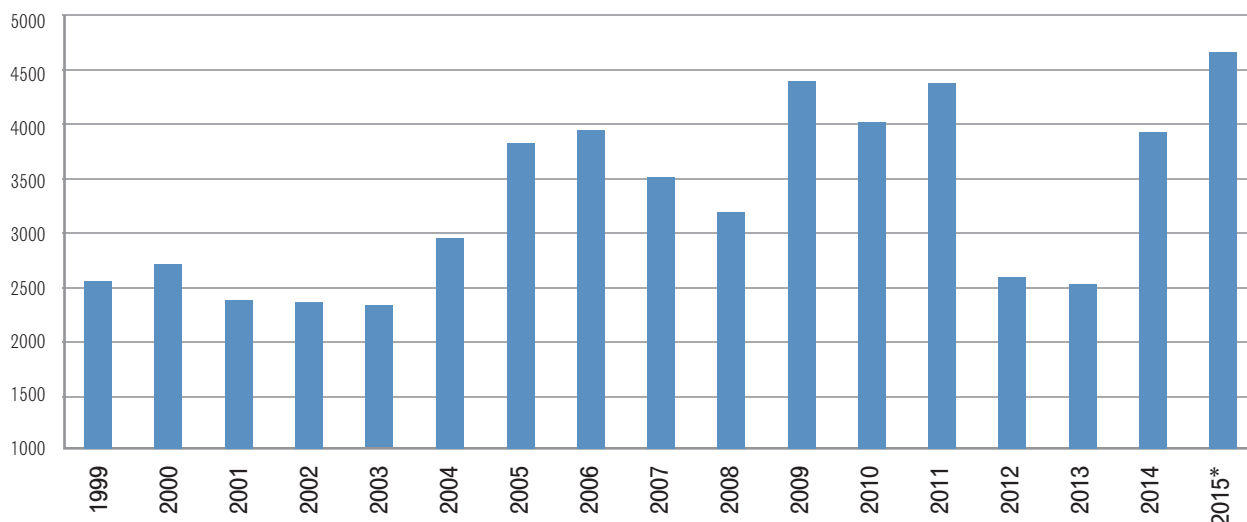


Gráfico 2: El Salvador: Número anual de homicidios



Fuente: Instituto de Medicina Legal

2015 se proyecta el cierre del año basado en los datos de homicidios disponibles al 7 de abril de 2015.

los delincuentes, y garantizar al mismo tiempo que estos cumplan con las penas impuestas. Esta es una afirmación gravísima, pero totalmente cierta.

En una sociedad, cada ciudadano, de manera natural, debe respetar dos principios fundamentales: no destruirse a sí mismo ni a sus posesiones, y no dañar a otros ni a las posesiones de ellos. En consecuencia, cada ciudadano, además de tener derecho a su libertad, lo tiene también para castigar a aquellos que le causen daño.

Para hacer cumplir este derecho, los ciudadanos delegan en un tercero, el Estado, y le confieren el poder de establecer y restablecer el orden. Y el Estado salvadoreño no ha garantizado la seguridad a sus ciudadanos.

Dada la gravedad de la problemática, y con un afán de contribuir para que el país tome un rumbo en la dirección correcta, los empresarios presentan en este documento de ENADE 2015 propuestas novedosas para que el Estado, con el apoyo del resto de la sociedad, pueda restablecer el orden y otorgar las garantías que está obligado a cumplir.

No es justo para las familias que diariamente son víctimas de la violencia y del acoso de los delincuentes, ni para aquellas que están perdiendo día a día a un ser querido, que el país continúe por el camino de la improvisación.

No podemos negar que la violencia delictual "es el lugar donde se vierten todas las carencias de nuestro desarrollo. La inseguridad ciudadana no es un problema de seguridad, es un problema de desarrollo". Por ello se trata combinar adecuadamente "cero tolerancia" a la delincuencia con "cero tolerancia" a la exclusión social.

Este documento contiene una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana con un enfoque que aborda los diferentes aspectos relacionados con la temática. Al presentar este documento, los empresarios estamos convencidos de que sí hay solución a la problemática de la violencia en el país. Estamos claros que la solución es compleja y larga. Más compleja y larga de lo que quisiéramos. Pero es el camino correcto y hay que empezar a recorrerlo.

La elaboración de la propuesta del sector empresarial en ENADE 2015 ha contado con la contribución de especialistas en la materia, así como los aportes de las gremiales empresariales socias de ANEP. La implementación de los diferentes componentes de la Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana requiere disciplina, constancia y consistencia en el tiempo.



La estrategia contiene cinco componentes:

Prevención

Persecución al delito

Rehabilitación y reinserción

Empleo

Financiamiento

Las propuestas en materia de educación son el principal componente de largo plazo de la prevención, mientras que las propuestas de convivencia ciudadana corresponden a la prevención en el corto y mediano plazo. Mientras, en la persecución al delito se proponen novedades como la creación de una Escuela de Criminología y Justicia Penal, el Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana, y el Sistema Geo Referenciado de Estadísticas Criminales, además del fortalecimiento de la FGR, PNC, IML, Órgano Judicial, Centros Penales, y el rol que le corresponde a la Fuerza Armada y a las municipalidades.

Con el objetivo de fortalecer las propuestas del componente de persecución al delito, se incorpora el documento "EVALUACIÓN DEL CRIMEN EN EL SALVADOR" preparado por GIULIANI SECURITY AND SAFETY, que incluye recomendaciones para mejorar el funcionamiento coordinado de PNC, IML, FGR, Tribunales de Justicia, Centros Penales e Inspectoría General de la PNC.

En las propuestas de rehabilitación y reinserción, se propone impulsar un nuevo sistema de centros penales, que cuenten con una infraestructura adecuada para facilitar la rehabilitación. Para ello, se seleccionará aquella población reclusa que voluntariamente esté en la disposición de participar en un proceso que incluye educación formal hasta la universidad, y con programas de capacitación que les habilite para trabajar dentro de los mismos centros penales, y con esquemas de comercialización de los bienes producidos a precios competitivos, lo cual puede ampliarse a prestación de servicios. De esta manera, los reclusos generarán ingresos suficientes hasta para ayudar a sus familias.

El cuarto componente de la estrategia está relacionado con el empleo. El Estado tiene la obligación de crear el ambiente propicio para atraer inversiones y generar empleo. La mejor política social es la generación de empleo, porque es el único camino sostenible y seguro para disminuir la pobreza.

Generar un puesto de trabajo en el sector formal requiere de altos montos de inversión, que varían según los sectoresⁱ. Pero la inversión viene antecedida de la confianza y certidumbre que genere un país. A más confianza y más certidumbre, más inversión. Este parte del documento contiene propuesta para mejorar el clima de inversión.

El apartado relacionado con el financiamiento se presenta la posición del sector privado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El documento de ENADE 2015 reafirma la visión de largo plazo de EL SALVADOR 2014, plantea una visión de ESTADO EFICIENTE, presenta los resultados de la encuesta de victimización a las familias, y destaca la contribución que durante años ha realizado el sector privado en materia de prevención y seguridad ciudadana.

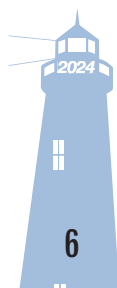
ANEP hoy hace una nueva contribución al país. Los empresarios tenemos la total disposición de discutir, ampliar y construir junto con el sector público y con organizaciones ciudadanas, una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana en la que el Estado restablezca el orden y otorgue a los ciudadanos las garantías que está obligado a cumplir.

Jorge Daboub

Presidente

Asociación Nacional de la Empresa Privada

San Salvador, 4 mayo de 2015



i. Por ejemplo, en la industria textil, los montos invertidos oscilan los \$US100 y US\$ 200 mil por cada empleo generado. En el sector hotelero, las inversiones oscilan desde US\$50 mil hasta US\$120 mil, por cada empleo generado.

Primera parte: Visión 2024

ESCENARIOS DE RIESGO 2025

Dado el diagnóstico de la situación actual del país, existen riesgos asociados al futuro nacional en el mediano y largo plazo. A nadie debe extrañarle que si en el futuro próximo continuamos haciendo lo que hemos realizado hasta la fecha, seguramente obtendremos resultados similares a los mostrados anteriormente, con la consiguiente profundización de la problemática actual.

Según el “Proyecto Nacional de Cambio Climático. Escenarios socioeconómicos para la evaluación de los impactos del cambio climático en El Salvador”, PNUD 1998, el escenario de tendencia o de riesgo para el 2024 si seguimos haciendo lo mismo, se resume de la siguiente manera:

Población

La población será aproximadamente de 9 millones de habitantes porque el país comenzará a deshabitarse a partir del 2015, resultado de la creciente migración.

Economía

La economía estará dominada por la informalidad, que con un 70% abarcará las principales plazas y calles de las ciudades. Mientras que las remesas representarán el 50% del PIB, y las exportaciones sólo cubrirán el 10% de las importaciones.

Territorio

El AMSS tendrá 5 millones de habitantes y se habrá extendido hasta Ciudad Arce, Armenia, el Puerto de La Libertad, Cojutepeque y Aguilares. Las carreteras de la Litoral y la Panamericana serán un cordón urbano. La contaminación y carencia del agua continuarán siendo un problema de primer orden.



Epidemias

Las epidemias como la diarrea, el cólera y el dengue seguirán un patrón rutinario en el año y se alternarán con intoxicaciones masivas. Las muertes por diarrea seguirán siendo normales y se atribuirán a la poca cultura de la gente.

Pandillas

Las pandillas juveniles serán mafias y carteles que dominarán el tráfico centroamericano de drogas y estarán en disputas por las redes de distribución en EEUU.

Reformas políticas

Se habrán impulsado tímidas reformas políticas para posponer indefinidamente la crisis. Los partidos seguirán un juego político de suma cero, heredando cada gobierno los mismos desafíos.

La población asociará la democracia con ineficiencia, conflicto y deterioro, y le dará lo mismo un gobierno autoritario a uno democrático. El sistema en su conjunto habrá perdido legitimidad. La democracia será vista como una quimera del siglo XX, un mero ejercicio formal para elegir un gobernante de turno.

VISIÓN EL SALVADOR 2024

En el año 2024, después de varios lustros de trabajo constante, estamos viviendo en un nuevo El Salvador, el cual ha sido construido con el esfuerzo de todos; un país que nos brinda las condiciones para que todos progresems y mejorems permanentemente nuestra calidad de vida.

El Salvador 2024 está fundamentado en cinco pilares:

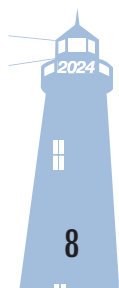
A. Un país con capacidad para reinventarse permanentemente

Nuestro modelo económico fue concebido a principios de siglo a partir de un acuerdo entre los distintos sectores políticos y sociales de la época. Esta visión compartida llevó a la sociedad salvadoreña a plantearse como principal desafío un modelo de desarrollo basado en la economía social de mercado.

Hoy somos un país en constante progreso, con capacidad de reinventarse y redescubrirse permanentemente, con una estructura productiva que se anticipa a los rápidos cambios en los mercados internacionales, fundamentada en un sólido sistema de innovación productiva, donde los productores encuentran un ambiente de respaldo tecnológico, de inteligencia comercial y de financiamiento de riesgo en todo el ciclo de negocios.

La versatilidad de nuestro sistema productivo está basada en una adecuada vinculación entre universidades, institutos técnicos y empresas, orientada hacia la investigación en ciencia y tecnología, y con una decidida participación gubernamental.

Todos los salvadoreños participan en los costos y beneficios del progreso, ya que el país cuenta con un adecuado sistema para la distribución del ingreso de manera equitativa. La seguridad social y los servicios básicos cubren a toda la población. El ingreso por habitante se ubica entre los primeros tres lugares de América Latina.



Nuestro sistema económico eficiente y competitivo, tiene a la base una relación armoniosa entre empleadores y empleados, lo que nos permite gozar de elevados estándares internacionales de productividad, lo cual se refleja en niveles dignos y merecidos de salarios.

El país ha profundizado y diversificado sus relaciones comerciales, compitiendo y conquistando mercados en todos los continentes, a partir de una base productiva amplia, novedosa y en constante crecimiento, cimentada en un proceso de acumulación permanente, por lo cual somos menos vulnerables respecto de las coyunturas económicas de los grandes bloques. La inversión extranjera directa ha sido el complemento esencial del ahorro nacional y ha favorecido la transferencia tecnológica y la ampliación constante de los mercados.

El Salvador, como líder del proceso de integración Centroamericana, ha convertido a la región en un espacio abierto y una unidad económica privilegiada en el concierto mundial.

Las finanzas públicas mantienen su sostenibilidad de mediano y largo plazo, cuyas bases conceptuales y financieras se gestaron sobre el acuerdo del modelo de economía social de mercado. El sistema tributario es equitativo y la cultura tributaria facilita atender las necesidades sociales, con un manejo racional y eficiente de la política fiscal y del gasto público. Todas las entidades públicas cumplen con un sistema de rendición de cuentas diligente y transparente.

El país tiene un Estado Eficiente y eficaz, con una burocracia que cumple con los más altos niveles internacionales en materia de capacidad profesional, tecnología, transparencia, salarios y cumplimiento de sus responsabilidades. Por fin, el Estado está concentrado en su rol subsidiario con los más débiles, en facilitar la actividad privada en condiciones de competencia, ejerciendo amplia capacidad normativa y supervisora, y en generar igualdad de oportunidades en cada parte del territorio nacional.

B. Un país en red en el territorio, equilibrado y descentralizado

El país goza de un territorio integralmente desarrollado, articulado por medio de redes que llegan hasta el último caserío y con un eficiente sistema de transporte terrestre. El Salvador es un país descentralizado y organizado según sus identidades regionales, donde no existen diferencias territoriales al tomar las decisiones para invertir, trabajar y vivir, conformado por:

1. Red de ciudades y pueblos.
2. Red de áreas naturales protegidas.
3. Red estratégica de carreteras no congestiva.
4. Red de transporte, logística, Internet y equipamiento.
5. Red del patrimonio histórico y cultural.
6. Red de circuitos turísticos.
7. Red de puertos, marinas y embarcaderos.
8. Red de áreas de producción bajo riego.
9. Red de disposición de desechos sólidos.
10. Red de gestión de riesgos para disminuir las vulnerabilidades del país.

El país cuenta con una red vial fluida y segura para el transporte particular y de carga, tanto interno como externo; con una red ferroviaria que lo conecta con todas las capitales de Mesoamérica; con dos puertos para recibir barcos de gran calado y facilidades de carga y descarga con tecnología de punta, incluyendo servicios de cabotaje; y con dos modernos aeropuertos estratégicamente ubicados, con estándares de seguridad internacional y con capacidad para recibir aeronaves de todo el mundo.

El Salvador ha sabido aprovechar estratégicamente la riqueza de su plataforma marítima -que es más de cuatro veces su plataforma continental- proyectándose hacia el mar con el comercio interoceánico y los servicios portuarios, con la producción marítima, el transporte y la recreación. Hemos desarrollado una auténtica cultura marítima, con puertos, clubes náuticos, flotas pesqueras, fondeaderos, astilleros y parques acuáticos.



Esta infraestructura moderna es la que sustenta el crecimiento sostenido, la eficiencia productiva y la inserción internacional, y ha hecho posible contar con un país físicamente articulado y económicamente más homogéneo, donde la investigación y la proyección social por parte de las universidades han potenciado las características de cada territorio.

El Salvador es conocido internacionalmente como un centro logístico de acopio y distribución de productos y servicios a escala mundial, es el centro financiero regional y un lugar atractivo para el turismo recreativo y de negocios.

Tenemos agua todo el año, porque los suelos inclinados sólo se utilizan para cultivos permanentes, áreas boscosas y/o protegidas, funcionando como un sistema natural de captación de agua.

Hemos logrado aprovechar nuestra posición geográfica en el centro de América, convirtiéndola en un eje de desarrollo. Somos el lugar óptimo para la ubicación de los proyectos regionales empresariales y la sede de diversas entidades centroamericanas públicas y privadas, jugando el rol de integrador regional.

Por estrategia nacional, uso eficiente de los recursos y el siempre omnipresente objetivo del desarrollo integral, el centro neurálgico está en la capital, pero esto en nada dificulta la fluidez y la racionalidad de las políticas públicas, tomando decisiones y actuando ahí donde los problemas existen y la gente demanda soluciones.

Al mismo tiempo, nuestro sistema urbano se ha convertido en una red de ciudades de alto desarrollo que brinda a sus habitantes todos los elementos inherentes al logro de una vida digna: orden, limpieza, seguridad, infraestructura social básica de calidad, lugares para el esparcimiento, la recreación y el desarrollo cultural.

C. Un país pluralista, democrático y con un sistema político consolidado

Somos un país con un sistema político pluralista y basado en los principios fundamentales de la democracia. La transformación de nuestro sistema político comenzó hace más de cuatro décadas. Los Acuerdos de Paz de 1992, que en su momento fueron considerados un hito a nivel internacional, sembraron la simiente para que empezara a florecer nuestra democracia.

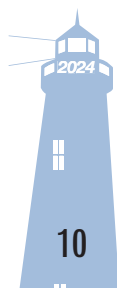
Hoy día contamos con un sistema político en renovación permanente, eficiente y arraigado orgánicamente en la ciudadanía, donde los partidos políticos son modelos democráticos de organización ciudadana.

El sistema político respondió al clamor de la ciudadanía y se pudieron tomar decisiones con sabiduría y prudencia. Actualmente, la población está identificada y vinculada con el diputado que representa su circunscripción. Los municipios son el ámbito predilecto para la cultura de la participación democrática y los concejos municipales gozan de la representación distrital.

Están delimitadas claramente las competencias verticales entre el gobierno central y los gobiernos municipales, y ambos trabajan en conjunto con visión de país y de acuerdo con las necesidades de la población. Asimismo, se ha procedido a la efectiva descentralización política en el territorio.

El sistema político separó las funciones jurisdiccionales respecto de las administrativas en entidades claves para la democracia, como la Corte de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, y el Órgano Judicial.

En El Salvador, la ciudadanía respeta a sus líderes sin renunciar a su control y al seguimiento de sus actuaciones en cuanto al manejo responsable de los recursos públicos, la transparencia, la rendición de cuentas y la observancia irrestricta de los límites que nuestra Carta Magna les impone a su autoridad. En esta tarea, los medios de comunicación son su aliado natural.



D. Un país con plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho

En nuestra sociedad, nadie está por encima de la ley y todos los ciudadanos tienen la garantía de un Estado de Derecho, con un ambiente propicio para la realización de todos sus proyectos y oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales.

Nuestro sistema se asienta en el respeto de los derechos fundamentales de la persona, el cumplimiento irrestricto de la ley, la búsqueda constante de la pronta y cumplida justicia, la promoción de todo aquello que favorece la cohesión social y fomenta la igualdad de oportunidades.

Así, nuestra democracia funciona con base en la separación de poderes, con sujeción únicamente a la armonía y cooperación recíproca que tiene que haber entre ellos para la consecución de los fines del Estado. El sistema del gobierno se auto-controla por medio de un sistema cruzado de vetos y ratificaciones.

La cultura de la transparencia y el acceso a la información pública está arraigada en los diferentes funcionarios y Órganos del Estado. El Órgano contralor es un orgullo nacional y un modelo internacional.

La sólida institucionalidad democrática con que cuenta el país le permite enfrentar a los grupos de poder que buscan controlar parte del Estado para generar rentas y privilegios a costa del desarrollo nacional.

Gran parte del éxito de nuestro sistema se debe al interés que pusimos en las pasadas dos décadas para fortalecer los mecanismos, las instituciones y las leyes en que descansa la seguridad ciudadana. El combate a la delincuencia común y al crimen organizado se han realizado cuidando los derechos de las víctimas, y sin violentar los derechos humanos, con acciones paralelas de prevención, rehabilitación y reinserción de los delincuentes.

Las pandillas han desaparecido y los adolescentes y jóvenes ocupan su tiempo en los bachilleratos, en los complejos deportivos de cada municipio o las excursiones y campamentos de fin de semana. La tasa de homicidios es inferior a 6 por cada 100 mil habitantes, por lo que El Salvador es considerado entre los países más seguros del mundo.

La fortaleza institucional generó un ambiente fértil y seguro para los inversionistas y para los ciudadanos, robusteciendo el aparato productivo nacional y vigorizando su capacidad de crear empleos dignos y de calidad, por lo que contamos con una economía moderna, competitiva y socialmente desarrollada.

E. Ciudadanos integrales

Después de dos décadas de trabajo incesante, el país cuenta con ciudadanos de clase y de calidad mundial. Los salvadoreños estamos orgullosos del país que hemos construido y el país está orgulloso de los ciudadanos que ha edificado. El Salvador 2024 cuenta con:

- Ciudadanos creativos e innovadores, que utilizan su tiempo de ocio para recrear su espíritu, para el arte y para sus aficiones, que fomentan su creatividad y su capacidad de descubrir lo nuevo en lo cotidiano.
- Ciudadanos productores competitivos, sobre una sólida educación científica y tecnológica, con educación media universalizada y con amplia cobertura de la educación superior.
- Contribuyentes honestos, respetuosos de la ley, formados desde la parvularia en el juego limpio, en el respeto a las reglas, en valores básicos como la honestidad y la responsabilidad, que cumplen la legislación y exigen su aplicación.
- Consumidores demandantes, formados en sus derechos, conocedores de los productos y servicios que consumen, con capacidad de organizarse para defender sus derechos.
- Ciudadanos electores, forjados en la práctica de derechos y deberes, tanto en el acto electoral como en el servicio civil, en la vigilancia de los funcionarios de gobiernos y en la participación en la vida cívica desde la escuela.

Estos ciudadanos son el origen y el fin del Estado; son la energía que mueve el aparato institucional, lo hacen eficiente y confiable. Estos son los salvadoreños del 2024.



Segunda parte: Estado Eficiente¹

A. El sistema capitalista

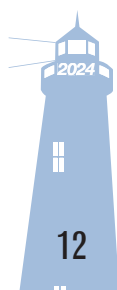
Está ampliamente demostrado que el desarrollo de los países avanzados no ocurrió porque el pasar de los años les hizo madurar, sino por el descubrimiento y aplicación intelectual de ciertas ideas sobre la libertad política y económica. En aquellos países donde estas ideas no se aceptan, simplemente no ocurre el desarrollo.

John Locke, a quien se le considera el fundador del liberalismo político, sistematizó y divulgó el pensamiento, las ideas acumuladas y las luchas libradas en Inglaterra. Para Locke, el hombre, de manera natural, debía respetar dos principios fundamentales: no destruirse a sí mismo ni a sus posesiones, y no dañar a otros ni a las posesiones de ellos. Según esto, el hombre, además de tener derecho a su libertad, lo tiene también para castigar a aquellos que le quieran causar daño.

Para hacer cumplir este derecho, los hombres delegan en un tercero, el Estado, y le confieren el poder de establecer y restablecer el orden. Son hombres libres y racionales que otorgan un poder limitado al gobierno para que garantice la vida en sociedad. El origen del poder viene de los mismos hombres, y ya no de la voluntad de un solo hombre, el rey. Para que el sistema funcione, Locke propone establecer la separación de los poderes, limitando la autoridad del rey y/o presidente. Un siglo más tarde, cuando los Estados Unidos de América se independizaron, retomaron las libertades políticas para redactar su Constitución.

Una vez consolidadas las instituciones políticas tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, con sus garantías y división de poderes, empezaron a prosperar sus economías con el surgimiento de la revolución industrial. No son las leyes escritas las que hicieron libres a los ingleses y estadounidenses, sino que ellos, siendo libres, hicieron libres a sus leyes. El hombre había vivido estancado por milenios. Con la instauración de un estado liberal en lo político y lo económico se inicia la etapa de prosperidad.

¹ Este apartado está basado en los primeros cuatro capítulos del documento ENADE 2008, Economía Libre y Desarrollo.



Sólo es libre el país que es rico y sólo es rico el país que trabaja libremente. Si a un pueblo se le deja en libertad, termina siendo rico. Si es rico es porque se le dejó en libertad. Hay entonces una conexión profunda entre libertad y riqueza, porque la libertad, en vez de distribuir la riqueza que hay, lleva a crear nueva riqueza; de ahí al desarrollo, no queda más que un paso. Por ello, la aplicación de las libertades y la revolución industrial fueron procesos que se alimentaron mutuamente.

Adam Smith² se asombró de la manera sorprendente en que las naciones estaban empezando a enriquecerse, y se dedicó a estudiar y analizar este fenómeno desde la visión moral y económica. Karl Marx³ reconoció los mismos hechos económicos que Smith, pero los interpretó como algo negativo y los reprobó. Según el pensamiento liberal, aunque acepta que existen individuos tanto egoístas como altruistas, declara que lo posible y lo deseable son los individuos liberales y solidarios, ya que sin ciertos valores no habrá desarrollo. Esta solidaridad no debe ser exigida por el Estado.

La obra de Smith defendió la idea de que la riqueza de una nación procedía del trabajo de sus pobladores y no de sus reservas de dinero, como afirmaban los mercantilistas, o de su producción agrícola, como sostenían los fisiócratas. De la misma manera, aseveró que la división del trabajo podía aumentar la productividad de éste y defendió la idea de que los precios eran el mecanismo regulador que aseguraba el equilibrio entre la oferta y la demanda. Con estas teorías, Smith sentó las bases del pensamiento económico capitalista.

Han pasado más de 200 años desde estos escritos. En este tiempo, el sistema capitalista ha debido enfrentar grandes retos, como el innegable avance de las ideas socialistas y comunistas a inicios del siglo XX, y la Gran Depresión ocurrida entre 1929 y 1933. El sistema ha mostrado su extraordinaria capacidad de reinventarse y auto-descubrirse para superar cada crisis, después de las cuales sale fortalecido y con nuevas energías.

Las elaboraciones de pensadores liberales como Adam Smith, así como David Ricardo y John Stuart Mill, han contribuido al desarrollo del sistema capitalista. Y como resultado de los sucesivos ajustes, otros pensadores han contribuido a su fortalecimiento, tales como Max Weber, Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, John Rawls, Robert Nozick y Milton Friedman. Incluso, la versión pragmática de John Maynor Keynes posibilitó superar las consecuencias de la Gran Depresión y marcar el desempeño de la economía de Estados Unidos por varias décadas.

En el sudeste asiático⁴, países que eran pobres a la mitad del siglo XX experimentaron crecimientos económicos sostenidos después de cobijarse al sistema capitalista, hasta alcanzar un desarrollo sin precedentes. Asimismo, la República Popular de China viene implementando desde hace más de 30 años reformas exitosas basadas en la economía de mercado, incentivando a la población a participar libremente en actividades emprendedoras.

Lo anterior, sólo ratifica la adaptación del sistema capitalista a las situaciones cambiantes del mundo. Hoy día, la mayor parte de las economías del mundo practican el capitalismo adaptado a las diversas realidades.

La historia ha demostrado que los países más desarrollados son aquellos en donde se han respetado la propiedad privada, la competencia, los derechos de propiedad, la libertad individual para emprender, y las reglas de juego han sido claras, estables, predecibles y de aplicación para todos. A más libertad política y libertad económica, mayor desarrollo.

B. El rol del Estado

Según Adam Smith⁵, las tres funciones básicas del Estado se pueden resumir de la siguiente manera: el primer deber es proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes. El segundo deber es proteger, en cuanto le sea posible, a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una administración exacta de la justicia.

2 Economista y filósofo escocés, máximo exponente de la economía clásica. 1723-1790

3 Economista y filósofo alemán, padre teórico del socialismo científico y del comunismo. 1818-1883

4 Entre ellos estaban inicialmente a Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán, y posteriormente a Indonesia, Tailandia, Filipinas y Malasia.

5 Adam Smith. La Riqueza de las Naciones, Libro V: De los ingresos del soberano o del Estado, 1776.



El tercer y último deber es el de construir y mantener instituciones y obras públicas que sean enormemente ventajosas para una gran sociedad.

Las demás obras o instituciones de esta clase son fundamentalmente las que facilitan el comercio de la sociedad y las que promueven la instrucción del pueblo. Para Smith, resulta claro que las obras que facilitan el comercio incluyen caminos, puentes, canales navegables y puertos, entre otras obras de infraestructura. Asimismo, propone que el gobierno invierta en educación, haciendo un enorme esfuerzo para difundir entre la población común, escuelas y actividades que lleven por lo menos a conocimientos de lectura, escritura y aritmética, estableciendo colegios en todas las parroquias. Para Smith, los seres humanos se vuelven responsables a través de la educación, premisa básica para construir el edificio de la libertad.

A partir de estas funciones básicas, el rol del Estado se ha modificado a lo largo de estos dos siglos, hasta alcanzar un consenso generalizado según el cual el orden político tiene como objetivo establecer una vinculación entre la libre iniciativa y el progreso social, a través de una economía de mercado basada en la competencia”.⁶

En diversas regiones del mundo han prosperado sistemas que combinan adecuadamente libertad política con libertad económica. Aunque todos estos modelos asumen la democracia, se diferencian entre sí por la cantidad de intervención que le permiten al Estado en los aspectos económicos, a efectos de que se convierta en agente facilitador del desarrollo.

En el caso de los países europeos, por ejemplo, se han implementado una variedad de modelos de participación del Estado, nórdico, continental, mediterráneo y anglosajón; que se han diferenciado por contar con distintos niveles y maneras de financiar el gasto social, y mitigar los riesgos del mercado de trabajo y de las compensaciones al trabajo.

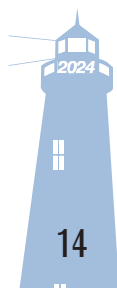
En todos ellos, al Estado se le ha asignado un importante rol subsidiario con los más pobres para impulsar una política social que ayude a los más vulnerables a tener igualdad de condiciones para integrarlos como ciudadanos a la vida nacional.

Al mismo tiempo, estos países han resaltado por la aplicación de principios liberales como competencia, derecho a la propiedad privada, cumplimiento de las reglas del juego y fuerte institucionalidad, lo cual, unido a ciudadanos educados y responsables y a una fuerte dotación de infraestructura de calidad, crea un ambiente fértil para la inversión y la generación de empleo que permite mantener un alto nivel de desarrollo.

En suma, sin ser exhaustivos, se puede resumir el rol del Estado en una economía moderna de la siguiente manera:

- Seguridad externa.
- Seguridad interna y justicia.
- Educación y salud de alto nivel.
- Infraestructura básica: agua potable y saneamiento, electrificación, caminos pavimentados, desechos sólidos, entre otros.
- Infraestructura estratégica de calidad: carreteras, puentes y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, energía eléctrica y telecomunicaciones, entre otros.
- Institucionalidad fuerte.
- Estabilidad de la moneda y control de la inflación.
- Garantizar la propiedad privada, libertad contractual y de asociación.
- Reglas del juego claras, estables, predecibles y de aplicación para todos.
- Sistema de precios cercano a la competencia perfecta, para cumplir la función de información.
- Transparencia económica para fomentar la competencia, y acceso libre a los mercados, lo que presupone ausencia y/o control de oligopolios, monopolios o carteles.
- Plena responsabilidad de políticas fiscales.
- Transparencia, rendición de cuentas y presupuesto por resultados.
- Facilitar el comercio internacional de bienes y servicios.
- Propiciar e incentivar la inversión y la generación de empleo en el sector privado.

⁶ Lampert, Heinz “El Orden Económico y Social de la República Federal de Alemania”, Unión Editorial, Madrid 1990



C. Estado Eficiente

Como se mencionó anteriormente, la historia ha demostrado que los países que logran el desarrollo son aquellos en donde se han aplicado los principios de libertad política y libertad económica: democracia, propiedad privada, competencia, derechos de propiedad, libertad individual para emprender, y donde las reglas de juego han sido claras, estables, predecibles y de aplicación para todos.

En consecuencia, el Estado se ha organizado de tal manera que es factible cumplir estos principios. A estos efectos, al Estado se le presentan las siguientes tres situaciones:

- **Fallas de mercado.** Los mercados no son perfectos debido a que existen fallas relacionadas con externalidades negativas, mercados incompletos y asimetrías de información, que dificultan que los agentes tomen decisiones eficientemente correctas. Las fallas de mercado se corrigen básicamente con el establecimiento de incentivos adecuados y transparentes que contribuyan a aumentar la competencia, con lo cual se logra la mayor provisión de los bienes y servicios correspondientes. Las fallas de mercado no se corrigen estableciendo más controles que deterioran la competencia y generan escasez.
- **Fallas institucionales.** Están relacionadas con la actitud pasiva y la falta de coordinación de las instituciones públicas, marcos regulatorios incompletos, desactualizados y con responsabilidad diluida, y falta de un sistema de información que compense las asimetrías de mercado. Las fallas institucionales se resuelven con disciplina y consistencia en el tiempo, sin buscar caminos cortos para lograr resultados inmediatos.
- **Retrasos del sistema.** Están relacionados con la provisión oportuna y de calidad de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura y seguridad ciudadana, el limitado desarrollo tecnológico, la promoción de la competencia y la defensa de la soberanía del consumidor, entre otros aspectos. De la misma manera, los retrasos sistémicos requieren disciplina y consistencia en el tiempo.

En ese sentido, aplicando los principios de la libertad política y económica, un Estado Eficiente corrige las fallas mencionadas con el objetivo de facilitar que los ciudadanos tengan libertad e igualdad de condiciones para competir y para desarrollar todas sus habilidades en beneficio personal y de su familia.

De esta manera, los habitantes, especialmente los más pobres, podrán ejercer plenamente la libertad económica. Esto es fundamental porque justamente los más pobres, aprovechando la acción del Estado para darle educación, salud y servicios básicos, pueden integrarse al sistema económico con mejores posibilidades de éxito.

Para el sector privado, además de las funciones clásicas de proveer seguridad interna y externa, y de garantizar la aplicación de la justicia, a un Estado Eficiente le corresponde implementar políticas públicas para contribuir a la estabilidad económica, promover la competencia y la asignación eficiente de los recursos, favorecer la transparencia y los sistemas de información, y cumplir un importante rol subsidiario con los más pobres.

En esencia, el Estado Eficiente debe cumplir roles que garanticen el funcionamiento óptimo del mercado, corrigiendo sus fallas, pero sin interferir en las decisiones que libremente deben tomar los actores económicos, quienes deben asumir sus propios riesgos y responsabilidades.

Durante años, la discusión sobre la eficiencia pública se ha centrado en el tamaño del Estado: se supone que entre más pequeño es el Estado es más eficiente; y mientras más grande es más ineficiente. A este enfoque le falta una pregunta previa: Estado, ¿para qué?.

Por ejemplo, desde finales del siglo pasado en América Latina, la provisión de servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones, que eran prestadas por empresas públicas, pasó a manos privadas. En consecuencia, el tamaño del Estado disminuyó. Pero además, se eliminó la posibilidad de que cada nuevo gobierno, como consecuencia del clientelismo político, contratara más empleados en estas empresas públicas.

Sin embargo, apareció un nuevo rol para el Estado: supervisar la prestación de un servicio público por parte de privados. La creación de entidades supervisoras en electricidad y telecomunicaciones requerían menos personal, pero con más especialización no sólo en los aspectos técnicos, sino



en aspectos regulatorios y legales. Con este nuevo rol, el Estado era más pequeño, pero más profesionalizado y por ende, más fuerte.

Similar comportamiento tuvieron sectores como puertos y aeropuertos, así como la construcción de carreteras a través de concesiones. Menos empleados públicos, pero mejor preparados y especializados para sus nuevas responsabilidades. Habrá otras áreas como educación y salud, donde al mismo tiempo que se requiere más personal, también se requieren profesionales mejor preparados.

En obras de infraestructura básica, como agua potable y saneamiento, electrificación, caminos pavimentados y manejo integral de los desechos sólidos, son obras en las cuales pequeñas y medianas empresas locales pueden proveer los servicios de construcción, operación y mantenimiento, mientras el gobierno central junto con las municipalidades define estándares de construcción, contratan a las empresas supervisoras y constructoras de las obras, y organizan a la comunidad para garantizar la continuidad del servicio.

Lo más importante no es la discusión del tamaño del Estado. Para lograr la eficiencia, el Estado debe ser del tamaño que le corresponde para cumplir de la mejor manera y al menor costo posible las funciones que le son encomendadas.

Lo que realmente se busca es ciudadanos libres, capaces de diseñar y construir su futuro, mientras el Estado garantiza y propicia esa libertad, y brinda los servicios que la población demanda, siendo transparente y honesto, y haciendo una buena administración de los recursos públicos, con entidades, reglas, funcionarios y empleados con capacidad de coordinar sus esfuerzos con actores de la sociedad civil, y con esquemas amplios de rendición de cuentas y retroalimentación de parte de la sociedad misma.

Si bien el Estado Eficiente desarrolla su actividad en un conjunto definido y delimitado de ámbitos, las mismas las realiza con absoluta eficiencia y transparencia, con el objetivo de facilitar que la sociedad alcance el desarrollo sostenible.

D. Estado ineficiente

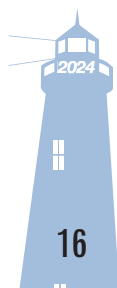
Antes de finalizar este apartado, es relevante hacerse una pregunta: ¿por qué no todos los países dentro del sistema capitalista han logrado el desarrollo? Porque los Estados en los países sub-desarrollados han sido organizados contrario a los principios de libertad política y libertad económica, partiendo de la premisa errónea de que “un Estado más grande resuelve mejor los problemas de sus ciudadanos”. En consecuencia, se han implementado acciones de política pública altamente intervencionista que se convierten incluso en confiscatorias de bienes privados, y atentatorias de las libertades individuales.

Una parte de los ciudadanos latinoamericanos piensan que al gobierno le corresponde resolverles sus problemas económicos y sociales, y se creen con el derecho de recibir “gratis” de parte del gobierno, bienes y servicios para subsistir y hasta para enriquecerse. Según diversos autores, esta concepción, contraria a los principios liberales, se originó por la manera en que fuimos conquistados y colonizados.

Han pasado muchos siglos, la independencia y sucesivos gobiernos, pero esta parte de la población latinoamericana sigue viendo en el acceso al gobierno una forma de enriquecerse a sí mismos y a los miembros de su entorno. De igual manera, diferentes grupos, en especial los menos favorecidos, continúan presentando demandas para que el gobierno les ayude en su situación de pobreza.

En muchos casos, estas ideas las han fortalecido líderes latinoamericanos populistas, que prometen a la población solucionarles sus problemas económicos y sociales “quitando a los ricos para darle a los pobres”. Y al restringir la libertad económica, provocan que los emprendedores no puedan generar nueva riqueza. Estos líderes populistas se alimentan de la ignorancia de la población, e implementan acciones de políticas públicas que únicamente prolongan la situación de pobreza de la población.

Ejemplos de esta manera de concebir al gobierno han ocurrido en toda América Latina: toma ilegal de tierras, condonación de deudas, subsidios generalizados, robo, abuso y mal uso de bienes públicos, defraudación fiscal, sobornos, aprovechamiento del aparato público para favorecerse a sí mismo, a parientes y amigos, uso de empleados públicos para beneficios privados y personales, desvío



de fondos, licitaciones públicas fraudulentas y una amplia diversidad de prácticas de corrupción, entre otras. Son historias repetidas una y otra vez.

Además, el nombramiento de funcionarios públicos por lealtades, compromisos o presiones, y la contratación de empleados públicos por ser activistas del partido político ganador de la elección, por clientelismo político, por compadrazgo o por recomendado de alguien “influyente”, sin utilizar criterios de idoneidad, capacidad y meritocracia.

En todas estas conductas está presente la ausencia de competencia, característica propio del anti-liberal. Lo propio del liberal es la competencia. En consecuencia, se han construido Estados ineficientes que provocan el círculo vicioso de la pobreza.

E. Seguimiento al Estado Eficiente

El sector privado salvadoreño organizado en ANEP se plantea realizar durante los siguientes años un seguimiento a la vigencia del “Estado Eficiente” en el país, como resultado de la aplicación de los diferentes planes, programas, proyectos y acciones de política pública en áreas claves para el desarrollo nacional.

En ENADE 2015, se inicia el seguimiento del Estado Eficiente con **SEGURIDAD CIUDADANA**, esencial para la convivencia diaria de los salvadoreños y clave para mejorar el clima de negocios que favorezca la inversión y el empleo. El Estado salvadoreño necesita de manera urgente mejorar su accionar a fin de, detener, revertir y cambiar la inseguridad ciudadana, la cual afecta a familias y a empresas, especialmente a pequeñas y medianas, así como a las agrícolas.

Para contribuir a brindar soluciones, el sector privado ha realizado encuestas de victimización de familias y empresas, además se ha contratado a la empresa Giuliani Security and Safety para que proponga recomendaciones y soluciones, y se ha elaborado una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana conformada por las áreas de prevención, combate y persecución al delito, rehabilitación y reinserción, financiamiento y generación de empleo.

En ediciones posteriores de ENADE, se espera abordar otras áreas claves de las políticas públicas, como lo son educación, salud, generación de empleo, sostenibilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas, entre otras. La idea no es solo calificar, sino también aportar propuestas para mejorar los resultados encontrados.

No basta tener las mejores intenciones y las más brillantes ideas. Lo relevante es que el gobierno las lleve a la práctica, a través de buenas políticas públicas, que sean coherentes y consistentes entre sí, y que se apliquen de manera integral. De otra manera, los resultados serán limitados y el Estado habrá cumplido de manera mediocre su rol.

Es fundamental la voluntad política para generar cambios y sumar esfuerzos de manera conjunta con todos los actores de la sociedad salvadoreña, en el camino hacia la construcción del país que todos queremos: próspero en lo económico, cohesionado en lo social y democrático en lo político.

Para lograr un desarrollo integral en democracia dentro del sistema capitalista, la actividad privada generadora de empleo y riqueza requiere de manera fundamental contar con un Estado que garantice la libertad, promueva la competencia, mantenga la estabilidad económica y cumpla su rol subsidiario con los más pobres, con lo cual se logrará la cohesión social.



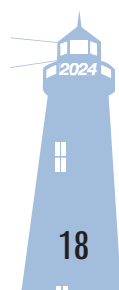
Tercera parte:

Resultado de la Encuesta de Victimización

Signos de Desorden, Percepciones de Inseguridad, Confianza en el Sistema de Administración de Justicia y Victimización por Delitos en El Salvador, 2014

Informe de una Encuesta Nacional

1. Resumen de hallazgos
2. Introducción
3. Perspectiva teórica y enfoque conceptual
4. La encuesta nacional de victimización, ANEP 2014
5. Presentación y discusión de hallazgos
 - 4.1 Experiencias de victimización
 - 4.1.1 Incidentes contra la persona
 - 4.1.2 Incidentes contra la vivienda
 - 4.1.3 Victimización recurrente
 - 4.2 Signos de desorden, victimización, percepciones de inseguridad y eficacia colectiva
 - 4.2.1 Desorden físico y social y victimización
 - 4.2.2 Desorden físico y social y percepciones de inseguridad
 - 4.2.3 Desorden físico y social y riesgo percibido de victimización
 - 4.2.4 Inseguridad, percepciones del riesgo de victimización y eficacia colectiva
 - 4.3 Confianza en el sistema de justicia y disposición a denunciar delitos
 - 4.3.1 Confianza en la policía
 - 4.3.2 Denuncia de delitos
 - 4.4 Características principales de las víctimas de delitos durante 2014
 - 4.4.1 Victimización de viviendas
 - 4.4.2 Victimización de personas
 - 4.5 Características principales de los incidentes de victimización ocurridos durante 2014
 - 4.5.1 Viviendas
 - 4.5.2 Personas
 - 4.6 Posesión de y actitudes hacia poseer armas de fuego
 - 4.7 Actitudes hacia la tregua entre pandillas



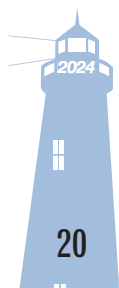
1. Resumen de hallazgos

- Un 35.0% de personas y 18.4% de viviendas urbanas de El Salvador registraron al menos un incidente de victimización durante el año 2014. Estas tasas no mostraron diferencias estadísticamente significativas con las estimadas de los datos de la encuesta del año 2007 (ANEP, 2008), 38.7% para personas y 20.1% para viviendas. Los resultados de la encuesta del año 2012 indican que hubo una reducción significativa en las tasas de victimización de personas y viviendas en relación a las obtenidas para el año 2007. En 2014, se observó un aumento en la victimización de personas y de viviendas a niveles similares a los registrados siete años antes.
- En El Salvador y durante los siete años transcurridos entre 2007 y 2014, la victimización por violencia ha aumentado en más de 50%. Dicho aumento se da en tasas de victimización por uso de un arma contra las personas, agresión física o sexual, y amenazas o extorsiones. Entre 2007 y 2012, se registraron aumentos en la victimización por uso de un arma contra las personas, pero la victimización por agresiones y amenazas (extorsiones) se mantuvo estable.
- El resultado anterior pone en tela de juicio los efectos positivos que se han atribuido a la tregua entre pandillas. Si bien es cierto que en 2012 la tasa de homicidios experimentó una disminución sensible, los resultados presentados en este informe sugieren que otras formas de violencia se mantuvieron en los mismos niveles que antes de la tregua.
- En 2014, los datos de la encuesta permitieron estimar el número de personas desaparecidas en 1944, una cifra que es ligeramente superior al número de personas reportadas como desaparecidas a la Policía Nacional Civil (PNC) y que según la institución aún continuaban desaparecidas al finalizar el año (1,843). La encuesta de 2012 estimó en 4,330 el número de personas desaparecidas, una cifra que es superior a los 1,682 casos registrados por la PNC para el mismo año. Estos resultados hacen pensar que la disminución de los homicidios para el año 2012 se dio a costa de un aumento en el número de personas desaparecidas y de la estabilización del número de amenazas (extorsiones).
- Las tasas de victimización por robo o hurto de propiedad personal aumentaron en 2014 con respecto a 2012 cuando habían experimentado una caída sensible relativa a las tasas estimadas en 2007. Una posible explicación para la disminución en la tasa de victimización por robo y hurto tiene que ver con los efectos de la crisis económica del año 2009, la cual causó una caída en los empleos y de la cual el país solo comenzó a recuperarse a finales de 2012. Los datos de la encuestas examinadas indican que las personas adultas asalariadas como porcentaje del total de adultos se redujo de 36.5% en 2007 a 25.8% en 2012. Por otra parte, el porcentaje de adultos dedicados a actividades del hogar aumentó de 24.3% en 2007 a 33.2% en 2012. Esto sugiere que en 2012, muchas personas pudieron haber modificado sus actividades cotidianas, pasando menos tiempo en la calle y lugares públicos que en 2007, disminuyendo así su grado de exposición al riesgo de victimización por robo o hurto. Esto a su vez pudo haber llevado a una disminución del número de objetivos factibles para los delincuentes lo que resultó en una reducción en las tasas de victimización por este tipo de incidentes delictuales. Es importante notar que en 2014, las tasas de robo y hurto contra individuos aumentaron al igual que lo hizo el porcentaje de adultos asalariados (43.7%).
- Las tasas de incidentes, involucrando el atraco o irrupción de la vivienda por algún delincuente, disminuyeron en aproximadamente dos tercios entre 2007 y 2012. Esto se debió a reducciones en las tasas de victimización por atracos con robo (67 por 1,000 viviendas en 2007 a 29 por 1,000 viviendas en 2012) y por intentos de invasión a viviendas



para robar o dañar propiedad (54 por 1,000 en 2007 a 13 por 1,000 en 2012). Esta disminución pudo tener su origen en el incremento de personas dedicadas a actividades del hogar ya referida anteriormente y que pudo haber resultado en más barreras al delito a causa de un mayor grado de protección de las viviendas. En 2014, las tasas por atracos para robar recuperaron el nivel que tenían siete años antes.

- Las tasas de incidentes, en los cuales algo fue robado o hurtado de la casa sin atraco o de fuera de la casa (i.e. jardín exterior, acera frente a la casa) disminuyeron de 68 por 1,000 en 2007 a 55 por 1,000 viviendas en 2012 y se mantuvieron estables en 2014. Esto se debió a la disminución en la tasa de robo o hurto de fuera de la casa en 2012 y a la disminución de los hurtos y robos desde el interior de la casa en 2014.
- Las tasas de incidentes, involucrando vehículos automotores pertenecientes a los residentes de la vivienda, han mostrado una tendencia al incremento, en particular el robo o hurto de vehículos.
- Si bien es cierto que las tasas de victimización de personas y viviendas han tendido a mantenerse estables durante los 7 años transcurridos entre 2007 y 2014, el número de ocasiones de victimización por persona y vivienda victimizada se ha incrementado. Esto es particularmente cierto para los tipos de incidente que involucran el uso de violencia contra las personas y para la mayoría de tipos de incidente afectando a viviendas. Una posible implicación de estos resultados es que los delincuentes estén dirigiendo sus acciones a objetivos que consideran más factibles y que ofrecen menor riesgo de detección.
- Los resultados indican que sí existe una relación entre victimización y la presencia de signos de desorden en las áreas urbanas de El Salvador. Las tasas de victimización de viviendas ubicadas en áreas donde se perciben signos de desorden (Presencia de personas desconocidas transitando por las calles del barrio, vandalismo y daños a la propiedad, presencia de borrachos, drogadictos o pandilleros, y de carros abandonados en la zona) fueron entre 1.5 y 1.8 veces más altas que las registradas en áreas donde estos problemas no fueron percibidos por los residentes.
- Se encontró una relación positiva entre la presencia de signos de desorden en un barrio o colonia y el deterioro de las percepciones de seguridad de los residentes. Los residentes de áreas con manifestaciones de desorden físico y social fueron hasta 2.5 veces más inseguros al caminar por la calle y estar solos en la casa durante la noche en el barrio o colonia que los residentes de áreas sin tales manifestaciones.
- Además, los residentes de áreas con presencia de signos de desorden físico y social consideraron estar en riesgo hasta 1.7 veces más alto de ser víctimas de algún delito en los próximos 12 meses que los de áreas sin estos problemas.
- Las percepciones de inseguridad y de estar en riesgo elevado de ser víctima de un delito en el futuro cercano influyen negativamente en la formación de capacidades comunitarias para la acción dirigida a prevenir y controlar el delito en los vecindarios. A medida que los residentes se sienten menos seguros o en riesgo de ser víctimas de un delito, las comunidades en que viven tienden a ser menos cohesivas, sus vecinos tienden a estar menos satisfechos con el lugar donde viven, la población local es más inestable y el grado de apego al vecindario es más bajo.
- La mayoría de salvadoreños que residen en áreas urbanas esperan que la policía trabaje principalmente en el combate a delincuentes y pandilleros (52.2%). Un 40.3% de la población piensa que la función más importante de la PNC es combatir la delincuencia seguida de prevenir el crimen (16.3%), responder a emergencias de la gente (15.5%) y combatir las maras (11.9%).
- En general, la opinión más frecuente es que la PNC tiene un desempeño malo o muy malo (45.8%), comparado a la opinión que el trabajo de la institución es bueno o muy bueno (18.0%). La percepción de que el desempeño de la PNC es malo o muy malo tiene que ver con áreas de trabajo que, relacionadas con la función de combate al delito, es la considerada más importante por la población. Dentro de estas actividades, la población considera la investigación del delito como el área de desempeño más pobre de la PNC (saldo negativo de 21.3). La población considera que la PNC hace un buen trabajo en mantener el orden público, hacer que los ciudadanos se sientan seguros,

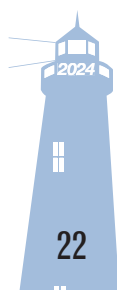


patrullar calles, colonias y barrios, ayudar a la gente cuando lo necesita y en combatir a delincuentes que no son pandilleros.

- En general, el 41% de la población considera que los miembros de la PNC se involucran (poco o fuertemente) en actos ilícitos. No es sorpresa que pedir mordidas o recibir sobornos resultara la conducta ilegal en que los miembros de la PNC están más fuertemente involucrados. Sí es sorpresa que 62.6% de la población piense que miembros de la PNC son miembros de pandillas o maras. Otras actividades ilícitas en que la población cree que la PNC está involucrada (poco o fuertemente) son las siguientes: Proteger a criminales (55.2%), traficar con armas de fuego (48.4%), intimidar a testigos (40.9%), robar o manipular evidencia de la escena del crimen (36.3%), intimidar a víctimas (42%), compra de drogas (49.0%) y venta de drogas (55.7%).
- Solo el 1.4% y el 3.6% de todos los incidentes de victimización de viviendas y de personas que ocurrieron durante el año 2014 fueron denunciados a la policía. En 35.9% de los incidentes contra viviendas y 53.4% de los incidentes contra personas que tuvieron lugar durante el año 2014, la razón para no interponer una denuncia fue falta de confianza en la policía. Las victimizaciones por dos tipos de incidente contra la persona registraron tasas de denuncia superiores a diez por ciento, extorsiones o amenazas (13.6%) y daño a propiedad (19.6%).
- El incidente delictivo (atracó, robo, hurto o daño de propiedad o un vehículo automotor) promedio cometido en una vivienda urbana de El Salvador durante el año 2014 tuvo las características siguientes:
 1. La mayoría de los incidentes (53.6%) ocurrieron durante un día de la semana, por la noche (entre las 6:00 pm y las 12:00 am) por hechores que estaban dentro de la vivienda y que no tenían autorización para estar ahí.
 2. En su mayoría, los hechores no residían en la vivienda (87.3%).
 3. Al menos un residente de la vivienda se encontraba en ésta al momento del incidente (58.1%), ya sea durmiendo o realizando otras actividades dentro de la casa (56.0%). Los hechores robaron algo en 47.4% de los incidentes.
 4. El valor promedio de los bienes robados fue de \$567.68 por incidente y el valor de los daños a la propiedad del hogar fue de \$94.33 por incidente.
 5. El valor monetario total de todos los incidentes cometidos en las viviendas urbanas de El Salvador se estimó en \$150,291,789 durante el año 2014.
 6. El incidente promedio fue cometido por un hechor (58.8%) quien fue un hombre (79.7%) con edad entre 18 y 30 años (73.2%).
 7. El 14.6% de estos hechores se encontraban bajo la influencia del alcohol o drogas al momento del incidente. En su mayoría, el hechor no era conocido de la víctima (69.1%).
 8. Cuando la víctima conocía a los hechores (30.1%) esta dijo conocerles bien en 53.1% de incidentes. La mayoría de hechores conocidos de las víctimas eran parientes o alguien que ellas conocían solo de vista (51.5%).
 9. El 41.1% de hechores portaban un arma o algo que pudieran usar como tal al momento del incidente.
 10. En 6.6% de incidentes los hechores usaron fuerza en contra de algún miembro del hogar y en 38.8% de incidentes amenazaron con uso de fuerza.
 11. En 83.5% de incidentes en que el hechor hizo uso de fuerza este agredió a la víctima.
 12. Solo un 2.1% de miembros de la vivienda recibió atención médica a consecuencia de la agresión.



- El incidente delictivo promedio cometido en una persona urbana de El Salvador durante el año 2014 tuvo las características siguientes:
 1. Ocurrió en un día de semana y entre las 12 del día y las medianoche (73.4%). Un poco más de un cuarto de incidentes tuvieron lugar entre las 6 de la mañana y el mediodía (26.2%).
 2. Veintiocho por ciento de todos los incidentes ocurrieron dentro de una unidad de transporte público o en una parada de buses; 19.6% ocurrieron en la calle u otro lugar que no era fuera de la casa; 17.8% de los incidentes acontecieron dentro o en la cercanía de la casa de la víctima; y 14.4% tuvo lugar dentro o en los alrededores del lugar de estudio o trabajo de la víctima.
 3. El 35.6% de víctimas iban de camino al trabajo o de regreso a casa u otro lugar al momento del incidente. En el 20.2% de incidentes, la víctima se encontraba realizando actividades de esparcimiento fuera de la casa. En 13.1% de incidentes, la víctima se encontraba realizando alguna actividad dentro de su casa y en 11.9% de incidentes, la víctima estaba trabajando o estudiando.
 4. Un bien que era propiedad de la víctima fue robado, hurtado o dañado en 49.4% de incidentes. El valor promedio de los bienes robados o hurtados fue de \$211.65 por incidente y el valor de los daños a la persona fue de \$671.34 por incidente.
 5. El valor monetario total de todos los incidentes causando pérdida o daño en la propiedad de las personas residentes en zonas urbanas de El Salvador se estimó en \$374,737,787 durante el año 2014.
 6. El incidente promedio fue cometido por un hechor (48.0%) quien fue un hombre (85.1%) con edad entre 18 y 30 años (58.5%).
 7. El 30.4% de estos hechos se encontraban bajo la influencia del alcohol o drogas al momento del incidente.
 8. En su mayoría, el hechor no era conocido de la víctima (80.1%).
 9. Cuando la víctima conocía a los hechores (19.9%) esta dijo conocerles bien en 28.6% de incidentes. La mayoría de hechores conocidos de las víctimas eran parientes o alguien que ellas conocían solo de vista (22.5%) o por razones de trabajo (21.0%). En 25.6% de casos, el víctima fue un compañero de trabajo o estudio. En 9.6% de los incidentes, el hechor era el cónyuge o compañero de vida o un ex cónyuge o ex compañero de vida.
 10. El 69.2% de hechores portaban un arma o algo que pudieran usar como tal al momento del incidente.
 11. En 37.8% de incidentes los hechores usaron fuerza en contra de algún miembro del hogar y en 38.8% de incidentes amenazaron con uso de fuerza.
 12. En 50.7% de incidentes en que el hechor hizo uso de fuerza este agredió a la víctima.
 13. Solo un 4.3% de víctimas recibió atención médica a consecuencia de la agresión.
- Un total de 87,438 jefes de hogar o sus cónyuges, representando el 8.6% del total de hogares urbanos, dijeron poseer un arma de fuego o que alguno de los miembros del hogar poseía una. Un 38.8% de los hogares que no poseían un arma de fuego admitieron que sería aceptable poseer una.
- En 76.3% de los hogares que poseían un arma de fuego el tipo de arma fue una pistola, en 11.2% fue un rifle, en 2.0% el arma fue una escopeta, y un 10.9% dijo que otra. Los jefes de 18.3% o 16,015 hogares no respondió sobre el tipo de arma poseída.
- En 42.3% de hogares la razón para poseer un arma de fuego fue protegerse del crimen, en 24.4% la razón fue por pertenecer a la PNC, fuerza armada o ser guardias de seguridad, en 13.5% de hogares dijeron siempre haber tenido un arma en su casa en tanto que en 8.8% de casos la razón para poseer un arma fue ir de caza. Un 11.0% no respondió.



- Las actitudes hacia la tregua ente pandillas han experimentado modificaciones significativas entre 2012 y 2014. En 2014, las actitudes de la población hacia este fenómeno se han vuelto más negativas que lo que estas fueron en 2012. Es importante notar que el porcentaje de jefes de hogar que se negó a responder o que dijo no saber acerca de lo preguntado fue significativamente más bajo en 2014 que en 2012. Este resultado indica que en 2014, la población ya había formado una opinión estable sobre el fenómeno.
- En 2014, un gran mayoría de jefes de hogar opinó que la tregua no les beneficia en nada ni a ellos ni a sus familias (83.6%), ni a sus vecinos (81.5%), ni al país (81.8%). Estos porcentajes fueron más grandes que los registrados por la encuesta de 2012 (54.9%, 50.0% y 35.7% respectivamente).
- En 2014, el 90.7% de los jefes de hogar opinó que los pandilleros no han dejado de asesinar a miembros de pandillas contrarias (73.2% en 2012). Además y siempre en 2014, el 84.0% opinó que los pandilleros no han dejado de extorsionar a personas y negocios (82.1% en 2012).
- El porcentaje de jefes de hogar que pensó que la tregua entre pandillas se debía a una negociación con el gobierno disminuyó de 52.5% en 2012 a 41.5% en 2014. Por otra parte, el porcentaje de quienes consideran correcta la negociación del gobierno con las pandillas disminuyó de 55.9% en 2012 a 7.1% en 2014.



2. Introducción

Durante los últimos años, El Salvador ha enfrentado una compleja situación de inseguridad pública cuyas expresiones más comunes son los homicidios y las extorsiones. Datos publicados por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC, 2013) muestran una tasa de 52.2 homicidios por 100,000 habitantes durante el periodo 2000-2012, cifra que solo fue inferior a la registrada por Honduras (90.4) y Venezuela (53.7). Estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC) colocan la tasa de homicidios en 43.2 y 62.0 durante 2013 y 2014 respectivamente. Los datos en la Tabla 1 muestran una tasa de homicidio disminuyendo de 38.2 durante 1950-1959 a 30.6 durante 1960-1969 cuando esta comienza a crecer de manera sostenida hasta alcanzar un máximo de 57.8 durante 2010-2014. La tasa de homicidios de El Salvador es alta según cualquier estándar y en 2012, el año cuando disminuyó significativamente debido a la llamada “tregua” entre pandillas, la tasa de 50.4 fue 6 veces más alta que la tasa mundial promedio de 8.4 por 100,000 personas (UNODS, 2013).

Tabla 1: Homicidio, números y tasas por 100,000 personas, 1950-2013

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2014
Número	8,109	8,850	13,048	19,804	23,602	30,536	18,061
Tasa	38.2	30.6	41.7	49.2	42.5	50.5	57.8

Fuente: WHO Mortality Database (1950-1996), Fiscalía General de la República (1997-1999), UNDOC (2000-2011), Policía Nacional Civil (2012-2014).

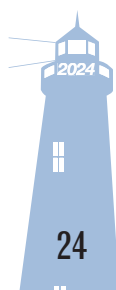
El delito de extorsión se asocia a pandillas y representa aproximadamente 11% del total de delitos registrados por la PNC. Sesenta por ciento de las extorsiones fueron ordenadas desde una prisión. Este tipo de delitos afecta en gran manera a empresas de todos los tamaños, en especial al transporte público de pasajeros (Banco Mundial, 2012, p. 24). Los datos en la Tabla 2 muestran que la tasa de extorsión incrementó en 2007 y 2008, alcanzó su valor más alto en 2009 (65.9), permaneció estable en 2010, y disminuyó a 46.9 en 2012.

Tabla 2: Extorsión, números y tasas por 100,000 personas, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número	2,497	2,729	4,053	3,992	3,296	2,933
Tasa	40.9	44.6	65.9	64.6	53	46.9

Fuente: Banco Mundial, 2012, p.24 (2007-2011); Policía Nacional Civil (2013).

A pesar de la gravedad del problema de inseguridad, en El Salvador se conoce poco sobre la magnitud del mismo y las relaciones entre los factores que lo determinan. La literatura criminológica abunda en explicaciones sobre los determinantes del delito y la delincuencia en sociedades desarrolladas. Es razonable esperar que estos enfoques sean válidos para explicar lo que ocurre en países como El Salvador por lo que es necesario recolectar de manera científica los datos que ayuden a aproximar empíricamente la realidad nacional con el fin de desarrollar políticas y estrategias que mejoren la situación. Las encuestas de victimización constituyen mecanismos valiosos para determinar la magnitud e incidencia de los delitos en las personas y sus hogares así como para identificar los factores asociados a estos, y la naturaleza y magnitud de sus efectos sobre individuos, familias y comunidades.



Este documento describe y discute los hallazgos principales de una encuesta nacional de victimización y percepciones de inseguridad en las áreas urbanas de El Salvador durante el año 2014, que fue comisionada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y conducida por la empresa Marketing Power Consulting S.A. de C.V. bajo la dirección de Carlos Carcach, PhD. La encuesta es similar en estructura, contenido, marco de muestreo, diseño y selección de la muestra, instrumentos de medición y procedimientos de recolección de datos a una encuesta conducida por la misma empresa para la ANEP durante el año 2007 y por la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) en 2012. Ambas encuestas adoptaron el mismo diseño y enfoques de la Encuesta Británica de Delito (British Home Office, sin fecha) que se encuentra entre las mejores encuestas del mundo sobre el tema.

3. Perspectiva teórica y enfoque conceptual

La encuesta de victimización ANEP 2014 tiene su fundamento conceptual en la teoría de las actividades cotidianas (Cohen & Felson, 1989) combinada con la teoría de desorganización social (Bursik & Grasmick, 1993), y la teoría de la eficacia colectiva (Sampson et al, 1997; Morenoff et al, 2001).

Un delito ocurre cuando un criminal converge en tiempo y lugar con un blanco potencial (ej. persona o vivienda) en ausencia de guardianes capaces o barreras efectivas contra el delito. Esta convergencia es generada o facilitada por las condiciones que caracterizan al contexto que rodea el encuentro entre un criminal y su víctima potencial (Felson & Boba, 2010). El contexto, que incluye características físicas, culturales y sociales de los ambientes en que los individuos llevan a cabo sus actividades cotidianas, crea las condiciones bajo las cuales los individuos toman decisiones sobre la comisión de un hecho delictivo en una víctima determinada (Brantingham & Brantingham, 1995).

El contexto que rodea la ocurrencia potencial de hechos delictivos da lugar a la formación de percepciones de inseguridad negativas entre las personas que residen o realizan sus actividades de cada día dentro de ambientes específicos. En particular, ambientes en los que las personas presencian signos de desorden o donde perciben manifestaciones físicas o sociales de desorden generan sentimientos de temor a ser víctimas de delitos, sea contra ellas mismas, los suyos o sus bienes (Wilson & Kelling, 1982; Warr & Stafford, 1983; Warr, 1987, 1989, 1990; Skogan, 1990).

Las experiencias de victimización, el temor al delito y el deterioro de las percepciones de seguridad de la población disminuyen la confianza de los ciudadanos en las instituciones del sistema de administración de justicia, en particular la policía (Jackson & Bradford, 2009) y por esta vía contribuyen a la disminución de la propensión a denunciar delitos a las autoridades (Skogan & Maxfield, 1981).

Por otra parte, el temor al delito lleva a los individuos a excluirse de la vida social y comunitaria, contribuye al deterioro físico y social de las comunidades, y al debilitamiento de los mecanismos de control social y de eficacia colectiva (Sampson et al, 1997). A su vez, esto promueve y facilita la importación y producción local de crimen, deteriora las condiciones para el desarrollo de negocios y refuerza las percepciones de desconfianza en las autoridades. Todo esto incrementa las oportunidades para la ocurrencia de más números de delitos y a su vez incrementa el temor del delito entre los ciudadanos desencadenando un ciclo vicioso de delito-temor-desorden-menor actividad económica-delito-temor-etc (Bursik & Grasmick, 1993).



4. La Encuesta Nacional de Victimización, ANEP 2014

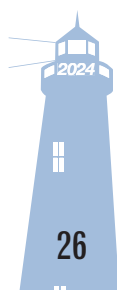
La encuesta de victimización ANEP 2014 se diseñó como una muestra por etapas de viviendas e individuos dentro de viviendas urbanas ubicadas en estratos formados por municipios. Se definieron 5 estratos con el primero correspondiendo a las cabeceras departamentales y municipios ubicados en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). El segundo estrato se formó con municipios con poblaciones iguales o mayores que 10,000 habitantes; el tercer estrato se formó con municipios con una población entre 5,000 y 10,000 habitantes; el cuarto estrato incluyó municipios con poblaciones entre 1,000 y 5,000 habitantes. Finalmente, el quinto estrato lo formaron los municipios con población menor que 1,000 habitantes.

En la primera etapa y dentro de cada estrato, se seleccionó una muestra de municipios con probabilidad proporcional al número de viviendas urbanas con excepción del primer estrato que incluyó a todos los municipios como parte de la muestra. En la segunda etapa, se seleccionó una muestra de segmentos dentro de cada municipio seleccionado en la primera etapa. La tercera etapa consistió en la selección de bloques dentro de los segmentos seleccionados en la segunda etapa. La cuarta etapa fue la selección de conglomerados o compactos de 6 viviendas dentro de cada bloque. En la quinta etapa, se seleccionó una vivienda dentro de cada compacto para entrevista a la persona ejerciendo la jefatura del hogar o su cónyuge sobre victimización de la vivienda. Además, en cada vivienda se seleccionó a una persona adulta distinta del jefe de hogar o su cónyuge para ser entrevistada sobre victimización por delitos contra individuos⁷.

La entrevista a jefes de hogar o cónyuges de jefes de hogar obtuvo información sobre las experiencias de victimización por delitos contra la vivienda durante el año 2014. Además, se interrogó a estas personas para conocer acerca de sus opiniones sobre la comunidad en que habitaban, percepciones de seguridad y sobre el trabajo de las autoridades en controlar y prevenir el delito.

La entrevista con los adultos distintos del jefe de hogar o su cónyuge buscó información sobre las experiencias de victimización por delitos cometidos en personas. En ambas entrevistas (jefe de hogar-cónyuge y adulto), se recolectó información detallada sobre la victimización más reciente para cada tipo de incidente delictivo. Las entrevistas fueron conducidas por un equipo de 12 entrevistadores profesionales debidamente entrenados en el contenido y metodología de administración de los cuestionarios, y en los procedimientos de campo.

El periodo de referencia de la encuesta fue del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014. La muestra efectiva fue de 1,425 viviendas e igual número de personas. Los datos fueron recolectados durante los meses de enero y febrero de 2015. La tasa de respuesta fue de 85%.



⁷ El marco de muestreo consistió de la cartografía estadística mantenida por Marketing Power SA de CV la cual está actualizada al año 2014.

5. Presentación y discusión de hallazgos

4.1 Experiencias de victimización

35.0% de personas y 18.4% de viviendas urbanas de El Salvador registraron al menos un incidente de victimización durante el año 2014. Estas tasas no mostraron diferencias estadísticamente significativas con las estimadas de los datos de la encuesta del año 2007 (ANEP, 2008), 38.7% para personas y 20.1% para viviendas. Los resultados de la encuesta del año 2012 indican que hubo una reducción significativa en las tasas de victimización de personas y viviendas en relación a las obtenidas para el año 2007. En 2014, se observó un aumento en la victimización de personas y de viviendas a niveles similares a los registrados siete años antes (Tabla 3 y Figura 1).

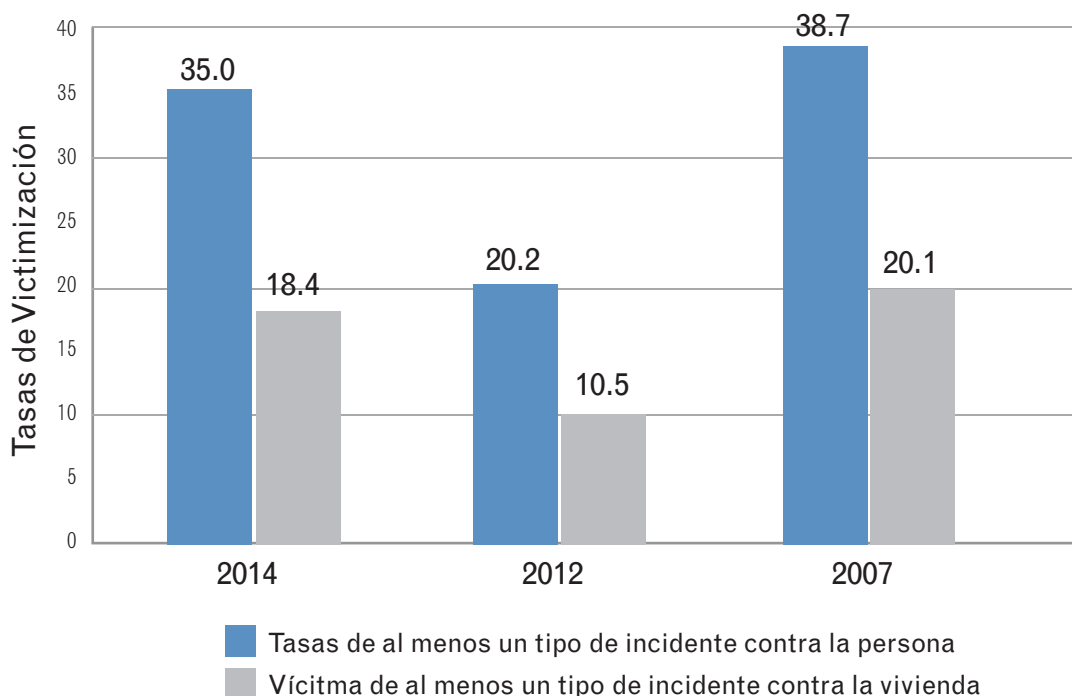
Tabla 3: El Salvador, 2014 y 2007. Tasas de victimización por 100 personas y viviendas

	2014	2012	2007
Víctima de al menos un tipo de incidente contra la persona	35	20.2*	38.7
Víctima de al menos un tipo de incidente contra la vivienda	18.4	10.5*	20.1

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

Nota: El asterisco indica una diferencia significativa al nivel de 5% de las tasas de 2012 con respecto a las de 2014 y 2007.

**Figura 1: El Salvador, 2014, 2012 y 2007.
Tasas de Victimización por 100 Personas y Viviendas**



4.1.1 Incidentes contra la persona

La Tabla 4 contiene tasas por 1,000 para cada uno de los ocho tipos de incidente de victimización de personas en las encuestas de 2014, 2012 y 2007. Estas cifras muestran que se registró un incremento significativo en la victimización por violencia, en particular el uso de un arma en contra de la persona, entre 2007 y 2012. Por otra parte y durante el mismo periodo, la victimización por incidentes involucrando la propiedad de las personas disminuyó, al igual que la tasa de abusos verbales en contra de la persona. En 2014, tanto las tasas de victimización violenta como aquellas contra la propiedad, aumentaron con respecto al año 2012.

La tasa de incidentes involucrando el uso de violencia, extorsión o amenaza de uso de violencia contra la persona se mantuvo estable entre 2007 y 2012, pero registró un aumento significativo durante el año 2014. La tasa se incrementó de 99 por 1,000 en 2012 a 138 por 1,000 personas en 2014.

La estabilidad en las tasas de victimización violenta entre los años 2007 y 2012 fue el resultado de un incremento significativo de 31 a 47 por 1,000 en la tasa de victimización por incidentes de uso de un arma en contra de la persona y una disminución (no significativa) en las tasas de agresiones físicas o sexuales (31 a 26 por 1,000 personas) y de amenazas o extorsiones (47 a 39 por 1,000 personas).

El aumento en la tasa de victimización violenta de 2014 con respecto a 2012 se debió a incrementos en las tasas de agresiones físicas o sexuales (26 a 41 por 1,000 personas) y de amenazas o extorsiones (39 a 61 por 1,000 personas). La tasa de victimización por uso de un arma en contra de la persona se mantuvo estable.

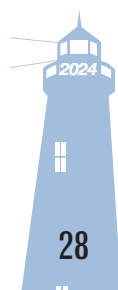
En 2012, la victimización por incidentes, involucrando propiedad de las personas (robos, intentos de robos y hurtos) disminuyó de 298 en 2007 a 124 por 1,000 personas. Por otra parte, en 2014, se registraron aumentos significativos en las tasas de victimización por incidentes contra la propiedad de personas (de 124 a 221 por 1,000 personas).

Tabla 4: El Salvador, 2014, 2012 y 2007. Incidentes de victimización de personas. Tasas por 1,000

Tipo de Incidente	2014	2012	2007
Incidentes involucrando uso de violencia, extorsión o amenaza de de violencia contra la persona	138**	99	87
Uso deliberado de un arma contra la persona	46	47**	31
Ataque o agresión físicos o acoso sexual sea por un extraño o una persona conocida	41**	26	31
Extorsión o amenaza (en forma verbal, escrita o por teléfono) con dañar a la persona, alguien de su familia o algo de su propiedad	61**	39	47
Incidentes involucrando hurto, robo o daño de la propiedad de la persona	221**	124**	298
Alguien ha tomado por la fuerza o con amenaza de fuerza algo que la persona llevaba puesto en el momento del incidente	151**	105*	203
Alguien ha intentado tomado por la fuerza o con amenaza de fuerza algo que la persona llevaba puesto en el momento del incidente	37**	12*	94
Alguna propiedad de la persona fue hurtada de una oficina, universidad, colegio, centro comercial o cualquier otro lado	32**	8*	31
Algo que pertenecía a la persona fue deliberadamente dañado por delincuentes, ladrones, vagos o pandilleros	13	7	12
La persona fue abusada verbalmente por alguien con quien tuvo contacto, incluyendo compañeros de trabajo	34**	17*	62

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

Nota: El doble asterisco indica que la diferencia de las tasas de 2014 y 2012 fue significativa al nivel de 5%. El asterisco simple indica que la diferencia de las tasas de 2012 y 2007 fue significativa al nivel de 5%.



Los resultados previos sugieren que en El Salvador y durante los siete años transcurridos entre 2007 y 2014, la victimización por violencia ha aumentado en más de 50%. Dicho aumento se da en tasas de victimización por uso de un arma contra las personas, agresión física o sexual, y amenazas o extorsiones. Entre 2007 y 2012, se registraron aumentos en la victimización por uso de un arma contra las personas, pero la victimización por agresiones y amenazas (extorsiones) se mantuvo estable. Este resultado pone en tela de juicio los efectos positivos que se han atribuido a la llamada tregua entre pandillas.

Si bien es cierto que en 2012 la tasa de homicidios experimentó una disminución sensible, los resultados presentados en este informe sugieren que otras formas de violencia se mantuvieron en los mismos niveles que antes de la tregua. Las encuestas examinadas incluyeron la pregunta sobre si alguna persona que vivía en la casa en el año de referencia ya no se encontraba viviendo en la misma al momento de la entrevista. En caso afirmativo, las encuestas preguntaron cuántas eran dichas personas y para cada una de ellas, se preguntó la razón para que la persona ya no viviera en la vivienda⁸. La Tabla 5 presenta los estimados de los fallecidos por homicidio y de personas desaparecidas durante los años 2007, 2012 y 2014.

Tabla 5: El Salvador, 2014, 2012 y 2007
Homicidios y personas desaparecidas. Números y tasas por 100,000

	Número			Tasa por 100,000		
	2014	2012	2007	2014	2012	2007
Homicidios	1,223	1,180	1,200	62	47	53
Desapariciones	1,944	4,330	562	99	172	25

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

En el caso de los homicidios, los estimados de las encuestas son consistentes con las cifras oficiales según las cuales las tasas de homicidios por 100,000 personas fueron de 57.1 en 2007, 50.4 en 2012 y 62.0 en 2014. En 2014, el número de personas desaparecidas se estimó en 1,944 una cifra que es ligeramente superior al número de personas reportadas como desaparecidas a la Policía Nacional Civil (PNC) y que según la institución aún continuaban desaparecidas al finalizar el año (1,843)⁹. La encuesta de 2012 estimó en 4,330 el número de personas desaparecidas, una cifra que es superior a los 1,682 casos registrados por la PNC para el mismo año (IUDOP, 2015, p. 22). Estos resultados hacen pensar que la disminución de los homicidios para el año 2012 se dio a costa de un aumento en el número de personas desaparecidas y de la estabilización del número de amenazas (extorsiones).

Las tasas de victimización por robo o hurto de propiedad personal aumentaron en 2014 con respecto a 2012 cuando habían experimentado una caída sensible relativa a las tasas estimadas en 2007. Una posible explicación para la disminución en la tasa de victimización por robo y hurto tiene que ver con los efectos de la crisis económica del año 2009, la cual causó una caída en los empleos y de la cual el país solo comenzó a recuperarse a finales de 2012. Los datos de la encuestas examinadas indican que las personas adultas asalariadas como porcentaje del total de adultos se redujo de 36.5% en 2007 a 25.8% en 2012.

Por otra parte, el porcentaje de adultos dedicados a actividades del hogar aumentó de 24.3% en 2007 a 33.2% en 2012. Esto sugiere que en 2012, muchas personas pudieron haber modificado sus actividades cotidianas, pasando menos tiempo en la calle y lugares públicos que en 2007, disminuyendo así su grado de exposición al riesgo de victimización por robo o hurto. Esto a su vez pudo haber llevado a una disminución del número de objetivos factibles para los delincuentes lo que resultó en una reducción en las tasas de victimización por este tipo de incidentes delictuales. Es importante notar que en 2014, las tasas de robo y hurto contra individuos aumentaron al igual que lo hizo el porcentaje de adultos asalariados (43.7%).

⁸ Las razones incluidas fueron: Fallecimiento por causa natural, migración al extranjero, matrimonio o cambio de residencia, fallecimiento por accidente, homicidio, desaparicimiento, otra razón distinta de las anteriores.

⁹ Las cifras oficiales de personas desaparecidas provienen de la Policía Nacional Civil y fueron publicadas por El Diario de Hoy (http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47859&idArt=9345045)



4.1.2 Incidentes contra la vivienda

La Tabla 6 contiene tasas por 1,000 para cada uno de los ocho tipos de incidente de victimización de viviendas en las encuestas de 2014 y 2007.

Tabla 6: El Salvador, 2014, 2012 y 2007
Incidentes de victimización de viviendas. Tasas por 1,000

Tipo de Incidente	2014	2012	2007
Incidentes involucrando atraco o intento de atraco a la vivienda	100**	41*	117
Casa irrumpida y algo robado de su interior o intento de robar algo	31	29*	67
Vivienda irrumpida y dañada	18**	2	3
Alguien ha intentado entrar a casa para robar o causar daños	52**	13*	54
Incidentes involucrando hurto, robo o daño de la propiedad de los residentes de la vivienda	52	55*	68
Algo ha sido robado o hurtado del interior de casa sin que haya sido irrumpida	24**	41*	24
Algo ha sido robado o hurtado de afuera de casa	28**	14*	44
Incidentes involucrando hurto, robo o daño de vehículos automotores de los residentes de la vivienda	132**	79*	160
Algún vehículo automotor de quienes viven en casa ha sido robado o hurtado	29**	8	17
Algo ha sido robado desde dentro de vehículo automotor de la casa	65	66*	125
Vehículo automotor de quienes viven en casa ha sido deliberadamente dañado	40**	26	28

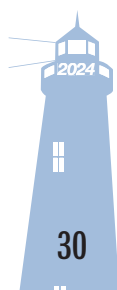
Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

Nota: El doble asterisco indica que la diferencia de las tasas de 2014 y 2012 fue significativa al nivel de 5%. El asterisco simple indica que la diferencia de las tasas de 2012 y 2007 fue significativa al nivel de 5%.

Las tasas de incidentes involucrando el atraco o irrupción de la vivienda por algún delincuente disminuyeron en aproximadamente dos tercios entre 2007 y 2012. Esto se debió a reducciones en las tasas de victimización por atracos con robo (67 por 1,000 viviendas en 2007 a 29 por 1,000 viviendas en 2012) y por intentos de invasión a viviendas para robar o dañar propiedad (54 por 1,000 en 2007 a 13 por 1,000 en 2012). Esta disminución pudo tener su origen en el incremento de personas dedicadas a actividades del hogar ya referida anteriormente y que pudo haber resultado en más barreras al delito a causa de un mayor grado de protección de las viviendas. En 2014, las tasas por atracos para robar recuperaron el nivel que tenían siete años antes.

Las tasas de incidentes en los cuales algo fue robado o hurtado de la casa sin atraco o de fuera de la casa (jardín exterior, acera frente a la casa) disminuyeron de 68 por 1,000 en 2007 a 55 por 1,000 viviendas en 2012 y se mantuvieron estables en 2014. Esto se debió a la disminución en la tasa de robo o hurto de fuera de la casa en 2012 y a la disminución de los hurtos y robos desde el interior de la casa en 2014.

Las tasas de incidentes involucrando vehículos automotores pertenecientes a los residentes de la vivienda han mostrado una tendencia al incremento, en particular el robo o hurto de vehículos.



4.1.3 Victimización recurrente

El término de victimización recurrente se usa para definir la ocurrencia en más de una ocasión de un tipo de incidente en la misma persona o vivienda¹⁰. La identificación de víctimas recurrentes es de gran valor para la prevención del delito. Es razonable pensar en la posibilidad de reducir los números de delitos enfocando los esfuerzos de prevención en aquellas personas y viviendas que registran más victimizaciones. Los datos en las Tablas 7 y 8 muestran los números de víctimas, números de ocasiones de victimización, y el número de ocasiones de victimización por víctima para cada tipo de incidente contra la persona y la vivienda durante los años 2014, 2012 y 2007.

Los datos de la Tabla 7 indican que en general, el número de ocasiones de victimización por persona victimizada durante 2014 (2.03 ocasiones de victimización por persona victimizada) se mantuvo estable respecto al año 2007 (cuando el número promedio de victimizaciones por víctima fue de 2.05). En 2012, se registró un descenso en el promedio de victimizaciones por persona (1.54) el cual no ocurrió de manera uniforme entre los tipos de incidente.

Tabla 7: El Salvador, 2014, 2012 y 2007
Incidentes de victimización de personas
ocasiones de victimización, víctimas y número de ocasiones de victimización por víctima

	Ocasiones de Victimización			Víctimas			Ocasiones de Victimización por Víctima		
	2014	2012	2007	2014	2012	2007	2014	2012	2007
Uso de arma contra la persona	173,907	122,996	102,585	91,139	96,123	69,620	1.91**	1.28	1.47
Ataque o agresión físicos o acoso sexual	113,424	93,080	89,030	81,256	46,063	70,065	1.40**	2.02*	1.27
Extorsión o amenaza	198,089	115,328	277,655	120,936	58,855	107,048	1.64**	1.96*	2.59
Robo	449,419	189,556	561,578	297,709	170,671	459,418	1.51**	1.11	1.22
Intento de robo	100,364	20,808	300,631	72,290	11,618	212,417	1.39	1.79	1.42
Hurto	72,039	13,921	107,043	62,676	6,755	70,391	1.15**	2.06*	1.52
Daño a propiedad	84,413	20,911	50,220	25,104	7,097	27,852	3.36**	2.95*	1.80
Abuso verbal	224,793	61,447	289,806	67,619	17,865	139,178	3.32	3.44*	2.08
Víctima de al menos un tipo de incidente	1,416,448	638,047	1,778,548	689,570	415,048	874,530	2.05**	1.54*	2.03

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

Nota: El doble asterisco indica que la diferencia de las tasas de 2014 y 2012 fue significativa al nivel de 5%. El asterisco simple indica que la diferencia de las tasas de 2012 y 2007 fue significativa al nivel de 5%.

¹⁰ La literatura especializada identifica una variedad de procesos que pueden entrar en operación para producir victimizaciones recurrentes: (1) Procesos sociales y psicológicos que hacen a algunas personas y viviendas más vulnerables y atractivas como objetivos factibles de re-victimización (Lauritsen y Davis-Quinet 1995; Lynch et al, 1998; Carvalho y Lavor, 2008); (2) Toma de decisiones por los delincuentes: Los delincuentes deciden sobre la comisión de delitos a partir de experiencias pasadas, los costos y beneficios percibidos, y la oferta de objetivos factibles. Así, ellos seleccionan unos objetivos y rechazan otros (Clarke y Cornish, 1985); (3) Efectos multiplicadores del delito: Experiencias de victimización por un tipo de delito pueden resultar en victimizaciones posteriores, por el mismo u otro tipo de delito (Felson y Boba, 2010); Contagio (victimización repetida cercana): La victimización por atraco y robo en una vivienda dentro de cierta área incrementa el riesgo de atraco y robo en viviendas vecinas (Townsend et al, 2003); Difusión y desplazamiento: La victimización repetida es más frecuente en áreas de actividad delinencial intensa ("Hotspots") lo que mejora las oportunidades para la comisión de delitos repetidos (Farrell y Sousa, 2001; Short et al, 2010); Procesos ambientales que causan que algunos lugares y espacios de tiempo generen oportunidades para la comisión de delitos o que sean más atractivos para delincuentes motivados (Brantingham y Brantingham, 1995).



Por una parte, en 2012 se observaron aumentos en el número promedio de victimizaciones por víctima para los incidentes que involucraron ataque o agresión, hurto, daño a propiedad personal y abuso verbal. En todos estos tipos de incidente, se dio una concentración de hechos delictivos en números más pequeños de víctimas. En 2012 y para incidentes de amenaza o extorsión, la recurrencia de victimización disminuyó (ver Tabla 7) pero el número de víctimas se mantuvo estable (ver Tabla 4). La victimización repetida por uso de un arma contra la persona se mantuvo en el mismo nivel que 2007 (ver Tabla 7) a pesar que el número de víctimas se incrementó (ver Tabla 4). Estos resultados sugieren que en 2012, la victimización por uso de arma en contra de la persona y por amenazas (o extorsiones) se dispersó entre más salvadoreños que en 2007.

Los datos en la Tabla 7 muestra que en 2014 y comparado a 2012, hubo aumentos en el número promedio de victimizaciones por víctima para incidentes de uso de arma contra la persona, robo y daño a la propiedad personal. Para incidentes de ataques o agresiones, amenazas o extorsiones, y hurtos la tendencia fue a una disminución en el número de victimizaciones por víctima. Estos resultados sugieren que en 2014, la victimización por violencia e incidentes contra la propiedad personal se ha concentrado entre menos víctimas pero que para agresiones y amenazas, la tendencia ha sido a una distribución de victimizaciones entre números más grandes de víctimas.

Tabla 8: El Salvador, 2014, 2012 y 2007. Incidentes de victimización de viviendas víctimas, ocasiones de victimización y número de ocasiones de victimización por víctima

	Ocasiones de Victimización			Víctimas			Ocasiones de Victimización por Víctima		
	2014	2012	2007	2014	2012	2007	2014	2012	2007
Casa irrupcida, robo o intento de robo de su interior	54,215	55,256	59,209	29,486	39,911	39,945	1.84**	1.38	1.48
Casa irrupcida y dañada	19,537	4,892	3,484	17,704	2,925	1,823	1.10**	1.67	1.91
Intento de entrar a casa para robar o causar daños	84,218	24,863	46,716	49,479	18,190	32,301	1.70**	1.37	1.45
Robo o hurto del interior de casa sin irrupción	101,016	58,134	21,602	22,797	56,695	14,366	4.43**	1.03*	1.50
Robo o hurto de fuera de casa	40,042	26,392	48,725	27,105	19,759	26,278	1.48	1.34*	1.85
Robo o hurto de vehículo automotor	12,819	3,180	2,599	7,953	3,180	2,237	1.61**	1.00	1.16
Robo o hurto desde dentro de vehículo automotor	33,980	32,100	28,803	17,707	26,142	16,367	1.92**	1.23*	1.76
Daño de vehículo automotor	18,690	17,792	8,046	10,814	10,389	3,638	1.73	1.71*	2.21
Víctima de al menos un tipo de incidente	364,517	222,609	219,184	183,045	177,191	184,773	1.99**	1.26	1.19

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014, ESEN 2012 y ANEP 2007

Nota: El doble asterisco indica que la diferencia de las tasas de 2014 y 2012 fue significativa al nivel de 5%. El asterisco simple indica que la diferencia de las tasas de 2012 y 2007 fue significativa al nivel de 5%.



Los datos de la Tabla 8 muestran que un número de 1.99 ocasiones de victimización por vivienda victimizada en 2014, una cifra que fue significativamente más grande que las registradas en 2012 y 2007 (1.26 y 1.19 ocasiones de victimización por víctima, respectivamente). Este incremento se debió a aumentos en la intensidad de victimización para todos los tipos de incidente a excepción de irrupción y daño de la vivienda y daño del vehículo automotor de un miembro de la vivienda. En 2012, la victimización repetida de viviendas se mantuvo al mismo nivel que en 2007.

En general, estos resultados sugieren que si bien es cierto que las tasas de victimización de personas y viviendas han tendido a mantenerse estables durante los 7 años transcurridos entre 2007 y 2014, el número de ocasiones de victimización por persona y vivienda victimizada se ha incrementado. Esto es particularmente cierto para los tipos de incidente que involucran el uso de violencia contra las personas y para la mayoría de tipos de incidente afectando a viviendas. Una posible implicación de estos resultados es que los delincuentes estén dirigiendo sus acciones a objetivos que consideran más factibles y que ofrecen menor riesgo de detección.

4.2 Signos de desorden, victimización, percepciones de inseguridad y eficacia colectiva

4.2.1 Desorden físico y social y victimización

La encuesta de 2014 preguntó a los jefes de hogar o cónyuges entrevistados sobre si dentro de su barrio o colonia se observaban distintos signos de desorden¹¹. La Tabla 9 contiene datos sobre el porcentaje de jefes de hogar o cónyuges que reportaron la presencia de cada signo de desorden físico o social en su barrio o colonia, el porcentaje de viviendas victimizadas según presencia o ausencia de dichos signos, y la razón de la tasa de victimización para viviendas ubicadas en áreas con desorden y aquellas donde este no estaba presente.

La presencia de personas con algún problema de comportamiento social como por ejemplo borrachos, drogadictos, indigentes o incluso pandilleros-mareros fue el tipo de desorden más frecuentemente reportado (70.1%) seguido de personas desconocidas transitando por la zona (68.3%), manchas de grafiti en paredes (45.4%), y basura y desperdicios regados por la calle (34.3%). El signo de desorden reportado con menor frecuencia fue la presencia de carros abandonados en las calles del barrio o colonia (6.3%).

Las viviendas ubicadas en barrios o colonias con presencia de signos de desorden registraron tasas de victimización más grandes que aquellas ubicadas en barrios o colonias sin la presencia de manifestaciones de desorden. Los datos en la Tabla 8 indican que esta tendencia se observó para todos los signos de desorden incluidos en el estudio con excepción de "personas desconocidas transitando por la zona" para el que no hubo diferencia en las tasas de victimización.

11 La pregunta específica formulada a los jefes de hogar o cónyuges fue la siguiente: "Quisiera que me respondiera Si o No si dentro de este barrio o colonia se observa cada uno de los siguientes: (1) Manchas de grafiti en las paredes; (2) borrachos, drogadictos, personas dementes, indigentes, vagos o pandilleros (mareros); (3) vecinos o negocios ruidosos (incluyendo iglesias); (4) personas desconocidas transitando por la zona; (5) casas abandonadas; (6) casas en malas condiciones (descuidadas); (7) vandalismo y daño deliberado a la propiedad; (8) basura y desperdicios regados por las calles; (9) carros abandonados en calles o callejones.

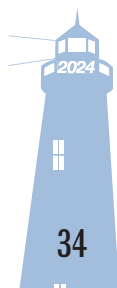


Tabla 9: El Salvador, 2014, Victimización de viviendas según si el barrio o colonia presenta signos de desorden

	% Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (1)	Tasa de Victimización		Razón (2) a (3)
		Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (2)	Viviendas que No Reportan Presencia del Signo de Desorden (3)	
Carros abandonados en calles	6.8	32.2	18.1	1.78
Vecinos o negocios ruidosos (incluyendo iglesias)	35.7	25.2	15.7	1.61
Borrachos, drogadictos, personas dementes, indigentes o pandilleros (maras)	70.1	21.3	14.0	1.52
Vandalismo y daño deliberado a la propiedad (focos, ventanas rotas, etc.)	13.5	26.8	17.9	1.5
Manchas de grafiti en paredes (Ej. Como las que usan las pandillas)	45.4	23.3	15.6	1.49
Casas en malas condiciones/ descuidadas	19.5	25.5	17.5	1.46
Basura y desperdicios regados por las calles	34.3	23.7	16.7	1.42
Casas abandonadas	18.4	21.8	18.5	1.18
Personas desconocidas transitando por la zona	68.3	19.0	19.2	0.99

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

Estos resultados indican que sí existe una relación entre victimización y la presencia de signos de desorden en las áreas urbanas de El Salvador.



4.2.2 Desorden físico y social y percepciones de inseguridad

Según el enfoque conceptual adoptado para analizar los datos, las manifestaciones de desorden afectan de manera negativa las percepciones de seguridad de los residentes de áreas urbanas.

La Tabla 10 muestra datos sobre el porcentaje de jefes de hogar o cónyuges que dijeron sentirse inseguros al caminar solos por la noche en su barrio o colonia o estando solos en su casa por la noche según si reportaron o no la presencia de signos de desorden en sus áreas de residencia. En general, 29.1 % de los jefes de hogar dijeron sentirse inseguros.

Estos datos muestran una relación positiva entre la presencia de signos de desorden en un barrio o colonia y el deterioro de las percepciones de seguridad de los residentes. La presencia de personas desconocidas transitando por las calles del barrio fue el factor con el riesgo relativo de inseguridad más alto (2.49) seguido por vandalismo y daños a la propiedad (1.67), y la presencia de personas antisociales (borrachos, drogadictos, pandilleros) o de carros abandonados en la zona (1.63).

Tabla 10: El Salvador, 2014, Percepción de inseguridad de jefes de hogar según si el barrio o colonia presenta signos de desorden

	% Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (1)	% Inseguro		Razón (2) a (3)
		Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (2)	Viviendas que No Reportan Presencia del Signo de Desorden (3)	
Personas desconocidas transitando por la zona	68.3	35.9	14.4	2.49
Vandalismo y daño deliberado a la propiedad (focos, ventanas rotas, etc.)	13.5	44.5	26.7	1.67
Borrachos, drogadictos, personas dementes, indigentes o pandilleros (maras)	70.1	33	20.2	1.63
Carros abandonados en calles o callejones	6.8	45.5	27.9	1.63
Manchas de grafiti en paredes (Ej. Como las que usan las pandillas)	45.4	33.2	25.8	1.29
Basura y desperdicios regados por las calles	34.3	32.3	27.5	1.17
Casas abandonadas	18.4	31.4	28.6	1.1
Vecinos o negocios ruidosos (incluyendo iglesias)	35.7	28.5	29.5	0.97
Casas en malas condiciones/ descuidadas	19.5	26.7	29.7	0.9

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



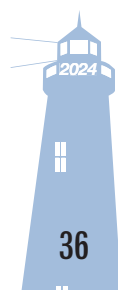
4.2.3 Desorden físico y social y riesgo percibido de victimización

La percepción del riesgo de ser víctima en el futuro es una segunda dimensión de la seguridad personal o por bienes. Los datos en la Tabla 11 muestran que las manifestaciones de desorden en un barrio o colonia también incrementan el riesgo que una persona piensa tener de ser víctima de un delito en los próximos 12 meses. En general, 71.1% de jefes de hogar urbanos consideran muy probable o más o menos probable que podrían ser víctimas de un delito en los próximos 12 meses¹². Estos datos indican que el porcentaje de jefes de hogar que se consideraban en riesgo de ser víctimas de un delito durante el año 2015 fue más grande en barrios o colonias donde reportaron la presencia de un signo de desorden que en lugares donde esto no ocurrió.

Tabla 11: El Salvador, 2014, Riesgo de ser víctima en próximos 12 meses según si el barrio o colonia presenta signos de desorden

	% Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (1)	% Probable de Ser Víctima		Razón (2) a (3)
		Viviendas Reportando Presencia del Signo de Desorden en su Barrio o Colonia (2)	Viviendas que No Reportan Presencia del Signo de Desorden (3)	
Borrachos, drogadictos, personas dementes, indigentes o pandilleros (maras)	70.1	80.8	48.7	1.66
Vandalismo y daño deliberado a la propiedad (focos, ventanas rotas, etc.)	13.5	92.5	67.8	1.36
Personas desconocidas transitando por la zona	68.3	76.4	59.5	1.28
Manchas de grafiti en paredes (Ej. Como las que usan las pandillas)	45.4	79.9	63.8	1.25
Carros abandonados en calles o callejones	6.8	83.3	70.2	1.19
Casas en malas condiciones/ descuidadas	19.5	79.6	69	1.15
Casas abandonadas	18.4	79.1	69.2	1.14
Basura y desperdicios regados por las calles	34.3	74.1	69.5	1.07
Vecinos o negocios ruidosos (incluyendo iglesias)	35.7	70.9	71.1	1.00

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



¹² Robo con atraco a la vivienda, robo con agresión, agresión física o sexual, tener la casa deliberadamente dañada por otros, robo de vehículo automotor, robo de objetos desde dentro de un vehículo, daño deliberado de un vehículo automotor.

4.2.4 Inseguridad, percepciones del riesgo de victimización y eficacia colectiva

El concepto de eficacia colectiva tiene que ver con el grado en que los residentes de un barrio o colonia participan en la producción de seguridad, mediante la supervisión de las conductas de propios y extraños, la solución de problemas locales, etc. (Sampson et al, 1997). La construcción de capacidades para alcanzar la eficacia colectiva de los residentes de una comunidad depende de su grado de cohesión, de la satisfacción con residir en el barrio o colonia, el tiempo de residencia y el apego a la comunidad. A su vez, uno esperaría que las percepciones sobre estos aspectos se vean afectadas por qué tan seguros se sienten las personas.

Los datos de la Tabla 12 muestran el porcentaje de jefes de hogar que dijeron sentirse inseguros en su vecindario y el porcentaje de quienes consideraron que estaban en un riesgo alto de ser víctimas de un delito durante el año 2015. En general, los datos indican que la percepción de inseguridad de los jefes de hogar empeora a medida que el grado de cohesión del vecindario disminuye, el grado de satisfacción con vivir en el vecindario es más bajo, el hogar tiene menos tiempo de ocupar la vivienda, y la vivienda en que el hogar vive es alquilada.

Una tendencia similar se observa con el riesgo percibido de ser víctima en los próximos 12 meses. El riesgo se percibe como más alto en vecindarios con un grado de cohesión bajo, o donde los residentes se sienten poco satisfechos con residir en ellos, o donde los residentes tienen poco tiempo de vivir en los mismos, o cuando los residentes no son dueños de la vivienda que habitan.

Tabla 12: El Salvador, 2014, Percepción de inseguridad y riesgo de ser víctima en próximos 12 meses según grado de cohesión del vecindario, satisfacción con vivir en vecindario, tiempo de residir en el vecindario y tenencia de la vivienda

	% Inseguros al caminar solo en el barrio (colonia) o estar solo en casa por la noche	% Riesgo Elevado de ser Víctima
Cohesión del vecindario		
Vecinos se ayuda unos a otros	23.0	55.9
Cada quien vela por sus intereses	31.8	80.2
Hay una mezcla de ambos	27.8	60.1
No responde	38.5	38.2
Satisfacción con el vecindario		
Muy satisfecho	14.5	63.2
Más o menos satisfecho	44.5	82.1
poco satisfecho	76.7	86.6
Nada satisfecho	93.4	99.7
Tiempo de residencia		
Menos de un año	66.7	66.8
Entre 1 y 3 años	35.5	84.0
Entre 3 y 5 años	37.0	74.8
Entre 5 y 10 años	28.4	78.4
10 años o más	25.6	63.8
Tenencia de la vivienda		
Propia-totalmente pagada	24.3	63.7
Propia-Pagando hipoteca	29.2	81.5
Alquilada	32.5	72.1
De otra persona, pero no paga alquiler	43.7	82.2

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



Estos resultados indican que las percepciones de inseguridad y de estar en riesgo elevado de ser víctima de un delito en el futuro cercano influyen negativamente en la formación de capacidades comunitarias para la acción dirigida a prevenir y controlar el delito en los vecindarios. A medida que los residentes se sienten menos seguros o en riesgo de ser víctimas de un delito, las comunidades en que viven tienden a ser menos cohesivas, sus vecinos tienden a estar menos satisfechos con el lugar donde viven, la población local es más inestable y el grado de apego al vecindario es más bajo.

4.3 Confianza en el sistema de justicia y disposición a denunciar delitos

4.3.1 Confianza en la policía

La confianza en la policía y en general en el sistema de justicia depende de la percepción de los ciudadanos en instituciones que: (1) Pueden realizar su trabajo de manera apropiada; (b) hacen su trabajo de manera apropiada; (3) comparten los valores de la sociedad, las comunidades y los individuos; (4) actúan de manera justa; y (5) defienden y se preocupan por los intereses y el bienestar de los ciudadanos (Garland, 2001; Fielding & Innes, 2006).

Caracterizar las expectativas que la población tiene sobre el trabajo de la policía es un primer paso en el proceso de entender cómo se genera la confianza en la institución. La encuesta preguntó a los jefes de hogar sobre cual, según ellos, era la función más importante de la PNC. Los datos en la Tabla 13 indican que para 40.3% de la población, la función más importante de la PNC es combatir la delincuencia seguida de prevenir el crimen (16.3%), responder a emergencias de la gente (15.5%) y combatir las maras (11.9%). Estos resultados sugieren que la mayoría de salvadoreños que residen en áreas urbanas esperan que la policía trabaje principalmente en el combate a delincuentes y pandilleros (52.2%).

Tabla 13: El Salvador 2014, Opinión sobre la función más importante de la PNC

	Porcentaje
Combatir a la delincuencia	40.3
Prevenir el crimen	16.3
Responder a todas las emergencias de la gente	15.5
Combatir a las maras-pandillas	11.9
Mantener el orden	8.0
Ayudar a la gente	7.4
No respondió	0.3
Otros	0.2
Total	100.0

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

Un segundo aspecto tiene que ver con la opinión que la población tiene sobre la forma en que la PNC lleva a cabo su trabajo. Los datos en la Tabla 14 muestran las distribución de los jefes de hogar según su opinión acerca de cómo la PNC hace su trabajo en una variedad de áreas.

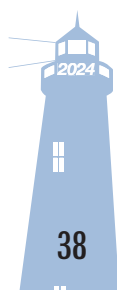


Tabla 14: El Salvador 2014, Opinión sobre el trabajo que hace la PNC

	Porcentaje de Jefes de Hogar			
	Malo o Muy Malo	Ni bueno ni malo	Bueno o Muy Bueno	Saldo Bueno o Muy Bueno
Mantener el orden público	13.3	43.3	43.3	30.0
Hacer que los ciudadanos se sientan seguros	16.1	43.1	40.9	24.8
Patrullar las calles, colonias y barrios	23.0	33.6	43.4	20.4
Proteger a los ciudadanos	18.9	42.3	38.8	19.9
Ayudar a la gente cuando lo necesite	21.2	40.1	38.6	17.4
Combatir criminales que no sean pandillas	24.0	43.3	32.6	8.6
Ayudar a las víctimas de los delitos	23.5	48.3	28.2	4.7
Atender llamadas para servicios y emergencias	30.6	37.6	31.9	1.3
Combatir el tráfico de drogas	30.2	45.3	24.5	-5.7
Combatir a las pandillas	30.9	44.6	24.4	-6.5
Brindar información a los ciudadanos sobre prevención del delito	33.0	43.9	23.0	-10.0
Proteger a testigos	36.9	44.4	18.7	-18.2
Investigar delitos	40.6	40.1	19.3	-21.3
Todas las anteriores	45.8	36.1	18.0	-27.8

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

En general, la opinión más frecuente es que la PNC tiene un desempeño malo o muy malo (45.8%) comparado a la opinión que el trabajo de la institución es bueno o muy bueno (18.0%). La percepción de que el desempeño de la PNC es malo o muy malo tiene que ver con áreas de trabajo que relacionadas con la función de combate al delito que es la considerada más importante por la población. Dentro de estas actividades, la población considera la investigación del delito como el área de desempeño más pobre de la PNC (saldo negativo de 21.3). La población considera que la PNC hace un buen trabajo en mantener el orden público, hacer que los ciudadanos se sientan seguros, patrullar calles, colonias y barrios, ayudar a la gente cuando lo necesita y en combatir a delincuentes que no son pandilleros.

La percepción del grado en que miembros de la PNC están involucrados en hechos delictivos es un tercer elemento clave para la construcción de confianza de la población en las instituciones del sistema de justicia. La Tabla 15 muestra la distribución de las opiniones de los jefes de hogar sobre el grado en que los miembros de la PNC se involucran en hechos delictivos.



Tabla 15: El Salvador 2014, Opinión sobre el involucramiento de miembros de la PNC en actividades delictivas

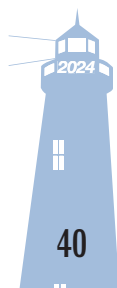
	No están involucrados	Involucrados pero no mucho	Fuertemente involucrados	No sabe
Pidiendo o recibiendo mordidas o soborno	19.1	42.8	20.0	18.1
Siendo miembros de pandillas o maras	13.9	48.0	14.6	23.6
Proteger criminales	19.1	42.2	13.2	25.5
Traficando armas de fuego	21.6	38.2	10.2	29.9
Intimidando a testigos de crímenes	28.2	32.6	8.3	31.0
Robando o manipulando evidencia de la escena del crimen	28.1	28.9	7.7	35.3
Intimidando a víctimas de crímenes	29.7	34.4	7.6	28.3
Compra de drogas	24.7	41.6	7.2	26.6
Venta de drogas	19.7	48.9	6.8	24.6
Contratos para matar o desaparecer personas	32.1	21.5	5.4	41.0
Robo de vehículos	32.0	30.5	5.0	32.5
Robo o atraco a casas	37.8	22.5	4.2	35.6
Traficando bienes o cosas	28.2	26.8	4.0	41.0
Robo o atraco a negocios	37.2	24.9	3.4	34.5
Traficando personas	32.4	20.1	2.8	44.7
Vendiendo cosas robadas	32.1	28.2	2.5	37.2
Cualquiera de los anteriores	27.2	33.3	7.7	31.8

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

En general, el 41% de la población considera que los miembros de la PNC se involucran (poco o fuertemente) en actos ilícitos. No es sorpresa que pedir mordidas o recibir sobornos resultara la conducta ilegal en que los miembros de la PNC están más fuertemente involucrados. Sí es sorpresa que 62.6% de la población piense que miembros de la PNC son miembros de pandillas o maras. Otras actividades ilícitas en que la población cree que la PNC está involucrada (poco o fuertemente) son las siguientes: Proteger a criminales (55.2%), traficar con armas de fuego (48.4%), intimidar a testigos (40.9%), robar o manipular evidencia de la escena del crimen (36.3%), intimidar a víctimas (42%), compra de drogas (49.0%) y venta de drogas (55.7%).

4.3.2 Denuncia de delitos

La encuesta ANEP 2014 recolectó datos sobre si la ocasión de victimización más reciente de cada tipo de incidente contra viviendas (Tabla 5) y personas (Tabla 4) fue denunciada a la policía, o no. En casos que el incidente no fue denunciado, se preguntó a la víctima acerca de la razón para no haberlo hecho. La Tabla 16 resume la información sobre el porcentaje de incidentes denunciados y la distribución de incidentes según las razones para no haber sido denunciados a la policía.



**Tabla 16: El Salvador 2014, Victimizaciones de viviendas y personas
tasa de denuncia y razones para no denunciar a la policía**

	Razón para no denunciar				
	% Denuncia a la Policía	No cree en PNC	Temor a Hechores	Conoce a los hechores	Penal por lo ocurrido, religión u otra
Incidentes contra viviendas					
Casa irrupida y algo robado de su interior o intento de robar algo	6.6	22	10.1	3.1	64.8
Vivienda irrupida y dañada	0.9	24.7	36.5	15.8	23
Alguien ha intentado entrar a casa para robar o causar daños	1.4	29.7	5.4	0.4	64.6
Algo ha sido robado o hurtado del interior de casa sin que haya sido irrupida	1.2	43.6	9	25.8	21.7
Algo ha sido robado o hurtado de afuera de casa	1.1	35.1	5.6	10.7	48.5
Algún vehículo automotor de quienes viven en casa ha sido robado o hurtado	4.7	0.6	18.9	0	80.5
Algo ha sido robado desde dentro de vehículo automotor de la casa	1.2	64.4	4.9	0	30.8
Vehículo automotor de quienes viven en casa ha sido deliberadamente dañado	1.6	31.4	3.4	0	65.2
Víctima de al menos un tipo de incidente contra la vivienda	1.4	35.9	10.6	7.5	46
Incidentes contra personas					
Uso deliberado de un arma contra la persona	1.7	65.5	32.8	0.3	1.4
Ataque o agresión físicos o acoso sexual sea por un extraño o una persona conocida	1.9	40.8	30.1	0	29.1
Extorsión o amenaza (en forma verbal, escrita o por teléfono) con dañar a la persona, alguien de su familia o algo de su propiedad	13.8	37.5	50.8	0.2	11.5
Alguien ha tomado por la fuerza o con amenaza de fuerza algo que la persona llevaba puesto en el momento del incidente	0.7	62.5	18.6	2	16.9
Alguien ha intentado tomado por la fuerza o con amenaza de fuerza algo que la persona llevaba puesto en el momento del incidente	2.6	45	15.2	0	39.8
Alguna propiedad de la persona fue hurtada de una oficina, universidad, colegio, centro comercial o cualquier otro lado	0	50.7	16.2	0	33.1
Algo que pertenecía a la persona fue deliberadamente dañado por delincuentes, ladrones, vagos o pandilleros	19.6	56.8	27.5	0	15.7
La persona fue abusada verbalmente por alguien con quien tuvo contacto, incluyendo compañeros de trabajo	1.2	49	13.5	5.6	31.9
Víctima de al menos un tipo de incidente contra la persona	3.6	53.4	23.8	1.5	21.3

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



Estos datos muestran que solo el 1.4% y el 3.6% de todos los incidentes de victimización de viviendas y de personas que ocurrieron durante el año 2014 fueron denunciados a la policía. En 35.9% de los incidentes contra viviendas y 53.4% de los incidentes contra personas que tuvieron lugar durante el año 2014, la razón para no interponer una denuncia fue falta de confianza en la policía. Las victimizaciones por dos tipos de incidente contra la persona registraron tasas de denuncia superiores a diez por ciento, extorsiones o amenazas (13.6%) y daño a propiedad (19.6%).

4.4 Características principales de las víctimas de delitos durante 2014

4.4.1 Victimización de viviendas

La Tabla 17 presenta tasas de victimización de viviendas según varias características de los miembros y del vecindario a que pertenecían.

Número de residentes de la vivienda

La tasa de victimización aumenta con el número de residentes en la vivienda. Viviendas con más de 4 miembros registraron una tasa de 23.2 y 23.4 por 100 viviendas. Para viviendas con 4 residentes o menos, la tasa de victimización varió entre 15.6 y 17.8 por 100. Este resultado es consistente con tendencias identificadas en los datos de encuestas de victimización de Estados Unidos (BJS, 2014). Este resultado se ha explicado con la teoría de las actividades cotidianas (Cohen & Felson, 2014) según la cual los cambios en la estructura de las economías, el consumo y los patrones de uso del tiempo resultan en cambios en las oportunidades para la ocurrencia de delitos. La distribución de las tasas de victimización según tamaño del hogar varía por tipo de delito. La Tabla 17 también incluye tasas de victimización de viviendas por incidentes involucrando el atraco a la casa con el fin de robar o dañar propiedad, robo o hurto desde dentro sin atraco o fuera de la vivienda, y robo, hurto o daño de vehículos automotores.

Para incidentes en que el delincuente irrumpió o intentó irrumpir en la vivienda para robar o dañar propiedad dentro de la misma, la tasa de victimización más alta corresponde a viviendas con un residente y 6 o más residentes. En todos los demás casos las tasas de victimización varían entre 8.2 y 9.6 por 100. La situación cambia cuando el incidente conlleva hurto, robo o daño de propiedad sin irrupción de la vivienda o de fuera de la vivienda. En este tipo de incidente, la tasa más alta fue registrada por viviendas con 5 miembros y la tasa para viviendas con un miembro fue la más baja (1.4 por 100). Para incidentes que involucraron un vehículo automotor, las tasas más altas ocurrieron en viviendas de 2 a 4 miembros.

Sexo y edad de jefes de hogar

Las tasas de victimización general de hombres y mujeres fueron similares (17.6 y 19.0 por 100 respectivamente). Lo mismo ocurrió con las tasas de incidentes de atraco a la vivienda (8.0 por 100 para hombres y 11.6 por 100 para mujeres) y los relacionados con un vehículo automotor (3.3 para hombres y 4.1 para mujeres). Para incidentes involucrando el hurto, robo o daño de propiedad del hogar, la tasa de victimización de viviendas cuya jefatura era ejercida por un hombre fue el doble de las de viviendas con una mujer como jefe de hogar (7.2 y 3.6 respectivamente).

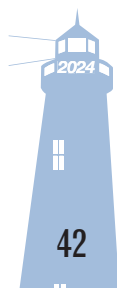


Tabla 17: El Salvador 2014, Victimización de viviendas según características

	Atraco/ intento de atraco	Hurto, robo o daño	Hurto, robo o daño de vehículo	Cualquier incidente
Número de miembros del hogar				
1	15.7	0.4	0	16.1
2	8.2	3.4	4.9	15.6
3	8.9	3.4	4.2	16.1
4	8.9	4.8	4.3	17.8
5	9.6	10.4	3.2	23.2
6 y más	18.9	6.1	1.3	23.4
Sexo y Edad de Jefe de Hogar				
Hombre				
18-24	9.5	1.2	0.5	11.2
25-34	3.6	3.4	2.2	9.2
35-49	7.3	5.9	4.6	17.1
50-64	14.3	16.6	2.1	30.4
65 y más	7.9	0	4.1	12
Total	8	7.2	3.3	17.6
Mujer				
18-24	4.2	0.7	9.1	12.7
25-34	4.6	4.3	2.2	11.1
35-49	17.3	3.3	4.8	25.4
50-64	9	3.2	3.7	15.4
65 y más	4.2	10.1	4.2	14.2
Total	11.6	3.6	4.1	19
Situación laboral del Jefe de Hogar				
Asalariado	11.2	6.9	4.3	21.5
Trabajador por cuenta propia	8	2.8	0.5	12.7
Pensionado-Retirado	20.1	1.5	6.8	27.2
Oficios del hogar	7.5	4.6	3.3	15.4
Estudiante	16.5	16.5	16.5	16.5
Otro	0.3	0	4.6	4.9
Estado civil del Jefe de Hogar				
Casado	9.7	6.2	4.7	20
Acompañado	6.2	6.2	3.1	14.2
Divorciado	12.6	5.9	1.7	20.1
Separado	14.8	0.2	1.3	16.3
Viudo	0.4	2.7	3.2	6.4
Nunca casado	17.9	2	2.9	22.9

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



Tabla 17 (continuación): El Salvador 2014, Victimización de viviendas según características

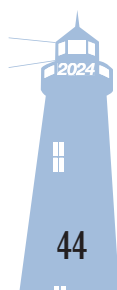
	Atraco/ intento de atraco	Hurto, robo o daño	Hurto, robo o daño de vehículo	Cualquier incidente
Estabilidad del hogar (Número de miembros que ya no viven en hogar)				
0	7.6	4.9	3.9	16.1
1	13	5.8	2.5	20.6
2	26	6.7	8.2	35.4
3	30.2	4.6	1.1	35.8
Percepción sobre delincuencia en barrio o colonia				
No es problema grave	8.3	4	3.6	15.5
Problema grave	13.3	7.3	4	23.8
Crimen en barrio o colonia comparado con otros municipios				
Mayor	20.5	8.3	0.7	29.2
Igual	9.2	5.4	5.2	19.1
Menor	8.3	4.3	3.3	15.4
Percepción de delincuencia en barrio o colonia durante últimos 12 meses				
Ha disminuido	12.1	3	6.8	20
Se ha mantenido igual	8.7	5.7	3.2	17.5
Ha aumentado	14.4	4.4	4.2	21.5

Entre los hogares cuyo jefe fue un hombre, las tasas de victimización más altas se registraron para personas con edades entre 50 y 64 años, excepto para incidentes involucrando un vehículo automotor que registraron la tasa más alta para hogares con jefes entre 35 y 64 años, y de 65 años y más de edad.

En los hogares con jefatura ejercida por mujeres, las tasas de victimización más altas para incidentes de atraco a la vivienda correspondieron a aquellos cuya jefa tenía una edad entre 35 y 49 años. Para incidentes de hurto, robo o daño a la propiedad del hogar, la tasa más alta se registró para hogares cuya jefa tenía 65 y más años de edad. En incidentes involucrando vehículos automotores, la tasa más elevada fue para hogares cuyas jefas tenían entre 18 y 24 años de edad.

Situación laboral de los jefes de hogar

Los hogares cuyo jefe de hogar era pensionado o retirado registraron la tasa más elevada de victimización por cualquier tipo de incidente (27.2 por 100). Esto se debió a que también los pensionados o retirados mostraron la tasa más alta para delitos de atraco a la vivienda (20.1 por 100). En incidentes involucrando la propiedad del hogar y vehículos automotores, la tasa más alta se dio en hogares cuyo jefe era estudiante (16.1 por 100).



Estado civil de los jefes de hogar

En general, la tasa de victimización más alta se encuentra entre hogares cuyo jefe es soltero (nunca casado) (22.9), divorciado (22.1) o casado (20.0).

Estabilidad del hogar

La tasa de victimización tiende a aumentar a medida que aumenta el número de personas que dejaron de vivir en la vivienda durante el año 2014, independientemente del tipo de incidente. Este hallazgo es consistente con las conclusiones de Min & McDowall (2008) en el sentido que la inestabilidad composicional de las viviendas incrementa el riesgo de que estas sean víctimas de un delito, independientemente de otros factores de riesgo. El cambio de lugar de residencia por algún miembro, su migración al extranjero, su muerte o desaparición causan cambios en la composición y actividades cotidianas de los hogares lo que a su vez causa cambios en los riesgos de victimización.

Percepciones sobre el delito en el barrio o colonia

Independientemente del tipo de incidente, la tasa de victimización fue más alta en viviendas cuyos jefes de hogar percibían que la delincuencia es un problema grave en el barrio o colonia. La misma tendencia se observó en viviendas donde los jefes de hogar consideraban que el delito en su barrio o colonia era mayor que en otros municipios. Las viviendas con jefes de hogar considerando que la delincuencia en el barrio o colonia ha disminuido o ha aumentado durante los últimos 12 meses registraron tasas más altas que aquellas donde perciben que el delito se ha mantenido lo mismo.

4.4.2 Victimización de personas

La Tabla 18 presenta tasas de victimización de personas según varias características. Los datos indican que los hombres registraron tasas de victimización más altas que las mujeres independientemente del tipo de incidente (violencia o propiedad de la persona).

Sexo y edad de la persona

Entre los hombres, la tasa de victimización disminuye con la edad, independientemente del tipo de incidente. Entre las mujeres, la tasa general es más alta en las edades entre 18 y 34 años, disminuye hasta los 64 años y aumenta a edades de 65 años y más. En el caso de incidentes involucrando propiedad de las mujeres, la tasa disminuye con edad pero para incidentes de violencia, la tasa aumenta de los 18 a los 34 años (8.1 a 17.3 por 100), se estabiliza en 8.0 por 100 hasta la edad de 64 años para aumentar a partir de los 65 años que es cuando la victimización alcanza su máximo (36.1).



Tabla 18: El Salvador 2014, Victimización de personas según características

	Violencia	Propiedad	Cualquier incidente
Sexo y edad de la persona			
Hombre			
18-24	20.1	27.0	47.7
25-34	15.5	29.2	44.4
35-49	14.3	25.9	37.1
50-64	12.5	13.0	23.8
65 y más	19.4	0.0	19.4
Total	16.4	25.6	41.2
Mujer			
18-24	8.1	24.8	34.0
25-34	17.3	22.0	35.5
35-49	8.5	17.0	25.8
50-64	8.0	6.0	13.6
65 y más	36.1	0.0	36.1
Total	11.5	19.1	29.7
Situación laboral de la persona			
Asalariada	15.1	24.4	38.0
Trabajadora por cuenta propia	15.1	17.6	32.5
Pensionada-Retirada	3.2	3.2	6.5
Oficios del hogar	7.0	9.3	15.0
Estudiante	9.6	29.6	39.7
Desempleada	21.0	29.3	49.4
Estado civil de la persona			
Casada	15.6	19.9	33.5
Acompañada	10.1	22.2	31.9
Divorciada	19.0	21.6	30.5
Separada	8.5	28.4	36.9
Viuda	4.6	0.0	4.6
Nunca casada	14.8	24.6	39.3

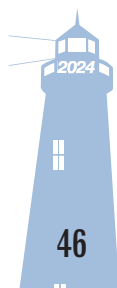
Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

Situación laboral de la persona

La tasa de victimización de personas es más alta entre desempleados que buscan trabajo (49.4%) y más baja entre pensionados y retirados (6.5 por 100) independientemente del tipo de incidente.

Estado civil de la persona

Las personas viudas registraron las tasas de victimización más bajas para cualquiera de los tipos de delito estudiados. La tasa de victimización por violencia fue más alta entre personas divorciadas (19.0 por 100). Personas separadas registraron las victimizaciones más altas en incidentes contra la propiedad (28.4 por 100).



4.5 Características principales de los incidentes de victimización ocurridos durante 2014

4.5.1 Viviendas

Las Tablas 19 y 20 resumen las características principales de los incidentes ocurridos en viviendas.

Tabla 19: El Salvador 2014, Características de los incidentes contra viviendas

	%
Tiempo de la semana de incidente	
Durante la semana	53.6
Fin de semana	40.0
Hora del día de incidente	
Entre 6:00 am y 12:00 pm	23.5
Entre 12:00 pm y 6:00 pm	19.3
Entre 6:00 pm y 12:00 am	32.3
Entre 12:00 am y 6:00 am	18.9
Ubicación de hechos	
Fuera de la vivienda	40.1
Dentro de la vivienda	59.9
Hechores son miembros del hogar o alguien que vivía en la vivienda	
No	87.3
Sí	12.6
Hechores tenían permiso para estar dentro de la vivienda	
No	85.7
Sí	14.3
Alguien de la casa estaba presente al momento del incidente	
No	41.5
Sí	58.1
Actividad que la persona estaba realizando al momento del incidente	
Durmiendo	22.2
Realizando otras actividades dentro de la casa	33.8
Estaba de vacaciones o fuera por el fin de semana	5.3
Realizando actividades de esparcimiento fuera de la casa	4.9
Trabajando o estudiando	13.0
Realizando compras	5.6
De camino al trabajo, de regreso a casa u otro lado	7.4
Actividad religiosa	5.9
Otra	2.1
Si algo fue hurtado o robado en el incidente	
No	52.6
Sí	47.4

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



Tabla 19 (Continuación): El Salvador 2014, Características de los incidentes contra viviendas

	%
Valor monetario de lo robado o hurtado durante el incidente (US\$)	
Menos de 20	10.3
20 a 50	22.5
50 a 180	23.6
180 a 360	21.2
360 a 540	3.4
540 a 1000	7.8
1000 a 3000	3.0
3000 a 5000	7.8
5000 y más	0.4
Valor monetario de lo dañado durante el incidente (US\$)	
Menos de 20	4.1
20 a 50	49.3
50 a 180	38.9
180 a 360	1.4
360 a 540	6.2

Los datos de la Tabla 19 permiten elaborar un perfil aproximado del incidente delictivo (atracó, robo, hurto o daño de propiedad o un vehículo automotor) promedio cometido en una vivienda urbana de El Salvador durante el año 2014. La mayoría de los incidentes (53.6%) ocurrieron durante un día de la semana, por la noche (entre las 6:00 pm y las 12:00 am) por hechores que estaban dentro de la vivienda y que no tenían autorización para estar ahí. En su mayoría, los hechores no residían en la vivienda (87.3%). Al menos un residente de la vivienda se encontraba en esta al momento del incidente (58.1%) ya sea durmiendo o realizando otras actividades dentro de la casa (56.0%). Los hechores robaron algo en 47.4% de incidentes. El valor promedio de los bienes robados fue de \$567.68 por incidente¹³ y el valor de los daños a la propiedad del hogar fue de \$94.33 por incidente¹⁴. El valor monetario total de todos los incidentes cometidos en las viviendas urbanas de El Salvador se estimó en \$150, 291,789 durante el año 2014.

El examen de los datos en la Tabla 20 permitió perfilar el incidente promedio en términos de las características de los hechores. Solo el 29.4% de jefes de hogar en las viviendas victimizadas pudo dar información sobre el hechor o hechores. El incidente promedio fue cometido por un hechor (58.8%) quien fue un hombre (79.7%) con edad entre 18 y 30 años (73.2%). El 14.6% de estos hechores se encontraban bajo la influencia del alcohol o drogas al momento del incidente. En su mayoría, el hechor no era conocido de la víctima (69.1%). Cuando la víctima conocía a los hechores (30.1%) esta dijo conocerles bien en 53.1% de incidentes. La mayoría de hechores conocidos de las víctimas eran parientes o alguien que ellas conocían solo de vista (51.5%). El 41.1% de hechores portaban un arma o algo que pudieran usar como tal al momento del incidente. En 6.6% de incidentes los hechores usaron fuerza en contra de algún miembro del hogar y en 38.8% de incidentes amenazaron con uso de fuerza. En 83.5% de incidentes en que el hechor hizo uso de fuerza este agredió a la víctima. Solo un 2.1% de miembros de la vivienda recibió atención médica a consecuencia de la agresión.

13 Los límites inferior y superior del intervalo al 95% de confianza para el valor monetario promedio de los bienes robados de la vivienda fueron 0 y 2,808.61 dólares respectivamente.

14 Los límites inferior y superior del intervalo al 95% de confianza para el valor monetario promedio de los bienes dañados fueron 0 y 294.47 dólares respectivamente.

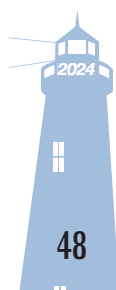


Tabla 20: El Salvador 2014, Otras características de los incidentes contra viviendas

	%
Víctima pudo decir algo sobre los hechos	
No	70.6
Sí	29.4
Número de hechos	
1	58.8
2	14.0
3	13.2
4 y más	14.0
Sexo de hechos	
Solo hombre(s)	79.7
Solo mujere(s)	17.9
Hombres y mujeres	2.5
Edad aproximada de hechos	
Mayores de 30 años	18.5
18 a 30 años	73.2
11 a 17 años	8.3
Hechos bajo la influencia aparente de alcohol o drogas	
No	85.4
Sí	14.6
Víctima conocía a hechos	
Sí, a todos	21.0
Sí, a algunos	9.9
No	69.1
Que tan bien conocía la víctima a los hechos	
Sólo de vista	33.5
Había hablado en alguna ocasión con ellos o ellas	13.5
Los conocía bien	53.1
Relación de víctima con hechos	
Pariente	22.4
Compañero de estudios	12.0
Compañero de trabajo	8.4
Alguien conocido por razones de trabajo	13.2
Alguien conocido sólo de vista	29.1
Amigo(a)	1.8
Vecino(a)	13.2
Hechor portaba un arma o algo que pudiera usar como tal	
No	58.9
Sí	41.1
Hechos usaron fuerza o violencia	
No	93.4
Sí	6.6

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



Tabla 20 (Continuación): El Salvador 2014, Otras características de los incidentes contra viviendas

	%
Hechores agredieron a la víctima u otro miembro de la vivienda	
No	16.5
Sí	83.5
Hechores amenazaron con agredir a la víctima u otro miembro de la vivienda	
No	61.2
Sí	38.8
La víctima u otro miembro de la vivienda recibió atención médica por la agresión	
No	97.9
Sí, la víctima	1.4
Sí, otro residente de la vivienda	0.7

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

4.5.2 Personas

Las Tablas 21 y 22 resumen las características principales de los incidentes ocurridos en personas durante 2014.

Tabla 21: El Salvador 2014, Características de los incidentes contra personas

	%
Tiempo de la semana de incidente	
Durante la semana	66.5
Fin de semana	35.0
Hora del día de incidente	
Entre 6:00 am y 12:00 pm	26.2
Entre 12:00 pm y 6:00 pm	38.9
Entre 6:00 pm y 12:00 am	33.6
Entre 12:00 am y 6:00 am	1.4
Lugar específico del incidente	
En, dentro o cerca de la casa	17.8
En, dentro o cerca de la casa de un amigo, vecino o pariente	0.9
Dentro o en las afueras del lugar de estudio o trabajo	14.4
En un restaurante, comedor, bar o club nocturno	6.9
En un centro comercial	0.7
Dentro de un transporte público	20.6
En una parada de bus o microbús	7.5
En la calle u otro lugar que no sea fuera de la casa	19.6
Otros	11.5

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

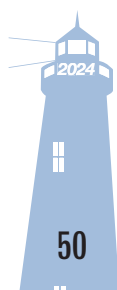


Tabla 21 (Continuación): El Salvador 2014, Características de los incidentes contra personas

Actividad que la persona estaba realizando al momento del incidente	
Durmiendo	2.3
Realizando otras actividades dentro de la casa	13.1
Estaba de vacaciones o fuera por el fin de semana	2.3
Realizando actividades de esparcimiento fuera de la casa	20.2
Trabajando o estudiando	11.9
Realizando compras	9.9
De camino al trabajo, de regreso a casa u otro lado	35.6
Actividad religiosa	0.9
Otra	3.7
Si algo fue hurtado o robado en el incidente	
No	50.6
Sí	49.4
Valor monetario de lo robado o hurtado durante el incidente (US\$)	
Menos de 20	8.2
20 a 50	17.4
50 a 180	31.2
180 a 360	31.0
360 a 540	8.9
540 a 1000	1.6
1000 a 3000	1.6
Valor monetario de lo dañado durante el incidente (US\$)	
Menos de 20	29.1
20 a 50	23.6
50 a 180	27.8
180 a 360	2.9
540 a 1000	2.0
1000 a 3000	0.5
3000 a 5000	5.5
5000 y más	3.3

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

Los datos de la Tabla 21 muestran que 2 de cada 3 delitos contra la persona ocurrieron en un día de semana y entre las 12 del día y las medianoche (73.4%). Un poco más de un cuarto de incidentes tuvieron lugar entre las 6 de la mañana y el mediodía (26.2%). Veintiocho por ciento de todos los incidentes ocurrieron dentro de una unidad de transporte público o en una parada de buses; 19.6% ocurrieron en la calle u otro lugar que no era fuera de la casa; 17.8% de los incidentes acontecieron dentro o en la cercanía de la casa de la víctima; y 14.4% tuvo lugar dentro o en los alrededores del lugar de estudio o trabajo de la víctima.

El 35.6% de víctimas iban de camino al trabajo o de regreso a casa u otro lugar al momento del incidente. En el 20.2% de incidentes, la víctima se encontraba realizando actividades de esparcimiento fuera de la casa. En 13.1% de incidentes, la víctima se encontraba realizando alguna actividad dentro de su casa y en 11.9% de incidentes, la víctima estaba trabajando o estudiando.



Un bien que era propiedad de la víctima fue robado, hurtado o dañado en 49.4% de incidentes. El valor promedio de los bienes robados o hurtados fue de \$211.65 por incidente¹⁵ y el valor de los daños a la propiedad del hogar fue de \$671.34 por incidente¹⁶. El valor monetario total de todos los incidentes causando pérdida o daño en la propiedad de las personas residentes en zonas urbanas de El Salvador se estimó en \$374, 737,787 durante el año 2014.

El examen de los datos en la Tabla 22 permitió perfilar el incidente promedio en términos de las características de los hechos. Un 77.9% de las víctimas pudo dar información sobre el hechor o hechores. El incidente promedio fue cometido por un hechor (48.0%) quien fue un hombre (85.1%) con edad entre 18 y 30 años (58.5%). El 30.4% de estos hechos se encontraban bajo la influencia del alcohol o drogas al momento del incidente. En su mayoría, el hechor no era conocido de la víctima (80.1%). Cuando la víctima conocía a los hechores (19.9%) esta dijo conocerles bien en 28.6% de incidentes. La mayoría de hechores conocidos de las víctimas eran parientes o alguien que ellas conocían solo de vista (22.5%) o por razones de trabajo (21.0%). En 25.6% de casos, el victimario fue un compañero de trabajo o estudio. En 9.6% de los incidentes, el hechor era el cónyuge o compañero de vida o un ex cónyuge o ex compañero de vida.

El 69.2% de hechores portaban un arma o algo que pudieran usar como tal al momento del incidente. En 37.8% de incidentes los hechores usaron fuerza en contra de algún miembro del hogar y en 38.8% de incidentes amenazaron con uso de fuerza. En 50.7% de incidentes en que el hechor hizo uso de fuerza este agredió a la víctima. Solo un 4.3% de víctimas recibió atención médica a consecuencia de la agresión.

Tabla 22: El Salvador 2014, Otras Características de los incidentes contra personas

	%
Víctima pudo decir algo sobre los hechores	
No	22.1
Sí	77.9
Número de hechores	
1	48.0
2	30.7
3	12.6
4 y más	8.7
Sexo de hechores	
Sólo hombre(s)	85.1
Sólo mujere(s)	6.1
Hombres y mujeres	8.8
Edad aproximada de hechores	
Mayores de 30 años	28.6
18 a 30 años	58.5
11 a 17 años	8.1

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

15 Los límites inferior y superior del intervalo al 95% de confianza para el valor monetario promedio de los bienes robados de la vivienda fueron 0 y 746.55 dólares respectivamente.

16 Los límites inferior y superior del intervalo al 95% de confianza para el valor monetario promedio de los bienes dañados fueron 0 y 3,656.00 dólares respectivamente.

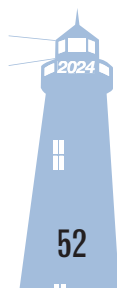
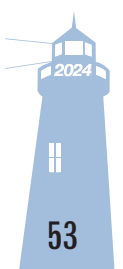


Tabla 22 (Continuación): El Salvador 2014, Otras Características de los incidentes contra personas

	%
10 a 16 años	4.8
Hechores bajo la influencia aparente de alcohol o drogas	
No	69.6
Sí	30.4
Víctima conocía a hechores	
Sí, a todos	17.1
Sí, a algunos	2.8
No	80.1
Que tan bien conocía la víctima a los hechores	
Sólo de vista	33.8
Había hablado en alguna ocasión con ellos o ellas	37.7
Los conocía bien	28.6
Relación de víctima con hechores	
Cónyuge o compañero de vida	3.1
Ex-cónyuge o ex-compañero de vida	6.5
Otro miembro del hogar	0.4
Compañero de estudios	8.5
Compañero de trabajo	17.1
Alguien conocido por razones de trabajo	21.0
Alguien conocido sólo de vista	22.5
Amigo(a)	4.4
Vecino(a)	19.5
Hechor portaba un arma o algo que pudiera usar como tal	
No	30.8
Sí	69.2
Hechores usaron fuerza o violencia	
No	62.2
Sí	37.8
Hechores agredieron a la víctima	
No	16.5
Sí	83.5
Hechores amenazaron con agredir a la víctima	
No	48.3
Sí	50.7
La víctima recibió atención médica por la agresión	
No	95.7
Sí	4.3

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014



4.6 Posesión de y actitudes hacia poseer armas de fuego

Un total de 87,438 jefes de hogar o sus cónyuges, representando el 8.6% del total de hogares urbanos, dijeron poseer un arma de fuego o que alguno de los miembros del hogar poseía una (Tabla 23). Un 38.8% de los hogares que no poseían un arma de fuego admitieron que sería aceptable poseer una (Tabla 23).

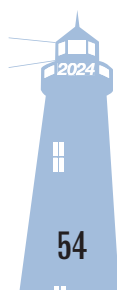
Tabla 23: El Salvador 2014, Armas de fuego, posesión y actitudes

	%
Posesión de armas de fuego en la vivienda	
No	89.6
Si, posee arma de fuego	8.6
No responde	1.8
Opinión sobre si en El Salvador es aceptable poseer un arma de fuego	
No posee arma y no considera aceptable tener una	60.7
No posee arma y considera aceptable poseer arma de fuego	38.8
No responde	0.5
Tipo de arma de fuego en la vivienda	
Pistola	76.2
Escopeta	1.8
Rifle	1.3
Otra	3.5
No responde	17.3
Razón principal para poseer arma de fuego	
Ir de caza	8.8
Protección contra el crimen	42.3
Policía, FFAA o Guardia de Seguridad	24.4
Siempre ha tenido un arma en casa	13.5
No responde	11.0

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

En 76.3% de los hogares que poseían un arma de fuego el tipo de arma fue una pistola, en 11.2% fue un rifle, en 2.0% el arma fue una escopeta, y un 10.9% dijo que otra. Los jefes de 18.3% o 16,015 hogares no respondió sobre el tipo de arma poseída (Tabla 23).

En 42.3% de hogares la razón para poseer un arma de fuego fue protegerse del crimen, en 24.4% la razón fue por pertenecer a la PNC, fuerza armada o ser guardias de seguridad, en 13.5% de hogares dijeron siempre haber tenido un arma en su casa en tanto que en 8.8% de casos la razón para poseer un arma fue ir de caza. Un 11.0% no respondió (Tabla 23).



4.7 Actitudes hacia la tregua entre pandillas

Las encuestas conducidas por ESEN en 2012 y por ANEP en 2014 incluyeron una batería de temas destinados a explorar las opiniones de los jefes de hogar sobre la llamada tregua entre pandillas que se dio a conocer en febrero-marzo del año 2012.

Las actitudes hacia la tregua entre pandillas han experimentado modificaciones significativas entre 2012 y 2014. En 2014, las actitudes de la población hacia este fenómeno se han vuelto más negativas que lo que estas fueron en 2012. Es importante notar que el porcentaje de jefes de hogar que se negó a responder o que dijo no saber acerca de lo preguntado fue significativamente más bajo en 2014 que en 2012. Este resultado indica que en 2014, la población ya había formado una opinión estable sobre el fenómeno.

Tabla 24: El Salvador 2014, Actitudes hacia la tregua entre pandillas

	2014	2012
Beneficios de la tregua para el jefe de hogar y su familia		
No beneficia en nada	83.6	54.9
Ni beneficia ni perjudicia	6.3	14.0
Beneficia poco	7.8	10.1
Beneficia mucho	0.5	10.2
No responde	0.6	1.7
No sabe	1.2	9.0
Beneficios de la tregua para los vecinos		
No beneficia en nada	81.5	50.0
Ni beneficia ni perjudicia	6.0	14.4
Beneficia poco	6.8	5.9
Beneficia mucho	0.5	10.5
No responde	1.0	1.5
No sabe	4.2	17.6
Beneficios de la tregua para el país		
No beneficia en nada	81.8	35.7
Ni beneficia ni perjudicia	5.2	27.9
Beneficia poco	6.3	3.3
Beneficia mucho	2.8	18.6
No responde	1.1	1.7
No sabe	2.8	12.9
Opinión sobre si pandilleros han dejado de asesinar a miembros de pandillas rivales		
No	90.7	73.2
Sí	3.6	24.0
No responde	1.1	0.0
No sabe	4.5	2.8



Tabla 24 (Continuación): El Salvador 2014, Actitudes hacia la tregua entre pandillas

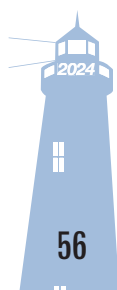
	2014	2012
Opinión sobre si pandilleros han dejado de extorsionar a personas y/o negocios		
No	84.0	82.1
Sí	8.8	15.5
No responde	0.7	0.1
No sabe	6.5	2.3
Opinión sobre si tregua entre pandillas es resultado de una negociación con el gobierno		
No	52.7	37.0
Sí	41.5	52.5
No responde	2.0	0.0
No sabe	3.8	10.5
Opinión sobre si es correcto que el gobierno negocie con las pandillas		
No	92.9	55.9
Sí	7.1	44.0

Fuente: Registros individuales de las encuestas de victimización ANEP 2014

En 2014, una gran mayoría de jefes de hogar opinó que la tregua no les beneficia en nada ni a ellos ni a sus familias (83.6%), ni a sus vecinos (81.5%), ni al país (81.8%). Estos porcentajes fueron más grandes que los registrados por la encuesta de 2012 (54.9%, 50.0% y 35.7% respectivamente).

En 2014, el 90.7% de los jefes de hogar opinó que los pandilleros no han dejado de asesinar a miembros de pandillas contrarias (73.2% en 2012). Además y siempre en 2014, el 84.0% opinó que los pandilleros no han dejado de extorsionar a personas y negocios (82.1% en 2012).

El porcentaje de jefes de hogar que pensó que la tregua entre pandillas se debía a una negociación con el gobierno disminuyó de 52.5% en 2012 a 41.5% en 2014. Por otra parte, el porcentaje de quienes consideran correcta la negociación del gobierno con las pandillas disminuyó de 55.9% en 2012 a 7.1% en 2014.



Referencias

ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada). 2008. Encuesta Nacional de Victimización en El Salvador, 2007. San Salvador.

Banco Mundial. 2012. El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia. Recuperado (Enero 30, 2014). <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2013/05/Estudio-Institucional-y-sobre-Gasto-Publico-en-Seguridad-y-Justicia-El-Salvador-Banco-Mundial.pdf>

BJS (Bureau of Justice Statistics). 2014. Criminal victimization, 2013. Washington: U.S Department of Justice. Recuperado (Octubre 3, 2014). <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=5111>

Brantingham, P.L & P.J. Brantingham.1995. Criminality of place: Crime generators and crime attractors. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3, 5–26.

British Home Office. Sin fecha. British crime survey. Recuperado (Marzo 26, 2014). <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about/research>

Bursik, R.J. & H.G. Grasmick. 1993. *Neighborhoods and crime. The dimensions of effective community control*. New York: Lexington Books.

Carvalho, J.R. & S. C. Lavor. 2008. Repeat property criminal victimization and income inequality in Brazil, *Economía*, 9(4), 87–110.

Clarke, R. & D.B. Cornish. 1985. Modeling offenders' decisions - A framework for research and policy. En M. Tonry y N.Morris (Eds.), *Crime and Justice, A Review of Research*, Vol. 6 (p. 147-185).

Cohen, L & M. Felson. 1979. Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588–608.

Farrell, G. & W. Sousa. 2001. Repeat victimization and hot spots: The overlap and its Implications for crime control and problem-oriented policing. En Farrell, G. and Pease, K. (Eds.) *Repeat Victimization, Crime Prevention Studies*, Vol. 12 (p. 221-240). Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Felson, M. & R. Boba. 2010. *Crime and everyday life*. 4th Ed. Thousand Oakes: SAGE.

Fielding, N. & M. Innes. 2006. Reassurance policing, community policing, and measuring police performance. *Policing and Society*, 16: 127-145.

Garland, D. 2001. *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.

IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública). 2015. La situación de seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Jackson, J. & B. Bradford. 2009. Crime, policing and social order: On the expressive nature of public confidence in policing. *British Journal of Sociology*. 60: 493-521.



Lauritsen, J.L. & K.F. Davis-Quinet. 1995. Repeat victimization among adolescents and young adults, *Journal of Quantitative Criminology*, 11(2) 143-66.

Lynch, J., M. Berbaum, & M. Planty. 1998. *Investigating repeated victimization with the NCVS*. Final Report, NCJ# 193415. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

Min, X. & D. McDowell. 2008. The effects of residential turnover on household victimization. *Criminology*, 46: 539-575.

Morenoff, J. D., R. J. Sampson & S.W. Raudenbush. 2001. Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology*, 39: 517-558.

Sampson, R. J., S. W. Raudenbush & F. Earls. 1997. Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277: 918-924.

Short, M.B., P. J. Brantingham, , A. L. Bertozzi & G.E. Tita. 2010. Dissipation and displacement of hotspots, in reaction-diffusion models of crime. *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*, 107 (9), 3961-3965. Recuperado (Octubre 17, 2010), de <http://www.pnas.org/content/107/9/3961.full.pdf+html>.

Skogan, W.G. 1990. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. New York: Free Press.

Skogan, W.G. & M.G. Maxfield. 1981. *Coping with crime: Individual and neighborhood reactions*. Beverly Hills: SAGE.

Warr, M. 1990. Dangerous situations: Social context and fear of victimization. *Social Forces* 68:891-907.

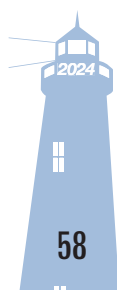
Warr, M. 1989. What is the perceived seriousness of crimes? *Criminology* 27:795-821.

Warr, M. 1987. Fear of victimization and sensitivity to risk. *Journal of Quantitative Criminology* 3:29-46.

Warr, M. & M.C. Stafford. 1983. Fear of victimization: A look at the proximate causes. *Social Forces* 61:1033-1043.

Wilson, J. Q. & G.L. Kelling. 1982. Broken windows. *Atlantic Monthly*. 249:29-38.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen). 2013. Global study on homicide 2013. Recuperado (Mayo 18, 2014). [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014 GLOBAL HOMICIDE BOOK web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)



Cuarta parte:

Estrategia integral de seguridad ciudadana

En los últimos años, El Salvador se ha caracterizado por presentar un notable deterioro en materia de seguridad ciudadana, el cual ha venido creciendo hasta el punto de minar la tranquilidad de las familias y atentar contra la vida, la integridad y el patrimonio de los salvadoreños.

Esta situación ha generado un bajo nivel de capital social, afectando los niveles de cohesión y solidaridad de la población. Cotidianamente, los salvadoreños viven en un ambiente negativo donde impera la desconfianza y el temor.

Entre muchos factores, esta situación ha tenido su origen en la débil respuesta del Estado y del sistema de justicia salvadoreño ante los fenómenos observados en la última década: fortalecimiento del crimen organizado, diversificación de las rutas tradicionales del narcotráfico, y crecimiento, expansión y consolidación territorial de los grupos delincuenciales denominados “pandillas” o “maras”. Para el ciudadano, estos fenómenos se han traducido en más homicidios y más extorsiones.

La actual institucionalidad con que cuenta el país ha sido incapaz de cumplir con el objetivo de capturar, procesar, juzgar y condenar a los delincuentes, garantizando al mismo tiempo que éstos cumplan con las penas impuestas.

Lo anterior ha sido resultado, entre otros factores, de falta de liderazgo, ideologización y politización del problema, ausencia de coordinación entre las entidades responsables, escasez y uso ineficiente de recursos técnicos, humanos y presupuestarios y, sobre todo, de la inexistencia de una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana, que de manera coordinada y eficiente responda a los nuevos desafíos que enfrenta el país.

En otras palabras, el país requiere una nueva institucionalidad flexible y adaptable que fortalezca la capacidad de detener el auge delincencial, e inicie un proceso sostenible de reversión del mismo.

Por ello, el sector privado salvadoreño propone el diseño y la implementación de una **ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA** que, de manera conjunta, englobe estrategias a fin de:

- Fortalecer la capacidad de los entes estatales responsables de combatir la delincuencia.
- Combatir los hechos delincuenciales de forma efectiva.
- Promover la rehabilitación y reinserción de los delincuentes.
- Disminuir la vulnerabilidad de la población en riesgo mediante acciones preventivas.
- Contar con una instancia que dé seguimiento a las estrategias propuestas.

Sin embargo, es importante hacer notar que, para garantizar la efectividad de esta **ESTRATEGIA**, es imprescindible que la misma esté fundamentada en la unidad y participación activa de todos los actores nacionales, entendiéndose entidades públicas, partidos políticos, sociedad civil organizada, sector empresarial y ciudadanía, donde cada uno cumpla con su rol y actúe en coordinación bajo unos objetivos y prioridades comunes, y teniendo siempre presente que, por las dimensiones del problema que se enfrenta, se requiere de una fuerte dosis de integralidad, consistencia, disciplina, gradualidad, y unidad nacional.



I. Prevención

A. Largo plazo: Educación

Es reconocido internacionalmente que la educación es una herramienta clave que permite incrementar la productividad y la competitividad del país, eleva el nivel y calidad de vida de la población, y contribuye a generar igualdad de oportunidades para progresar. Mejorar la educación requiere una visión de largo plazo.

Por distintas razones estructurales, los infantes, niños y jóvenes de El Salvador no han contado con igualdad de oportunidades, porque han recibido diferente cantidad y calidad de educación. No es lo mismo un infante que asiste a un maternal para iniciar su estimulación temprana a los dos años de edad, que un niño que tiene su primer contacto con la educación a los seis años. El desarrollo cerebral del primero será significativamente superior al segundo, y en consecuencia tendrá mejores oportunidades para progresar.

¿Por qué se propone invertir en educación como una estrategia para prevenir a largo plazo la delincuencia? Es más, ¿por qué en este documento la primera propuesta del sector empresarial es la educación?. Es innegable que todos los días niños y jóvenes se incorporan a las pandillas. Cada día se pierde el futuro, porque el esquema educativo nacional es incapaz de atraer y mantener incentivados a estos niños y jóvenes. Por el contrario, empujados por la realidad y sin más trámite, pasan a engrosar este creciente ejército de delincuentes que se ha convertido en un problema que pone en riesgo no sólo la seguridad ciudadana, sino también la seguridad nacional.

Por ello, se propone la transformación del sistema educativo nacional, no sólo para estar a la altura de las exigencias del desarrollo, sino como estrategia fundamental “infalible” para “atajar” a la tercera y cuarta generación de posibles pandilleros, y evitar que se formen en la práctica delictiva desde edades tempranas.

En la última década, el sector empresarial ha presentado diversas propuestas sobre el tema de educación, enfocadas principalmente a la formación de ciudadanos integrales para la sociedad salvadoreña. En las actuales circunstancias de violencia e inseguridad que vive el país, estas tareas se vuelven impostergables.

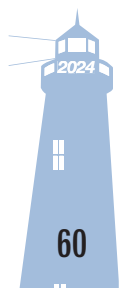
1. Mejores profesores para educar al mayor tesoro nacional

El mejor activo que tiene El Salvador es su gente. El país todavía se encuentra en la fase de llamado “bono demográfico”, por lo que su mayor tesoro son sus niños y jóvenes, que representan el 40% del total de la población¹⁷. Para transformar de manera radical la realidad nacional, se requiere que este tesoro sea educado por los mejores profesores, los más capaces y competentes, los mejor formados, quienes tengan las más altas habilidades didácticas y pedagógicas, los que hayan mostrado sobresaliente vocación para la enseñanza, los más inteligentes y preparados.

Sin embargo, la realidad del magisterio nacional es diferente. Bastante diferente. El presente documento no pretende hacer un amplio diagnóstico al respecto, ni identificar culpables y razones, para hacer un balance sobre las condiciones bajo las cuales los actuales profesores han sido formados, y prestan sus servicios al país.

Sin embargo, cualquier proceso de transformación de la educación pasa necesariamente por contar con los profesores como un aliado. El mejor aliado, un aliado potente. Por ello, esta propuesta sobre la estrategia de prevención de largo plazo basada en la educación

¹⁷ Según la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2013 de la Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC, los salvadoreños menores de 19 años rondan los 2.5 millones, lo que representaba el 40% del total de la población.



necesita, requiere, supone, exige, demanda, reclama, que los profesores sean el pivote de la misma.

A efectos de ilustrar un camino a seguir, se tomará el caso de Finlandia, un país que tiene una población de similar tamaño que El Salvador, y que son los únicos en el mundo que hablan finlandés. El sistema educativo de Finlandia siempre se ha ubicado en los primeros lugares de las pruebas de PISA, en las cuales se evalúan a estudiantes de 15 años de edad en tres áreas: competencia de lectura, matemáticas y ciencias naturales.

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA -por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment- se realiza por encargo de los gobiernos y sus instituciones educativas, y analiza el rendimiento de los estudiantes a partir de unos exámenes estandarizados que se realizan cada tres años con el objetivo de hacer valoraciones educativas a nivel internacional. El informe, que se realiza desde 2000, es llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. Para 2012, se examinaron 510 mil estudiantes pertenecientes a 65 países.

PISA no analiza los programas escolares nacionales, sino que revisa los conocimientos, las aptitudes y las competencias que son relevantes para el bienestar personal, social y económico (OECD 1999). Para ello no se mide el conocimiento escolar como tal, sino la capacidad de los estudiantes de poder entender y resolver problemas auténticos a partir de la aplicación de conocimientos de cada una de las áreas principales de PISA. La finalidad de PISA no es sólo describir la situación de la educación escolar en los países, sino también promover el mejoramiento de la misma.

LOS PROFESORES EN FINLANDIA

En Finlandia, los profesores son valorados como el pilar fundamental para el logro de los objetivos en materia educativa. Su éxito deriva de la elevada calificación académica de su profesorado, principalmente en educación primaria, por lo esencial que es para los alumnos esta etapa educativa en relación a sus posteriores aprendizajes en lenguaje, estructura mental, y hábitos, entre otros.

El estratégico trabajo del Estado finlandés para alcanzar la excelencia educativa está presente:

- i. A la hora de seleccionar cuidadosamente al cuerpo docente los profesores en Finlandia cuentan con reconocimiento y prestigio por su alto grado de preparación y vocación docente. Esto se debe a que en el proceso de selección de los profesores se analiza los perfiles de los candidatos y de estos se escogen a los mejores. El Estado finlandés es bastante riguroso en este aspecto. Por ello, no cuenta con un sistema de cuerpo de inspección educativa, porque la calidad y la eficiencia del sistema educativo se aseguran a partir de la selección de los mejores aspirantes para profesados de primaria y secundaria. El proceso de selección en la formación del profesorado es un proceso riguroso, exigente y largo; el cual es descrito a continuación:
 - Selección Nacional: esta etapa es exclusiva para los aspirantes a profesados de educación primaria, a quienes se les exige aún más, debido a que para los finlandeses los mejores docentes deben situarse en los primeros años de la enseñanza. Los aspirantes deben demostrar su capacidad educativa y su grado de sensibilidad social. Para comprobar ambas habilidades, los requisitos que deben cumplir son: haber obtenido promedio destacado en bachillerato -calificación de más de 9 sobre una base de 10- y haber participado en actividades sociales y/o voluntariado.
 - Selección en cada Facultad de Educación: en esta etapa participan aspirantes a profesados de educación secundaria, y los escogidos en la selección nacional de educación primaria. Esta selección la realiza cada universidad a partir de los siguientes requisitos: una entrevista, un resumen de un libro, una explicación ante una pequeña clase, demostrar aptitudes artísticas (dibujar o pruebas de dominio de un instrumento musical), una prueba de matemática, y por último una prueba de manejo de las tecnologías de la información. Estos requisitos permiten identificar en los aspirantes su capacidad académica, capacidad de comunicación, habilidades interpersonales, actitud social, entre otras.
 - Selección del Profesorado: en esta etapa se seleccionan a los mejores de todas las



promociones y de las especialidades, entre quienes terminaron sus estudios en las facultades de formación docente y de las escuelas de práctica. En consecuencia, de los mejores, se seleccionan los mejores.

ii. En la formación de los docentes

Otro pilar importante de la educación en Finlandia es la formación de los docentes que se caracteriza por ser intensiva. La didáctica ocupa una posición central en el programa de estudios y, para los profesores de secundaria, los créditos pedagógicos son los que tienen más carga académica.

En la formación de profesores destacan dos aspectos importantes. El primero es la capacidad investigativa de los docentes. En Finlandia, todos los profesores cursan estudios de Máster, lo cual les permite conocer ampliamente los métodos de enseñanza y las metodologías propias de la investigación, tanto cualitativa como cuantitativa.

El segundo aspecto es la práctica docente de tutoría, la cual se desarrolla en centros de excelencia asociados a las facultades de estudio. Esto genera una dinámica entre teoría y práctica que permite que el conocimiento derivado de las prácticas de los futuros profesores sea puesto en relieve.

iii. En el diseño de un sistema de enseñanza que garantiza la alta calidad de educación para todos.

En las aulas, los profesores imparten clases de manera personalizada. En los primeros años de escolaridad es prioridad de los maestros reducir cualquier asimetría de aprendizaje entre los alumnos, para evitar fracasos escolares futuros. Para ello, los profesores:

- Imparten clases a grupos pequeños, a una proporción de un profesor por cada 14 alumnos.
- Se ocupan del mismo grupo desde el primer grado hasta el sexto grado, lo cual ayuda a que los profesores conozcan mucho mejor a sus estudiantes.
- Brindan más atención a los alumnos con necesidades especiales para reducirles sus dificultades futuras.

- Respetan el ritmo de aprendizaje de cada niño.
- Valoran más la creatividad, la experimentación y la colaboración, por encima de la memorización y las lecciones magistrales.
- Destinan mayor tiempo en preparar las lecciones, investigar, organizarse e innovar su sistema de instrucción que el tiempo que pasan en el aula de clases.

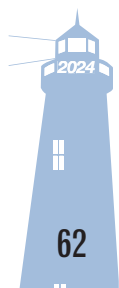
Es indudable que podrán ponerse ejemplos de otros países que lograron salir del subdesarrollo, generar riqueza y eliminar la pobreza. Sin embargo, no será posible transformar la realidad si en El Salvador seguimos haciendo lo mismo y de la misma manera. Es tiempo de cambiar. Y de cambiar de manera radical. Es tiempo de mejorar la manera en que (i) seleccionamos a los futuros profesores, (ii) la forma en que se educan los futuros profesores, y (iii) los métodos y condiciones para impartir clases. Lo anterior deberá estar relacionado con las remuneraciones que recibirán los profesores por sus servicios educativos.

2. Ampliar la Jornada Educativa

Entre los factores que contribuye significativamente al incremento de los niveles de delincuencia y a la conformación de pandillas en el país, están los relacionados con la desintegración familiar como consecuencia de la migración hacia el extranjero, la ausencia de ambos padres como resultado de sus actividades laborales, o porque el hogar es mono parental. En consecuencia, una gran cantidad de niños y jóvenes se encuentran prácticamente solos en su tiempo libre, teniendo a la televisión como referencia educativa y la calle como centro de entretenimiento para “pasar” el tiempo.

Todo ello trae consigo una serie de riesgos para la niñez y juventud salvadoreña: no sólo por estar desperdiciando su tiempo y sus potencialidades al no realizar actividades provechosas, sino también por convertirse en presa fácil para ser reclutados por las pandillas.

Por lo anterior, se propone establecer una jornada única en el sistema educativo nacional, desde las 7:00 a.m. hasta las 4:00 p.m., de manera que los niños y jóvenes dediquen todo el día a sus actividades



académicas normales, así como a la realización de actividades extracurriculares como la práctica formal de deporte, el aprendizaje de artes, oficios, valores, idiomas como el inglés, las tecnologías de la información y comunicación, así como prácticas de laboratorio de física, química y biología, entre otras actividades.

De esta forma, no sólo estarán menos expuestos a situaciones de riesgo, sino que encauzarán sus energías a actividades deportivas y formativas que contribuirán positivamente a su crecimiento personal.

Una decisión de este tipo tiene amplias implicaciones en toda la política educativa, y requiere no sólo la reparación de las instalaciones de las escuelas para su buen funcionamiento, sino una nueva infraestructura educativa con un moderno equipamiento, acorde a las exigencias que se imponen en el actual escenario mundial de competitividad.

3. Universalizar la enseñanza del idioma inglés: INGLÉS + 2

Está comprobado que conocer una segunda lengua beneficia el área del cerebro que procesa información, mejorando todas las funciones cognitivas, la atención, percepción, memoria, inteligencia y lenguaje. Los niños bilingües se destacan por tener una mejor capacidad de selección de respuestas, y una mayor habilidad para llevar a cabo tareas simultáneas, gracias a que consiguen evitar interferencias y controlar el comportamiento¹⁸.

Para los jóvenes bilingües se abre un amplio abanico de oportunidades que abarca desde la obtención de empleos mejor remunerados en el corto plazo –cómo los que ofrecen los call center-, pasando por especializarse en la enseñanza del inglés, continuar formándose en carreras técnicas y universitarias, y acceder a una enorme cantidad de información y conocimientos que existen en el mundo y que está disponible en idioma inglés. Asimismo, los jóvenes bilingües podrán optar a continuar estudios especializados en universidades y centros de investigación de países de habla inglesa y otros en el extranjero.

Una nueva generación de jóvenes se convertirá en la masa crítica necesaria para transformar radicalmente la dotación de capital humano del país, con la posibilidad de convertirse en un destino atractivo

para la inversión de alto valor agregado. De esta manera, se vuelve real la posibilidad de prestar una amplia variedad de servicios internacionales desde El Salvador.

Al respecto, es importante señalar que en Estados Unidos existen más de 70 millones de puestos de trabajo en el área de servicios sujetos de ser subcontratados en otros países. Ejemplos básicos de éstos son el procesamiento y manejo de datos, sondeo e investigación de mercado, atención al cliente, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos, historiales clínicos, traducción de documentos y transcripción de textos.

Por supuesto que para captar un porcentaje de dichos empleos también se requerirá que los salvadoreños se capaciten en competencias específicas, pero de manera anticipada se habrá cumplido con el requisito básico del idioma, el cual podrá ser reforzado con inglés técnico para cada especialidad.

Por otro lado, varios de los sectores que están llamados a liderar el crecimiento económico de los próximos años, tales como agroindustria e industria, turismo y logística, son también grandes demandantes de trabajadores que, además de tener conocimientos especializados en las áreas respectivas, requieren de un manejo adecuado del idioma inglés.

Ante la deserción en educación secundaria, la garantía de aprender un segundo idioma se constituiría en un estímulo para permanecer en la educación formal, en particular para aquellos que toman la decisión de emigrar, ya que adquirirán competencias para incorporarse en mejores condiciones al mercado laboral en países como Estados Unidos.

Además, resulta eficaz como estrategia preventiva contra la violencia: los jóvenes se sentirán atraídos por un sistema educativo que ofrece la posibilidad real no sólo de dominar una segunda lengua, sino de comunicarse y resolver problemas en inglés, liberándolos del riesgo de ser reclutados por las pandillas.

Por todo lo anterior, se propone formar una generación de jóvenes bilingües capaces de hablar, escuchar, leer, escribir, pensar y hasta soñar en inglés. Para llevar a cabo un programa de esta envergadura y garantizar su éxito, se proponen las siguientes cuatro fases:

¹⁸ Rodríguez-Fornells, Antoni. Profesor de la Universidad de Barcelona e investigador de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (Icrea).



PRIMERA FASE: Es imprescindible contar con un amplio personal docente debidamente capacitado y certificado, tanto en el conocimiento lingüístico del idioma como en modernas metodologías adecuadas para su enseñanza¹⁹.

En este sentido, se propone implementar un audaz proyecto de formación a tiempo completo de dos mil docentes en un período entre 18 y 24 meses. El único y principal trabajo de los actuales profesores y de los nuevos profesores sería formarse a tiempo completo. En consecuencia, el país se vería obligado a suspender durante un tiempo las clases normales de inglés en escuelas, institutos y colegios.

Para capacitar a los profesores y preparar a formadores, siempre será posible solicitar la colaboración y cooperación de gobiernos amigos, como Estados Unidos de América.

SEGUNDA FASE: Una vez se cuente con los dos mil profesores bilingües y capacitados en modernas técnicas didácticas y pedagógicas, la segunda fase se concentraría en impartir al menos una hora diaria de inglés a los alumnos desde octavo grado hasta último año de bachillerato, con lo cual completarían 200 horas anuales, y un total de 800 horas-clases en cuatro años.

Asimismo, deberá establecerse como requisito para graduarse de bachillerato, superar una prueba con reconocimiento internacional como el Test of English as a Foreign Language TOEFL.

De acuerdo a información de la matrícula 2013 del Ministerio de Educación MINED, la población escolar en esos niveles ronda los 380 mil estudiantes, por lo que se calcula que el programa demandaría una inversión de US\$ 76 millones anuales, suponiendo una tarifa de un dólar por hora-clase de cada alumno.

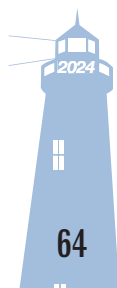
En este sentido, es sumamente rentable invertir en la universalización del idioma inglés entre la población en educación media, pues los US\$ 800 invertidos en cada alumno los recuperaría totalmente el Estado con los impuestos directos e indirectos que éstos pagarían los jóvenes en sus primeros dos-tres años laborales.

TERCERA FASE: Según el estudio “BRIC’s and BEYOND” elaborado en 2007 por Goldman Sachs, para el año 2050, la principal economía del mundo será China, cuyo PIB duplicará al de Estados Unidos de América y al de India. A continuación se ubicará Brasil (4), México (5), Japón (8), Reino Unido (9) y Alemania (10). Este será el ambiente mundial lingüístico que enfrentarán como adultos los niños y jóvenes que actualmente están en el sistema escolar salvadoreño.

Por ello, la tercera fase, deberá promover el dominio no obligatorio de un tercer y cuarto idioma en la educación formal del país, a través de la oferta educativa principalmente de las lenguas de los países que tendrán mayor predominancia económica: mandarín, portugués, japonés y alemán. En este cometido, siempre será posible apelar a la cooperación de gobiernos de países amigos que hablen dichos idiomas.

CUARTA FASE: Según expertos educativos, el período sensitivo en el cual resulta más fácil para los niños aprender un segundo idioma, ocurre entre los cuatro y los ocho años de edad. Por ello, y de manera paralela a la segunda fase, deberá implementarse la enseñanza del idioma inglés desde el inicio de la educación formal de los niños en los jardines de infantes, maternas y demás.

Es indudable implementar las diferentes fases de esta propuesta requiere asignar los recursos financieros, humanos, materiales y de infraestructura necesarios, así como realizar las adecuaciones de los programas de estudios y las reformas curriculares correspondientes. Pero sobretodo, requiere voluntad política, visión de futuro y un decisivo liderazgo público y privado. Para hacer frente a una propuesta estratégica para el futuro del país.



¹⁹ El año cero del proyecto debería dedicarse exclusivamente a esta labor.

4. Tecnologías para la Educación

La utilización práctica de las tecnologías de la información y la comunicación TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje ha permitido el avance y desarrollo de las tecnologías educativas. Hoy en día, la educación de avanzada no se entiende sin la tecnología, lo que ha permitido la resolución de un amplio abanico de problemas y situaciones, creando nuevas formas de enseñanza y el desarrollo de herramientas y recursos que aumentan la efectividad del aprendizaje.

Las aplicaciones de la tecnología en la pedagogía son diversas, dependiendo de las necesidades, contextos y objetivos a conseguir, dando lugar a diferentes enfoques o tendencias. Hoy en día, con un proyector de video y una computadora conectada a Internet se pueden hacer cosas increíbles en el aula. Incluso sin este equipamiento, es posible utilizar los distintos servicios, plataformas y herramientas disponibles en Internet para crear una nueva y enriquecedora experiencia de enseñanza-aprendizaje.

La tecnología permite extenderse hasta afuera del aula, logrando multi-plataformas y multi-dispositivos globales, y creando una comunicación ágil y eficaz entre profesor-alumno como entre alumno-alumno.

En El Salvador, la aplicación de las TIC en la educación ha sido relativamente limitada, por lo que existe una enorme brecha que se puede cerrar aprovechando la experiencia de otros países, para avanzar en la dirección correcta, “quemando etapas”.

Para ello, no sólo es importante que las escuelas públicas cuenten con conexión a Internet y que los alumnos tengan acceso a una computadora, sino que es fundamental contar con plataformas tecnológicas de conocimientos educativos acorde a las exigencias que demandarán las próximas décadas. Inicialmente, será conveniente utilizar plataformas creadas por otros países, buscando aquellos conocimientos relativamente estándares, para posteriormente complementar con el desarrollo de aplicaciones relacionadas con la realidad nacional y regional.

Lo anterior sin perder de vista que un altísimo porcentaje del conocimiento mundial está en idioma inglés, y que, como de manera paralela se desarrollaría la universalización del aprendizaje de este idioma en el país, se abre un universo de plataformas educativas en inglés para su adecuado aprovechamiento. Al gestionar los avances de otros, es posible “quemar etapas” y avanzar con celeridad para cerrar la brecha tecnológica.

5. Aprendiendo a Trabajar

Existe una diversidad de “oficios” que se propone sean incluidos como complementos al contenido curricular del sistema educativo nacional. Su aprendizaje debería durar un año, e iniciar desde séptimo grado, de tal manera que al graduarse de bachiller, nuestros jóvenes tendrían conocimientos y destrezas en al menos cinco “oficios”.

Entre los oficios tradicionales que se deberían considerar están mecánica y electricidad, refrigeración y aire acondicionado, fontanería y mecánica automotriz, carpintería y ebanistería, sastrería y zapatería, cocina, panadería y pastelería, cosmetología, corte de pelo y jardinería, herrería, hojalatería y plomería. Los oficios incluyen pintores, pescadores, meseros, imprenteros y encuadernadores, costuras y modistas.

En varias zonas del país, como es el caso del Centro Escolar del Cantón El Zapote del Municipio de San Francisco Menéndez, en Ahuachapán²⁰, los estudiantes a temprana edad ya manejan a la perfección todo sobre cultivos hidropónicos, cosecha de tempate, agricultura, costura y tejido de hamacas, crianza de tilapias y preservación de especies como tortugas e iguanas doradas. Asimismo, se han implementado capacitaciones sobre reparación de aire acondicionado y refrigeración, de bombas de agua, motores de lancha y bicicleta. Sin olvidar las clases de música, teatro, dibujo y pintura. En este documento se presenta la experiencia de éxito del Colegio de España Padre Arrupe que está radicado en el municipio de Soyapango, San Salvador (Recuadro No 1).

El objetivo perseguido es formar jóvenes integrales con herramientas cognitivas y destrezas manuales mínimas que les permita desempeñarse en actividades prácticas que puedan generarles ingresos, a fin de ganarse el sustento económico diario para servir a la sociedad. Esto es particularmente cierto para aquellos jóvenes que por diferentes razones se vean imposibilitados para acceder a estudios técnicos y superiores.

²⁰ Según consta en el documento de ENADE 2011



Al implementar este tipo de talleres en los centros educativos, se inculcan valores como perseverancia, esfuerzo, disciplina, constancia, templanza, trabajo en equipo, amor por el trabajo, búsqueda de la eficiencia, y justicia en las relaciones interpersonales.

De igual forma, en este ambiente de aprender haciendo, es posible y factible fomentar el emprendedurismo y el auto empleo en los jóvenes, todo lo cual les ofrece mejores oportunidades para su futuro.

Es conveniente que la evaluación permanente del aprendizaje de “oficios” en el contenido curricular del sistema educativo nacional se encuentre en estrecha coordinación con el sector privado, para garantizar que siempre esté acorde a los requerimientos que demandan los constantes cambios tecnológicos.

6. Arte en las escuelas

El desarrollo de actividades artísticas promueve la capacidad creativa en niños y jóvenes, y ayuda en el proceso de desarrollo de la autoestima, motivación y disciplina. El arte es sinónimo de habilidad, talento y experiencia, y potencia el desarrollo de las conexiones neuronales.

Está comprobado que participar en actividades artísticas contribuye a que los niños respeten otras maneras de pensar, les desarrolla sus habilidades cognitivas, y les brinda herramientas para resolver sus propios problemas y comunicar sus pensamientos e ideas de manera positiva a través de diferentes expresiones.

Con el objeto que los niños y jóvenes salvadoreños puedan gozar de todas estas externalidades positivas que contribuyen a su educación, se propone implementar en las escuelas públicas, centros escolares e institutos nacionales, una educación integral que incluya clases de artes en sus diferentes facetas: pintura y dibujo, teatro y danza, poesía y canto, cuento y narrativa, escultura, así como aprender la ejecución de instrumentos musicales como guitarra, violín, violonchelo, charango, piano, flauta, trompeta, saxofón, entre otros.

Para ello, se requerirá capacitación y formación de profesores en las diferentes expresiones del arte, así como el equipamiento adecuado y la habilitación del espacio físico necesario en cada centro educativo.

7. Programa Universal de Deportes

El deporte ayuda a mantener la buena salud física y a prevenir enfermedades, generando una serie de beneficios adicionales a niños y jóvenes.

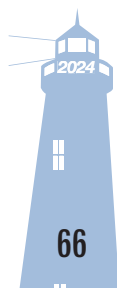
En primer lugar, fomenta la disciplina y el esfuerzo propio como elementos importantes para la consecución de objetivos, lo cual refuerza positivamente valores como la responsabilidad y la honestidad en etapas adultas. Asimismo, contribuye a la integración social de los niños, ayudándoles a ingresar a la sociedad y enseñándoles a seguir un conjunto de reglas y normas determinadas para la convivencia, aprendiendo que existe una sanción por el incumplimiento de las mismas, así como una retribución por defender y reclamar sus derechos de forma adecuada.

Además, la práctica deportiva frena los impulsos excesivos en los niños y jóvenes, y les ayuda a desarrollar habilidades para trabajar en equipo, ser más colaboradores y menos individualistas. Adicionalmente, potencia la creación y regularización de hábitos, les enseña a tener responsabilidades, y les permite canalizar sus energías hacia el desarrollo de actividades positivas.

Por ello, se propone establecer un Programa Universal de Deportes, que además de desempeñar una función recreativa, cumpla una función formativa como ámbito privilegiado de aprendizaje y asunción de reglas y normas, de la autodisciplina y el juego limpio, mostrando la relación directa que existe entre deporte y Estado de Derecho.

El programa consistirá en la práctica obligatoria de una canasta básica de cinco deportes, practicados formalmente, con entrenadores y árbitros, implementos deportivos adecuados y canchas estándar. Las escuelas deberán contar con la adecuada infraestructura deportiva para que los niños y jóvenes puedan escoger al menos cinco deportes de su preferencia.

Para ello, será necesaria la construcción de un complejo deportivo integral por cada municipio, por cada 25 mil habitantes o por cada centro escolar según corresponda, y de acuerdo con las normas internacionales vigentes. Además, será necesaria la capacitación y formación masiva de entrenadores aptos para liderar una nueva generación de niños y jóvenes.



8. Educando en ciencia

La formación científica en niños y jóvenes les permite alimentar su curiosidad natural y les proporciona una mejor comprensión del mundo que les rodea. Asimismo, les ayuda a desarrollar aptitudes para la vida y les presenta opciones de futuro profesional de gran valor.

Según la publicación “Science for All Americans”, una buena formación en ciencia permite a los niños desarrollar la comprensión y los hábitos mentales necesarios para convertirse en seres humanos compasivos, capaces de pensar por sí mismos y afrontar la vida con garantías. Además, los prepara para colaborar de forma responsable con el resto de ciudadanos a fin de construir y proteger una sociedad libre, abierta, justa y sostenible.

El desarrollo de estas aptitudes en niños y jóvenes también es beneficioso para la sociedad en su conjunto, principalmente, porque las lecciones derivadas del estudio de las ciencias promueve la generación de ciudadanos críticos, investigadores, protectores del medio ambiente y de los seres vivos, capaces de realizar contribuciones notables a la sociedad relacionadas con el descubrimiento de nuevas tecnologías, avances médicos y otras ideas innovadoras que repercuten positivamente en los ámbitos económico y social.

Está demostrado que la ciencia promueve el respeto por la naturaleza y la vida humana al poner de manifiesto la interrelación que existe entre los seres vivos y su entorno físico. Esto permite que los niños y jóvenes tomen decisiones informadas y reflexionen sobre las consecuencias de sus propios actos, tanto para el planeta en su conjunto como para sus habitantes de manera individual.

Por ello, se propone instalar y equipar de laboratorios de física, química y biología en cada instituto nacional y centro educativo público, para que los niños y jóvenes realicen actividades prácticas relacionadas con el estudio de las ciencias, y puedan perfilarse como la nueva generación de científicos salvadoreños, y, quizás más importante, como ciudadanos comprometidos con la vida y con el medio ambiente.

Para ello, se requiere la habilitación de los espacios físicos necesarios al interior de los centros educativos, la capacitación y formación de personal docente en este tipo de temas, el equipamiento adecuado y los materiales óptimos para el funcionamiento de los laboratorios.

Aunque estos requerimientos significan un monto importante de inversión, una sociedad consciente de las ventajas que proporciona la ciencia no dudará en brindar el respaldo, el financiamiento y la promoción necesaria para garantizar que las generaciones futuras se inserten y aprovechen todas las ventajas derivadas de una formación científica de calidad.

9. Valores para la vida

Mucho se ha insistido en que parte de la problemática que explica el deterioro de la seguridad ciudadana está asociada a la falta de valores de nuestros niños y jóvenes. Al respecto se han planteado varias soluciones, como introducir la materia “moral y cívica” y hasta aprobar por decreto la lectura obligatoria de la Biblia en las aulas de las escuelas.

Hoy día existen diversas entidades nacionales e internacionales radicadas en el país que ejecutan y apoyan la formación de valores para la vida, tales como honestidad, respeto, integridad, calidez, cercanía, verdad, honradez, puntualidad, agradecimiento, amistad, cortesía, fortaleza, generosidad, actitud de que los otros importan, especialmente los más débiles, laboriosidad, lealtad, perseverancia, disciplina, prudencia, resiliencia, trabajo en equipo, empatía, pro-actividad, responsabilidad, cooperación, solidaridad, tolerancia, fraternidad y libertad, entre otros. Valores para la vida que necesitan nuestros niños y jóvenes, pero que también necesitamos los adultos para el trabajo y la convivencia diaria.

Por ello, sería deseable que los institutos y centros escolares públicos logran establecer alianzas estratégicas con estas entidades nacionales e internacionales para desarrollar programas extracurriculares de formación de valores para la vida. La participación de los alumnos en este tipo de programas siempre debe ser voluntarios, y el mismo debe contar con el apoyo de los padres de familia.

De la misma manera, sería deseable que los profesores y el personal de los institutos y centros escolares públicos recibieran este tipo de formación de valores para la vida, de tal manera que todos utilicen un mismo lenguaje y se refuercen los conceptos recibidos de manera teórica en la vida diaria de cada comunidad educativa.



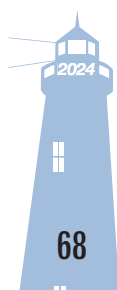
Los diferentes programas propuestos a lo largo de este documento deberán adaptarse a las realidades de cada comunidad educativa, pero siempre teniendo presente el concepto de la excelencia y la flexibilidad, principalmente porque la educación debe avanzar hacia esquemas de creación de redes, de innovación y de conocimiento que contribuyan a solucionar problemas concretos de los niños y jóvenes, pero también problemas concretos de las comunidades a las cuales pertenecen los institutos y centros escolares públicos.

En definitiva, se espera que con la implementación eficiente de estos programas, aumente la inversión en capital humano, disminuyan los niveles de pobreza y facilite que el país enfrente de manera adecuada los retos que impone la globalización. Como una externalidad positiva, se espera que el país detenga la gestación y desarrollo de una tercera y cuarta generación de pandilleros.

El objetivo de este apartado es poner en la agenda nacional la importancia de una nueva política educativa integral, que supere el modelo educativo heredado del siglo pasado. Este apartado no pretende abordar todos los aspectos que le corresponden a una política educativa integral, debido a que es indudable que existirán otro tipo de programas complementarios, que junto con los mencionados, posibiliten un salto de calidad del modelo educativo y de la sociedad en que vivimos.

El fin último del sistema educativo en una sociedad es la construcción de ciudadanía hasta lograr:

- **Ciudadanos creativos e innovadores** que utilizan su tiempo de ocio para recrear su espíritu, para el arte y para sus aficiones.
- **Contribuyentes honestos**, respetuosos de la ley, formados desde la parvularia en el juego limpio, en el respeto a las reglas, en valores básicos como la honestidad y la responsabilidad, que cumplen la legislación y exigen su aplicación.
- **Consumidores demandantes**, formados en sus derechos, conocedores de los productos y servicios que consumen, con capacidad de organizarse para defender sus derechos.
- **Ciudadanos productores competitivos**, sobre una sólida educación científica y tecnológica, con educación media universalizada y con amplia cobertura de la educación superior.
- **Ciudadanos electores**, forjados en la práctica de derechos y deberes, tanto en el acto electoral como en el servicio civil, en la vigilancia de los funcionarios de gobiernos y en la participación en la vida cívica desde la escuela.



RECUADRO No. 1

COLEGIO ESPAÑOL PADRE ARRUPE: EDUCACIÓN DE CALIDAD

Un proyecto ejemplar impulsado por la Fundación Padre Arrupe –España y El Salvador- ha sido el Colegio Español Padre Arrupe, que ofrece educación integral de alta calidad a niños y jóvenes de bajos recursos en el municipio de Soyapango y sus alrededores, donde se estima una población aproximada de 800 mil habitantes, de los cuales 52% son jóvenes menores de 20 años que viven en situaciones difíciles de desintegración familiar, con familias de 6 a 9 miembros y con un entorno social de pobreza en el que la vida en la calle está dominada por las “maras”.

El Colegio Español Padre Arrupe fue fundado en 1998 por el Padre Juan Ricardo Salazar-Simpson, quien luchó por construir en El Salvador un moderno complejo educativo que brindara educación integral a las personas de escasos recursos. Más del 85% de sus alumnos son beneficiados por uno de los más ambiciosos Fondos de Becas de El Salvador, que cubren todas sus necesidades: educativas; nutritivas, de vestuario, de ocio, entre otras.

Después de su fallecimiento en 1999, el colegio ha sido financiado por aportes y donaciones logradas por el esfuerzo de su familia y los patronos de las Fundaciones, tanto en España como en El Salvador, con el apoyo de los respectivos gobiernos, así como de la Unión Europea, y los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas de España. Hoy en día, el gobierno de El Salvador apoya este proyecto a través del otorgamiento de becas para los alumnos.

El colegio posee 16 manzanas de terreno, sobre las cuales se han construido cuatro edificios de aulas, un edificio de laboratorios, un edificio comedor para los alumnos, zona deportiva completa, capilla y se ha dotado de todos los servicios necesarios (calles, aceras y estacionamientos) para atender a los niños y jóvenes.

En el colegio se imparten clases desde pre-kinder hasta bachillerato general y vocacional, con opciones electrónica y contaduría. Ha graduado a 1,431 bachilleres en total. En 2015 cuenta con una matrícula de 1,423 alumnos provenientes de Soyapango y Ciudad Delgado, pero también de Ilopango, Apopa, San Martín, San Salvador y otros.

Desde 1999, el Colegio Español Padre Arrupe forma parte de la Red Iberoamericana de Colegios Españoles integrada en el Programa de Centros de Convenio del Ministerio de Educación y Ciencia del Reino de España, por lo que está facultado para solicitar la expedición de títulos que garanticen la doble titulación: salvadoreña y española.

La oferta educativa incluye todas las áreas y disciplinas preceptivas del currículo nacional, las materias vinculadas al convenio con España (Geografía e Historia y Literatura Española) y otras de carácter diferenciador como Teatro, Música, o Educación Plástica en todos los niveles educativos.

El programa desarrollado ha permitido de forma sostenida que nuestros graduados mantengan al Colegio desde hace varios años en el CUARTO LUGAR a nivel nacional en la anual Prueba PAES que realiza el Ministerio de Educación. Esto es un logro inmenso tomando en cuenta que nuestros alumnos no cuentan con todos los recursos y estímulos que pueden tener sus pares en los Colegios que ocupan entre los primeros diez del país. El modelo permite convertir a personas de escasos recursos que viven en entornos difíciles, en personas libres, responsables y dueños de su futuro, que aprovechan al máximo sus potencialidades de desarrollo personal.

El brillante perfil académico con que se gradúan sus alumnos permite continuar con su educación universitaria optando por los sistemas de becas para estudios superiores que existen en nuestro país.

Durante casi 20 años se ha demostrado que garantizar el acceso de estos niños y jóvenes a un modelo educativo de tiempo pleno y calidad integral que se centra en conocimientos, destrezas, habilidades, hábitos y valores, redundan en la obtención de estudiantes centrados en un proyecto de vida basado en superación personal, rigor académico, disciplina y observación diaria, y con valores de por vida como sinceridad, verdad, libertad, justicia, respeto y responsabilidad.

Entre los proyectos del colegio necesarios para garantizar su funcionamiento está: (1) Renovar y actualizar laboratorios de ciencias naturales: física, química y biología; (2) Renovar equipamiento de los centros de cómputo y laboratorios de informática; (3) Renovar el equipamiento del Laboratorio de Electrónica del Bachillerato Técnico Vocacional, y (4) Digitalizar los procesos de enseñanza y aprendizaje en aulas del Colegio.

Es importante hacer notar que, en los últimos años, como resultado de la crisis económica mundial, han disminuido los aportes financieros de los cooperantes internacionales y nacionales. ¿COMO AYUDAR? Para obtener mayor información, puede comunicarse con Xiomara Rosa a los teléfonos 2516 6830/7140 5998 / correo electrónico donaciones@activaelsalvador.com.sv.



B. Convivencia ciudadana

1. La mejor estrategia de prevención es fomentar, estimular y alentar la familia como base de la sociedad, facilitando su consolidación y fortalecimiento. La familia unida en la cual se crece con valores como los mencionados anteriormente - honestidad, respeto, integridad, calidez, cercanía, verdad, honradez, puntualidad, agradecimiento, amistad, cortesía, fortaleza, generosidad, actitud de que los otros importan, especialmente los más débiles, laboriosidad, lealtad, perseverancia, disciplina, prudencia, resiliencia, trabajo en equipo, empatía, proactividad, responsabilidad, cooperación, solidaridad, tolerancia, fraternidad y libertad generará ciudadanos integrales que contribuirán al desarrollo nacional.
2. Una estrategia integral de prevención debe enfocarse en aumentar la presencia coordinada del Estado en áreas problemáticas. Esto está acorde con el documento de la Organización de Estados Americanos citado anteriormente²¹, uno de los problemas más serios de seguridad en toda la región “es la aparición de pequeños “Estados fallidos” en los que la autoridad del Estado ha dejado de imperar.”

El documento de la OEA explica que *“eso es cierto en casi toda gran urbe de la región: en Río de Janeiro, pero también en San Salvador, en Ciudad de Guatemala y hasta en San José de Costa Rica. Las zonas más problemáticas en términos de violencia necesitan la presencia masiva y coordinada del estado, en fuerzas de tarea y en asocio con la comunidad. Hay que ocuparlos (literalmente) con la policía, pero detrás de la policía debe marchar la inversión social: la mejora de la infraestructura escolar y de cuidado, los centros de capacitación laboral, las instalaciones deportivas, entre otras. Esto no tiene nada de novedoso. Esto hizo posible la reducción dramática de la violencia en Bogotá y Sao Paulo. Recuperar cada uno de esos “micro-estados fallidos” tiene que ser un proyecto no de los ministerios de seguridad, sino de todo el sector público, con gerentes responsables, con objetivos, líneas de acción claras y recursos.”*

21 “La Polis Amenazada: (In) Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe” Doctor Kevin Casas Zamora, Brookings Institution, Departamento de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos, Febrero de 2012,

Justamente, en esa dirección se elaboraron las estrategias discutidas y acordadas de consenso en el seno de la Comisión de Mejoramiento de Asentamientos Precarios conformada por representantes del gobierno, organizaciones no gubernamentales y sector privado, en el marco de la elaboración del documento de ENADE 2005 “Iniciativa El Salvador 2024: el país que todos queremos”.

En ese entonces, se reconocía que “un porcentaje significativo de estas viviendas con déficit cualitativo corresponde a hogares en asentamientos precarios, que viven en zonas de peligro por derrumbes e inundaciones periódicas, con alta vulnerabilidad natural y donde muchos no tienen título de propiedad o son propietarios de forma irregular, generándoles inseguridad física y jurídica”.

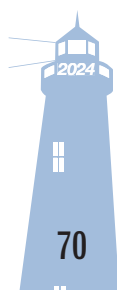
Además, los habitantes de los asentamientos precarios enfrentan diariamente el desempleo, el hacinamiento, la falta de espacios públicos para la recreación, la violencia familiar, la delincuencia, e incluso la falta de una dirección y la imposibilidad de recibir correspondencia por correo, lo que en conjunto provoca una marcada exclusión social. Estas viviendas en situación de vulnerabilidad física y riesgo social corresponden a la definición de “hogares de barrios marginales” de las Naciones Unidas²².

Por ello, en ENADE 2005 se propuso una estrategia de intervención integral para transformar e integrar a la trama urbana a los cinco asentamientos precarios más emblemáticos del AMSS, buscando construir un modelo a replicar.

22 Según la definición de ONU-Habitat, “El hogar del barrio marginal se define como una entidad que carece de una o más de las siguientes condiciones:

- a) Acceso a un abastecimiento mejorado de agua
- b) Acceso a servicios mejorados de saneamiento
- c) Durabilidad de la vivienda
- d) Espacio habitable adecuado
- e) Seguridad de la tenencia

A su vez, el barrio marginal es una entidad geográfica en donde más de la mitad de los hogares tienen características de un hogar de barrio marginal”.



Se reconocía que “los asentamientos precarios son ciudades dentro de las ciudades. Son una fuente potencial de energía empresarial que puede movilizarse para proveer bienestar a la sociedad en general. En efecto, una parte importante de la población trabajadora, tanto del sector formal como informal, son salvadoreños que habitan en estos asentamientos de nuestras ciudades. Asimismo, muchos de nuestros niños y jóvenes estudiantes salen todos los días de estos lugares para asistir a clases a sus escuelas e institutos.

Emprender una estrategia para mejorar los asentamientos precarios significaría cambiarle el rostro a nuestras principales ciudades, logrando una integración de sus habitantes a un entorno amplio al cual pertenecen. En resumen, los asentamientos precarios deben transformarse para:

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes y aumentar su autoestima.
- Disminuir los patrones de violencia y mejorar la seguridad física de los habitantes.
- Facilitar el acceso a educación y salud.
- Incentivar el empleo.
- Disminuir el problema de la vivienda.
- Legalizar el uso del suelo.
- Contribuir a conservar el medio ambiente.
- Disminuir la pobreza y mejorar el IDH.
- Mejorar la imagen del país.

Para mejorar estos asentamientos, la estrategia in situ busca resolver simultáneamente las deficiencias ambientales, sociales y de infraestructura, contando con la activa participación de las comunidades en la realización de las siguientes actividades:

- Crear espacios libres con carácter simbólico para la convivencia urbana y la recreación, como parques y centros deportivos integrales.
- Retrazar y rehabilitar las vías internas e integrarlas con la infraestructura urbana circundante.
- Rehabilitar y/o construir centros educativos, vocacionales, bibliotecas y guarderías, que permitan realizar actividades extra curriculares como artísticas, culturales y científicas, entre otras.

- Mejorar las viviendas.
- Construir y/o completar la infraestructura de servicios públicos como agua, saneamiento, electricidad, alumbrado público y recolección de desechos sólidos.
- Construir y/o reconstruir la casa comunal.
- Mejorar el ambiente de seguridad ciudadana.”

En resumen, en el documento de ENADE 2005 se proponía que las familias más pobres, marginadas y excluidas tengan la mejor infraestructura pública posible. Para los pobres, lo mejor.

3. Atención y protección a víctimas.²³ Los elevados niveles de violencia y criminalidad generan daños síquico, físico y material de manera directa a numerosas personas, familias y comunidades, quienes no reciben adecuada y suficiente atención y protección del Estado, lo cual genera pérdida de apoyo y confianza en la institucionalidad. Por ello, se propone:

- Construir un modelo, una política y un marco legal para la articulación de la oferta institucional orientada a garantizar la atención integral y la protección de las personas, familias y comunidades víctimas de violencia, con el fin de reducir el impacto del daño provocado por la violencia y criminalidad.
- Crear una comisión de articulación interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas.
- Mejorar las capacidades del personal médico y administrativos de hospitales públicos y habilitar infraestructura, equipo y suministros en hospitales públicos para la atención a víctimas de violencia, con énfasis en violencia sexual.
- Habilitar centros de acogida, albergues y casas de protección para víctimas y testigos.

²³ Este apartado está basado en las recomendaciones contenidas en el Plan El Salvador Seguro, elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, enero 2015.



4. De manera complementaria, en el documento de ENADE 2011 se tomó como base el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010²⁴, según el cual una estrategia de prevención eficiente que busque la reducción de los delitos de carácter violento, debe actuar de manera organizada sobre cada uno de los vectores que originan esos riesgos, creando la institucionalidad necesaria para atender cuatro aspectos fundamentales: cultural, social, instrumental y situacional:

Prevención cultural

Sin lugar a dudas, la sociedad salvadoreña debe transformar su mentalidad e interiorizar las normas básicas de convivencia, el respeto a la Ley, la confianza, el gusto por la tranquilidad, el sentido de pertenencia y la participación activa en la vida colectiva. De manera particular, se recomiendan las siguientes medidas que fortalecen la institucionalidad:

- a. Realizar campañas de comunicación y educación masivas sobre el respeto mutuo, buen trato a las mujeres, ancianos y niños, y promoción de prácticas de diálogo y convivencia.
- b. Promover y defender el rol que desempeña la familia, escuela, comunidad, iglesias y medios de comunicación, como instancias formadoras de valores y virtudes que refuerzan una cultura de solidaridad, convivencia, responsabilidad y respeto.
- c. Incluir en los programas extracurriculares de todos los niveles educativos la materia de “Civismo y Ética”, para interiorizar en los niños y jóvenes la importancia del respeto a la Ley y el sentido de pertenencia y convivencia pacífica.
- d. Desarrollar un programa especial por parte del Ministerio de Educación que reduzca al mínimo la deserción escolar sobre todo en el nivel básico y bachillerato.
- e. Realizar en las escuelas públicas, centros escolares e institutos nacionales, talleres de convivencia y manejo de conflictos dirigidos a

las familias de los estudiantes como medida para prevenir la violencia intrafamiliar.

- f. Implementar programas donde los jóvenes desarrollen voluntariados de servicio comunitario, con el fin de identificarlos con los problemas de sus comunidades y que puedan ser participantes activos en la solución de los problemas de su localidad.

Prevención Social

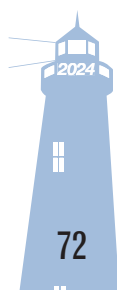
La prevención social está dirigida a aquellos grupos de población, ya sea familias, menores de edad o adultos, que se encuentren en situaciones de vida vulnerables y presentan riesgos especiales de incurrir en conductas violentas o delictivas²⁵. Entre las medidas a incluir en esta área se encuentran:

- a. Implementar estrategias de inversión pública para lograr cobertura universal de agua potable, electricidad, caminos rurales pavimentados y manejo de la basura²⁶, dirigidas a las familias salvadoreñas más pobres, mejorando su inclusión en la sociedad.
- b. Atender, por medio de programas gubernamentales de combate a la pobreza, a familias mono-parentales, con padres menores de edad o madres primerizas.
- c. Desarrollar, por parte de las municipalidades, proyectos de capacitación e inserción laboral, iniciativas de autoempleo y emprendedurismo dirigidas a los padres de familia y jóvenes sin empleo.
- d. Implementar en las comunidades en riesgo programas de rehabilitación para drogodependientes y alcohólicos, conjugando el trabajo del Ministerio de Salud, la Alcaldía Municipal y el apoyo de la Cooperación Internacional.

²⁴ “Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010.

²⁵ Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, “Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana”, PNUD, 2010.

²⁶ Al respecto, el presupuesto total de un Programa de esta envergadura asciende a US\$600 millones, para lo cual en ENADE 2005 se identificaron diversas fuentes alternativas de financiamiento.



Prevención Instrumental

Para prevenir un clima de inseguridad física en el país, también es necesario llevar a cabo medidas específicas que eviten que los ciudadanos tengan acceso a los instrumentos y conductas precursoras del delito, como son las armas de fuego y el consumo de drogas y alcohol. En este sentido, se propone implementar las siguientes acciones:

- a. Llevar un estricto control, por parte de la PNC, de las importaciones de armas y de las empresas dedicadas a su comercialización, actualizando periódicamente los registros de los permisos de tenencia y portación de armas, así como persiguiendo el delito de portación ilegal de las mismas.
- b. Liderar por parte de las municipalidades iniciativas para impulsar programas de veda de armas y desarme voluntario, promover jornadas de legalización de armas, coordinar con la policía los operativos frecuentes de control y decomiso de armas en sitios de alto riesgo, y mejorar las habilidades de los policías que trabajan en los municipios para ubicar e incautar armas de fuego ilegales en manos de particulares.
- c. Restringir por medio de ordenanzas municipales los horarios de venta o consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos abiertos al público, y hacer cumplir la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, llevando a cabo operativos de control para verificar su cumplimiento.
- d. Realizar campañas masivas de comunicación para desestimular la conducción de vehículos bajo el efecto de drogas o bebidas alcohólicas, y promover campañas informativas en escuelas colegios o universidades acerca de los efectos y los riesgos del consumo de drogas y alcohol.

Prevención Situacional

Existen contextos urbanos, comunitarios y personales, que hacen que un individuo sea más o menos propenso a ser víctima de un delito. Por ello, es importante aplicar la prevención en este aspecto con la colaboración de los distintos gobiernos municipales, quienes poseen una

mayor responsabilidad en estos temas. Algunas medidas que pueden tomarse al respecto son:

- a. Rescatar los espacios públicos indebidamente apropiados por el comercio informal o particulares en general, lo cual incluye operativos para recuperar plazas, parques y aceras ocupadas de manera desordenada, control de vallas y publicidad visual, operativos de cumplimiento de normas ambientales, control de ruido, controles a la disposición de basura y programas de reubicación de vendedores ambulantes.
- b. Promover el uso y apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos, mediante campañas de concientización y la realización de actividades como espectáculos al aire libre, exposición de arte, obras de teatro ambulantes, para que la población disfrute sus espacios públicos y desee conservarlos.
- c. Diseñar un Programa Comunitario que estimule a los vecinos organizados a “adoptar” un espacio público de su comunidad para cuidarlo, protegerlo y alertar sobre su descuido o amenazas puntuales.
- d. Implementar operaciones de renovación urbana como los planes de rescate del centro de la ciudad o de sectores seriamente deteriorados o abandonados. Esto puede lograrse invirtiendo fondos públicos en la dotación de mobiliario urbano moderno, iluminación y espacio peatonal adecuado, y estimulando la inversión privada para reactivar la vivienda y el comercio formal.
- e. Realizar campañas masivas de información para grupos vulnerables, informando sobre situaciones de riesgo, precauciones especiales que deben tomar mujeres y niños, sugerencias para personas de la tercera edad, sitios, horas y actividades de especial cuidado, entre otras.



II. Persecución al delito

En sus fases iniciales, una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana debe ser exitosa en disminuir los homicidios y las extorsiones con programas y acciones que combatan y persigan los delitos de manera frontal, sin negociaciones ilegales con los delincuentes que ha tenido como consecuencia la pérdida de miles de vidas de salvadoreños e incrementos de hechos delictivos. Por ello, el combate frontal a la delincuencia debe realizarse dentro de los límites que establece el Estado de Derecho.

Además, reducir la criminalidad tiene externalidades positivas:

- Permite recuperar la credibilidad en las autoridades, principalmente en la PNC como una entidad técnicamente preparada, seria y efectiva para atrapar, procesar y condenar criminales, en conjunto con el resto de entidades responsables.
- Al recuperar la credibilidad en la probidad y capacidad de las autoridades, se motiva a los ciudadanos a denunciar a los delincuentes, con lo cual se disminuye la impunidad.
- Disminuir la criminalidad también es fundamental, porque genera espacios y facilita la ejecución del resto de tareas que corresponden a las otras áreas de la Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana como lo son educar, prevenir, rehabilitar y reinsertar.

En los siguientes apartados, se proponen diferentes sistemas, programas, iniciativas, medidas y acciones para que las entidades responsables del combate y persecución de delito trabajen de manera coordinada, y para fortalecer a estas entidades. Derrotar a la criminalidad es un bien superior, que está por sobre el prestigio de cada entidad. En ese sentido, las instituciones públicas deben asumir esta responsabilidad según los correspondientes mandatos legales y constitucionales, pero también deben asumir una responsabilidad compartida.

1. Escuela de Criminología y Justicia Penal

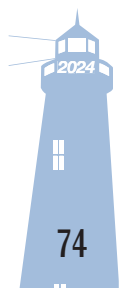
A. Antecedentes

En El Salvador existen graves debilidades de coordinación y capacidad de acción en todos los segmentos de la cadena de seguridad y justicia: vigilancia y patrullaje policial, investigación criminal y acusación formal, ejecución de sentencias, prisión y rehabilitación, lo cual queda manifestado por la incapacidad del sistema de seguridad para hacer frente a los altos índices de crimen y violencia que persisten actualmente en el país.

Esta incapacidad del sistema se deriva por la ausencia de personal especializado y capaz de afrontar la complejidad de los crímenes. Es un problema cualitativo más que cuantitativo. Por ejemplo, un estudio²⁷ del año 2012 reflejó que a pesar de que el país cuenta con un número elevado de policías, fiscales y defensores públicos por cada 100.000 habitantes en comparación con el resto de países centroamericanos, solo entre el 12% y 13% de los delitos son resueltos en tribunales.

El resto de casos se pierden en medio del proceso penal, la mayoría debido a la carencia de pruebas suficientes para respaldar la acusación, derivado de su manejo inadecuado, recopilación limitada, y conservación deficiente de las mismas por parte de la PNC, IML y FGR. Pruebas que no fueron analizadas científicamente, imposibilidades para identificar, localizar y entrevistas a testigos, entre otros. Esto y otros problemas ponen en peligro la confianza de la población sobre el sistema de seguridad y justicia.

27 Banco Mundial "El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia". Junio 2012



B. Propuesta

Lo anterior es resultado de la escasa formación que tienen los entes involucrados en el campo de la criminología. Por ello, es necesario contar con una **Escuela de Criminología y Justicia Penal** que inicialmente imparta especialización a nivel de maestría en dichas materias, con el objetivo de formar profesionales que respondan de manera científica al problema de criminalidad del país.

i. Descripción del curso:

La Maestría en Ciencias en Criminología y Justicia Penal deberá ser un programa de estudios diseñado para proporcionar a los estudiantes un alto nivel de conocimientos teóricos y empíricos sobre cómo combatir los delitos y como impartir la justicia penal. Los estudiantes adquirirán habilidades de investigación avanzadas, necesarias para afrontar fenómenos complejos en el área criminal.

El plan de Estudio deberá concentrarse en:

- Revisión de la teoría sobre el crimen y los sistemas de justicia penal.
- Enseñanza de métodos de investigación y técnicas de análisis.
- Utilización de programas de estadísticos avanzados enfocados en combate al crimen.
- Existencia de cursos selectivos según el área de interés de cada estudiante.

ii. Elementos claves del curso:

El diseño del programa deberá tener presente los siguientes elementos:

- **Una sola visión compartida**, para que los graduados consoliden y compartan una visión estratégica en común de cómo debe darse respuesta al problema de criminalidad.

- **Multidisciplinario**, el programa debe estar diseñado de tal manera que permita la participación multidisciplinaria de estudiantes; es decir, el grupo objetivo debe estar integrado por directores, agentes policiales, abogados, fiscales, jueces, médicos, y psicólogos que laboran en las distintas dependencias de los Ministerios de Seguridad y Justicia, Ministerio de la Defensa, Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Instituto de Medicina Legal, Juzgados, Dirección General de Centros Penales, entre otras instituciones que son parte de la cadena de seguridad y justicia en el país; así como otros profesionales interesados en el tema de seguridad.
- Al ser un curso multidisciplinario se generará un valor agregado, resultado de la interacción de estudiantes que vienen de varias ramas de profesionales y dependencias, lo cual permita sinergias que contribuyan a establecer y mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación en las diferentes entidades públicas encargadas de la seguridad y la justicia.
- **Holístico**, los graduados podrán incorporarse en cualquiera de los eslabones de la cadena de seguridad y justicia debido a que el curso les habrá otorgado las herramientas necesarias para analizar y combatir la criminalidad desde cualquier ámbito de acción.
- **Mejora continua**, para ello se deberá generar una vinculación académica con universidades que se encuentran ubicadas en el top de centros de enseñanza criminal. Los planes de estudios y el material didáctico podrán ser importados al país, contando así con un curso que se encuentra a la vanguardia con las últimas tendencias en materia de combate al crimen.



iii. Perfil del graduado

Se espera que los estudiantes graduados de la Maestría en Criminología y Justicia Penal:

- Conozcan sobre el funcionamiento de los sistemas penales, y de seguridad y justicia del país, sobre el origen de la norma, los aspectos jurídicos y sociológicos del crimen, y el manejo y uso de estadísticas sobre criminalidad.
- Cuenten con las suficientes habilidades y destrezas para i) ayudar a la elaboración de legislación y normativa que responda a criterios científicos, ii) determinar las necesidades de la población en cuanto a mecanismos de prevención y represión de la criminalidad, iii) elaborar planteamientos en la administración pública para solventar los problemas de criminalidad, e iv) investigar de manera objetiva los problemas criminológicos.

El objetivo de la Escuela es generar un capital humano capaz de afrontar el fenómeno de la criminalidad y violencia que existe actualmente, y que cada vez toma diferentes matices. Con ello, se asegurará la eficacia en las acciones de los entes encargados de la seguridad y la justicia, y se incrementará la confianza de la población en las instituciones del Estado.

La Escuela también puede surgir de una iniciativa privada, así como otras escuelas y academias han sido fundadas en el país, de manera que el sector privado aprovechando de su capacidad, pueda generar alianzas con centros de educación con excelencia en el tema de criminalidad.

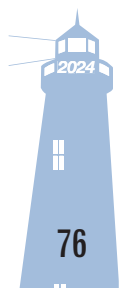
2. Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana

La manera clásica de políticas públicas para enfrentar la inseguridad ciudadana está relacionadas con (i) asignar más recursos al sector de seguridad y (ii) endurecer las leyes penales. Este enfoque ha mostrado poca efectividad en El Salvador. Al contrario, lo que ha mostrado una altísima efectividad ha sido la coordinación entre las entidades responsables del combate a la criminalidad. El mejor ejemplo son los casos de secuestros en la década pasada.

Por ello, para responder efectiva e integralmente al problema de la inseguridad ciudadana, es necesario conformar un sistema articulado que fortalezca la capacidad de las entidades gubernamentales responsables del combate del delito de operar complementándose entre sí:

- Coordinación entre las entidades directamente involucradas en judicializar los delitos: Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR e Instituto de Medicina Legal IML.
- Coordinación entre las entidades de procesar a los delincuentes: PNC, FGR, IML y jueces.
- Coordinación al interior del Órgano Ejecutivo: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública MJSP, Policía Nacional Civil PNC, Dirección General de Centros Penales DGCP, Ministerio de Hacienda MH.
- Coordinación al interior del Órgano Judicial: Corte Suprema de Justicia, Instituto de Medicina Legal, IML, Sala de lo Penal.
- Coordinación horizontal entre los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Coordinación vertical entre las autoridades del Ejecutivo y las autoridades municipales.

Para tener éxito frente a la delincuencia, no basta con que cada entidad cumpla con las funciones que por Constitución y por ley le corresponden a cada una. Se requiere de un esfuerzo asociativo con objetivos comunes, donde cada una responde por su trabajo, pero apoyándose y colaborándose entre si para que junto con el resto de entidades, se logre el cometido de disminuir la criminalidad.



En el marco del “**Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana**”, se deberán implementar al menos las siguientes acciones:

- a. Fortalecer el rol de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia UTE, a efecto de potenciar mecanismos de coordinación entre la PNC, la FGR y Órgano Judicial, que mediante una línea de autoridad común permita la planeación, realización y evaluación conjunta de sus acciones. En ese sentido, se propone el fortalecimiento de su rol técnico para el trabajo conjunto de las entidades participantes.²⁸
- b. Establecer una Comisión Especial contra la Corrupción, responsable de realizar un proceso permanente de evaluación y depuración de la PNC, la FGR, DGCP y el Órgano Judicial, con mandato legal para identificar casos de corrupción y/o infiltración del crimen organizado en las entidades públicas mencionadas.
- c. Modernizar el equipamiento del IML, PNC, FGR y DGCP con tecnología de punta orientada en apoyar la investigación científica del delito.
- d. Fortalecer las capacidades investigativas conjuntas de las organizaciones criminales mediante la formación y capacitación adecuada del personal de las entidades públicas responsables del combate del delito, como la PNC, FGR, IML, DGCP y jueces.
- e. Profesionalizar las carreras del personal de las entidades responsables del combate al delito, como el IML, PNC, FGR, DGCP y jueces, creando un sistema formativo especializado en las áreas de investigación científica del delito, dándole un peso significativo a la excelencia académica entre los requisitos de permanencia y ascenso en cada entidad.
- f. Promover la formación del personal de las entidades responsable del combate del delito en universidades nacionales e internacionales, así como realizar intercambios y pasantías en entidades públicas con experiencias exitosas en el mundo.
- g. Aplicar la Ley Anti-Terrorismo y la Ley de Proscripción de Pandillas de manera eficaz y coordinada entre las entidades responsables del combate al delito.
- h. Revisar los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia de menores, actualizándolos a la realidad nacional en cuanto al combate del delito.
- i. A la fecha existe información que los grupos delincuenciales están comprando bienes inmuebles para consolidar su control territorial. En algunos casos, estas compras la realizan en los alrededores de los centros penales, desde donde sería factible conectarse a través de túneles. Por ello, se propone impulsar la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio y otras que garanticen la eficiencia y eficacia del control territorial por parte del Estado.

²⁸ Esto es fundamental para evitar el manejo político y político-electoral de corto plazo que podría tener el Órgano Ejecutivo. En ese sentido, es importante diferenciar este rol técnico de coordinación de la UTE con el que correspondería al Comisionado Presidencial de Seguridad Ciudadana, cargo político creado en abril 2015.



3. Sistema Integral Geo Referenciado de Estadísticas Criminales

Se propone crear un sistema geo-referencial integrado de estadísticas criminales que permita monitorear diariamente dónde y cuándo ocurren los hechos delictivos, a efectos de diseñar e implementar estrategias oportunas para combatir la criminalidad. El sistema debe ser alimentado permanentemente con información del IML, PNC y FGR, y debe operar bajo la responsabilidad conjunta de estas entidades.

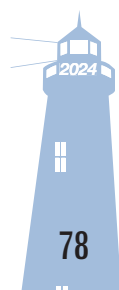
Es importante aclarar que la simple tenencia de un sistema estadístico no es suficiente. Para ser efectivos, es necesario que la FGR, IML y PNC trabajen de la mano en una mesa de análisis estratégico de estos datos, de manera que actúen oportunamente en la persecución del delito. Las entidades públicas deben moverse, al menos, a la velocidad que cambian las estructuras criminales.

Sólo con información correcta y oportuna será posible diseñar e implementar políticas y planes de acción estrictamente científicos para enfrentar la criminalidad.

En este punto es oportuno citar un informe de la Organización de Estados Americanos, según el cual “de todas las tareas de modernización, ninguna es más importante que invertir en sistemas de información. La ciudad de Nueva York no vio desplomarse sus niveles de delincuencia sólo por la política de “cero tolerancia” del ex-Alcalde Rudy Giuliani. Esa fue apenas una parte del esfuerzo. Uno de los elementos centrales del esfuerzo fue la adopción de *COMPSTAT*, el sistema informático y gerencial para el manejo estadístico y la definición de objetivos introducido por el Comisionado Presidencial de Giuliani, William Bratton. Con él fue posible dar seguimiento, prácticamente en tiempo real, al comportamiento delincuencia en toda la ciudad. Ello permitió identificar sitios críticos y tendencias, pero más importante aún definir líneas de base, poner objetivos, definir responsabilidades para cada comisaría y premiar el desempeño exitoso.”²⁹

Este Sistema Integrado de Estadísticas Criminales debería incluir la información de los salvadoreños con antecedentes penales en otros países como insumo para la planeación estratégica de políticas públicas tendientes a la prevención del delito. Al mismo tiempo, deberán establecerse los mecanismos legales para que dichos antecedentes sean vinculantes en El Salvador, por ejemplo, en la extensión de las solvencias policiales.

Asimismo, para fortalecer el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales deberá tomarse las siguientes decisiones: (i) establecer alianzas y convenios de cooperación para que la PNC y la FGR puedan interconectarse en tiempo real con la base de datos del Registro Nacional de Personas Naturales RNP para la investigación científica del delito; (ii) no cobrar por la restitución del Documento Único de Identidad DUI, porque al desmotivar a los ciudadanos a actualizar los datos, provocando bases de datos incompletas para temas de inteligencia investigativa. El DUI requiere un tratamiento diferente de instrumento de recaudación tributaria; (iii) ampliar la emisión del DUI desde el nacimiento.



29 “La Polis Amenazada: (In) Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe” Doctor Kevin Casas Zamora, Brookings Institution, Departamento de Seguridad Pública, Secretaria de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos. Febrero de 2012.

4. Fortalecer al Órgano Judicial

El Órgano Judicial es el ente responsable de administrar y hacer cumplir la justicia, garantizando el respeto y validez de los procesos. En El Salvador, la debilidad institucional del sector justicia se expresa en falta de confianza, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia, lentitud en los procesos, corrupción y carencia de recursos económicos y humanos.

El rediseño institucional para contar con un Órgano Judicial operativo y funcional deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Desarrollar un proceso de depuración judicial por parte de la CSJ, creando los mecanismos de fortalecimiento y reestructuración necesarios en la Dirección de Investigación Judicial y la Dirección de Investigación Profesional.
- b. Establecer por parte de la CSJ los mecanismos normativos para realizar un proceso de evaluación permanente de los abogados y notarios. Por ejemplo, la realización periódica de exámenes que evalúen competencias y conocimiento, a fin de mantener la autorización para el ejercicio de la profesión.
- c. Crear una Ley de Notariado que no sólo regule el ejercicio profesional, sino que también establezca los procedimientos efectivos para sancionar a aquellos notarios que falseen la fe pública. Esta ley sería aplicada por la CSJ en estrecha colaboración con la FGR.
- d. Independizar de los partidos políticos a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura CNJ, a efecto que esta entidad pueda cumplir con su responsabilidad de evaluar y auditar a los jueces.
- e. Introducir mecanismos transparentes y eficientes para la investigación de las infracciones de los jueces, así como establecer y hacer cumplir las sanciones correspondientes, con el fin de asegurar que sus decisiones sean apegadas a derecho.
- f. Rediseñar las estructuras organizacionales, funcionales y administrativas de la CSJ. Idealmente, para dar cumplimiento al mandato constitucional que el Órgano Judicial se dedique exclusivamente a juzgar y ejecutar lo juzgado en las diferentes materias, y principalmente es indispensable delegar las funciones administrativas. En el mediano plazo, se propone reformar la Constitución de la República para que el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia no presida la Sala de lo Constitucional.
- g. Incorporar técnicas de gestión y organización en los tribunales de justicia a fin de eliminar la mora judicial y lograr una pronta y cumplida justicia.
- h. Mejorar la eficiencia de la asignación y distribución de recursos entre los tribunales, priorizando aquellos con mayor carga por la especialidad y materia, y aumentar la transparencia en el uso de dichos recursos, a través de la creación de un mapa judicial.
- i. Incrementar el número de tribunales especializados con competencias para conocer los procesos penales contra delitos de crimen organizado y de pandillas.
- j. Actualizar y modificar los requisitos para el nombramiento de los Magistrados de la CSJ, tales como aumentar la edad mínima vigente para optar al cargo de magistrado, no pertenecer a ningún partido político y no haberlo hecho durante cierto período de tiempo anterior a su nombramiento, e incluir la obligación de hacer del conocimiento público sus propuestas de trabajo y opiniones sobre temas de relevancia nacional.
- k. Garantizar una auténtica carrera judicial en atención a los principios de “mérito y capacidad” que permitan que el nombramiento y estabilidad del funcionario judicial esté condicionado a sus capacidades como juzgador.
- l. Fortalecer el presupuesto de las instituciones encargadas de la investigación científica del delito, asegurando así la plena valoración de la prueba científica en los juicios. Así mismo, se debe robustecer de óptimas condiciones en el manejo, protección y ejecución de la prueba testimonial.
- m. Fortalecer el Sistema de Protección a Testigos, asignando suficientes recursos financieros para el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Víctimas y Testigos, así como negociar convenios internacionales con distintos países para la efectiva protección de víctimas y testigos de casos que generen impacto social. Asimismo, evaluar la protección de testigos posterior a la realización de los juicios.



5. Fortalecer a la Fiscalía General de la República FGR

En la situación actual de expansión de las organizaciones criminales de la región, la participación de las pandillas en extorsiones, sicariato, secuestro y narcoactividad, la infiltración de grupos delincuenciales en las entidades públicas; y el desarrollo de actividades delictivas más violentas y complejas vuelven inaplazable un fortalecimiento radical de la FGR.

En el documento de ENADE 2012: COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA ENADE 2012 se planteaba que desde 1998, cuando entraron en vigencia los Códigos Penal y Procesal Penal, la FGR materializó la función de investigar los delitos y la persecución penal que le corresponde por Constitución³⁰. Desde entonces, las responsabilidades y obligaciones han venido en aumento, con un orden legal cambiante, actualizado y novedoso. Sin embargo, este traslado de funciones, que antes correspondía a los jueces de lo penal, no vino acompañado de su respectivo incremento presupuestario.

Contrario a ello, las responsabilidades y obligaciones han venido en aumento. En otras palabras, no ha existido equilibrio entre las crecientes ocupaciones y el presupuesto asignado a la FGR, generando sobrecarga de trabajo, limitando la investigación y la judicialización de los procesos, provocando con ello, entre otras consecuencias, impunidad y ausencia de justicia para las víctimas.

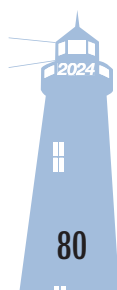
La asignación presupuestaria está supeditada a las decisiones políticas que toman año con año el Órgano Ejecutivo y el Legislativo. Por ello, es fundamental impulsar una reforma que otorgue autonomía financiera a la FGR, a efectos de que cumpla con los resultados que le corresponden como entidad responsable de garantizar los derechos de las víctimas.

Finalmente, en la actualidad el Fiscal General de la República es electo cada tres años por la Asamblea Legislativa. En consecuencia, no sólo existe dependencia del Fiscal hacia los partidos políticos, sino que cuenta con un período corto de tiempo para conocer, diseñar e implementar planes para el fortalecimiento de la Fiscalía.

En tal sentido, se retoman las propuestas de reformas legales y constitucionales planteadas en ENADE 2012, que son las siguientes:

- a. El Fiscal General de la República debe ser elegido para un período de seis años, con derecho a una única reelección. Será electo por dos tercios de los votos de los diputados electos. Seis años con posibilidad de reelección dota de estabilidad e independencia en los cargos y facilita que los funcionarios puedan desarrollar sus planes de trabajo, contando con tiempo suficiente y medible en cuanto a resultados.
- b. Los candidatos a Fiscal General de la República deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y capacidad legal notoria, conocimiento de las más altas corrientes de pensamiento jurídico en la materia a desempeñar, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo periodo y no haber sido condenados por delito.
- c. Elevar a rango constitucional una asignación no inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado para la FGR. Con ello, se otorga independencia presupuestaria a una entidad que es clave en el combate del delito. Sin embargo, esta reforma debe acompañarse de un plan de profesionalización de la investigación del delito, transitando hacia la utilización de mecanismos científicos y personal especializado para tal efecto.
- d. Otras reformas planteadas en ENADE 2012 están relacionadas con la rendición de cuentas de los fiscales de acuerdo a indicadores de desempeño, cumplimiento de metas y objetivos medibles; la creación de una entidad independiente para realizar la investigación científica, el fortalecimiento a la independencia del fiscal electoral, entre otras.
- e. Por otra parte, en ENADE 2011 se planteó la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los miembros de la FGR, en particular sus salarios y prestaciones tales como seguros de vida y de salud, atención psicológica individual y familiar, asistencia jurídica frente a problemas derivados del servicio, entre otros.
- f. De la misma manera, en ENADE 2011 se propuso modernizar las sedes fiscales, mejorar los sistemas de información, y mejorar la capacidad de reacción y regionalización del Laboratorio de Investigación Científica del Delito.

³⁰ Antes de 1998, eran los Jueces de Paz y de lo Penal los que se dirigían la investigación.



6. Fortalecer a la Policía Nacional Civil PNC

La Policía Nacional Civil PNC desempeña un papel protagónico como principal responsable de prevenir el delito, así como de perseguir, capturar y consignar a los sospechosos, llevando a cabo la investigación criminal que compruebe su culpabilidad.

Sin embargo, las altas tasas de criminalidad imperantes en los últimos años han mostrado que la capacidad de respuesta de la PNC ha sido sobrepasada. Esta fragilidad institucional se debe, entre varias causas, a la falta de modernización de su estructura organizativa, a la dispersión de objetivos y disgregación de funciones como consecuencia de la falta de un plan estratégico, y a la inferioridad de sus recursos, medios tecnológicos y logísticos con relación al crimen organizado. Por ello, frente a la población, la PNC tiene problemas de credibilidad.

En este sentido, se propone fortalecer la PNC mediante las siguientes acciones:

- a. Promover la profesionalización de la carrera policial, creando un sistema formativo especializado en las áreas de investigación científica del delito y prevención y gestión policial. De esta manera, la permanencia y ascensos en la PNC estarán determinados por la adecuada combinación de la excelencia académica con los méritos obtenidos en la experiencia en el combate a la delincuencia.
- b. Promover la continua formación de los policías en universidades nacionales e internacionales, así como realizar intercambios de instructores y estudiantes entre las academias de formación policial de la región latinoamericana y del mundo que posean experiencias de éxito.
- c. Mejorar las condiciones laborales de los agentes y oficiales de la PNC, con prestaciones como seguro de vida, asistencia jurídica ante casos relacionados con su labor, servicio psicológico para el trabajador y su familia, becas de estudio e incentivos por desempeño destacado.
- d. Mejorar la identidad de la PNC como ente de servicio público con vocación cívica, promoviendo su independencia de la agenda y presiones político-partidarias para garantizar su neutralidad, definiendo claramente los límites de sus operaciones y fortaleciendo la doctrina policial que tiene como fin último proteger a la persona humana.
- e. Dotar a la PNC de medios tecnológicos y equipamiento de punta, los cuales sean distribuidos de manera transparente según objetivos y funciones, de manera que se promueva una eficiente respuesta e investigación del crimen.
- f. Establecer controles internos y externos rigurosos que garanticen la fidelidad a la carrera policial en sus etapas de selección, formación, asignación de tareas, actualización, ascensos, promociones y retiros.
- g. Crear unidades especiales que investiguen estructuras criminales de manera integral, apoyadas por las unidades especializadas.
- h. Incrementar el número de agentes de la PNC que se dedican efectiva y exclusivamente a tareas de control de la delincuencia, tales como patrullajes, prevención activa, inteligencia comunitaria y aprehensión de delincuentes. Con esto se busca atender uno de los principales problemas a los cuales se enfrenta el combate al delito: el bajo número de agentes de la PNC disponibles para las tareas mencionadas.
- i. Implementar la presencia policial en los 262 municipios del país y coordinarse con los gobiernos municipales para atender las necesidades de vigilancia más urgentes.
- j. Desarrollar un plan continuo de protección a los pasajeros en el transporte público, sobre todo en las rutas de mayor incidencia criminal.
- k. Proteger el transporte de mercancías a nivel nacional, la vigilancia en zonas de cultivos de café, azúcar, flores y hortalizas, y continuar el combate al contrabando, robo y hurto de ganado.
- l. Realizar un proceso eficiente para la protección de evidencia y cuidado de la escena del crimen, para garantizar investigaciones efectivas, y minimizar los riesgos de casos que pueden quedar en la impunidad por errores procedimentales.
- m. Mejorar la capacidad y rapidez de respuesta ante las denuncias ciudadanas tanto de delitos leves como graves.



7. Fuerza Armada

a. Operaciones conjuntas Fuerza Armada y PNC

En el documento de ENADE 2010, se destacaba que *“para 2005, especialistas de inteligencia de Estados Unidos visualizaban a las pandillas como el fenómeno de mayor potencial desestabilizador en el plano estratégico, dada la juventud de sus integrantes y su carácter de organización transnacionalizada y descentralizada. Esto implica un potencial superior en su envergadura de impacto, al actual crimen organizado del narcotráfico. En este sentido, las pandillas no sólo son un problema de carácter criminal, sino que tienen características que las convierten en un problema de seguridad nacional.”*

En consecuencia, la participación de la Fuerza Armada en la actual problemática de la criminalidad no debe restringirse a una misión puramente táctica, de apoyo a la PNC y a las autoridades civiles, reforzando acciones de seguridad pública y aumentando la fuerza operativa de la PNC, que es quien planifica y asigna tareas a la Fuerza Armada.

En atención a lo anterior, se propone la realización de operaciones conjuntas de la PNC y la Fuerza Armada de acuerdo al marco constitucional. Esto implica que la estructura de mando de la Fuerza Armada tome decisiones sobre su parte operativa en las misiones que le fueren encomendadas por el Presidente de la República.

b. Control territorial

A esta fecha, resulta indudable que varias colonias, barrios y comunidades son controlados por grupos delincuenciales, y que, en consecuencia, ninguna entidad del Estado tiene presencia permanente disuasiva, preventiva ni coercitiva en esas zonas. Perder el control total o parcial del territorio sobrepasa la seguridad pública, volviéndose un problema de seguridad nacional.

Por ello, para controlar la actual ola de criminalidad, se propone establecer operaciones sucesivas y permanentes para restablecer el control territorial y la soberanía interna del Estado, que es la soberanía de los ciudadanos,

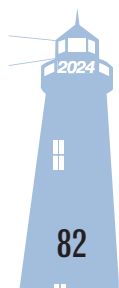
como parte de un plan estratégico que incluya plazos, mediciones, prioridades y lineamientos de acción.

En los lugares en los que se logre control territorial se deberán realizar censos habitacionales y poblacionales, así como establecer fuerzas de tarea permanentes conformadas por educación, salud, trabajo social, fiscales, tropas designadas y otras entidades públicas que favorezcan el control y recuperación territorial.

Este tipo de operaciones deben tener un mecanismo de seguimiento para garantizar su transparencia y efectividad.

- c. Trasladar temporalmente el control y registro de los Centros Penales a las Fuerzas de Tarea Conjunta, bajo el mando de la Fuerza Armada.
- d. Movilizar los oficiales y tropas necesarias para completar los cuadros de mando, como resultado de las bajas de personal.
- e. Mejorar, fortalecer y coordinar los servicios de inteligencia militar, policial y de la OIE, manteniendo operaciones sucesivas en los lugares de persistencia de grupos delincuenciales.
- f. Continuar brindando seguridad en las fronteras y puntos ciegos, con el fin de combatir frontalmente delitos como el contrabando y el narcotráfico, entre otros.
- g. Continuar apoyando la inteligencia policial para mejorar la respuesta estratégica y táctica ante los hechos delincuenciales.

Es importante recalcar que, para evitar conflictos entre la autoridad civil y militar, las competencias de la Fuerza Armada en apoyo a la seguridad ciudadana deben obedecer estrictamente a los límites y temporalidad establecidos por el Órgano Ejecutivo, respetando los principios de legalidad de los procedimientos, uso debido de la fuerza y apelación del ciudadano a los recursos legales, dando cumplimiento a lo establecido en los incisos 3 y 12 del artículo 168 y en el artículo 212 de la Constitución de la República.



8. Municipalidades

- a. Mejorar las capacidades municipales en el combate a la delincuencia y usarlas de manera efectiva en los espacios públicos municipales, asentamientos precarios y transporte público, sin excluir la supervisión y control del comercio informal. Todo lo anterior en coordinación con la PNC.
- b. Organizar por iniciativa propia y con ayuda de las municipalidades a los ciudadanos de colonias, barrios o comunidades, con el fin de establecer una dinámica de vigilancia continua como respuesta a las amenazas de la delincuencia en su zona de residencia. Estas medidas deben tomarse en conjunto con el Cuerpo de Agentes Metropolitanos CAM, y estar siempre bajo la coordinación de la PNC.

9. Sistema Penitenciario

- a. Eliminar políticas y acciones de flexibilización al régimen carcelario, las cuales han permitido fortalecer la capacidad delictiva de los internos y mantener nexos con sus organizaciones de origen.
- b. Por el contrario, tomar medidas técnicas y operativas para evitar que las cárceles continúen funcionando como centros de operación de las pandillas y el crimen organizado, particularmente en relación a extorsiones, secuestros y sicariato.
- c. Para ello, se propone diseñar e implementar una solución tecnológica viable para disminuir hasta lograr eliminar las extorsiones vía celular desde las cárceles del país, en un trabajo en equipo entre las entidades pública y las empresas telefónicas. Como parte de las soluciones, deberán considerarse controles eficientes para evitar ingreso de celulares a las cárceles, comunicación controlada entre reos y sus familiares que visitan las cárceles, bloqueadores de señales, entre otras.
- d. Utilizar de manera transitoria infraestructuras abandonadas como beneficios de café u otras instalaciones gubernamentales en desuso, para penitenciarías y reclusorios transitorios que garanticen la separación por peligrosidad y tipo de delincuencia.



III. Rehabilitación y reinserción: evitando la reincidencia

Un eslabón fundamental para lograr disminuir y controlar la criminalidad es el proceso a través del cual los reclusos se rehabilitan en los centros penales y posteriormente se reinsertan en la sociedad. Según establece el inciso tercero del artículo 27 de la Constitución de la República de El Salvador, “el Estado organizará los centros penitenciarios con objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos.”

Lo establecido en la Constitución establece una responsabilidad para que el Estado logre que un recluso, al salir del penal, no vuelva de delinquir y, en consecuencia, tenga oportunidad de integrarse a la sociedad, alejándose totalmente de la actividad criminal.

En la situación actual, la realidad del país se impone y muestra que las entidades públicas nacionales están bastante alejadas de cumplir con esta disposición. Los programas de rehabilitación al interior de los centros penales han sido inexistentes o en extremo precarios.

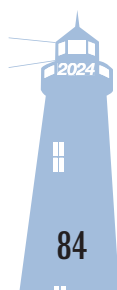
La situación de los centros reclusorios no abona a cumplir la Constitución: la insuficiente infraestructura, el hacinamiento, la ausencia de personal interdisciplinario calificado, la falta de clasificación de los reos de acuerdo a su situación legal y los servicios precarios de salud y alimentación propician que la criminalidad se fomente que la población reclusa continúe delinquiendo desde las cárceles, y que las opciones de rehabilitación de los reos queden prácticamente cerradas. La institucionalidad ha fallado gravemente en este aspecto.

Mientras el sistema actual tiene capacidad para albergar alrededor de 8 mil reclusos, la población penitenciaria supera los 28 mil, lo que equivale a un hacinamiento del 350%.

Es indudable que en las actuales cárceles es imposible llevar a cabo un programa de rehabilitación y reinserción que tenga las mínimas garantías de éxito. Todo lo contrario. Las cárceles se han convertido en refugio de delincuentes que son alimentados con los impuestos que pagan los salvadoreños, en centros de operación desde donde se extorsiona y se dan órdenes para cometer asesinatos y otro tipo de delitos, en escuelas de la delincuencia.

Sin embargo, en el combate contra la violencia y la delincuencia, es necesario descartar conceptos derrotistas que estereotipan a los ciudadanos infractores de la ley como personas sin remedio, siendo de crucial importancia evitar la reincidencia y abrir oportunidades de cambio de vida a aquellos ex delincuentes que lo deseen, lo ameriten y lo valoren.

A estos efectos, se propone impulsar un nuevo modelo, a través del cual los reclusos cumplan su condena y se rehabiliten para reintegrarse a la sociedad como ciudadanos de bien, que trabajen de manera honesta y responsable, y que con su propio esfuerzo, puedan salir adelante junto con su familia. Los elementos que deberá considerar este nuevo modelo son los siguientes:



1. Nuevo modelo de centros penales

Un sistema nacional de centros penales eficiente tendría los siguientes objetivos:

- i. Retirar y recluir de la sociedad a personas peligrosas para la misma sociedad.
- ii. Custodiar que los reclusos no cometan delitos desde las cárceles.
- iii. Rehabilitar a los reclusos, para que puedan reintegrarse a la sociedad.

En otras palabras, los centros penales deben orientar todo su trabajo hacia el objetivo primordial de asegurar que los reclusos tengan oportunidades reales de rehabilitarse y reinsertarse en la sociedad luego de haber cumplido su condena.

2. Nueva infraestructura de centros penales

Un nuevo modelo de centros penales que cumpla con los objetivos mencionados requiere la construcción de nuevos centros penales de primer nivel fuera de las zonas urbanas, que incluyan amplios perímetros de seguridad alrededor de los mismos, y que tengan características de máxima seguridad. En estos penales se deberá establecer una vigilancia penitenciaria moderna, utilizando instrumentos tecnológicos que permitan mayores controles

Los nuevos centros penales deberán estar conformados al menos, por cinco áreas claramente separadas, las cuales tendrán las siguientes funciones:

- i. Un área destinada a las celdas para el confinamiento de los reclusos.
- ii. Un área destinada a la prestación de servicios para los mismos reclusos, como alimentación y lavandería.
- iii. Un área destinada a la capacitación, formación profesional y educación de los reclusos.

- iv. Un área para que los reclusos trabajen en la producción de bienes y/o servicios.
- v. Un área para comercializar la producción de los reclusos.

Dada la separación física de estas áreas para transitar de un área hacia otra, se establecerán espacios de revisión y control. Al interior de cada área, deberá establecerse un amplio control de vigilancia, con estaciones de monitoreo de las actividades realizadas minuto a minuto desde un centro de control ubicado fuera de la nueva estructura del centro penal.

Para financiar la construcción de la nueva infraestructura de centros penales, el gobierno tiene varias alternativas, tales como el uso fondos propios, préstamos internacionales, y hasta establecer socios público privados.

3. Nueva población reclusa

El traslado gradual de los reclusos desde los actuales centros penales hacia la nueva infraestructura penitenciaria deberá basarse en una clasificación de la población penitenciaria en relación a criterios técnicos, como la peligrosidad, el tipo de delitos cometidos y la disposición voluntaria a iniciar un proceso de rehabilitación y reinserción en la sociedad.

El criterio de participación voluntaria es fundamental, porque muestra una disposición al cambio, y porque de esta manera es posible que voluntariamente acepten las nuevas reglas del régimen de rehabilitación.

En este nuevo régimen, los reclusos deberán estudiar y trabajar. Según sea el caso, los reclusos recibirán cursos de capacitación y formación, así como educación formal hasta bachillerato, incluso con carreras universitarias.



4. Capacitación, formación y educación para la nueva población reclusa

Una gran parte de la población reclusa no ha terminado sus estudios básicos, esto los hace aún más distantes de incorporarse satisfactoriamente a la sociedad una vez hayan terminado su condena, y, a la vez, los convierte en sujetos vulnerables a reincidir en acciones delictivas.

Por ello, es importante ampliar los servicios de educación primaria, secundaria y de bachillerato en los centros penales, llegando incluso a suscribir convenios con universidades para abrir la opción de estudios virtuales para aquellos convictos interesados en formarse profesionalmente.

Por otro lado, siempre existe la posibilidad de capacitar a los reos en diferentes oficios o impartir charlas sobre emprendedurismo y/o autoempleo.

Lo más importante de las actividades formativas y educativas es habilitar a los reclusos para que puedan efectivamente trabajar y generar ingresos cuando, llegado el tiempo, deben reincorporarse a la sociedad. Por ello, debe evitarse por todos los medios posibles que la capacitación y la formación se realice en actividades que generan poco valor agregado, y que en consecuencia, las expectativas de ingresos futuros son cercanas al salario mínimo.

Por el contrario, se trata de educar a los reclusos con los más altos estándares posibles, de tal manera que tengan mayor probabilidad de éxito de reinsertarse en la sociedad.

Cuando a un recluso le llega el tiempo de salir de cárcel, la incertidumbre sobre su futuro es enorme. La mayor parte de puertas en el sector formal de la economía no estarán abiertas. Sobre él pesará un estigma que le perseguirá toda su vida.

Por ello, un recluso que tenga la disposición y esté efectivamente convencido de que su camino de retorno a la sociedad pasa por realizar un adecuado y efectivo proceso de rehabilitación, debe recibir un buen programa, el mejor programa posible, un programa con el que tenga la mayor probabilidad de éxito.

Finalmente, para algunos reclusos, los problemas del consumo de alcohol y drogas son graves. Por ello, este componente del nuevo sistema de centros penales debería intervenir con personal profesional en rehabilitación de consumo de drogas y alcohol implementando un programa estructurado de seguimiento, y formando grupos de auto ayuda a los que los reos podrán asistir incluso cuando gocen de libertad.

Dado que la situación fiscal del país no es la mejor en este momento. ¿Cómo se financia un programa de este tipo? La creatividad surge en los momentos de mayor necesidad. Por ello, no debe descartarse ninguna opción. Incluso, dado que, de manera paralela o en la etapa posterior a su formación, los reclusos trabajarán, con los "ingresos generados" por el trabajo, se puede amortizar los gastos realizados en su educación, formación y capacitación.

5. Programa de Trabajo para Reclusos

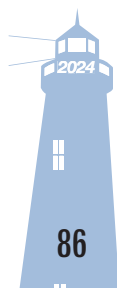
Los contribuyentes al fisco salvadoreño gastaron alrededor de US\$36 millones en 2014 para mantener el sistema carcelario salvadoreño, de los cuales aproximadamente US\$25 millones, corresponde a la alimentación de los 28,500 reclusos. Por cada reo, los contribuyentes pagan un aproximado de US\$2.40 diarios en alimentación.

Esto es un contrasentido, porque mientras tanto, más de dos millones de salvadoreños pobres deben sobrevivir con menos de US\$2.40 diarios³¹. Es el 32% de la población de El Salvador. No es justo que los contribuyentes paguemos para mantener alimentados a los delincuentes, mientras miles de salvadoreños viven en pobreza.

Un sistema justo sería aquel en el cual los reclusos tengan la obligación de trabajar para "pagar su alimentación" diaria, lo cual tiene una serie de externalidades positivas:

- Genera un ahorro al fisco, y con los recursos liberados, el gobierno podrá ejecutar programas que resuelvan de manera permanente problemas que enfrentan las familias más pobres, como construcción de infraestructura básica, educación de calidad, salud preventiva, vivienda digna, entre otras.

31 Según datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples EHPM 2013 de la Dirección de Estadísticas y Censos DIGESTYC.



- Para “pagar su alimentación”, los reclusos deberán trabajar produciendo bienes y/o prestando servicios. Con ello, se habrá iniciado el proceso de rehabilitación y reinserción a la sociedad de estos ciudadanos que “temporalmente” han perdido sus derechos.
- Para generar mayor valor a la producción y/o prestación de servicios, los reclusos podrán recibir capacitación, formación profesional y hasta educación formal, con lo cual también se les prepara para su futura reinserción e integración a la sociedad.
- No sólo dejan de convertirse en una carga para la sociedad como un todo, sino también dejan de ser carga para sus familias. Más aún, en el caso que la familia dependa económicamente del recluso, eventualmente desde las cárceles, con el trabajo realizado, el mismo recluso podrá generar recursos monetarios para cumplir con sus obligaciones familiares.
- El tiempo dedicado por los reclusos a trabajar y/o estudiar, “disminuye el tiempo” que actualmente se dedica a delinquir desde las cárceles, convirtiendo a las mismas en una “universidad para la vida” en vez de una “universidad para el crimen”.
- Asimismo, la realización de este tipo de programas permite reducir el tiempo de ocio de los reclusos, facilitando el manejo y la administración del recinto penitenciario.

6. Certificación de actitud social y laboral con estandar internacional

Como se mencionó anteriormente, cuando a un recluso le llega el tiempo de salir de la cárcel, la incertidumbre sobre su futuro es enorme. La mayor parte de puertas en el sector formal de la economía no estarán abiertas.

Sin embargo, haber participado en programas educativos y laborales, habrá generado en los reclusos externalidades positivas como cumplimiento de horarios, puntualidad, fortaleza, laboriosidad, perseverancia, prudencia, resiliencia, trabajo en

equipo, pro-actividad, responsabilidad, cooperación, tolerancia, entre otros valores para la vida.

Por ello, se propone establecer una certificación tanto del comportamiento social –incluyendo record de buena conducta- como de las habilidades y experiencias laborales adquiridas por el recluso que decidió voluntariamente participar en el nuevo sistema de centros penales. Esto estará acompañado de los respectivos certificados de capacitación y formación laboral recibidos, así como de los títulos de educación primaria, secundaria y universitaria que hubiese cursado durante su estancia “fuera” de la sociedad.

Esta certificación debe contar con los más estrictos estándares internacionales, de tal manera que los futuros empleadores tengan la garantía que se han verificado todos y cada uno de los aspectos relativos a la evolución que ha experimentado el recluso.

De la misma manera, los reclusos habrán desarrollado habilidades y experiencia empresarial, por lo que también será posible que con los ingresos obtenidos de su trabajo en la cárcel, establezcan un emprendimiento productivo. Las posibilidades son amplias: emprendimiento propio, asociatividad, contratos con empresas para las cuales han estado trabajando desde la cárcel, servicios a distancia, entre otras.

7. La experiencia chilena en centros penales y rehabilitación

Las experiencias de participación de privados en la administración de recintos penitenciarios se encuentra presente en varios países del mundo, los cuales tienen en común ser países que han alcanzado un alto desarrollo económico por contar con políticas públicas efectivas en las diferentes áreas de desarrollo, entre las que se encuentra la “seguridad ciudadana”. Países como Estados Unidos y Reino Unido, que fueron los pioneros en este tipo de modelos, junto a Francia y Nueva Zelanda, entre otros, han encontrado beneficios sociales y fiscales al permitir inversiones privadas en sus sistemas carcelarios.

En cada país, se puede apreciar de diversas maneras cómo los privados participan: construyendo las cárceles para luego arrendarlas al Estado, sólo



administrando cárceles, o construyéndolas y luego administrándolas, dependiendo del arreglo institucional de cada país. En todo caso, el Estado mantiene la responsabilidad en la imposición de las penas a través de las fases de juzgamiento y la vigilancia penitenciaria.

a. Concesión de Cárceles en Chile³²

En América Latina la experiencia chilena con el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria es un ejemplo exitoso. En el año 2000, el gobierno de Chile decidió impulsar la construcción de nuevos recintos carcelarios bajo un modelo mixto de provisión de servicios, es decir, con participación tanto del Estado como de la empresa privada, ocho cárceles se encuentran funcionando actualmente con este modelo.

Factores como el incremento extraordinario de la población penal, el hacinamiento carcelario, la incapacidad del sistema de implementar programas de rehabilitación y reinserción, el déficit de personal en el servicio penitenciario, el alto grado de deterioro de la infraestructura por la falta de reposición y de mantenimiento de los establecimientos penitenciarios, fueron los principales determinantes para buscar introducir capital privado en el área penitenciaria.

Según la Constitución Chilena, las tareas de vigilancia y seguridad le corresponden al Estado chileno, así como también definir y manejar las políticas sociales de reinserción. Por ello, la tarea de la administración; custodia y vigilancia en los recintos penales le corresponden exclusivamente a la Gendarmería de Chile. En las cárceles concesionadas, los privados participan en la elaboración y desarrollo de programas de rehabilitación, los cuales deben ser aprobados por el Estado, y participan en algunos aspectos operativos de dichos centros.

La administración de los servicios concesionados se regula a través de varios instrumentos jurídicos³³ que configuran el marco normativo de la concesión, los cuales no afectan la legislación penitenciaria general, pero permiten incorporar nuevas formas de administración más propias del sector privado con el

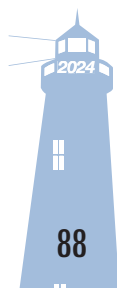
objeto de dar cumplimiento a obligaciones que eran exclusivas del gobierno de Chile.

El Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Chile tiene las siguientes características:

1. El plazo de la concesión se extiende por un máximo de 20 años, tiempo en el cual los privados prestan los servicios definidos en las bases de licitación y transfieren al Estado las obras después del término del período de concesión.
2. Durante el plazo de concesión, el Fisco de Chile paga a los privados un monto fijo por la infraestructura, y un monto variable por la prestación de los diversos servicios; los cuales provienen de subsidios estatales escalonados en el tiempo.
3. La ejecución se realiza en dos etapas: la primera tiene como objeto la construcción de los recintos; y la segunda está dirigida a la explotación de la concesión, entendida ésta como la prestación de los servicios concesionados. Un conjunto de empresas las que se adjudican las obras y servicios en cada etapa las cuales son denominadas empresas concesionarias y empresas operadoras, de acuerdo a la parte de la concesión que les corresponde realizar. Estas se pueden catalogar en las siguientes:
 - Diseño, construcción y financiamiento de la infraestructura.
 - Mantenimiento de la infraestructura.
 - Mantenimiento del equipamiento estándar y de seguridad.
 - Servicios penitenciarios, tales como: salud y medio ambiente, alimentación (de los internos y del personal de Gendarmería), lavandería, aseo y control de plagas, economato.
 - Servicio de Reinserción Social, que incluye:
 - Subprograma atención a lactantes hijos de internas.
 - Subprograma para la atención de internos en el área social.
 - Subprograma de atención psicológica para internos.

³² Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana. "Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual" Junio 2013.

³³ Ley de Concesión de Obras Públicas, bajo el modelo "DBOT" (siglas en inglés) que incluye el diseño, la construcción, el equipamiento y transferencia; o el modelo "DT" prestación de servicios y transferencia.



- Subprograma de atención a internos con adicción al alcohol y drogas.
- Subprograma de deporte, recreación, arte y cultura.
- Subprograma de educación.
- Subprograma de capacitación laboral.
- Subprograma laboral.

b. Experiencia internacional en programa de trabajo para reclusos

En la actualidad, existen una serie de programas de trabajo para reos que son implementados por varios sistemas carcelarios alrededor del mundo. Estos incluyen labores de manufactura, actividades de carpintería, trabajos eléctricos, de pintura, plomería, programas de construcción de cárceles y actividades de mantenimiento de recintos penitenciarios como servicios de comida y aseo.

Adicionalmente, existen trabajos desarrollados por empresas privadas que contratan a los reclusos y se establecen como prisiones industriales al interior de los recintos penitenciarios, con el objetivo de que los privados arriendan las instalaciones al interior de las cárceles para que los reclusos trabajen en la manufactura de sus productos³⁴.

Estudios realizados muestran una disminución de 24% en la probabilidad de reincidir en delitos en reclusos que trabajaron durante su permanencia en la cárcel o recibieron apoyo vocacional, de aquellos que no recibieron tales beneficios³⁵. Por tanto, este tipo de actividades representa el camino correcto que se debe seguir dentro de los recintos carcelarios para mejorar los programas de rehabilitación y reinserción. Debido a que la realización de este tipo de programas ayuda a los internos a su posterior integración a la sociedad y adicionalmente, permite reducir el tiempo de ocio de los reclusos, se facilite el manejo y la administración del recinto penitenciario.

En la mayoría de países donde estos proyectos se realizan no existe la obligación legal de remunerar a los reclusos; sin embargo, hay que reconocer que las personas necesitan incentivos para trabajar. Por ello,

34 Fundación Paz Ciudadana "Políticas y Programas de Rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencias comparada y propuestas para Chile" 2005.

35 Fundación Paz Ciudadana "Elementos claves en la rehabilitación y reinserción de infractores de Ley en Chile" Marzo 2010.

algunos sistemas carcelarios utilizan incentivos no monetarios basados en el desempeño individual, tales como privilegios de visitas extendidas o aumento de las horas dedicadas al tiempo libre, a la recreación o a ver televisión.

En Chile, bajo el modelo de Concesiones, el sector privado realiza importantes programas de reinserción social dentro de las cárceles bajo el "subprograma laboral", con el cual se busca aumentar las competencias socio-laborales de la población penal que favorezca una plena integración de los reclusos a la vida en comunidad a través del trabajo. Para ello, los internos beneficiarios deben trabajar regularmente en el interior del establecimiento penitenciario, a fin de generar ingresos propios y sostenidos en el tiempo, de modo que mejore su nivel de vida y el de su familia, así como su nivel de autoestima. Existen diferentes modalidades de trabajo dentro de los recintos penitenciarios, estas son: trabajadores dependientes, independientes y microempresarios³⁶.

c. Programa "Volver a Confiar"³⁷

Una de las experiencias innovadoras y exitosas en reinserción de reos es la desarrollada por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, denominada "Volver a Confiar". El objetivo central del proyecto es el de "diseñar y ejecutar un programa de apoyo post carcelario a nivel local, que favorezca la reintegración de ex reclusos a su comunidad y que contribuya con la seguridad ciudadana".

La clave del programa es que está basado en un modelo de gestión individual que busca promover crecientemente la proactividad y la autonomía del recluso en su proceso de reinserción. Para ello, se construye un proceso de transición desde la participación voluntaria y comprometida del sujeto en el recinto penal y se le otorga el apoyo debido del programa y de su entorno para facilitar los resultados, el cual es que este sea capaz de promover el cambio y entregar aportes valiosos a la comunidad. Por tanto, el cumplimiento de la pena de encierro es concebido como un camino de avance hacia la libertad.

36 Banco Interamericano de Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana. "Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual" Junio 2013.

37 Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana CESC, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile "Volver a Confiar caminos para la integración post carcelaria". 2010.



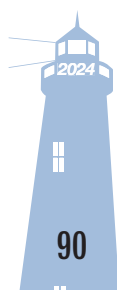
De manera detallada, la metodología propuesta por el programa cuenta con los siguientes elementos:

- **Intervención integral y especializada:** el programa interviene en siete áreas definidas como claves en el proceso de reintegración, que son: educación, empleo, salud física y mental, derechos civiles, familia, vivienda, y comunidades; las cuales son estructuradas dentro de un plan de reinserción por cada recluso.
- **Intervención a nivel local:** con esta medida se pretende superar la estandarización en las estrategias de intervención para orientarlas al desarrollo de acciones de mayor especialización. Bajo esta línea, la implementación de intervención a nivel local permite considerar como elementos relevantes en el diseño de las estrategias las características sociales, culturales, económicas y criminológicas, específicas y distintivas, del territorio en que se desarrolló el programa. Así mismo, permite incorporar a representantes del municipio y organizaciones relevantes en el ámbito territorial.
- **Acompañamiento individualizado:** que implica un acompañamiento individual parte de un profesional especializado en psicología en el proceso de preparación para la libertad y regreso a la comunidad de cada recluso.
- **Evaluación:** esta es la herramienta fundamental que permite medir la efectividad de las intervenciones utilizando un cuidadoso monitoreo de resultados e impacto.

En resumen, lo novedoso de esta experiencia de reinserción es que su diseño metodológico toma como punto de inicio el momento en el que el individuo ingresa a la cárcel hasta que éste recupera la libertad, buscando incidir en el contexto del individuo, sobre todo en la familia y la comunidad y resaltando la importancia del acompañamiento y evaluación del procedimiento.

Tomando en cuenta la experiencia “Volver a Confiar”, los elementos claves para una estrategia de rehabilitación son los siguientes:

- **Evaluación.** Es importante contar con un perfil psicológico de la población penitenciaria no sólo para establecer su nivel de peligrosidad, sino también para descubrir los factores de riesgo o detonantes de los patrones antisociales de la personalidad criminal, y así poder establecer quiénes poseen mayores posibilidades para incorporarse nuevamente a la sociedad al alejarse de situaciones delictivas. En este sentido, resulta importante que todos los centros penitenciarios cuenten con un equipo de profesionales en psicología.
- **Fomentar relaciones familiares saludables con pareja e hijos.** El fortalecimiento de los vínculos familiares del individuo mientras está privado de libertad garantiza de alguna manera que cuando finalice su condena tendrá suficiente capital social para acceder a otros factores clave, como vivienda, soporte económico inicial mientras encuentra un trabajo, y apoyo afectivo para adaptarse al nuevo cambio. Esto debe analizarse cuidadosamente en aquellos casos que la familia propicia o apoya la conducta delictiva.
- **Mejorar la inserción comunitaria.** Los individuos necesitan recibir acogida en la sociedad. Esto puede propiciarse por medio de su participación en grupos deportivos, religiosos, junta de vecinos, entre otros, los cuales a la vez le ayudan a interiorizar principios de convivencia y paz social.



IV. Empleo

Situación actual

El empleo no se crea por decreto ni por discursos políticos. El empleo no surge por acuerdos, ni porque algunas gremiales empresariales les giren instrucciones a sus empresas socias.

El empleo se crea como consecuencia de las decisiones de miles de empresarios que cada día buscan donde invertir. Miles de empresarios analizan el sector en el cual han identificado una oportunidad, y analizan a las otras empresas competidoras, la cadena de proveedores y la cadena de distribuidoras, la características de los potenciales consumidores, las expectativas de ampliar el mercado, la tecnología disponible y su evolución, entre otras factores.

Pero estos miles de empresarios también tienen en cuenta el entorno, las regulaciones existentes, las que están en estudio y las opiniones de los funcionarios. Consideran el esquema impositivo, la burocracia y los trámites a realizar, las renovaciones de licencias y permisos, las aduanas, los riesgos de confiscaciones explícitas e implícitas. Toman en cuenta las expectativas de cambios de regulación en el futuro. Analizan los ciclos electorales, el comportamiento de los partidos políticos en contienda, la solidez y la coherencia de sus propuestas, y la calidad de sus liderazgos, entre otros aspectos.

A partir de estos análisis -explícitos o simplemente implícitos-, toman sus decisiones de inversión. Y en la práctica, en los últimos años, estos miles de empresarios han tomado la decisión de continuar invirtiendo en El Salvador. Pero invierten menos que antes. En los últimos años, sólo invierten anualmente el 11% del PIB. Antes invertían más del 13% del PIB.

Al revisar las tasas de crecimiento de la región latinoamericana, El Salvador se ubica en las últimas posiciones de manera consistente desde hace más de una década. La capacidad del país para generar riqueza y disminuir la pobreza se ha debilitado, y las políticas públicas que se aplican no están revirtiendo esta tendencia.

Esta situación de deterioro de la economía debe detenerse, e iniciar un proceso de recuperación que genere oportunidades, empleos y permita salir de la pobreza a miles de familias salvadoreñas, como resultado de su propio esfuerzo en un ambiente adecuado para trabajar y producir.

¿Por qué no invierten más los empresarios – nacionales y extranjeros- en El Salvador? Porque no hay condiciones. Entre los principales factores identificados que afectan la inversión privada se encuentran los siguientes:

- Incertidumbre política.
- Burocracia y excesiva e ineficiente regulación del gobierno.
- Falta de cumplimiento de las reglas del juego.
- Poca inversión en infraestructura.
- Deficiente sistema educativo.
- Política fiscal insostenible.
- Crímenes y extorsiones.



Propuestas del sector empresarial

Desde la celebración del Primer Encuentro Nacional de la Empresa Privada en 2000, el sector privado salvadoreño organizado en ANEP ha realizado propuestas de políticas públicas con el objetivo de responder a la pregunta: ¿Cómo crecer? ¿Cómo lograr que la economía crezca? Las propuestas han sido abundantes, principalmente con los aportes de las 50 gremiales socias.

Un Estado Eficiente debe generar las condiciones para que los empresarios inviertan y generen empleos. Por ello, además de las funciones clásicas de proveer seguridad interna y externa, y de garantizar la aplicación de la justicia, a un Estado Eficiente le corresponde implementar políticas públicas para contribuir a la estabilidad económica, promover la competencia y la asignación eficiente de los recursos.

A estos efectos, el Estado Eficiente debe garantizar el funcionamiento óptimo del mercado, corrigiendo sus fallas y favoreciendo la transparencia, pero sin interferir en las decisiones que libremente deben tomar los actores económicos, quienes deben asumir sus propios riesgos y responsabilidades.

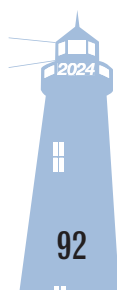
Se trata de romper el círculo vicioso de menos inversión, menos crecimiento, menos empleo, más pobreza, más delincuencia, más gasto público para programas sociales, más impuestos, y menos inversión.

Por ello:

- A efectos de disminuir la burocracia, contar con una regulación eficiente y lograr el cumplimiento de la reglas del juego, el documento de ENADE 2014 propone seis leyes nuevas, cinco leyes en proceso de elaboración, y reformas a 18 leyes, así como comentarios sobre los riesgos de aprobar seis proyectos de ley que están siendo analizados por los diputados.

- A efectos de contar con certidumbre política, el documento de ENADE 2012 propone reformas para mejorar la transparencia del sistema de partidos políticos, y la manera en que se eligen diputados y consejos municipales, así como reformas constitucionales para mejorar la independencia del Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República y la Corte Suprema de Justicia.
- A efectos de que el país mejore su dotación de infraestructura estratégica y mejor la formación y capacitación de los salvadoreños, el documento de ENADE 2010 propone estrategias para impulsar las siguientes actividades económicas: turismo, industria y agroindustria para exportación, y logística y prestación de servicios internacionales.
- Para detener y revertir la actual espiral de violencia, crímenes y extorsiones, en el presente documento de ENADE 2015 propone una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana.
- Finalmente, son numerosos los documentos en los cuales el sector privado ha realizado propuesta que el país salga de la actual ruta de insostenibilidad de la política fiscal.

En las siguientes páginas de este capítulo se presenta un resumen de los documentos de ENADE 2014, ENADE 2012 y ENADE 2010.



A. ENADE 2014. “EL SALVADOR COMPETITIVO”

Durante el primer semestre de 2014, ANEP realizó un proceso de visitas especializadas a las juntas directivas de las cincuenta gremiales socias, con el objetivo de identificar los obstáculos, limitantes y problemas LEGALES que enfrentan los sectores productivos, y que les impiden invertir y generar empleos. De manera paralela, ANEP desarrolló mesas de diálogo y consenso con líderes de organizaciones de trabajadores que representan a 248 sindicatos, con el objetivo de identificar leyes que requieran modificación para mejorar las condiciones de empleo.

De estas reuniones se identificaron leyes a modificar y nuevas leyes, cuya aprobación contribuiría a mejorar las condiciones para invertir, generar empleo y crecimiento económico. Asimismo, se identificaron proyectos de leyes que el Ejecutivo ha presentado a la Asamblea Legislativa, y cuya aprobación tendría el efecto contrario: sería perjudicial para la economía.

El documento contiene propuestas de seis leyes nuevas, cinco leyes en proceso de elaboración, y reformas a 18 leyes, así como comentarios sobre los riesgos de aprobar seis proyectos de ley que están siendo analizados en la Asamblea Legislativa. Además, en el documento se apoya la pronta aprobación del proyecto de Ley de Firma Electrónica, y de la Ley de Fondos de Inversión y la Ley de Estabilidad Jurídica, las cuales fueron aprobadas en agosto y diciembre 2014 respectivamente.

En las siguientes páginas se resumen todos los cuerpos legales mencionados, y se vuelve a poner en consideración del país las exitosas experiencias de las ciudades chárter en Hong Kong, Singapur y China.

CAPITULO I: PROPUESTAS DE NUEVA LEGISLACIÓN

El presente capítulo contiene la propuesta de seis nuevas leyes que buscan modernizar el marco legal para aumentar la competitividad de la economía nacional. Son materias legales en las que el país ha omitido su aprobación. Son proyectos largamente esperados. Estos son los casos de la legislación sobre procedimientos administrativos y sobre el recurso hídrico.

Los nuevos cuerpos legales que se proponen son los siguientes:

1. Ley de Procedimientos Administrativos.
2. Instituto de Facilitación de Trámites, INDEFACIL.
3. Ley del Contrato del Aprendizaje.
4. Ley para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.
5. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
6. Ley para el acceso de las PYME al mercado de valores.

El franco retroceso que ha experimentado El Salvador en los indicadores internacionales como el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, el Índice de Hacer Negocios del Banco Mundial, el Índice de Libertad de la Fundación Heritage y el Índice de Percepción de la Corrupción, muestra a primera vista un fallo de los fines del Estado para alcanzar el bienestar de la sociedad.

Dar garantía a un Estado Constitucional de Derecho, que consolide y materialice un efectivo crecimiento económico y el combate a la pobreza, solo es posible si existen reglas claras donde el cimiento sea la seguridad jurídica no solo de los que invierten, sino de todos y cada uno de los que luchan a diario para sacar adelante a nuestro país.

Darle un rumbo o significado “amigable” a la Administración Pública -entiéndase ésta como cualquier órgano del Estado que realice actos administrativos- es parte de los fines de la Constitución; en razón que el Estado debe velar por el crecimiento de la riqueza nacional y uno de los obstáculos de ese crecimiento lo constituye la falta



de reglas claras y simples de los procedimientos administrativos en las necesidades del administrado. Esto se logra mediante la eliminación de trámites innecesarios, y consecuentemente la eliminación de conductas de los funcionarios y empleados públicos que rayan en la ilegalidad.

Por ello, el documento de ENADE 2014 propone una serie de cambios a la legislación administrativa que, en su conjunto, señalan la importancia de reformar las reglas que hoy existen en la Administración Pública.

En razón de lo señalado, es indispensable consolidar el esfuerzo que entidades y ciudadanos han venido realizando por más de 20 años en la propuesta de una **Ley de Procedimientos Administrativos**, que tiene como fines principales el armonizar los procedimientos administrativos, que a la fecha son determinados –sí existen– por cada ley, reglamento o hasta instructivo, de cada institución, teniendo como consecuencia la inseguridad jurídica y el aprovechamiento de la discrecionalidad de algunos funcionarios en la aplicación de las decisiones finales en la Administración Pública.

La sujeción de las actuaciones administrativas a principios como legalidad, economía, celeridad e impulso de oficio, eficacia, informalidad a favor del administrado, buena fe y lealtad, simplicidad y otros, son la base donde, de llegar a hacerse realidad este sueño normativo, la Administración Pública deberá de aplicar.

Reducir costos de transacción y evitar exigencias injustificadas, en los procedimientos, así como contar con documentos y expedientes uniformes, establecimiento de ventanillas únicas para la tramitación de diversos asuntos que requieran la intervención de varias instituciones, potenciar los más altos estándares de atención al administrado, mecanismos expeditos y transparentes para la canalización de denuncias, reclamos y sugerencias, son algunos de los contenidos que la nueva Ley de Procedimientos Administrativos que busca dinamizar no solo la inversión privada sino el ejercicio del derecho de los administrados.

También lo son el informar de manera sencilla y accesible al administrado sobre sus normas básicas de competencia, fines, funcionamiento, formalidades y requisitos para acceder a los servicios que se prestan, informar el tiempo promedio que requiere cada trámite o servicio y actuar con estricto respeto a los derechos y garantías constitucionales y demás derechos reconocidos por el resto del ordenamiento jurídico.

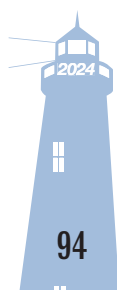
La propuesta legal de crear el Instituto de Facilitación de Trámites, INDEFACIL no significa más burocracia, porque actualmente existe personal en la administración pública que actúa de manera dispersa con el objetivo de facilitar los trámites a los administrados.

El objetivo de la Ley de Creación del INDEFACIL es determinar, regular y eliminar todos aquellos obstáculos que los administrados enfrentan en su relación con la entidades de la administración pública, a través de una institución de derecho público, cuya competencia será la aplicación uniforme de los procedimientos administrativos, a fin de resolver los obstáculos que se originan en la diversidad de criterios en sede administrativa, y cuyas resoluciones y capacidad normativa serán de estricto cumplimiento para las entidades de la Administración Pública.

Por otra parte, la propuesta de una Ley del Contrato del Aprendizaje tiene como objeto regular el contrato de aprendizaje, a través del cual una persona natural o jurídica, quien en el transcurso de la presente Ley se denomina “auspiciador”, proveerá la capacitación durante un período determinado, a otra persona denominada “aprendiz”, que la recibirá bajo condiciones pactadas conforme a la ley.

Se retoma la propuesta de Ley para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, conocida como Ley de los Regantes, que fue elaborada por representantes de los regantes y otros sectores productivos usuarios de los recursos hídricos. Esta ley tiene como objeto regular el manejo integral de todas las aguas, a fin de garantizar la sostenibilidad y el acceso a los recursos hídricos, en beneficio de todos los habitantes del país. Para estos efectos, el marco regulatorio incluirá los derechos, usos, aprovechamientos y vertidos, así como la recuperación, protección y conservación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas, para garantizar el adecuado balance hídrico.

El objetivo de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional es regular el marco normativo que establezca las políticas y estrategias generales a fin de garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional el derecho a la alimentación, y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población, de conformidad a los principios de la política mundial de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como la conformación del Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.



Finalmente, la **Ley para el acceso de las PYME al Mercado de Valores** tiene por objeto regular un mecanismo especial de acceso al mercado de valores de El Salvador, para que las pequeñas y medianas empresa salvadoreñas accedan al financiamiento necesario para el desarrollo de sus actividades y proyectos, mediante la inscripción de sus acciones, la emisión de valores de renta fija o la negociación de cheques con pagos diferidos en el mercado de valores.

CAPITULO II: CUERPOS NORMATIVOS EN PROCESO

Una vez presentadas las propuestas de nueva legislación contenida en el capítulo I de este documento, el sector privado continuará trabajando en la elaboración de nuevos cuerpos legales complementarios que requiere El Salvador a efectos de modernizar la legislación y mejorar la competitividad nacional.

A estos efectos, en el presente capítulo se incluyen documentos conceptuales sobre diferentes tipos de leyes que serán presentadas de manera oportuna ante las autoridades. Estos documentos conceptuales son los siguientes:

1. Superintendencia de Facilitación del Comercio Exterior.
2. Legislación para la Pequeña y Mediana Empresa.
3. Legislación para agilizar devolución de IVA a exportadores.
4. Legislación Especial de Contrataciones de Infraestructura Pública.
5. Legislación para sociedades de seguros.

La creación de la **Superintendencia de Facilitación del Comercio Exterior, SFCE**, no implica nueva y más burocracia, porque absorbería las funciones y el personal que actualmente pertenece a la Dirección General de Aduanas y al Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX). Por el contrario, la utilización de tecnologías informáticas, permitirá ejecutar procesos más eficientes y expeditos.

La principal misión de la **Superintendencia de Facilitación del Comercio Exterior, SFCE**, es facilitar las operaciones de comercio exterior, en particular, lo relacionado con el ingreso y salida

de mercancías. Para ello, determinará y aplicará parámetros objetivos para evaluar anualmente su desempeño, en la agilización de las operaciones.

Entre otras cosas, deberá implementar las mejores prácticas internacionales en la materia, así como diseñar y aplicar indicadores de gestión para medir su desempeño, todo con el objetivo de posicionar a El Salvador como un país con alta eficacia en el comercio exterior de mercancías. Asimismo, estará obligada a priorizar el uso de las tecnologías de la información para eficientar los procesos.

La **legislación para la pequeña y mediana** empresa tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico y alcanzar el desarrollo a través de la definición e implementación de políticas explícitas para favorecer el progreso de las pequeñas y medianas empresas, orientado tanto a atender el mercado local, como principalmente para lograr insertarse en los mercados internacionales.

Para ello, deberá incentivarse el aumento permanente de la competitividad de las PYME, para que generen riqueza y empleo, permaneciendo y creciendo en los mercados internos y externo. La importancia de impulsar este tipo de empresas, es que éstas son la base del tejido productivo de clases media que le da sostenibilidad a la economía de los países exitosos.

A partir de una revisión exhaustiva de las mejores prácticas internacionales, se hace una propuesta para reformar **legislación con el objetivo de agilizar devolución de IVA a exportadores**, así como lo relacionado con otro tipo de recepciones, percepciones y anticipos.

Asimismo, se propone a discusión la importancia de aprobar una **legislación especial de contratación de la infraestructura pública**, con procedimientos propios relacionados con las características de la construcción de infraestructura, por lo que sería un régimen separado de la compra de bienes y servicios, pero regido por los mismos principios.

Finalmente, se presenta un resumen de los diferentes cuerpos legales que se requieren para complementar la **legislación para sociedades de seguros**, lo que aumentaría la competitividad del sector.

Sobre estos documentos conceptuales, que posteriormente se transformarán en cuerpos legales, el sector empresarial está en la total disposición de discutirlos, conversarlos, analizar y modificarlos, principalmente con el Ejecutivo y el Legislativo, para que posteriormente sean aprobados.



CAPITULO III: PROPUESTA DE REFORMAS A LEYES

Este capítulo es el resultado del esfuerzo de diferentes grupos de trabajo conformados para elaborar propuestas de reformas al marco legal vigente con el objetivo de aumentar la competitividad de la economía y del país.

La diversidad de propuestas de reforma es una muestra del amplio esfuerzo de consulta realizado tanto al interior de las cincuenta gremiales socias de ANEP, cómo en las reuniones de trabajo con las federaciones y confederaciones de trabajadores.

Las reformas legales serán presentadas tanto al Ejecutivo como al Legislativo para su discusión y análisis, el cual será acompañado por las diferentes federaciones y confederaciones sindicatos así como gremiales empresariales que han trabajado en su elaboración.

Las reformas propuestas son las siguientes:

1. Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.
2. Reformas a la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.
3. Reformas a la Ley del Medio Ambiente.
4. Reformas a la Ley de PROESA.
5. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas.
6. Reformas a la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.
7. Reformas a la Ley de Migración.
8. Reformas al Código de Trabajo: salario mínimo.
9. Reformas a la Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
10. Reformas a la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.
11. Reformas a la Ley del Mercado de Valores.
12. Reforma a la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
13. Reforma a la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.

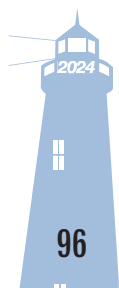
14. Reforma a la Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
15. Reformas a la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.
16. Reformas a la Ley de Simplificación Aduanera.
17. Reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
18. Reformas a la Ley de Sociedades de Seguros.

Las reformas a la **Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones** tienen como objetivo incorporar nuevas disposiciones relativas a las inversiones de los fondos de pensiones para procurar una mejora en la rentabilidad de los ahorros de los trabajadores, que les posibilite obtener una mejor pensión; así como para identificar los riesgos asociados, evaluarlos, mitigarlos y revelarlos de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. Las reformas también incluyen medidas para aumentar la cobertura, fomentar el ahorro voluntario y fortalecer la gestión de cobro de las cotizaciones.

Las reformas a la **Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales** tienen como objetivo adecuar las características de los Certificados de Inversión Previsionales con el objeto de procurar mejores rendimientos para los ahorros previsionales de los trabajadores salvadoreños.

Las reformas a la **Ley del Medio Ambiente** tienen como objetivo armonizar las disposiciones internacionales con la legislación nacional, protegiendo el medio ambiente y a la vez promoviendo mayor inversión y empleo en el país. Para ello se propone trasladar a ley disposiciones reglamentarias relativas a la categorización y la prestación de auditorías ambientales por parte de privado, la ampliación del concepto de gradualidad, así como abrir un espacio legal para aquellas pequeñas y medianas empresas que por diferentes circunstancias, no han cumplido con las obligaciones ambientales. Las reformas garantizarán la seguridad jurídica ante las instancias administrativas y disminuirán su discrecionalidad.

Las reformas a la **Ley de PROESA** persiguen evitar conflictos de intereses de los miembros del Consejo Directivo, así como asegurar que los directores que provengan de los gremiales del sector privado sean electos por quienes les proponen.



Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas tienen como objetivo independizar a los miembros de este tribunal respecto del Ministerio de Hacienda, para evitar que dicha entidad sea juez y parte en las decisiones que se toman en sede administrativa.

Las reformas Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos buscan armonizar la realidad del giro o actividades que realizan los sujetos normados que ingresaron en la reforma de la ley, a fin que las medidas legales aplicadas sean efectivas en el combate de conductas delictivas, para lo cual es necesario adaptar la norma a aquellos que realizan actividades distintas al sistema financiero.

Las reformas a la Ley de Migración buscan facilitar y agilizar los trámites y la estadía de los inversionistas extranjeros, así como de los ejecutivos y el resto del personal requerido para realizar las actividades de los inversionistas en El Salvador.

Las reformas al Código de Trabajo tienen como objetivo establecer una metodología para la revisión del salario mínimo que tenga en cuenta lo establecido en el Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a las reformas Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad buscan disminuir las asimetrías de información, para proporcionar de manera efectiva una oportunidad de contratación para las personas con discapacidad, acorde con sus habilidades y facultades, a través de la creación de una base de datos de personas con discapacidad que cuenten con una certificación en competencias laborales.

Las reformas a la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo tienen como objetivo facilitar el cumplimiento de sus disposiciones para las pequeñas y medianas empresas, asegurando la implementación y seguimiento de medidas de seguridad y salud ocupacional, que garanticen la salud y seguridad de los trabajadores.

Las reformas a la Ley del Mercado de Valores tienen como objetivo armonizar este cuerpo legal con la Ley de Fondos de Inversión.

Las reformas a la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y a la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tienen como objetivo ampliar las opciones de financiamiento, a través de los instrumentos disponibles en el mercado de valores para construir la

infraestructura estratégica que tanto a ANDA como CEL les corresponde para prestar de mejor manera los servicios públicos correspondientes.

Las reformas a la **Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social** tienen como objetivo mejorar y modernizar la forma en que el ISSS invierte las Reservas Técnicas, Reservas de Emergencia y otros recursos, derivadas de las cotizaciones de los afiliados, mediante una eficiente gestión financiera, aprovechando las condiciones de liquidez, seguridad, rentabilidad y los instrumentos financieros necesarios que ofrecen los mercados financieros.

Las reformas a la **Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras** tienen como objetivo aclarar las responsabilidades del sujeto infractor, armonizar la proporcionalidad de las sanciones con el daño causado al fisco, y facilitar que el país cumpla con las regulaciones relativas al comercio de mercancías que derivan de los acuerdos, convenios, tratados y otros instrumentos en materia de comercio que han sido firmados, entre las cuales destaca mejorar el acceso de las mercancías al mercado, garantizar el cumplimiento de las reglas de origen de las mercancías y facilitar los procedimientos aduaneros. En consecuencia, es necesario superar las disposiciones de la normativa local que tienen duplicidad de normas con plazos y procedimientos distintos.

Las reformas **Ley de Simplificación Aduanera** tienen como objetivo facilitar las operaciones aduaneras y de comercio exterior, garantizando el cumplimiento de los requisitos legales exigibles, al mismo tiempo que se armoniza lo relativo a las transferencias de dominio de mercancías declaradas en regímenes suspensivos y liberatorios, para su posterior importación definitiva. También se regula sobre bases objetivas la manera en que la autoridad evalúa a los auxiliares de la función pública aduanera.

Las reformas a la **Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública** tienen como objetivo actualizar el marco jurídico tomando en cuenta los principios de claridad, certeza jurídica, equidad y transparencia, así como fortalecer y transparentar las relaciones bilaterales producto de las adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública con los contratistas para asegurar la correcta aplicación de la misma.



Las reformas a la **Ley de Sociedades de Seguros** tienen como objetivo adecuarla a los nuevos estándares de regulación, nuevas opciones de negocios e inversión, tratado de libre comercio con los Estados Unidos, protección al consumidor, apertura de mercados, sistemas de comercialización más dinámicos, entre otros, con lo cual se garantiza que la supervisión y regulación se realice en la mejor forma posible, en beneficio del público consumidor y especialmente, para fortalecer y desarrollar la industria de seguros, con los beneficios económicos que tal circunstancia reporta al país.

CAPITULO IV.

COMENTARIS A PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN ASAMBLEA LEGISLATIVA

En los años recientes, han sido presentados en la Asamblea Legislativa diversos proyectos que causan preocupación en el sector privado, tanto por su interés en distorsionar mercados que actualmente se han desarrollado adecuadamente, como porque tienen como objetivo ejercer control político de aspectos tan esenciales para el desarrollo del país.

En particular, algunos artículos de los siguientes proyectos de leyes que desde el punto de vista del sector privado afectarán de manera negativa la seguridad jurídica, la competitividad y el desarrollo de El Salvador.

1. Proyecto de Ley General de Aguas.
2. Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
3. Proyecto de Ley de Radios Comunitarias.
4. Proyecto de Ley de Medios Públicos.
5. Proyecto de Ley de Fomento a la Música Nacional.
6. Proyecto de Ley Contra la Trata de Personas.

CAPITULO V:

REGIONES ESPECIALES DE DESARROLLO: CIUDADES CHARTER Y ZEDE

El Salvador ha venido retrocediendo constantemente en los indicadores de libertad económica, facilidad de hacer negocios, transparencia gubernamental y en los indicadores de competitividad. Es por esto que cada vez es más difícil para el país atraer inversión privada, generar un mayor número de empleos y potencializar las oportunidades para la población. Por ello este capítulo muestra lo que otros países están haciendo como medida para atraer mayores niveles de inversión y deja a consideración la factibilidad de que el país pueda adoptar modelos similares.

A. Ciudades Charter³⁸

Una Ciudad Charter es una ciudad donde el sistema de gobierno se establece bajo un estatuto propio, por lo que se traduciría como “Ciudades bajo estatuto”, es decir, es una ciudad que se encuentra fuera de la aplicación de las leyes estatales, provinciales, regionales o nacionales. Quienes administran y ejecutan las normas y reglas dentro de estas ciudades son terceros, sean estos un gobierno extranjero o un conjunto de gobiernos de países reconocidos por su éxito en lo económico, que tienen leyes y reglas claras y cuentan con instituciones judiciales con alta credibilidad. De esta manera se busca que las “Ciudades Charter” establezcan normas atractivas, que les permite atraer empresas, inversiones en infraestructura y habitantes para construir la nueva ciudad, y así lograr el progreso de manera natural.

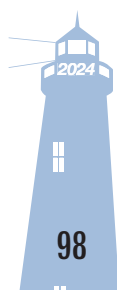
1. Características de las Ciudades Charter

Las Ciudades Charter presentan características que las hacen llamativas para que inversionistas y personas de una nación, deseen ir a construirlas. Las características que presentan las Ciudades Charter son las siguientes:

a. Localización y delimitación

Las ciudades Charter deben asentarse en áreas deshabitadas y delimitadas del territorio nacional. Esto permite a los países emprender reformas que sus líderes consideran positivas para la población, pero que son difíciles de llevar a cabo en forma amplia en toda la sociedad.

38 TED Talk - Paul Romer: “Why the world needs charters cities” y “The World’s first charter city?”



Paul Romer, economista experto en Políticas Públicas, considera que un país completo es demasiado grande para que se cambien las reglas, mientras que aplicando estos modelos de *Ciudades Charter* se dan opciones a la población de elegir dónde quieren vivir, emplearse y desarrollarse, dentro de un conjunto de ciudades diferentes que estén compitiendo para atraer a nuevos residentes e inversores.

b. Estatutos de creación

Para realizar verdaderas reformas, que impacten de manera estructural los problemas que tenga una nación, no basta con aprobar o reformar un solo cuerpo de ley, se requiere de un mecanismo y una estrategia que permita cambiar no el conjunto de leyes sino las normas y reglas que rigen a esas leyes. Éste es el mecanismo del cual se basan las ciudades Charter para su fundación, con la ayuda de un estatuto de orientación las ciudades establecen reglas, antes de fundar la ciudad, que permitan atraer a las personas y a los inversionistas que se necesitan para construir la ciudad.

Los Estatutos de las Ciudades Charter deben contener los principios esenciales de la reforma, para tener claro la manera en cómo se organizará la vida en la ciudad. De esta manera se superan las ineficiencias administrativas, porque las Ciudades nacen con reglas buenas, claras y aplicables a todos por igual.

c. Administración

Para Paul Romer existen dos actores principales en la fundación de una Ciudad Charter como son: el país anfitrión, que es quién designa una determinada zona de su territorio como una zona especial a ser reformada y de dónde provienen los residentes de la nueva ciudad; y el otro actor principal es el país administrador, quien debe ser un país desarrollado, quién administra la zona ya sea por medio de una junta de gobernantes o designando a un presidente o administrador. Es decir, las Ciudades Charter nacen de un asocio entre dos países o un conjunto de países.

Las Ciudades Charter pueden adoptar o modificar su organización por decisión de su administración sin que ello lleve a alterar los estatutos de fundación. Los estatutos pueden ofrecer a la ciudad la flexibilidad de elegir novedosos tipos de estructura de gobierno.

B. Antecedentes: la experiencia de Hong Kong y Singapur

Para Paul Romer, Hong Kong ha sido el mejor ejemplo de lo que se denomina “Ciudad Charter”, en donde China proporcionaba la tierra y la gente, y el Reino Unido las normas para una economía de mercado y una convivencia ordenada. Aunque el escenario no nació de un acuerdo entre los dos países, el resultado fue positivo y el éxito obtenido por Hong Kong en términos económicos y de progreso social hizo que los líderes de China repensaran su modelo económico y optarán por replicar en toda China Continental el modelo de economía de mercado.

Singapur, es otro ejemplo de un país que decidió acoger las reglas políticas y económicas de libre mercado de países exitosos como el Reino Unido. Ha sido tan grande su éxito que en los años 90, bajo la dirección del primer ministro Lee Kuan Yew pretendió contribuir a crear nuevas ciudades en China e Indonesia para luego administrarlas bajo las reglas que ya demostraban su capacidad de generar crecimiento y desarrollo económico.

Es importante analizar el éxito de estas regiones que mediante la aplicación de reformas económicas basadas en buenas políticas públicas de países exitosos, lograron atraer más y mejores niveles de inversión privada.

C. Actualidad: Ciudades Charter en la República Popular de China

El modelo de Ciudades Charter fue implementado por el líder chino Deng Xiaoping, que al ver el éxito obtenido por Hong Kong, en términos de crecimiento económico y desarrollo social, replicó el modelo.

Deng Xiaoping decidió que en vez de obligar a todos a cambiarse inmediatamente al modelo de mercado se empezara creando unas zonas especiales que de alguna manera podían hacer lo mismo que el Reino Unido, creando una oportunidad para que la gente que quisiera pudieran ir y trabajar bajo reglas de una economía de mercado. Así fue como se crearon cuatro zonas económicas especiales alrededor de Hong Kong en las ciudades de Zhuhai, Shénzhen, Shantou y Xiamen, ciudades donde la población china pudo ir y trabajar, y donde empresas extranjeras pudieron fabricar sus productos; esas ciudades crecieron muy rápidamente bajo este modelo especial. Luego de éstas otras 14 ciudades costeras se convirtieron al mismo modelo; y después de un tiempo el éxito demostrable de estos lugares a los cuales la gente



podía elegir ir, e iban por las ventajas que ofrecían, su éxito llevó a un mayor apoyo popular para cambiar la economía de China a un modelo de mercado.

Es así como nos enseñan las “Ciudades Charter” que en lugar de cambiar drásticamente los modelos económicos en todo un país, cambiar las políticas económicas e institucionales dentro de delimitadas zonas puede tener el efecto “vitrina”, donde todos los habitantes aprecian los beneficios de implementar ese modelo y son ellos quienes luego demandan implementarlo en toda la nación.

Estas Ciudades Charter, se diferencian de las ZEDE, porque delegan el control del territorio donde se asientan a otro “país padrino”, para que asuma responsabilidades administrativas, a manera de que los administradores nombrados por un país con instituciones creíbles, pueda establecer un sistema legal que les permita operar bajo un sistema jurídico externo y así crear reglas que generan mucho valor a la ciudad.

B. Zonas de Empleo y Desarrollo Económico

Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico ZEDE, son espacios territoriales altamente atractivos para la inversión nacional y extranjera, cuentan con personalidad jurídica propia y están autorizadas para establecer sus propias políticas económicas, tributarias, comerciales y laborales orientadas al libre mercado y a facilitar la inserción a los mercados mundiales del país que los adopta. Esto las provista de un alto grado de autonomía, dado que cuentan con un sistema político propio, tanto a nivel administrativo y económico; como también a nivel judicial, a través del padrinazgo de países con instituciones más desarrolladas, como es el caso de las apelaciones de Hong Kong y Singapur en las cortes de Londres, o como es la jurisprudencia del CAFTA-DR donde a través de convenios internacionales los inversiones pueden acudir a sistemas de arbitraje internacional.

El objetivo de las ZEDE es establecer un marco legal, económico, administrativo y político, distinto que el resto del territorio donde se asientan, con lo cual se incentive inversiones en industrias de alto valor agregado, a través de reglas del juego claras y estables, bajo un ambiente transparente y competitivo que incentive un rápido crecimiento económico y potencialice la generación de empleos necesario para reducir las desigualdades sociales del país en donde se desarrollan, dotando a la población de estas zonas con servicios de educación de la mejor

calidad posible, salud y nutrición infantil, seguridad pública efectiva y una infraestructura que inyecte competitividad a las empresas y permitan una mejora real en las condiciones de vida de la población donde operan³⁹.

La idea fundamental en las ZEDE es la construcción de confianza mediante la creación de buenas reglas que permitan que estas zonas se rijan bajo una administración especial, ese régimen especial fue el que permitió el desarrollo de ciudades en China Continental, Singapur y en otras ciudades, que se crearon “bajo estatutos” que fueron previamente acordados y los cuales especificaba las reglas que aplicarían, por ello la denominación de “Ciudades Charter”.

B. ENADE 2012. “COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA”

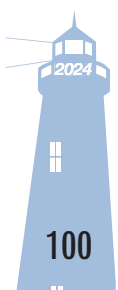
¿Por qué es fundamental impulsar una reforma a la institucionalidad democrática?

En primer lugar, porque debemos cuidar y proteger el período más prolongado de democracia que ha experimentado El Salvador desde que es República independiente en 1841. De hecho, entre 1841 y 1981 el país tuvo un Presidente de la República cada 20 meses, un Golpe de Estado cada 10 años y una Constitución cada 13 años. Lo normal en este prolongado período de 140 años fue la inestabilidad, la incertidumbre y el cambio constante en las reglas del juego.

El actual período de democracia inició con las elecciones para Asamblea Constituyente en marzo de 1982 y se ha prolongado durante 30 años. En este tiempo hemos electo seis Presidentes de la República. Hasta marzo 2012 habremos elegido diez veces concejos municipales y diez veces diputados de la Asamblea Legislativa.

En segundo lugar, porque junto con la firma de los Acuerdos de Paz hace 20 años, el país realizó la reforma política más ambiciosa de la historia reciente, lo que permitió a los salvadoreños experimentar un valioso período de aprendizaje y ejercitarnos diariamente en lo que significa vivir en democracia. Esta reforma política requiere un nuevo impulso, un refrescamiento para que surja con mayor fuerza y vigor la práctica democrática, tanto de los partidos políticos, de las organizaciones ciudadanas como de los salvadoreños en general.

³⁹ Bajo este esquema se ha establecido el modelo de ZEDE en Honduras: www.zede.gob.sv



En tercer lugar, desde hace un tiempo se ha venido gestando un proceso de consenso entre las diferentes organizaciones ciudadana y la opinión pública tanto sobre la necesidad de reformar el sistema democrático como sobre cuáles son las reformas que requiere el sistema.

En ese sentido fue ilustrativo el trabajo de las comisiones y sub-comisiones conformadas para la elaboración del documento **COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA**. Las discusiones, debates y divergencias que surgieron, siempre se orientaron sobre cuál era la mejor manera de profundizar y fortalecer la democracia, aspirando a más democracia, más libertad y más participación ciudadana, a mejores mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas. Nunca existió una sola duda sobre el camino por el cual se debe avanzar.

En cuarto lugar, existe claridad que convivir con un régimen democrático débil y frágil, sujeto en cualquier momento a transitar hacia regímenes autoritarios provoca graves pérdidas e importantes retrocesos en todas las áreas de la vida nacional, especialmente en lo económico, social, ambiental y político. Perder la democracia arrastrará al país por el camino de la pobreza y el deterioro social, donde prevalece la ley del más fuerte que nos conduciría a un estado fallido.

Y finalmente, porque tener una democracia fuerte y sana, que se consolida cada día, que cuenta con sus frenos y contrapesos, genera confianza en el futuro y provoca certidumbre para que los ciudadanos le apuesten al país, iniciando el círculo virtuoso de inversión, empleos, crecimiento económico, disminución de la pobreza y desarrollo integral.

1. SISTEMA DE ELECCION DE DIPUTADOS

(Abril 2015) Al respecto, El Salvador ha avanzado. Luego de resoluciones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia antes demandas interpuestas por ciudadanos, para las elecciones de diputados de 2012, los votantes elegimos por medio de listas cerradas y desbloqueadas, y para las elecciones de diputados de 2015, votamos por medio de listas abiertas.

Sobre la votación a través de listas abiertas, la Asamblea Legislativa aún no ha legislado, incumpliendo lo establecido por la Sala de lo Constitucional.

PROPUESTAS (febrero 2012)

Lo ideal es transitar hacia un esquema de listas abiertas, en las que el ciudadano elije, según su preferencia, tantos candidatos como escaños exista en su respectiva circunscripción, pudiendo votar por candidatos de distintos partidos y/o por candidatos no partidarios.

Sin embargo, dado el proceso de maduración política que experimenta el país, se propone la implementación de una normativa de listas cerradas y desbloqueadas, donde el votante puede elegir aquel candidato de su preferencia, de entre los propuestos por un mismo partido político.

Para ello, se propone que los votos por la bandera más los votos de los candidatos del mismo partido sirvan únicamente para efectos de contabilizar los escaños obtenidos por cada partido político, mientras que la asignación de los escaños al interior de cada partido dependa directamente del número de votos que obtuvo cada candidato.

Ello requiere, que en las papeletas de votación, cada candidato sea presentado con su nombre, fotografía y número correlativo, facilitando el proceso de identificación por parte del elector. Asimismo, requiere que los partidos políticos presenten planillas completas; es decir, que postulen tantos candidatos como escaños se estarían disputando en cada circunscripción.

El ANEXO 1 del presente documento contiene una propuesta concreta de reformas al Código Electoral que ha sido trabajada por los **ALIADOS POR LA DEMOCRACIA**.

Mantener como meta de mediano plazo contar con un esquema de listas abiertas, en las que el ciudadano elije, según su preferencia, tantos candidatos como escaños exista en su respectiva circunscripción, pudiendo votar por candidatos de distintos partidos y/o por candidatos no partidarios.

Como consecuencia de todo lo anterior, se propone **NO** ratificar la reforma constitucional a los artículos 126 y 202 que otorga exclusividad a los partidos políticos para postular candidatos a diputados y a concejos municipales, porque en caso de ser ratificadas atentaría contra la unidad normativa de la Constitución de la República.



2. CONCEJOS MUNICIPALES PLURALES⁴⁰

(Abril 2015) La Asamblea Legislativa reguló lo relativo a los concejos municipales plurales. Por ello, en la elección de concejos municipales de marzo 2015, los ciudadanos elegimos concejos que estarán conformados por regidores de diferentes partidos políticos, según el total de votos obtenidos por cada entidad política.

ANTECEDENTES (febrero 2012)

Actualmente, dado el mecanismo a través del cual se eligen concejos municipales, el partido ganador obtiene la totalidad de los concejales o regidores, más el alcalde y el síndico, porque el sistema está diseñado para aplicar la regla de suma cero. Esto implica que el ganador, con una legitimidad de mayoría, “se lo lleva todo”. Es decir, que bastará que un partido político obtenga un voto más que los demás en contienda para controlar totalmente el gobierno municipal.

En la práctica, resultan “victoriosos” partidos políticos que reciben el apoyo de menos del cincuenta por ciento de los votantes; lo que indudablemente limita la representatividad de las autoridades electas y afectan la legitimidad de las decisiones y acciones del gobierno local. Como consecuencia, estamos en presencia de gobiernos locales unipartidarios en los que no se sienten representados una parte importante de los votantes, generando apatía en los procesos electorales y desconfianza en las decisiones y acciones de los concejos municipales.

Por otro lado, la manera en que se conforman los concejos municipales reproduce y profundiza a nivel local la polarización en que se encuentra el sistema político salvadoreño, imposibilitando la existencia de un plan de desarrollo municipal que efectivamente tenga posibilidades de ejecutarse.

En este escenario, los proyectos y procesos de mediano plazo que resuelven problemas de la población en las diferentes localidades se ven truncados al cambiar el gobierno municipal. Un nuevo partido que accede al gobierno trae consigo nuevos planes, lo que impide dar continuidad al desarrollo local. Las nuevas autoridades, sabiendo que cuentan únicamente con tres años, priorizarán aquellas

acciones que tengan el menor costo político, que no siempre son sostenibles ni están orientadas a disminuir la pobreza. Todo lo anterior atenta contra la gobernabilidad democrática local

PROPUESTAS (febrero 2012)

Lo ideal es que los concejos municipales estén integrados por regidores o concejales con representatividad territorial, quienes se espera promoverán un desarrollo equilibrado de la jurisdicción municipal, impulsando proyectos y obras que logren el mejor aprovechamiento de las potencialidades de cada porción del territorio municipal.

Para ello, cada cantón o distrito municipal deberá elegir directamente uno o más concejales que les representen. Sin duda, esto será favorecido cuando en todo el país se encuentre implementado el voto residencial.

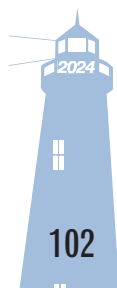
Sin embargo, dado el proceso de maduración política que experimenta el país, se propone establecer representatividad proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales, reformando artículos del Código Electoral y Código Municipal. Esta reforma no requiere modificaciones constitucionales.

La propuesta de concejos municipales plurales incluye como necesidad fundamental una cláusula de gobernabilidad para contribuir a garantizar estabilidad y sensatez en las decisiones colegiadas que toma el gobierno municipal, buscando evitar conflictos que dificulten la puesta en marcha de los planes municipales. Por ello se propone que el partido político ganador tenga como mínimo la mitad más uno de concejales, más el alcalde y el síndico, según la reforma presentada al artículo 264 del Código Electoral.⁴¹

Se propone que los concejos municipales sean electos para un período de cinco años.

⁴⁰ El contenido de este capítulo está basado en el estudio “Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador” (2008), y en el documento “Exposición de motivos y anteproyecto de reformas al Código Electoral y Código Municipal para la conformación de Concejos Municipales Plurales en El Salvador” (2009), ambos financiados por la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local, RECODEL.

⁴¹ El Grupo Gestor de los Concejos Pluripartidarios y Gobernabilidad Democrática para El Salvador presentó a la Asamblea Legislativa en agosto 2009 un proyecto de ley en el que se aseguraba “al Partido o Coalición que obtuviere la mayoría de votos válidos del municipio, al menos la mitad más uno de los miembros del Concejo Municipal, incluyendo al Alcalde y Síndico”.



3. LEY DE TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

(Abril 2015). Ante demandas interpuestas por ciudadanos, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema Justicia, en agosto 2014, declaró la inconstitucionalidad por omisión de la Ley de Partidos Políticos, al no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinente mediante las cuales se dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho al acceso a la información y de los principios de transparencia.

A efectos de cumplir lo establecido en la sentencia, la Asamblea Legislativa reformó la Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, en la ejecución de la sentencia, la Sala de lo Constitucional dio por incumplida su sentencia, específicamente en lo relativo a la publicación de los nombres de los donantes. La misma Sala determinó que independientemente de la legislación, los partidos políticos están obligados a publicar los nombres de los donantes.

Por otra parte, ALIADOS POR LA DEMOCRACIA, en noviembre 2012, con iniciativa del Partido Cambio Democrático, le dio iniciativa a la Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos. En consecuencia, el proyecto de ley continúa teniendo validez.

ANTECEDENTES (febrero 2012)

Los partidos políticos y los candidatos no partidarios son actores claves de la vida institucional de un país. Por eso, para fortalecer la democracia se necesita que existan partidos que representen, en forma transparente, los intereses de sus integrantes y respondan directamente a sus electores.

Actualmente, los partidos políticos enfrentan fuertes riesgos de que organizaciones delictivas como el crimen organizado y el narcotráfico les penetren mediante el otorgamiento de financiamiento, principalmente porque no existen mecanismos que publiciten y transparenten el origen y el destino de los fondos que perciben los partidos políticos y los candidatos no partidarios, y por lo mismo, no es posible que la prensa, la ciudadanía y los afiliados ejerzan su rol de auditoría social.

El contar con una legislación de este tipo fortalecerá el sistema de partidos, a través del cumplimiento de rendición de cuentas a sus afiliados y a la ciudadanía en general, otorgándoles a estos la facultad de

fiscalizar, evitar el desvío de fondos públicos provenientes de la deuda política y promover un mejor balance en el financiamiento de los candidatos dentro de un mismo partido político.

Asimismo, la ley será esencial para eliminar la influencia de grupos delictivos en el poder político, combatiendo la penetración de grupos con intereses indebidos en las decisiones públicas.

En consecuencia, se propone impulsar la aprobación de una Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios que origine una cultura de transparencia en los mismos, a través de registros contables uniformes sobre las fuentes y los usos de los recursos en efectivo y en especie que reciben, entre otros mecanismos. De esta manera, será posible el fortalecimiento de la democracia salvadoreña, a través de la auditoría social sobre el manejo del financiamiento a los partidos políticos y los candidatos no partidarios.

PROPUESTAS (febrero 2012)

Lo ideal es un sistema democrático del país cuente con una Ley de Partidos Políticos que regule su vida cotidiana e institucional, incluyendo aspectos como democracia interna, derechos y deberes de los militantes, mecanismo de participación, elección de autoridades, mecanismos de selección de candidatos a cargos públicos. Esta ley tendría que contar con un capítulo que regule los diversos aspectos relacionados con el financiamiento.

Sin embargo, dado que el proceso de maduración política necesita avanzar gradualmente, se propone aprobar una Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios, que transparente los ingresos (públicas y privadas) y los egresos que reciben y utilizan los partidos políticos para financiar sus actividades, incluyendo las campañas electorales.

Dado que se aplica el principio de máxima publicidad, la ley establece obligación para que los partidos políticos y candidatos no partidarios transparente el origen (FUENTES) de los fondos que reciben, a través de la creación de un registro de contribuyentes, que detalle quien entrega el financiamiento, en qué fecha, y cuánto es el monto, entre otra información relevante. Para ello deberán abrir una cuenta bancaria exclusiva para el financiamiento estatal y cuenta bancaria exclusiva para el financiamiento privado. Asimismo, los partidos deberán contar con sistemas de contabilidad que detalle el destino (USOS) de



los recursos, detallando en qué se utilizaron, en qué fecha, qué monto y a quién se le efectuó la compra del bien o servicio. Ello estará acompañado de sistemas de auditorías y controles internos.

Además, establece obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, con el correspondiente régimen sancionatorio. Se propone que la responsabilidad de hacer cumplir esta ley corresponda al Tribunal Supremo Electoral, a través de la creación de la Unidad de Transparencia y Financiamiento.

Mantener como meta de mediano plazo que el país cuente con una Ley de Financiamiento a los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios, que implique establecer límites y restricciones, y como meta de largo plazo una Ley de Partidos Políticos.

4. INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

ANTECEDENTES (febrero 2012)

Actualmente, por diseño constitucional, el Tribunal Supremo Electoral es controlado por los partidos políticos, encargándose éstos tanto de la administración de los procesos electorales como de impartir la justicia electoral.

Sin embargo, por la falta de equilibrio en su composición y por la falta de independencia en sus decisiones, se favorece determinados intereses partidarios, con lo cual la ciudadanía ha acumulado desconfianza en la autoridad electoral. De continuar por este camino, se corre el riesgo que en el futuro se ponga en duda no sólo la actuación del TSE, sino también la legitimidad de los procesos electorales.

Dada la alta concentración de esfuerzos que realiza el TSE durante la organización de los procesos electorales, su responsabilidad de impartir justicia electoral pasa a un segundo plano, dando lugar a que los partidos políticos realicen acciones reñidas con lo establecido en la legislación electoral, que quedan en la impunidad. En este sentido es ilustrativa la realización de campañas electorales anticipadas a los períodos legalmente establecidos, práctica generalizada de los partidos políticos, sin que exista un solo caso en el cual se haya aplicado la sanción correspondiente. Todo lo contrario, esta práctica es avalada por los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

Para fortalecer la democracia y solucionar las falencias mencionadas, es fundamental impulsar la creación de una entidad que tenga como función exclusiva la administración de los procesos y eventos electorales, al mismo tiempo es necesario delegar en el TSE únicamente la función de impartir justicia electoral.

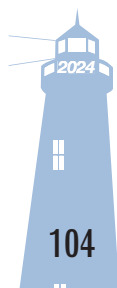
PROPUESTAS (febrero 2012)

Se propone separar de una misma entidad las funciones de administrar procesos y eventos electorales y las de impartir justicia electoral.

Para estos efectos se propone crear un Instituto Electoral que sea la máxima autoridad en materia electoral, en la administración y verificación de los procesos electorales, a fin de lograr que sean más efectivos y transparentes. Como entidad especializada deberá estar en constante modernización, incorporando tecnología de punta y las mejores prácticas internacionales.

Sobre el órgano de dirección del Instituto Electoral se propone lo siguientes:

- Ser un ente colegiado, conformado por tres miembros nombrados por mayoría calificada de los diputados electos, de ternas propuestas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y las universidades acreditadas con carrera de derecho. La ley desarrollará el respectivo concurso público para la selección de las tres ternas.
- Los miembros serán electos para nueve años, sin reelección y serán sustituidos de manera escalonada cada tres años. El Presidente será el miembro de mayor antigüedad.
- Los miembros deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y competencia notoria, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener compromisos contractuales con el Estado los cinco años anteriores, ni cuentas pendientes con ninguna institución pública de ninguna índole.
- Los candidatos deberán ser evaluados objetivamente en base a estos criterios, tanto por los proponentes como por la Asamblea Legislativa. Cada legislatura deberá elegir únicamente a un miembro.



Mantener la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, a través de los Organismos de Vigilancia establecidos en la Constitución: Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Votos.

Transformar el Tribunal Supremo Electoral en una entidad colegiada que asuma exclusivamente las competencias de impartir justicia en materia electoral. En consecuencia dejará de administrar los procesos electorales.

Sobre el órgano de dirección del nuevo TSE se propone lo siguiente:

- Será un ente colegiado conformado por tres magistrados nombrados por mayoría calificada de los diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia y una terna propuesta por las universidades acreditadas con carrera de derecho. La ley desarrollará el respectivo concurso público para la selección de las tres ternas.
- Los magistrados serán electos para nueve años, sin reelección y sustituidos de manera escalonada cada tres años. El Presidente será el magistrado de mayor antigüedad.
- Los magistrados deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y competencia notoria, no tener ninguna afiliación política partidaria, ni haberla tenido en los últimos cinco años anteriores a su elección. Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección.
- Los candidatos deberán ser evaluados objetivamente en base a estos criterios, tanto por los proponentes como por la Asamblea Legislativa. Cada legislatura deberá elegir únicamente a un magistrado

De esta manera el país contará con un TSE autónomo e independiente de los intereses de los partidos políticos. Ver desarrollo de propuesta en anexo.

5. INDEPENDENCIA DE LA CORTE DE CUENTAS

ANTECEDENTES⁴² (febrero 2012)

El control de los fondos públicos, a través de la rendición de cuentas, es un elemento esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos. En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es por mandato constitucional un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, encargado de velar por la fiscalización de la Hacienda Pública en general y por la ejecución del presupuesto en particular⁴³.

La labor que actualmente desempeña este ente contralor, en el ejercicio de fiscalizar los fondos públicos, dista de efectividad e independencia, lo cual dificulta implementar medidas de carácter preventivo, así como aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento de las normas. Por el contrario, pareciera que prevalece el uso discrecional de la información con fines distintos a garantizar y fomentar el uso racional y eficiente de la misma y del manejo de los fondos públicos.

El esquema actual no cuenta con los desincentivos suficientes para que los sujetos fiscalizados eviten cometer infracciones que incluso pueden desembocar en ilícitos, porque el fiscalizador no ejerce de manera adecuada su labor. Existen casos en que la información en poder del ente contralor es utilizada para coaccionar a funcionarios electos por voto popular a cambiar su militancia partidaria.

En el escenario actual, los funcionarios que se comportan de manera proba y honesta es por propio convencimiento sobre cuál es la manera correcta de actuar, y no como consecuencia de los desincentivos legales que tendría un comportamiento anómalo.

PROPUESTAS (febrero 2012)

Se propone separar de una misma entidad las funciones de fiscalizar el uso de los fondos públicos y el juzgamiento de las infracciones, entendiéndose, realizar el proceso de los juicios de cuenta.

Para estos efectos se propone crear una Contraloría General de la República, que realice de manera eficiente los procesos administrativos que le competen, sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores,

⁴² Los antecedentes están basados en el capítulo respectivo del documento de ENADE 2011 "Institucionalidad para el Desarrollo", página 67.

⁴³ Artículo 195 de la Constitución de la República de El Salvador



con plena independencia y firmeza en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública.

La Contraloría General de la República concentrará sus esfuerzos en investigar y fiscalizar la actividad económico-financiera del Estado, que para el cumplimiento de tal misión desempeñará funciones administrativas. Como entidad especializada deberá estar en constante modernización, incorporando tecnología de punta y las mejores prácticas internacionales a efectos de lograr sus objetivos.

Sobre el órgano de dirección de la Contraloría General de la República se propone lo siguiente:

- Será una entidad dirigida por un Contralor y Sub Contralor General de la República, nombrados por mayoría calificada de los diputados electos, para un período de nueve años sin derecho a reelección.
- Los candidatos a Contralor y Sub Contralor deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad notoria, tener conocimiento relacionado a la materia para el ejercicio del cargo, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito.
- Los candidatos a Contralor y Sub Contralor deberán ser evaluados objetivamente por parte de la Asamblea Legislativa con base a estos criterios.

Transformar la Corte de Cuentas en una entidad colegiada que asume estrictamente las funciones jurisdiccionales, relativas a los juicios de cuenta. En consecuencia, dejará de fiscalizar el uso y las fuentes de los fondos públicos.

Sobre el órgano de dirección de la nueva Corte de Cuentas de la República se propone lo siguiente:

- Será un ente colegiado conformado por tres magistrados nombrados por mayoría calificada de los diputados electos. La ley desarrollará el respectivo concurso público para la selección de las tres ternas.

- Los magistrados serán electos para nueve años, sin reelección, y sustituidos de manera escalonada cada tres años. El Presidente será el magistrado de mayor antigüedad.
- Los candidatos a magistrados deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y competencia legal notoria, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección.
- Los candidatos a Magistrados deberán ser evaluados objetivamente por parte de la Asamblea Legislativa con base a estos criterios. Cada legislatura deberá elegir únicamente a un magistrado.

6. INDEPENDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA⁴⁴

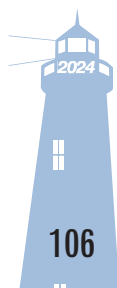
ANTECEDENTES (febrero 2012)

En el marco de los Acuerdos de Paz de 1992, se realizaron reformas constitucionales que modificaron la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el objetivo de contar con una administración de justicia que garantizará un Estado Democrático Constitucional de Derecho. Si bien las reformas contribuyeron a avanzar en la democratización de la justicia, estas no han sido suficientes para abonar su independencia y desvincularla de influencias provenientes de intereses indebidos. Una muestra de ello, es el reciente ataque a la estabilidad política y democrática que significó la aprobación del Decreto Legislativo 743⁴⁵.

Un reflejo de la situación actual se manifiesta en la falta de independencia y transparencia que existe en los procesos de selección y elección de los magistrados de la CSJ. Las actuaciones del Consejo Nacional de la Judicatura CNJ y de la Federación

⁴⁴ La mayor parte de este capítulo está basado en el estudio "Proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia", elaborado por FUSADES, Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad "Doctor José Matías Delgado". 2011.

⁴⁵ El 6 de junio de 2011 se aprobó el Decreto Legislativo 743, que fue sancionado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de ese mismo día, el cual neutralizaba las decisiones de la Sala de lo Constitucional de la CSJ, estableciendo como regla la unanimidad para la toma de resoluciones, violando el principio de independencia judicial.



de Asociaciones de Abogados de El Salvador FEDAES, en su función de filtros para la selección de los candidatos a magistrados, se fueron tornando flexibles, alejándose del propósito de la búsqueda de idoneidad en los postulantes a magistrados.

Asimismo, las ternas de candidatos que FEDAES y CNJ envían a la Asamblea Legislativa, al buscar apoyo de los partidos políticos para ser electos, podrían quedar como rehenes de los mismos, y estarían comprometidos para ser leales a los intereses de quienes les eligen. De esta manera, la polarización partidaria del Órgano Legislativo se traslada al seno de la CSJ, generando un vínculo de dependencia del poder legislativo al poder judicial, reduciendo la democratización del sistema por el debilitamiento de la división de poderes.

En consecuencia, el proceso de selección de magistrados está en riesgo de quedar desvirtuado, porque imperan razonamientos de reparto de cuotas partidarias en lugar de prevalecer criterios de honorabilidad, capacidad manifiesta, experiencia profesional y docente, publicaciones y producción de conocimiento, entre otros.

Para elevar la calidad de los magistrados de la CSJ será clave realizar reformas, tanto a los requisitos exigibles a los candidatos a magistrados, así como reformas a los procesos que realizan tanto CNJ y FEDAES, como la Asamblea Legislativa.

Toda la problemática anterior, adquiere mayor gravedad, porque no existe disposición constitucional expresa que limite a cada legislatura elegir solo una vez a los magistrados propietarios y magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia. Por el contrario, en el seno de la Asamblea Legislativa han existido interpretaciones, según las cuales una legislatura puede elegir dos tandas de magistrados, lo cual se materializó en el pasado reciente, desconfigurando la voluntad de los “constituyentes de 1991-1992”.

Para fortalecer la separación de poderes y evitar que una legislatura adquiera un poder desproporcionado eligiendo magistrados de la CSJ en dos ocasiones, se vuelve imperativo que la Constitución limite concretamente esta facultad.

Todo la problemática anterior dificulta el ejercicio de una justicia independiente de los intereses de los partidos políticos, así como de otros Órganos del Estado y de intereses indebidos, la cual es fundamental para la consolidación de la democracia.

PROPUESTAS (febrero 2012)

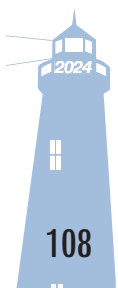
Para fortalecer la independencia de la Corte Suprema de Justicia, se propone lo siguiente:

- Reformar el artículo 174 de la Constitución de la República para fortalecer las funciones de la Sala de lo Constitucional, de la manera siguiente:
 - a. Elevar a rango constitucional la regla de toma de decisiones en los procesos de inconstitucionalidad (con mayoría calificada) y los amparos y habeas corpus (con mayoría simple), y
 - b. Elevar a rango constitucional que los magistrados de la Sala de lo Constitucional no podrán ser trasladados a otras Salas en el período para el cual han sido nombrados, con lo cual se fortalezca la independencia de los magistrados.
- Establecer en el artículo 131 de la Constitución de la República que una legislatura sólo podrá elegir una vez los funcionarios de segundo nivel a que se refiere el ordinal 19, entre los cuales se encuentra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, salvo excepciones. De esta manera, ninguna legislatura no podrá acumular poder desproporcionado respecto del resto de legislaturas.
- Reformar los requisitos para ser nombrado candidato a Magistrado, prevaleciendo los principios de *máxima honorabilidad y máxima moralidad*, encaminados a destacar criterios de comportamientos éticos, aspectos de probidad y transparencia, los cuales deben estar claramente sustentados en elementos objetivos y medibles, que puedan ser ponderados. En otras palabras, criterios de **competencia notoria** para los candidatos, entre los cuales destacan:
 - a. Poseer publicaciones especiales en revistas académicas arbitradas
 - b. Tener experiencia docente
 - c. Haber cursado estudios de postgrados en alguna rama del derecho o de las ciencias sociales, especificando la especialidad y experiencia como condición para ser propuesto para una determinada Sala.



Con ello, la selección que realicen las distintas asociaciones de abogados y el CNJ, así como la elección de la Asamblea Legislativa estarán fundamentadas con base al cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos.

- Reformar leyes y reglamentos al proceso de selección de los Magistrados de la CSJ con el objetivo de convertirlo en un proceso claro y transparente, que otorgue certidumbre en sus distintas etapas de selección y elección, considerando lo siguiente:
 - a. Regular el proceso de selección que lleva a cabo FEDAES en la ley y reglamento del Consejo Nacional de la Judicatura, sustituyendo a las actuales disposiciones transitorias de la FEDAES. Con ello se busca lograr mayor certeza jurídica y evitar posibles modificaciones arbitrarias al procedimiento. Los aspectos a regularse son los siguientes:
 - i. Establecer requisitos que permitan comprobar el mínimo de miembros requeridos para que las asociaciones de abogados puedan proponer listas de candidatos, considerando la acreditación de los miembros de la asociación, no solo a través de los libros de afiliación, sino también de los libros contables, que reflejen que han sido miembros contribuyentes como mínimo durante un año anterior al proceso electoral de magistrados. Asimismo, la entidad proponente se deberá acreditar anualmente, y cada vez que quiera participar en el proceso de elección, tanto en la FEDAES como en el registro de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro. También se propone regular el asociacionismo en las organizaciones de abogados en ejercicio, de tal manera que miembros de la carrera judicial no formen parte de las organizaciones de abogados.
 - ii. Desarrollar el requisito establecido en la Constitución de ser “abogado de moralidad y competencia notoria”, especificándose criterios objetivos que garanticen la idoneidad de los candidatos.
 - iii. Dado que esta parte del proceso conlleva votación popular, es necesario que los candidatos cuenten con mecanismos como foros, conversatorios y debates públicos para que los electores conozcan su pensamiento jurídico y sus cualificaciones para desempeñar el cargo de magistrado. En este marco, mecanismos como las y la utilización de afiches o publicidad, desnaturalizan la idoneidad del proceso de selección, porque desacreditan a los mismos postulantes que las utilizan. Se debe implementar mecanismos de transparencia y control de fondos para la realización de cualquier actividad que tenga por objetivo atraer votos de los abogados.
 - iv. Establecer controles que garanticen que la elección de magistrados sea únicamente realizada por abogados.
 - v. Integrar un consejo electoral de la FEDAES que controle el proceso eleccionario, el cual debe ser ajeno e independiente de las juntas o consejos directivos de las asociaciones de abogados que participen en el proceso de preselección.
- b. En el proceso de selección que realiza el CNJ, se propone una revisión del reglamento de la Ley del CNJ, con el objetivo de establecer una regulación clara en los siguientes aspectos:
 - i. Transparentar el acceso a la información relacionada con la acreditación académica y profesional de los candidatos, y con la ponderación de los criterios objetivos para valorar la capacidad de los postulantes. Además se debe obligar a que los resultados de las evaluaciones que realiza el CNJ tengan una ponderación en el proceso de selección.
 - ii. Prohibir la realización de campañas electorales para los postulantes a magistrados, para que la elección dependa de las cualificaciones para desempeñar el cargo de magistrado. Por ello, deberá prohibirse el uso de cualquier tipo de afiches o publicidad. Sin embargo, deben establecerse mecanismos para que los postulantes expresen su pensamiento jurídico. Asimismo, corresponde implementar mecanismos de transparencia y control de fondos para la realización de cualquier actividad que tenga por objeto atraer votos. De manera temporal, mientras no se prohíba la propaganda, se deben establecer claramente las bases para la campaña, financiamiento de los candidatos y rendición de cuentas, plazo y



prohibiciones en la campaña, organización de foros o debates públicos de los candidatos, supervisión y transparencia en el proceso electoral y en el conteo de votos, intervención de la PDDH y facultades de Derecho en el proceso electoral, entre otros.

- iii. Realizar un proceso de escrutinio liderado por el CNJ, el cual debe ser público, y no a puertas cerradas, como lo es actualmente. La publicidad obligaría a reglamentar la fórmula por medio de la cual los votos de los consejeros del CNJ se transforman en candidaturas. Una opción viable, en esa línea, es la de institucionalizar la regla de la mayoría absoluta en votaciones escalonadas, de manera que, en cada fase de votación, se vayan asignando las candidaturas a quienes reciban al menos 4 votos y simultáneamente se vayan eliminando aquellos precandidatos que no reciban ningún voto. Esta técnica lleva a un proceso gradual de exclusión de candidatos similar al ballotage. En el sistema actual, no se sabe cuál es la regla vigente para la asignación de candidaturas (si la mayoría o la unanimidad), y no existe una regla clara de depuración progresiva, pues todos los precandidatos pueden volver a participar en las sucesivas votaciones (incluso cuando no hubiesen recibido ningún voto en la elección previa) hasta que se completan las vacantes.
 - iv. Establecer controles que garanticen que participen exclusivamente los funcionarios judiciales, empleados y servidores del Ministerio Público.
 - v. Es importante que la ley recoja las medidas para garantizar la transparencia y la publicidad en el proceso, especialmente en la selección por medio de entrevistas públicas de los precandidatos y la publicidad de los debates internos en el CNJ y en la selección.
- c. En el proceso llevado a cabo en la Asamblea Legislativa, donde concluye el proceso de elección de los magistrados, se proponen las siguientes modificaciones normativas:
- i. Reglamentar el proceso de audiencia ante la Comisión Política de la Asamblea Legislativa. En primer lugar, una vez que el CNJ envía la lista de candidatos, se debería abrir un plazo de 30 días hábiles durante los cuales la ciudadanía, a través de organizaciones, personas individuales, expertos, profesores de derecho, periodistas, entre otros, puedan opinar por escrito respecto de los candidatos. En segundo lugar, los candidatos deberían ser entrevistados en el seno de la Comisión, en audiencia pública televisada.
 - ii. Metodología y contenido de las entrevistas. Las entrevistas deberían procurar dilucidar una variada gama de temas que pueden ir desde la situación del candidato respecto de sus obligaciones impositivas, hasta su formación académica, sus posiciones sobre sentencias pronunciadas y sobre criterios usados en resoluciones de interés de la nación, sus conocimientos gerenciales, sus ideas sobre teoría constitucional y todo aquello que resulte necesario para que los legisladores se formen una opinión respecto de los candidatos. Muchas de estas preguntas podrían tomar como insumos las posiciones que individuos y organizaciones hubieren hecho llegar previamente en el plazo de 30 días hábiles. Finalmente, las respuestas y el contenido de las entrevistas también deberán ser publicadas y se debe fundamentar en resolución razonada la ponderación del cumplimiento de requisitos por los distintos participantes.
- d. Realizar estudio y abrir un proceso de discusión sobre la conveniencia de un Tribunal Constitucional, fijando condiciones bajo las cuales esta entidad podría contribuir efectivamente a fortalecer la separación de poderes y el sistema cruzado de vetos, frenos y contrapesos, propios de la democracia.

En este punto es relevante no sólo el análisis de derecho comparado, porque no se trata únicamente de seguir una tendencia. Para que contribuya a la consolidación de la democracia y al Estado Constitucional de Derecho, un eventual Tribunal Constitucional deberá tener necesariamente mayor independencia que la actual Sala de lo Constitucional, tanto en los aspectos resolutorios como en lo financiero.



7. INDEPENDENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

(Abril 2015) En cumplimiento de sentencia de la Sala de lo Constitucional⁴⁶, la Asamblea Legislativa reformó el Código Procesal Penal, ampliando los derechos de los ciudadanos para poder denunciar directamente ante el juez, en el caso que la FGR archive el expediente.

ANTECEDENTES (febrero 2012)

Desde 1998, cuando entraron en vigencia los Códigos Penal y Procesal Penal, la FGR materializó la función de investigar los delitos y la persecución penal, que le corresponde por Constitución⁴⁷. Desde entonces, las responsabilidades y obligaciones han venido en aumento, con un orden legal cambiante, actualizado y novedoso. Sin embargo, este traslado de funciones, que antes correspondía a los jueces de lo penal, no vino acompañado de su respectivo incremento presupuestario.

Contrario a ello, las responsabilidades y obligaciones han venido en aumento. En otras palabras, no ha existido equilibrio entre las crecientes ocupaciones y el presupuesto asignado, generando sobrecarga de trabajo, limitando la investigación y la judicialización de los procesos, provocando con ello, entre otras consecuencias, impunidad y ausencia de justicia para las víctimas.

La asignación presupuestaria está supeditada a las decisiones políticas que toman año con año, el Órgano Ejecutivo y el Legislativo. Por ello es fundamental impulsar una reforma que otorgue autonomía financiera a la Fiscalía, a efectos de cumpla con los resultados que le corresponden como entidad responsable de garantizar los derechos de las víctimas.

Finalmente, en la actualidad el Fiscal General de la República es electo cada tres años por la Asamblea Legislativa. En consecuencia, no sólo existe dependencia del Fiscal hacia los partidos políticos, sino que cuenta con un período corto de tiempo para conocer, diseñar e implementar planes para el fortalecimiento de la Fiscalía.

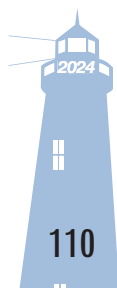
PROPUESTAS (febrero 2012)

En tal sentido, se propone las siguientes reformas constitucionales y legales que fortalezcan el trabajo de la Fiscalía General de la República:

- El Fiscal General de la República será elegido para un período de seis años, con derecho a una única reelección. Mismo período se propone para el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Serán electos por dos tercios de los votos de los diputados electos.
- Seis años con posibilidad de reelección, dota de estabilidad e independencia en los cargos, y facilita que los funcionarios puedan desarrollar sus planes de trabajo, contando con tiempo suficiente y medible en cuanto a resultados.
- Los candidatos a Fiscal General de la República deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y capacidad legal notoria, conocimiento de las más altas corrientes de pensamiento jurídico en la materia a desempeñar, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito.
- Elevar a rango constitucional una asignación no inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado para la FGR. Con ello, se otorga independencia presupuestaria a una entidad que es clave en el combate del delito. Sin embargo, esta reforma debe acompañarse de un plan de profesionalización de la investigación del delito, transitando hacia la utilización de mecanismos científicos y personal especializado para tal efecto.
- En las reuniones de los Aliados por la Democracia fueron planteadas otras áreas que requieren reformas, tales como rendición de cuentas de los fiscales, de acuerdo a indicadores de desempeño, cumplimiento de metas y objetivos medibles; la creación de una entidad independiente para realizar la investigación científica, el fortalecimiento de la figura del fiscal electoral, entre otras, las cuales se acordó serán discutidas en el futuro próximo.

46 Sentencia 5-2001 acumulada del 23 de diciembre de 2010, emitida por la Sala de lo Constitucional de la CSJ.

47 Antes de 1998 eran los Jueces de Paz y de lo Penal los que se dirigían la investigación.



REFLEXIONES FINALES (febrero 2012)

El documento “COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA” ha sido el resultado del trabajo de un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, denominados ALIADOS POR LA DEMOCRACIA. Somos diversos, tenemos intereses distintos, y en algunos casos hasta opuestos. Sin embargo, hemos dejado de lado nuestras diferencias y nos hemos aliado para fortalecer el sistema democrático salvadoreño.

El documento contiene propuestas con el objetivo de consolidar un sistema político pluralista con plena vigencia del Estado de Derecho, restableciendo la confianza en la democracia y en el respeto a la Constitución de la República. De esta manera será posible superar el clima de incertidumbre, inseguridad jurídica y polarización política.

ENADE 2012 se convirtió en un lugar y tiempo propicio para llamar la atención nacional sobre la agenda de la democracia. Continuaremos trabajando de manera coordinada para incidir, en el corto plazo, en la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de las reformas legales y constitucionales propuestas.

La Sociedad Civil Organizada en el movimiento ALIADOS POR LA DEMOCRACIA, hacemos una invitación a los partidos políticos y a los funcionarios del Estado, a hacer suyo este proyecto, comprometiéndose en acciones que fortalezca y desarrollen nuestra joven democracia. Lo que menos podemos hacer en este tiempo es quedarnos inmóviles. Sólo valen las acciones concretas.

C. ENADE 2010: “EMPLEO Y DESARROLLO”

Las apuestas sectoriales estratégicas son turismo, logística y prestación de servicios internacionales, e industria y agroindustria para exportación.

1. TURISMO

VISIÓN

El Salvador se ha convertido en el principal destino de turismo de reuniones y convenciones en Centroamérica y se ubica entre los más importantes destinos de negocios de Latinoamérica. El país cuenta con una oferta hotelera y de servicios de turismo certificada con estándares mundiales. Sus destinos de sol y playa son polos de desarrollo sostenible y planificado, además cuenta con una infraestructura de primer nivel que atiende de manera óptima el turismo vacacional internacional. Se ha posicionado como líder regional en el diseño y desarrollo de rutas turísticas regionales que promueve exitosamente a nivel internacional. El Salvador como destino de convenciones y de sol y playa se fortalece por la sobresaliente cultura turística de su población.

ESTRATEGIAS

Las estrategias mencionadas a continuación son específicas para el desarrollo de las actividades de turismo. De manera paralela se deben desarrollar estrategias comunes para mejorar el entorno y propiciar el desarrollo del país, que consideran las áreas de financiamiento, seguridad ciudadana, formación de capital humano, infraestructura y concesiones, transparencia y control de los fondos públicos, desarrollo y ordenamiento territorial, y agenda legislativa.

Los ejes centrales del desarrollo de la actividad turística como estrategia para el crecimiento económico son el turismo de reuniones y convenciones y el turismo de sol y playa. El impulso a ambos tipos de actividades debe realizarse bajo el enfoque que son complementarias y se potencian mutuamente.



TURISMO DE REUNIONES Y CONVENCIONES

Se propone concentrar los esfuerzos de posicionar al país como multi-destino: turismo vacacional (sol y playa) y turismo de reuniones y convenciones⁴⁸. Una estrategia que impulse simultáneamente ambos mercados goza de viabilidad gracias a la ubicación geográfica del país y a la infraestructura inicial existente, y su desarrollo tendría un fuerte impacto positivo en la economía nacional.

Ambos tipos de turismo son complementarios. El turismo de reuniones y convenciones dinamiza la ocupación en la temporada baja del turismo vacacional –de mayo a octubre–. Asimismo, es posible prolongar la estadía promedio del convencionista que tenga como objetivo conocer la oferta de los destinos vacacionales y los alrededores, aumentando con ello, el gasto de los turistas en el país.

Los “compradores” de convenciones, congresos, exposiciones y ferias consideran un orden de criterios para tomar sus decisiones, entre los que se encuentran: capacidad, accesibilidad, conectividad, calidad y costo de los distintos servicios de transporte, categoría superior de hospedaje, calidad comprobada de los centros de convenciones y reuniones de las ciudades, así como servicios y atractivos turísticos complementarios que posea el destino.

Los anteriores requerimientos determinan los principales componentes que debe contener la estrategia para posicionar a El Salvador como un destino internacional de reuniones y convenciones en el mediano plazo:

- Contar con un Centro de Convenciones de primer nivel.
- Coordinar los esfuerzos por medio del Buró de Convenciones.
- Establecer un programa permanente de capacitación para los prestadores de servicios⁴⁹.
- Implementar un plan de promoción y mercadeo⁵⁰.

- Desarrollar y fortalecer la oferta complementaria existente⁵¹.
- Incrementar la calidad y cantidad de la oferta hotelera.

PALACIO DE CONVENCIONES

El sector privado propone transformar gradualmente las instalaciones de la ex-Feria Internacional en un PALACIO DE CONVENCIONES que cuente con los más altos estándares de calidad, seguridad física, eficiencia y servicio demandados por los convencionistas y congresistas internacionales.

Esto incluye conexiones viales expeditas, estacionamiento de vehículos apropiado y suficiente, acceso a todo tipo de transporte y conexiones factibles con todo tipo de servicios de alojamiento, alimentación, ocio y entretenimiento, edificios inteligentes, tecnología de punta en sonido, iluminación, telecomunicaciones –voz, imagen y datos a alta velocidad y excelente resolución–, superficie para exposiciones y reuniones amplias y versátiles, infraestructura apropiada para prestar los servicios de alimentación y bebidas, y ágiles servicios adicionales, entre otros elementos.

De manera complementaria, deben desarrollarse los siguientes proyectos:

- Establecer una nueva zona hotelera, concesionando los terrenos estatales que actualmente están asignados al Ramo de Defensa al costado sur de la Ex-Feria Internacional sobre la Alameda Manuel Enrique Araujo⁵².
- Establecer una zona peatonal que vincule el Palacio de las Convenciones con el Museo Nacional de Antropología y la nueva zona hotelera. Ello requiere desarrollar el “nodo urbano Feria Internacional” que se propone en el capítulo IV de este documento.

Para desarrollar un proyecto de esta magnitud, que se transforme en un polo de atracción que contribuya al desarrollo de San Salvador, se requiere elaborar un Plan Maestro del Palacio de las Convenciones, que establezca la gradualidad de las construcciones, y que defina los montos de inversión requeridos y las posibles fuentes de financiamiento, entre las cuales deben destacar las alianzas público-privadas.

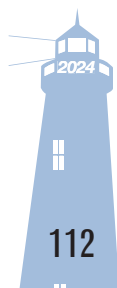
48 El Plan Nacional de Turismo 2014 define el turismo de reuniones y convenciones como el conjunto de actividades turísticas generadas como consecuencia de la organización y realización de encuentros voluntarios en un destino elegido, cuyos motivos giran en torno a temas profesionales, valores, aficiones o intereses compartidos, u originados como consecuencia de logros empresariales

49 Componente desarrollado en el numeral 3 del capítulo II

50 Componente desarrollado en el numeral 3 de este capítulo

51 Componente desarrollado en el numeral 4 de este capítulo

52 El Ramo de Defensa podría desarrollar sus actividades en la propiedad estatal ubicada carretera a Santa Ana.



BURÓ DE CONVENCIONES

El Buró de Convenciones de una ciudad es una entidad especializada que desempeña un papel fundamental en la promoción de la oferta de servicios de turismo de reuniones y convenciones, articulando esfuerzos del gobierno, de asociaciones y de cámaras de la industria turística, con el fin de generar un mayor flujo de visitantes al país. Alrededor suyo se coordinan diferentes actores que trabajan en la misma dirección como la Oficina de Convenciones y Visitantes OCV, las Destination Managements Company DMC, los Organizadores Profesionales de Congresos OPC y los Planificadores de Reuniones.⁵³

En ese sentido, se requiere fortalecer el funcionamiento del Buró de Convenciones de El Salvador para que perfeccione su rol como coordinador de las actividades turísticas de reuniones y complementarias, actuando como enlace con las instancias gubernamentales, facilitando información y realizando la mercadotecnia y la comercialización del destino para atraer eventos, y fungiendo como asesor para los organizadores. Además, el Buró promoverá la creación de empresas que complementen los servicios que requiere el desarrollo del mercado de convenciones.

CENTROS TURÍSTICOS INTEGRALMENTE PLANEADOS: SOL Y PLAYA

Se propone implementar en El Salvador, antes del 2024, el mecanismo y la metodología de los Centros Integralmente Planeados en al menos dos sitios/regiones destinadas al turismo de sol y playa, los cuales deben planificarse y desarrollarse de tal manera que sean complementarios y refuercen la estrategia de posicionar al país como un destino turístico para reuniones y convenciones.

En concordancia con los anteriores documentos de ENADE, para la elección de la ubicación de los sitios/regiones debería tenerse en consideración la Isla de Tasajera, Península de San Juan del Gozo, Icacal, Bahía de Jiquilisco, Islas del Golfo de Fonseca y Bola de Monte.⁵⁴

⁵³ Meeting Planner MP

⁵⁴ Esto es consistente con lo establecido en la Ley de Turismo, la cual define las regiones, zonas o centros turísticos de interés nacional como aquel lugar o zona del territorio nacional que por sus características constituye un atractivo turístico real o potencial, pero carece de la infraestructura y servicios necesarios para desarrollarse y que sea declarado como tal por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Turismo.

Incluso, dada su belleza escénica, podrían considerarse como opciones la Costa del Sol, el Lago de Ilopango y el Lago de Coatepeque. En estos casos, dado que existe un desarrollo inicial, se requiere la implementación de metodologías especiales de rehabilitación.

Para ello, se requiere establecer mecanismos que logren una eficaz promoción y comercialización de terrenos con potencial turístico, así como el suficiente financiamiento para la efectiva operación y mantenimiento del destino. Además, al sector público le corresponde crear la infraestructura básica previa al desarrollo del destino. De igual forma, en zonas como Icacal, Tasajera y Bola de Monte, donde el gobierno es propietario de una parte de los terrenos, se puede considerar la figura del comodato al sector privado, sociedades de economía mixta y/o alianzas público-privadas.

Sin duda alguna, el concepto clave de la mencionada propuesta es la planificación público-privada en estos nuevos destinos turísticos, de tal manera que se logren atraer importantes flujos de inversiones nacionales y de corporaciones turísticas transnacionales, promoviendo un desarrollo de alta calidad, sostenible y sustentable.

El proceso debe considerar la realización del diagnóstico, el diseño de la estrategia general, el estudio de pre-factibilidad, el plan maestro de desarrollo, el plan de negocios, el apoyo y asociación entre las entidades del gobierno central, las municipalidades y los inversionistas privados, la gestión de recursos y financiamiento, así como la promoción y comercialización.

También es importante involucrar a la población asentada en las localidades, estableciendo mecanismos para obtener su cooperación y para impulsar a los micros y pequeños empresarios en servicios como taxis y transporte, artesanías y gastronomía, entre otros, para potenciar el desarrollo económico local. Con el propósito de desarrollar un turismo sostenible, se propone incluir gradualmente indicadores sobre estándares ambientales que posibiliten a las zonas/regiones adquirir Certificados Internacionales de Calidad Medioambiental.

El resto de estrategias para potenciar el turismo son las siguientes:

- Plan Integral de Promoción y Mercadeo Turístico.
- Desarrollo y Fortalecimiento de la Oferta Turística.
- Fortalecimiento de la asociatividad empresarial.
- Transporte Aéreo.
- Turismo Interno.



2. LOGÍSTICA Y SERVICIOS INTERNACIONALES

VISIÓN

En el 2024 El Salvador es el centro logístico a nivel regional y se ha convertido en el complemento apropiado del Canal de Panamá, propiciando el acelerado proceso de integración regional y transformando a Centroamérica en una de las zonas para el comercio internacional por excelencia. La logística y los servicios internacionales se han convertido en fuentes fundamentales de atracción de inversiones, generación de empleos y crecimiento económico.

Lo anterior, ha sido posible por el aprovechamiento de la posición geográfica estratégica del país, y como resultado de la implementación de un plan maestro que permite contar con un sistema sostenible de carreteras, con infraestructura portuaria y aeroportuaria de primer nivel, y con un sistema aduanero moderno, ágil y transparente; así como por la agresiva reforma educativa que facilita disponer de capital humano especializado en las diferentes áreas logísticas y de servicios.

El país posee una plataforma estructurada y eficaz en materia de tecnologías de la información y comunicación, así como una eficiente y moderna cadena de suministros puesta a disposición de empresas nacionales y extranjeras.

La legislación aduanera salvadoreña se actualiza periódicamente y está en armonía con las leyes de servicios internacionales, transporte, comercio exterior y otras relacionadas, mientras que las políticas de ordenamiento y desarrollo han permitido ordenar el territorio nacional y aprovecharlo de acuerdo a las características y vocaciones de uso del suelo.

ESTRATEGIAS

El eje central para desarrollar la prestación de servicios logísticos e internacionales es la utilización masiva de las tecnologías de la información y comunicación, principalmente en los procesos que involucran la facilitación de los flujos de mercancías. El resto de estrategias son las siguientes:

- Facilitación del flujo de mercancías.
- Unión Aduanera.
- Cadena de Abastecimientos para el Mercado Interno.

- Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Concesión del Puerto de La Unión.

Estas estrategias son específicas para el desarrollo de las actividades de logística y servicios internacionales. De manera paralela, se requiere impulsar estrategias comunes para mejorar el entorno y propiciar el desarrollo del país, que consideran las áreas de financiamiento, seguridad ciudadana, formación de capital humano, infraestructura y concesiones, transparencia y control de los fondos públicos, desarrollo y ordenamiento territorial, y agenda legislativa.

3. INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA DESTINADA A LA EXPORTACIÓN

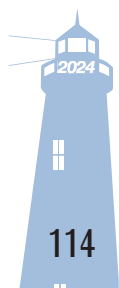
VISIÓN

El Salvador participa exitosamente en los mercados internacionales como resultado de un esfuerzo productivo y exportador sin precedentes, que le ha llevado a establecer relaciones comerciales diversificadas en los principales mercados de Norteamérica, Europa, Asia, Suramérica y Centroamérica, basado en una moderna plataforma de producción industrial y agroindustrial capaz de anticipar los cambios en los movimientos de los mercados globalizados.

El apoyo y los incentivos de los sistemas nacionales de innovación, calidad e incubación de negocios, facilitan el surgimiento de ideas que se transforman en nuevos productos rentables en los mercados nacionales e internacionales.

ESTRATEGIAS

Las estrategias mencionadas a continuación son específicas para el desarrollo de las actividades de industria y agroindustria para exportación. Al mismo tiempo, se requieren estrategias comunes para mejorar el entorno y propiciar el desarrollo del país, que consideran las áreas de financiamiento, seguridad ciudadana, formación de capital humano, infraestructura y concesiones, transparencia y control de los fondos públicos, desarrollo y ordenamiento territorial, y agenda legislativa.



El presente capítulo contiene propuestas para mejorar el aparato productivo nacional y para lograr que los bienes producidos puedan efectivamente exportarse. Por ello, también se le puede llamar **PRODUCIR PARA EXPORTAR**.

El eje central para implementar una exitosa estrategia que le permita al país producir bienes con la suficiente calidad para competir en los mercados internacionales, es el establecimiento de un esquema de incentivos denominado **AGENTE DE FOMENTO**, que contará con fondos estatales y de la cooperación internacional para apoyar las diferentes etapas productivas y de internacionalización de los bienes, y coordinará las diferentes agencias públicas y privadas que diseñan y ejecutan programas de apoyo a las empresas.

A efecto que las empresas maduren y establezcan sus mercados y procesos de producción, se recomienda que el **AGENTE DE FOMENTO** les preste apoyo independientemente de su tamaño, actividad económica o mercado de destino de sus productos, pero que entre menor es el tamaño de la empresa –medida por número de empleados y/o por ventas anuales–, mayor sea el porcentaje de financiamiento parcial proveniente del **AGENTE DE FOMENTO**.

Los mecanismos operativos para la asignación de los recursos financieros provenientes del **AGENTE DE FOMENTO** y dirigidos a las empresas deberán ser eficientes, claros y transparentes, basados en las mejores prácticas y estándares internacionales y desarrollados con enfoque empresarial.

Para su adecuado desempeño y funcionamiento, será vital independizar el rol financiero de las disposiciones que rigen a la administración pública, a fin de que los procesos de asignación de recursos y de contratación de servicios de apoyo se vuelvan más ágiles y eficientes.

Finalmente, una práctica de transparencia que se recomienda, es la implementación de un “sistema de acreditación permanente de capacidades técnicas” para los consultores y/o asesores que ejecutan los programas de asistencia técnica, aumentando con ello la calidad de los servicios a prestar.

El resto de las estrategias incluyen la implementación de los sistemas de innovación, calidad, e incubadoras de empresas, así como tres áreas que facilitan el comercio: unión aduanera, negociación y administración de tratados comerciales, y propuestas para facilitar la internalización de la oferta exportable. De manera particular, destaca la propuesta de un macro-proyecto que potenciaría el desarrollo de la zona oriental del país: la transformación productiva de la cuenca del Río Grande de San Miguel.



V. Financiamiento

Uso eficiente de los Fondos para Seguridad Ciudadana

En el Comité de Articulación Financiera (CAF) del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) se ha diseñado un mecanismo para que el uso de los fondos destinados a implementar el **Plan El Salvador Seguro**, sean invertidos con la mayor eficiencia posible, la mejor efectividad en el cumplimiento de las metas, seleccionado las prioridades adecuadas y tomando en cuenta las complementariedades con otras entidades.

Se trata de un mecanismo que funcionaría como Fideicomiso, con evaluaciones técnicas de los proyectos, reglas claras para su financiación, verificación oportuna del cumplimiento de las metas, auditoría según los compromisos adquiridos por las entidades ejecutoras, rendición de cuentas permanente hacia las organizaciones y países que financian el *Plan El Salvador Seguro* y asegurando plena transparencia hacia la ciudadanía.

Este plan contiene las mismas áreas propuestas en el documento de ENADE como parte de la Estrategia Integral de Seguridad, es decir, las áreas de prevención de la violencia, el proceso de persecución del delito y justicia criminal, la coordinación efectiva de las instituciones de seguridad para garantizar una pronta y cumplida justicia, la rehabilitación y reinserción de personas que han cometido faltas, para que no constituyan un peligro para la sociedad y la atención oportuna a víctimas de las delincuencia, incluyendo la protección de testigos.

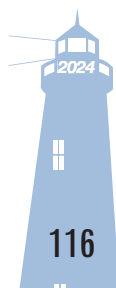
El mecanismo para el buen uso de recursos destinados a todas estas áreas ha sido denominado *Fondo de Seguridad Ciudadana y Convivencia*, en adelante *el Fondo*, el requerirá de la aprobación de un decreto legislativo que defina reglas claras y evite la discrecionalidad de los funcionarios que utilizan o asignan los recursos.⁵⁵

⁵⁵ De acuerdo a las recomendaciones actuales, el Comité Directivo

En conclusión, son características del Fondo las siguientes:

1. Los que utilizan los fondos para ejecutar proyectos del *Plan El Salvador Seguro* deben rendir cuentas a los que aportan los fondos.
2. Evitar conflictos de interés entre quienes asignan los fondos y los que reciben los fondos para ejecutar proyectos.
3. Responsabilidad de los que administran el Fondo y los que ejecutan proyectos.
4. Asignación de fondos y elección de proyectos con base a prioridades, estudios técnicos sobre el rendimiento económico y social de proyectos, cumplimiento de metas y resultados.
5. Buscar la coordinación entre distintos actores respecto a implementar políticas que son complementarias para garantizar la efectividad de sistemas como la persecución del delito, justicia criminal, seguridad ciudadana y convivencia.
6. Canalización de fondos con base a rendición de cuentas por parte de las entidades ejecutoras, las cuales pueden ser: (i) instituciones estatales, (ii) organismos de cooperación, (iii) empresa privada, fundaciones, iglesias, ONG, entre otros.
7. Establecimiento de obligaciones y compromisos contractuales. Si las entidades ejecutoras no son efectivas para cumplir las metas y sus compromisos, los siguientes desembolsos se suspenden; y si hay malos manejos estos deben ser penalizados de acuerdo a la Ley.

del Fondo recibiría lineamientos generales del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana para definir prioridades. Todavía no queda claro como el Fondo, una entidad creada por Ley, recibirá lineamientos del Consejo, que es una entidad creada por Decreto Ejecutivo.



Comité Directivo del Fondo

Para asignar los recursos del Fondo y dar seguimiento al cumplimiento de metas establecidas en los proyectos del **Plan El Salvador Seguro**, se creará un Comité Directivo que funcionaría como el Consejo de Administración de un Fideicomiso, donde el espíritu del control es que los que ejecutan proyectos con recursos del Fondo deben rendir cuentas a quienes aportan esos fondos; y los que han aportado esos recursos son los más interesados en que sus recursos bien utilizados y que los proyectos sean bien ejecutados. Solo asegurando la efectividad de los proyectos adecuados, el aporte de los que financian *el Fondo* puede ser considerado como una inversión rentable, que agrega valor compartido.

Se ha decidido que esta directiva esté conformada por tres representantes del Gobierno, tres representantes de los Organismos Internacionales y tres representantes del Sector Privado. Los miembros propietarios y suplentes de este Comité Directivo trabajan “ad honorem”, tendrían a su cargo una Oficina Técnica y una Unidad de Gestión y monitoreo de proyectos; y estaría facultada para crear comités consultivos de expertos de acuerdo al proyecto que se trate.

En el caso de los funcionarios del Gobierno, se decidió que los representantes no serían instituciones como la PNC, Fiscalía, Ministerio de Educación o INJUVE, pues existiría conflicto de interés, ya que éstas entidades pueden ser ejecutoras de proyectos del Fondo, para mejorar la persecución del delito, para implementar proyectos de educación o prevenir la delincuencia entre los jóvenes; si las entidades ejecutoras pertenecieran al Comité Directivo del Fondo estarían actuando como Juez y Parte.

Por eso, se decidió que los representantes del Gobierno sean nombrados por el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Presidencia, que son instituciones que deben asegurar el uso eficiente de recursos del Estado, de acuerdo a su mandato. Además, se consideró incluir al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM, que este promueve la coordinación eficiente de todas las alcaldías del país, sin ejecutar proyectos locales.

En el caso de la comunidad internacional, PNUD propuso que dentro del Comité Directivo estén representados la Unión Europea, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, USAID, y la Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo, AECID, es decir las agencias internacionales que aportan más dinero a El Salvador en términos de donaciones, aunque también representarán a organismos que aporten fondos a través de préstamos.

Y en el caso del sector privado, la propuesta del PNUD es que el nombramiento de los tres representantes que participarán en el Consejo Directivo sean: un director nombrado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, una persona reconocida del sector MIPYME seleccionado por el Consejo de Seguridad con base a una terna propuesta de la Secretaría Técnica de la Presidencia y un empresario reconocido elegido directamente por el Consejo de Nacional de Seguridad.

ANEP ha hecho el siguiente comentario acerca de la propuesta del PNUD para el nombramiento de los representantes del sector privado en el Comité Directivo del Fondo: si el Consejo de Seguridad elige a un empresario directamente o a un empresario de una terna propuesta de la Secretaría Técnica de la Presidencia, entonces estos dos directores no serían legítimos representantes del sector privado.

Uno es representante de la Presidencia de la República, pues lo propone la Secretaría Técnica de la Presidencia que depende del Presidente, mientras el otro es representante del Consejo, pues esa organización la que lo elige.

Actualmente, el Consejo está conformado en su mayoría por miembros del gobierno (PNC, Centros Penales, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, entre otros), Fiscalía General de la República, Procuraduría de Derechos Humanos, Órgano de Justicia y entidades autónomas, así como también de miembros de la sociedad civil como las distintas iglesias (católica, evangélica, anglicana y otras) y algunos empresarios elegidos directamente por el Presidente de la República. Por lo tanto, si se mantiene la propuesta formulada por el PNUD, dos miembros del Comité Directivo del Fondo no serían legítimos representantes del sector privado.

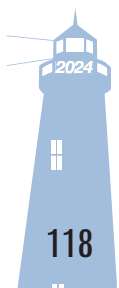
Un verdadero representante del sector privado debe ser propuesto y electo por las organizaciones del sector privado. De lo contrario, aunque se trate de un notable y destacado empresario, éste no representa al empresariado, no rinde cuentas de sus decisiones a organizaciones empresariales ni se da cuenta de cuáles son los problemas que tienen otros empresarios.



Con base a lo anterior y para respetar el espíritu del Comité de Articulación Financiera CAF del Consejo, en el sentido que los que reciben dinero del Fondo deben rendir cuentas a los que aportan el dinero, en el caso de los representantes del sector privado lo que se propone lo siguiente:

Tres representantes nombrados por la organización empresarial reconocida como la más representativa del sector privado de El Salvador de acuerdo al Sistema de Naciones Unidas a través de la Organización Internacional de Empleadores;

Además de tener como misión fiscalizar el uso eficiente de los recursos, los representantes del sector privado promoverán la inversión social empresarial e impulsarán estudios, análisis y recomendaciones de política públicas relacionadas con la seguridad ciudadana.



Quinta parte: Evaluación del crimen en El Salvador

preparado por: Giuliani Security and Safety

Este apartado contiene solamente lo publicable del documento elaborado y entregado a ANEP por parte de GIULIANI SECURITY AND SAFETY. El resto de información es confidencial. Su uso es restringido, y sólo será compartido con las autoridades responsables de la persecución al delito, para quienes se han impreso 30 ejemplares numerados.

La razón por la que se excluye publicar estas recomendaciones es para garantizar la efectividad de las instituciones de seguridad y evitar que el crimen organizado se aproveche de las debilidades del sistema.

El documento completo contiene diagnóstico y análisis de cada entidad relacionada con la persecución del delito, incluyendo el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Academia Nacional de Seguridad Pública, la PNC –organización territorial, sistema de comunicaciones, Operaciones Anti-extorsiones, Unidad Anti-Pandillas, División Emergencia Nacional 911, Inspectoría General (Asuntos Internos)-, uso de armas de fuego, Instituto de Medicina Legal y sus divisiones relacionadas con el manejo de pruebas y evidencias en la persecución del delito, análisis del funcionamiento de la FGR, y programas sociales como la Fundación Patria Unida.

Por consiguiente, el documento también incluye recomendaciones específicas -omitidas en lo publicable- relacionadas con PNC (16), cárceles (6), unidad anti extorsiones (6), División 911 (7), Inspectoría General (6), e IML (6).



A. Resumen ejecutivo

Durante la semana del 18 de enero al 23 de enero de 2015, miembros del grupo Giuliani Security and Safety, GSS, fueron contactados por la Asociación Nacional del Sector Privado, ANEP, para que revisaran los elementos criminales en El Salvador e investigar y tener hallazgos clave para mejorar el ambiente de seguridad para el pueblo de la República de El Salvador.

Anterior a la visita, el equipo GSS hizo mucha investigación en línea con respecto a la situación criminológica en la República de El Salvador y analizó varios cientos de páginas de datos e información. GSS analizó esta información antes del viaje de investigación de campo, así como también la información provista por miembros de ANEP que se obtuvo de parte de varios sectores del sistema de justicia criminal en la República de El Salvador.

Durante la visita de campo, los miembros del equipo GSS tuvieron al menos veinte reuniones con fácil más de 350 participantes; desde líderes de comunidades, dueños de negocios, a cada nivel del sistema de justicia penal.

Bajo el liderazgo del Mayor Rudolph W. Giuliani, el equipo GSS hizo una lista de varias recomendaciones clave basadas en su investigación y hallazgos, los que se pueden encontrar en este informe. GSS está dispuesto a consultar y ayudar en la implementación de muchas de las recomendaciones con la Policía Nacional Civil de la República de El Salvador, PNC y/o el sector privado, si ese es el deseo y acuerdo.

Hay varios temas graves que necesitan ser analizados, pero el objetivo principal es establecer un plan claro sobre cómo cada nivel del sistema de justicia criminal puede ser mejorado y transparentado, haciéndolo efectivo. Este informe presentará sus ideas sobre cómo ayudar a la PNC a lidiar con los tan altos niveles de crímenes violentos, así como la inhabilidad de arrestar y lograr sentencias para las personas que cometen dichos crímenes.

La PNC no puede ser vista con desdén como la única razón de por qué las tasas de crímenes son tal altas; ellos no son los únicos responsables de la razón porque los criminales no están siendo arrestados y llevados a la cárcel.

La República de El Salvador necesita abordar todos los niveles del sistema de justicia penal y pedir a cada nivel que rinda las cuentas correctas como responsable y que responda las preguntas:

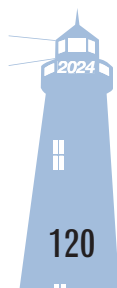
- **¿Por qué no se están arrestando más criminales a nivel investigativo?.**
- **¿Por qué no se están enjuiciando y sentenciando más criminales a nivel de la fiscalía?.**
- **¿Por qué no están recibiendo sentencias más duras a nivel judicial?.**
- **¿Por qué las pandillas pueden operar y orquestar crímenes desde dentro del sistema de cárceles?.**

Cada nivel del sistema de justicia penal debe ser considerado responsable y debe rendir cuentas. Debe haber un sistema de evaluación funcionando para determinar el desempeño en el trabajo y medir la efectividad de las tasas de arresto versus las tasas de procesamiento judicial. Todas las estadísticas aplicadas dentro del sistema de justicia criminal deberán ser exactas y transparentes y compartidas a cada nivel por el sistema de justicia criminal para hacer más efectivas las decisiones de la policía. Para que esto sea efectivo, todas las estadísticas deberán ser exactas y constantemente mantenerse al día.

La República de El Salvador tiene una población de aproximadamente 6.2 millones de personas. En 2014, la tasa de homicidios era 68.6 por cada cien mil habitantes, un aumento de 43.7 por cada cien mil, de 2013. Estas estadísticas están basadas en las cifras provistas por el Instituto de Medicina Legal.

A través de la investigación desarrollada por GSS, las tasas de homicidios difieren entre las divisiones del sistema de justicia criminal. El Consejo Asesor de Seguridad en el Extranjero (*Overseas Security Advisory Council, OSAC*) en su informe sobre seguridad provisto por el Departamento de Estado del Buró para Seguridad Diplomática de los Estados Unidos de América, ha listado a la República de El Salvador como entre los cinco países más violentos en el mundo con un aumento en la tasa de homicidios del 43.3 por cada cien mil en 2013.

Hubo un promedio de once homicidios diarios en la República de El Salvador durante 2013. Durante el primer mes de 2015, el número aumentó a quince homicidios diarios, incluyendo a diecinueve agentes de policía asesinados para finales de marzo de 2015.



De los 3,912 homicidios cometidos durante 2014, 3,006 de estos fueron cometidos utilizando armas de fuego. La tasa de sentenciados de estos homicidios puede estar entre el cuatro al seis por ciento y los hombres representan el 85% de todas las víctimas.

GSS descubrió que estas estadísticas son inexactas debido al hecho que si una persona recibe un disparo o es acuchillada y ya sea, esta persona muere días después en el hospital debido a una infección o por cualquier razón física, estas muertes de estos individuos no se registran como un homicidio, sino más bien como una muerte debido a una infección, lesión, ataque cardíaco, otros, sin importar si la razón inicial porque el individuo fue al hospital, haya sido debido a un disparo o apuñalada.

También lo que se necesita tomar en cuenta es el hecho que hay una gran cantidad de personas desaparecidas, número que ha escalado a más de un mil por año. Muchas de estas personas desaparecidas luego son encontradas en fosas comunes en varias partes de la República de El Salvador, y son luego registradas como víctimas de homicidio.

La tasa de homicidios es impulsada por muchos factores, tales como un aumento en la violencia relacionada a pandillas, una población de traficantes de drogas altamente armados, y el hecho que muy pocas personas son sentenciadas por crímenes relacionados a homicidios. La mayoría de los criminales saben que no serán atrapados, castigados o sentenciados por los crímenes que cometen.

Las estadísticas demuestran que en los lugares donde no se resuelven gran cantidad de crímenes reportados, la población promedio tiene entre poca o ninguna confianza en la PNC, que se encargará de imponer la justicia. Estos ciudadanos están muy preocupados por la falta de una política de seguridad clara y efectiva.

La República de El Salvador es considerada como uno de los países más violentos en el mundo, según lo reporta el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y ha calificado a la República de El Salvador como "Área Crítica", que es la calificación de mayor peligrosidad dentro del análisis de seguridad, dado a los países.

Todas las áreas en la República de El Salvador están sujetas a crímenes y no hay áreas en la República de El Salvador que se consideren libres de crímenes violentos, incluyendo las áreas más lujosas de comercio y residencias. Los crímenes cometidos más frecuentemente son los robos y hurtos con un total

combinado de más de 14,000 casos reportados en 2014, y muy por arriba de 10 0,000 en los últimos diez años.

Con todas las situaciones de crímenes, las inversiones privadas están casi al mismo nivel que durante la guerra civil, que se sucedió de 1980 a 1992. También hay un alto nivel de impuestos que está abrumando al sector privado, volviendo muy difícil el desarrollar y sostener los negocios, así como la degradación de la calificación de crédito de la República de El Salvador.

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional mide el nivel percibido de la corrupción del sector público en 175 países y territorios, y ubica a El Salvador en el número 80 de 175, con un puntaje de 38 en 2014.

Durante la investigación de GSS y la visita de campo, se aclaró que el tema criminal más grande que amenaza la seguridad del pueblo de la República de El Salvador son las dos pandillas criminales más grandes, o más comúnmente conocidas como maras. Estas dos pandillas, MS 13 y Barrio 18, funcionan y controlan casi cada vecindario en el país. La MS 13 y la Barrio 18 extorsionan con pequeñas y grandes sumas de dinero al ciudadano promedio hasta a las compañías más grandes.

Muchos de los casos de extorsión se organizan desde dentro de la cárcel y los llevan a cabo los miembros de la pandilla que están en las calles. Los pandilleros en prisión están constantemente utilizando teléfonos celulares, y los funcionarios en las prisiones no parecen darle prioridad a la confiscación de estos teléfonos celulares o limitar esta conducta negativa.

En 2014, fueron 2,480 casos de extorsión reportados a la PNC, lo que representa una disminución de los 2,785 casos reportados en 2013. La cantidad de casos de extorsión puede ser uno de los crímenes más subreportados en El Salvador debido a que la mayoría de las víctimas no le tienen fe en absoluto al sistema de justicia penal, y los civiles temen represalias de parte de las pandillas.

Durante los últimos diez años, las pandillas han crecido dos a tres veces en tamaño y reclutan a nuevos miembros todos los días en las calles y cárceles, iniciando a los niños aún a una edad de once años.

En las páginas siguientes, GSS trazará muchas recomendaciones útiles y resaltaré muchas de las necesidades acuciantes y los temas que han de abordarse tan pronto como sea posible. El informe describe varios componentes diferentes del sistema



de justicia penal, desde el momento en que ocurre el delito, hasta que la persona es liberada de la cárcel, y todos los pasos entre medio.

El informe también subrayará que existe una falta de comunicación entre varios de los componentes clave de la justicia penal en la República de El Salvador, la que por sí misma ha decepcionado a la sociedad civil. Existe una enorme desconexión con varios de los niveles del sistema de justicia penal que consecuentemente causa una falta de confianza entre los diferentes departamentos del sistema.

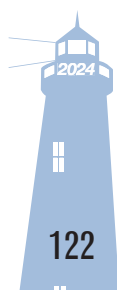
Para mejorar la seguridad para el pueblo de la República de El Salvador, las leyes penales necesitan evaluarse y mejorarse para promulgar leyes más estrictas que deberán ser puestas en vigencia. El sector privado necesita tener una mejor relación de trabajo con los componentes del sistema de justicia penal.

Existen varios factores clave que notamos durante nuestra revisión del sistema de justicia penal, tales como querer hacer un mejor trabajo al servicio de la población y recuperar las calles de manos de los criminales. Para que esto ocurra, existe una necesidad apremiante de varios tipos de equipo y capacitación intensa de personal para hacer frente a la creciente delincuencia y los problemas existentes. También hay una necesidad en los sectores público y privado de compartir un plan común para enfocar los problemas principales relacionados a las pandillas.

Algunas de las recomendaciones en este informe requerirán de voluntad y apoyo político para direccionar y posiblemente mejorar, algunas de las leyes existentes. Una de las cuestiones que se tratarán y se resalta es que no todos los que violan la ley deben ser encarcelados; eso depende de la severidad del delito cometido. Es importante asegurarse de que los tipos que están en las cárceles sean los tipos adecuados de delinquentes.

El informe muestra que hay problemas cruciales en el sistema penitenciario que necesitan ser abordados y que coinciden con las problemáticas en el sistema de justicia penal. Hay un deseo de gastar más dinero y comprar más recursos, pero para hacerlo, se necesita un plan claro que sea incorporado para registrar los crímenes, usar los datos para hacer efectivas las detenciones, aumentar la tasa de condenas, castigar adecuadamente a los delinquentes con humanidad, y hacer un mejor intento por rehabilitar delinquentes. Este informe también destacará algunos de los programas que están prosperando y produciendo grandes resultados. Estos programas eficaces necesitan ser ampliados por la policía para que grupos basados en la comunidad trabajando con los niños más pequeños puedan mantenerlos ocupados y alejados de las pandillas.

Este informe se divide en trece (13) secciones, que incluyen: La Policía Nacional Civil, Armas de Fuego, Equipo, Regiones, la Unidad Anti Extorsión, las Pandillas, la División de Emergencia 9-1-1, la Oficina del Inspector General de Asuntos Internos, Medicina Legal, el Fiscal General, Fundación Patria Unida y Hallazgos Principales/Recomendaciones.



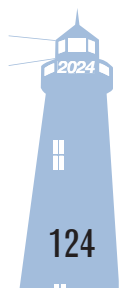
El Salvador: Delitos de relevancia en el periodo de 2005 al 2015												
TIPO DE DELITO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Hurtos	14,916	12,282	8,124	9,488	10,152	9,676	10,871	10,254	9,268	7,533	299	102,863
Robos	9097	7,172	5,705	5,997	6,480	5,418	5,769	5,521	5,346	4,732	154	61,391
Lesiones	7,006	4,885	3,069	3,428	3,901	3,891	3,681	4,228	4,322	3,920	163	42,494
Homicidios	3,779	3,927	3,497	3,179	4,382	3,987	4,371	2,594	2,513	3,912	215	36,356
Extorsiones	599	2,525	2,497	2,729	4,528	3,992	3,296	2,937	2,785	2,480	42	28,410
Hurto de Vehículos	3,383	2,489	1,998	2,031	2,159	2312	2476	2301	2492	2029	68	23,738
Robo de Vehículos	2165	1574	1421	1179	1215	999	1095	838	1082	1371	36	12,975
Violaciones	1,770	1,118	594	564	362	358	326	394	385	367	13	6,251
Homicidio Culposo por Accidente de Tránsito	1563	1185	1188	1206	1118	1050	989	994	1028	1043	36	11,400
Robo y hurto de vehículo con mercadería	734	544	486	334	331	239	161	161	149	172	10	3,321
Secuestro	8	17	15	10	22	29	15	14	14	17	0	161
Otros delitos	28,090	25,221	10,769	11,865	16,121	16,305	17,504	18,992	16,263	18,448	737	180,315
Total	73,110	62,939	39,363	42,010	50,771	48,256	50,554	49,228	45,647	46,024	1773	509,675
Delitos Relevantes	4,5020	37,718	28,594	30,145	34,650	31,951	33,050	30,236	29,384	27,576	1,036	329,360

Fuente: Policía Nacional Civil



B. Hallazgos clave y recomendaciones de fase uno

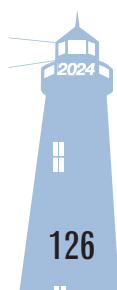
1. Antes de lidiar con cualquier otro tema de necesidades el gobierno necesita primero reestructurar el sistema de prisiones. La meta de este proyecto es tener un mayor control sobre los reclusos para limitar o terminar su habilidad de hacer llamadas telefónicas por celulares a personas afuera de las cárceles, que llevan a cabo extorsiones o violencia relacionada a pandillas. Las cárceles tienen una población 300% por encima de su capacidad. Se tienen que construir nuevas prisiones, y las prisiones actuales necesitan ser reconfiguradas y ser seguras.
2. La PNC y la FG deben comprender que están del mismo lado y su meta principal deberá ser tener una mejor relación de trabajo para presentar casos criminales más fuertes, ante las cortes.
3. Mejorar la cooperación entre los agentes de policía y fiscales.
 - Ahora en día, una gran cantidad de criminales arrestados en El Salvador son liberados sin judicialización y hay una tasa muy baja de encarcelamiento por ofensas serias.
 - Los agentes de policía y los fiscales representan un mismo lado del mismo equipo, donde los agentes de policía juegan el papel de proveerles a los fiscales, posibles sospechosos para enjuiciar. Una coordinación cercana, lleva a una tasa mucho más alta de juicios y sentencias, llevando a un despliegue más eficiente de los recursos.
 - La cooperación desde un inicio, incluyendo incentivos alineados, es clave. La policía y los fiscales deben comprender por adelantado lo que es necesario para proceder con una acusación y lograr un resultado exitoso. La conducta que mejora la cooperación y las tasas de sentencia, deben ser premiadas.
- Esto requerirá reuniones con los grupos interesados y discusiones abiertas sobre la especificación de las responsabilidades y los elementos de un proceso exitoso, desde la investigación y el arresto, a través de la acusación y sentencia, para asegurar una alineación. Estaríamos dispuestos a moderar las primeras dos o tres reuniones, y luego entregar el proceso a agentes seleccionados.
4. Existe la necesidad de una evaluación de las leyes contra crímenes serios (homicidios, robos, extorsiones) cometidos por individuos menores de edad. Así como también una revisión del Artículo 35 de la Constitución de la República de El Salvador y el Decreto 863 del Tratado de las Naciones Unidas para ayudar a lidiar con el tema de los crímenes cometidos por menores.
5. No arrestar a miembros de pandillas solamente por arrestarlos en base a cargos menores. Los casos deberán ser desarrollados e investigados de forma que la persona que cometa un crimen serio y violento se vaya a la cárcel.
6. Deberá haber programas de reintegración o sistemas de libertad condicional funcionando para miembros de pandillas que o están siendo liberados de regreso a la sociedad, cometen un delito menor, o cuando un miembro de pandilla quiera salirse de la vida pandilleril. Estos programas han funcionado bien en Colombia con el ELN y las FARC durante los últimos cinco años.
7. Se necesita tener un programa más completo relacionado a las estadísticas de crimen (COMPSTAT) y el despliegue de recursos de la PNC. Habrá que asignar un salón u oficina en la oficina central de la PNC que pueda sostener reuniones semanales para COMPSTAT, para que se pueda hacer mapeo y abrir una discusión sobre temas relacionados a crimen y estadísticas que puedan dividir y analizar la alta y media gerencia, y ajustar el plan criminológico para lidiar con las problemáticas cambiantes en el tema.



- Las estadísticas, incluyendo el reportar incidentes de crímenes, ayudar a llegar a decisiones y asignación de recursos y también mejorar la rendición de cuentas y transparencia dentro y fuera de las fuerzas policiales.
 - Los sistemas que promuevan estadísticas como un componente útil del trabajo policial son muy importantes, e incluyen tecnologías subyacentes, así como protocolos para la recolección de datos y toma de decisiones.
 - Los componentes cruciales del éxito incluyen una colección en tiempo real y la disseminación de datos, la capacitación de personal clave en cada papel clave (desde la partida hasta el reportar), y las reuniones analíticas regulares que llevan a conclusiones para tomar decisiones basadas en datos.
 - Una vez las estadísticas estén siendo utilizadas de forma efectiva dentro de las unidades policiales, el mismo sistema, con ajustes apropiados, puede ser promovido y utilizado en otras áreas de la puesta en vigencia de la ley y la seguridad, incluyendo a los fiscales, las cortes y el sistema carcelario.
 - ***No hay una necesidad inmediata de agregar más agentes a la PNC. Es importante ver cuán eficiente es el programa estadístico (CompStat) en su funcionamiento, antes de hacerle cambio alguno a la PNC como existe en este momento. ***
8. Diseñar un plan para luchar contra el crimen en la Ciudad de San Salvador, donde se pueda manejar por secciones. Tomar el área objetivo, tal como el área de mercados, y dirigir una gran cantidad de agentes de la PNC para que recuperen las calles cuadra por cuadra, quitándoselas a los criminales. Una vez esta área esté segura, asignar suficientes agentes de la PNC para mantener el área. Una vez el área esté asegurada, llevar personas a limpiar las calles y los parques, desarrollando ahí los programas sociales necesarios.
 9. Construir un programa nacional contra las pandillas involucrando a todos los niveles del sistema de justicia penal. Un programa paso a paso que deberá ser establecido sobre cómo lidiar con las pandillas y establecer metas para quitarles o limitar su espacio en la sociedad.
 10. Proteger las escuelas teniendo una presencia fuerte de la PNC, y convertir las escuelas en áreas seguras y libres de pandillas. Estos agentes de la PNC deberán recibir entrenamiento sobre cómo ayudar a estos jóvenes en su concientización pandilleril y educarlos sobre los peligros y aspectos negativos de las pandillas.
 11. El Sistema SiGAP que está usando la oficina del Fiscal General, deberá ser compartido con la PNC.
 12. Lanzar un programa de “Carrera Criminal”.
 - La mayoría de criminales recurrentes, que cometen repetidos crímenes, se les llama “Criminales de Carrera”. A través de la utilización de datos y el ADN, por ejemplo, El Salvador puede lograr una mayor conciencia de los vínculos entre los crímenes y sus hechos, desarrollando un sentido muy fuerte de quiénes son los “Criminales de Carrera” en el sistema.
 - Una vez se atrapa a un “Criminal de Carrera”, este programa deberá asegurar:
 - La identificación de esta persona como “Criminal de Carrera”.
 - El nivel apropiado de cuidado para el caso, para asegurarse que este “Criminal de Carrera” sea sentenciado, si se le encuentra culpable.
 - Los términos de encarcelamiento que aseguren que este “Criminal de Carrera” sea encerrado y lejos de la sociedad.
 13. Crear un Programa de Carrera Criminal para aquellos criminales que cometen más de dos crímenes serios y darles más atención a estos crímenes cometidos tanto del lado investigador como del lado acusador.



14. Fortalecer fuertemente el sistema de análisis del ADN de la policía. El ADN debe usarse en una escala mucho mayor en todos los crímenes violentos, de forma que haya un menor peso colocado sobre los testigos para testificar como medio de lograr una sentencia.
15. Crear un Banco de ADN de todas las personas sentenciadas y comparar esta información con muestras nuevas y viejas de ADN de las víctimas, así como un sistema de referencia cruzada para el ADN que se colecciona.
16. Establecer sub oficinas de Medicina Legal en al menos dos ciudades más para reducir el tiempo de respuesta a una escena del crimen, ya sea para remover el cadáver, o para recolectar evidencia de una escena. También, estas oficinas extra facilitarán que los parientes obtengan información sobre sus familiares muertos o desaparecidos, sin tener que viajar por días.
17. Establecer una oficina supervisora para gestionar cómo se recolecta, almacena y analiza el ADN, asegurándose que se utilizan las mejores prácticas.
18. Agregar más personal a la División de Medicina Legal, de forma que la carga de casos se pueda expandir y se pueda utilizar el equipo.
19. Crear un sistema de libertad condicional para personas que están siendo reintegradas a la sociedad, y mantener una vigilancia cercana de ellos, para que no regresen a una vida de crimen.
20. Establecer cortes locales de vecindario para lidiar con los ofensores menores, y si se les encuentra culpables, sentenciarlos a servicio comunitario, para que las cortes de más alta instancia puedan lidiar con los crímenes más severos.
21. Intensificar y expandir el programa de CCTV que está siendo utilizado ahora y reparar y proteger las cámaras que están siendo rotas por los criminales.
22. Tener una comunicación directa con la División del Sistema de Emergencia y el centro de Despachos, así como con la PNC, para que puedan depender de lo que están viendo en las cámaras CCTV.
23. Expandir estos programas de CCTV a través del país (no solamente San Salvador), especialmente en las áreas de alto índice de crimen, para que las otras áreas del país puedan tener algunas de las herramientas que necesitan para luchar contra el crimen.
24. Duplicar el tamaño de la Unidad Anti Extorsiones de la PNC y agregar más supervisores a la unidad existente y funcionando. Esta unidad necesita más equipo y carros, así como equipo técnico para trabajar sus casos.
25. Mejorar el Programa Crime Stoppers que está funcionando bien, logrando que las personas se involucren en sacar a los criminales de la calle.
26. Reducir el tiempo de respuesta de la PNC cuando hay llamadas pidiendo ayuda.
27. Establecer un número que no es de emergencia, tal como el Sistema 311 para ayudar a las personas que llaman el Sistema 911 con solicitudes no urgentes.
28. Hacer más pruebas de drogas y tamizar mejor a los nuevos agentes y aquellos es asignaciones especiales, al azar.
29. Diseñar un programa anti corrupción para ser más efectivos con los diferentes niveles de integridad que deberán ser probados a cada nivel del sistema de justicia penal. Deberá lidiarse con la cultura de la corrupción dentro del sistema de justicia penas, así como dentro de la sociedad.
30. Habrá que hacerse una revisión completa del código penal, para incluir el lidiar con la problemática de los crímenes de la actualidad.



Sexta parte:

Aporte estratégico del sector empresarial

A continuación, se presenta un resumen de diferentes planes, programas, proyectos, actividades e iniciativas realizadas por el sector empresarial salvadoreño como una contribución a mejorar la seguridad ciudadana y lograr la cohesión social.

A. Inversión Social Empresarial ISE

El documento de ENADE 2013, “MEJORANDO EMPRESAS, TRANSFORMANDO VIDAS” planeaba la necesidad que tiene el país de contar con un sector privado sostenible y competitivo que haga posible el desarrollo del país. En la segunda parte del documento, se presentaron los resultados de la encuesta a nivel nacional sobre inversión social empresarial destinada al **COMUNIDAD**, los cuales se reproducen en la tabla siguiente.

Es importante aclarar que los montos obtenidos de la encuesta en mención se restringen únicamente a la inversión social empresarial que se destina a colaborar con la **COMUNIDAD**, sin considerar los aportes empresariales en otras áreas de desarrollo sostenible como medio ambiente, huella ambiental, producción más limpia, desarrollo de proveedores y de distribuidores, políticas públicas, transparencia, ni los diversos programas que las empresas impulsan hacia su interior con los empleados y sus familias.



El Salvador: Montos de inversión social empresarial en COMUNIDAD durante 2012

Áreas de Inversión Social Empresarial en COMUNIDADES	Monto promedio de inversión (US\$)		Inversión total anual (Millones de US\$)		
	MYPE	Empresas grandes	MYPE	Empresas grandes	Total País
Salud	2,821	32,204	24	42	66
Deporte	1,279	6,283	9	7	17
Educación	2,566	43,405	18	64	81
Cultura	4,333	29,655	13	16	29
Programa de prevención de delincuencia		11,093		3	3
Programa de rehabilitación de delincuencia		66,516		10	10
Capacitación laboral y en oficios	4,119	33,635	25	23	49
Emprendedurismo	3,776	43,600	8	12	20
Desarrollo económico y/local	5,242	18,369	4	4	8
Vivienda y servicios sanitarios	1,696	14,801	1	3	4
Agua potable, saneamiento, energía eléctrica, y pavimentación	961	131,745	1	33	33
Proyectos sobre medio ambiente	2,840	75,885	8	57	65
Otros proyectos	4,277	261,771	27	221	248
Total nacional de inversión social empresarial (en millones de US\$)			139	494	633

FUENTE: Investigación "El Salvador: aporte de la inversión social empresarial en las comunidades", 2013

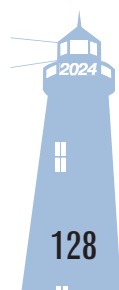
Es indudable, que las áreas en la cuales las empresas realizan inversión social tienen un impacto directo y positivo con la seguridad ciudadana. Con esta inversión, los habitantes de las comunidades mejoran la calidad y cantidad de servicios como educación, salud, medio ambiente, vivienda y servicios básicos: agua potable, saneamiento, electrificación y pavimentación, mientras al mismo tiempo se realiza prevención y rehabilitación de la delincuencia, capacitación laboral, emprendedurismo, deportes, cultura y valores.

Como se decía anteriormente, para derrotar a la delincuencia no basta con la acción coercitiva del Estado. No basta la política "cero tolerancia" a la delincuencia. Se requiere de manera fundamental la política "cero tolerancia" a la exclusión social, la marginación y la pobreza.

De esta manera se combinan y aplican simultáneamente las políticas de combate a la delincuencia con políticas de prevención.

Lo anterior significa transformar el ambiente en el que crecen y viven los niños y jóvenes, hacia un entorno funcional, acogedor y que propicie la cohesión social, con la prestación de los mejores servicios públicos. Esto es responsabilidad de la política pública. Pero ante la ausencia o escasa intervención de las entidades del Estado, ha sido el sector privado quien ha mejorado el entorno de muchas comunidades.

Por otra parte, al responder la encuesta, las empresas manifestaron que realizaron aportes en dinero (59%), aporte en especies (30%) y aportes en tiempo de sus accionistas, gerentes y personal (11%), lo cual muestra un interés genuino de contribuir al desarrollo nacional, porque no sólo realizan colaboración monetaria, sino que la misma viene acompañada de la participación directa de accionistas, gerentes y colaboradores de las mismas empresas.



B. Aporte de las fundaciones y ONG de origen empresarial

Dado que hay una tendencia de parte de las empresas de crear fundaciones para que implementen proyectos y programas de inversión social empresarial con la comunidad, el documento de ENADE 2013 también tenía como objetivo conocer el aporte de las fundaciones y ONG de origen empresarial que tienen como propósito ejecutar estos proyectos y programas.

Según una investigación realizada por FUNDEMÁS, en El Salvador existían alrededor de 4,700 fundaciones, ONG y asociaciones inscritas en el Ministerio de Gobernación, de las cuales 156 tenían origen empresarial. Entre muchos factores, las fundaciones de origen empresarial surgen para hacerse cargo de atender una necesidad de desarrollo social identificada por una empresa o un grupo de empresas. Pero también puede ser una respuesta empresarial para responder a una demanda de la comunidad o una iniciativa conjunta de los grupos de interés –stakeholders–, lo que podrá conducir a una mejora de la relación con ellos.

La solución a esta necesidad puede dar origen a un proyecto. Las fundaciones de origen empresarial buscan que el proyecto sea atendido por una entidad experta y especializada en el uso de las herramientas apropiadas y que se dedique completamente a su administración. Con ello, se logran las siguientes externalidades positivas:

- Autonomía en la relación comunitaria
- Mirada a largo plazo
- Reputación corporativa, más allá de la imagen de marca
- Eficiencia y efectividad en la inversión comunitaria a través de la especialización del equipo
- Llegada a stakeholders diversos: organizaciones comunitarias, gobierno, otras empresas
- Permite el apalancamiento a iniciativas a través de fondos de cooperación internacional

Las fundaciones de origen empresarial se financian con aportes que provienen principalmente de la empresa, quien provee de capital humano, recursos

operacionales y redes institucionales que ayudan en la gestión y administración de la fundación.

Una estrategia es buscar que la fundación sea de todos, impulsando la solidaridad, inclusión, redes, y pertenencia. Para ello, se puede buscar aportes de otros actores como proveedores, clientes, colaboradores y otras empresas, generando con ello una causa común. También conviene buscar el involucramiento de otros actores como la cooperación internacional, gobierno central o municipal, y beneficiarios, con el objetivo de lograr resultados robustos.

La experiencia ha demostrado que las fundaciones empresariales exitosas son aquellas capaces de apalancar sus operaciones con actores externos de la empresa, como cooperantes internacionales y ONG locales, entre otros, teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad en la que la empresa está inserta. En este punto es importante aclarar que el monto de US\$633 millones de inversión social empresarial no incluye inversión de otro tipo de cooperantes, como agencias internacionales, ONG locales ni gobierno. Son aportes estrictamente empresariales.

Como parte del proceso de documentar sus aportes en materia de prevención, FUNDEMÁS pasó una encuesta a 42 fundaciones y ONG del sector privado, las cuales mayoritariamente están enfocadas en las áreas de educación, salud, deporte, programas de prevención de la violencia, y programas de capacitación laboral y oficios. Estas fundaciones apoyan a un total de dos millones de salvadoreños con una inversión anual de US\$118.7 millones.

A manera de ejemplificar, el documento de ENADE 2013 resume la experiencia exitosa de la siguiente decena de fundaciones de origen empresarial: Fundación de Promoción y Capacitación Social EXODO, Programa Empresarial SUPÉRATE, Fundación Amigos de la Educación, FUNDAEDUCA, Proyecto País, Libras de Amor – FUSAL, Limpiemos El Salvador – FUNDEMÁS, Fundación Gloria de Kriete, Fundación Educando a un Salvadoreño, FESA, FEPADE y Fundación Escalón.



Para continuar escalando el impacto de las fundaciones de origen empresarial es fundamental que la información relevante esté disponible para todos los involucrados. A estos efectos, deberá continuarse un trabajo de preparación de una base de datos que contenga información de los diferentes proyectos existentes, detallando el área de inversión, ubicación territorial, mecanismos de financiamiento, entidades participan, entre otros aspectos. Este instrumento debería ser dinámico para posibilitar el ingreso de otros proyectos existentes o nuevos.

De esta manera, los diferentes actores, principalmente los cooperantes internacionales y donantes locales, tendrá información para buscar que proyectos apoyar, y con ello se logrará un mayor impacto económico y social entre los beneficiarios.

C. Cooperación empresarial con entidades públicas

La empresa privada salvadoreña tiene un interés legítimo en aportar su trabajo e incorporarse al esfuerzo de combatir la inseguridad ciudadana. Este apoyo no es nuevo y ha buscado mantenerse permanentemente sin importar la ideología del gobierno en turno. Entre las experiencias de éxito que se han tenido en estas tareas, se pueden mencionar las siguientes:

Programa Bienes de Consumo por Armas

En 1998, el “Movimiento Patriótico contra la Delincuencia”, conformado por un grupo de empresarios salvadoreños, desarrollaron el programa “Bienes de Consumo por Armas”, el cual concientizó a la población sobre la importancia de prevenir la violencia. Para ello, se fomentó el desarme ciudadano y el intercambio voluntario de armas, otorgando bonos canjeables por productos de la canasta básica familiar por cada arma que fuera entregada al Programa por parte de la población. Por medio de esta campaña, se logró recaudar aproximadamente 150,000 instrumentos, entre armas y otros pertrechos de guerra, que posteriormente fueron destruidos.

Patronato Anti Secuestro

A inicios de la década pasada, cuando a nivel nacional los casos de secuestros presentaron un repunte en las estadísticas de criminalidad, la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP tuvo a bien conformar un órgano especializado denominado “Patronato Anti Secuestro”, con la finalidad de brindarle apoyo logístico y económico a la División Élite contra el Crimen Organizado DECO, que la Policía Nacional Civil PNC recién había creado.

La cooperación económica y logística consistía en dotar a la DECO de mejores recursos tecnológicos, acceso a capacitaciones, mantenimiento y reparación de los vehículos utilizados para realizar investigaciones, y el ofrecimiento de estímulos económicos a sus miembros a través de la Fundación Bienestar Policial.

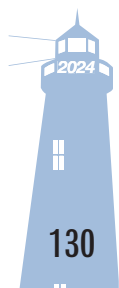
Esa cooperación empresarial permitió a la PNC contar con una unidad especializada de alto nivel de eficiencia, con resultados significativos en detenciones y condenas por delito de secuestro, hasta el grado de ser reconocida a nivel latinoamericano como un ejemplo a seguir por las unidades policiales regionales.

Por otro lado, la cúpula empresarial también apoyó el proceso judicial de los casos de secuestro, contratando abogados penalistas de reconocido prestigio a nivel nacional, para apoyar el trabajo de acusación realizado por la Fiscalía General de la República FGR, llegando a niveles de eficacia judicial cercanos al 90%.

Las medidas anteriores, aunadas a campañas publicitarias en los medios de comunicación, concientizaron a la población sobre la importancia de denunciar el delito. Así, se logró reducir un 96% el delito del secuestro, en un período de 9 años.

Programa Rutas Seguras

En 2006, el contrabando y el robo de mercadería al momento de ser transportadas se tornaron en una situación insostenible para las empresas importadoras, productoras y comerciantes en general. Por ello, la Asociación de Distribuidores de El Salvador, ADES, decidió crear el Plan “Rutas Seguras”, desarrollándolo en estrecha coordinación



con el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil PNC y la Fiscalía General de la República FGR. Posteriormente, la Asociación de Avicultores de El Salvador, AVES, se unió al esfuerzo. En total, se llegó a conformar un grupo de 48 empresas participantes en el Plan Rutas Seguras.

La estrategia tenía a la base la denuncia oportuna y el intercambio efectivo de información entre los diferentes actores, lo cual condujo a una serie de resultados exitosos. En un año, las pérdidas por robo de mercadería disminuyeron en un 60%. Luego de tres años, se desarticulaban importantes estructuras delincuenciales que impactaban negativamente la distribución de diferentes productos a nivel nacional.

Por último, es importante mencionar que el Plan Rutas Seguras generó en las empresas una cultura de denuncia sobre los incidentes delincuenciales, siendo esto antes imposible debido al temor y desconfianza a las autoridades.

D. Fundación Paz Ciudadana

Las experiencias de éxito citadas anteriormente no sólo comprueban que el aporte de la empresa privada en el combate a la delincuencia es importante, sino que es posible combatir y derrotar a la delincuencia, siempre y cuando existan mecanismos eficientes de comunicación y coordinación con las entidades públicas responsables de la seguridad ciudadana, principalmente la PNC, FGR, IML y el Órgano Judicial.

Para contribuir de mejor manera, y avanzar en la dirección correcta, es importante tener presente experiencias exitosas en otros países, como es el caso de la Fundación Paz Ciudadana de Chile⁵⁶, “entidad sin fines de lucro cuya misión es producir conocimiento, tecnología e innovación para el perfeccionamiento de las políticas públicas en materia de reducción del delito, sobre bases técnicas, desideologizadas y apolíticas. Este trabajo se extiende a todas las áreas relevantes para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario, y la reinserción de los infractores.”

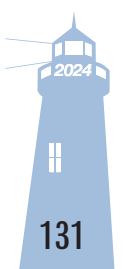
La labor de la Fundación Paz Ciudadana es amplia y se ha ganado su debido lugar en la sociedad chilena. Sus áreas de trabajo comprenden Estadísticas e Información, Prevención del Delito, Sistema de Justicia y Reinserción, y Modernización de la Seguridad Pública.

En El Salvador, a través de una entidad similar se podría aglutinar los esfuerzos que actualmente realiza el sector privado a través de empresas individuales, gremiales empresariales, medios de comunicación, fundaciones y organismos nacionales e internacionales, y profesionales especializados.

De manera ordenada y sistemática, esta entidad del sector empresarial podría asumir gradualmente en sus planes de acción las siguientes responsabilidades:

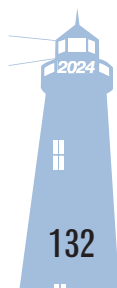
1. Crear un Observatorio de la Criminalidad que desarrolle actividades como las siguientes:
 - Recopilar, sistematizar y publicar los índices de criminalidad y violencia, principalmente de asesinatos y extorsiones.
 - Dar seguimiento individualizado al proceso judicial de cada delito de asesinatos y extorsiones: diligencias e investigación realizada por las autoridades competentes, captura de sospechosos, calidad de las pruebas presentadas en los procesos judiciales, dictamen condenatorio/ exculpatario de los acusados por parte de los jueces, cumplimiento de las penas por parte de los culpables, entre otros.
 - Realizar y analizar encuestas de victimización y temor al delito.
 - Monitorear las estrategias gubernamentales en materia de seguridad ciudadana, reconociendo logros, señalando debilidades y proponiendo soluciones en las áreas que requieran mayor atención.
2. Crear un Observatorio Judicial con el objeto de monitorear y llevar registros de las sentencias y resoluciones que dictan los funcionarios judiciales, lo que posibilitaría difundir su desempeño entre la sociedad civil y los medios de comunicación para seguimiento y evaluación de su gestión.

56 www.pazciudadana.cl



3. Fortalecer y profundizar la relación de coordinación con la Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR, Instituto de Medicina Legal IML, Órgano Judicial y alcaldías municipales, con el objetivo de contribuir a mejorar la eficacia colectiva en el control de la violencia y la criminalidad.
4. Crear espacios para la discusión objetiva y abierta de la problemática de inseguridad ciudadana en el país y la región, así como recopilar ideas y propuestas de solución de parte de diversos actores nacionales e internacionales.
5. Realizar conferencias, seminarios y actividades similares destinadas a difundir valores y principios cívicos y de convivencia social, mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la naturaleza social del delito, las maneras de prevenirlo y controlarlo.
6. Desarrollar y publicar estudios multidisciplinarios sobre la temática de seguridad ciudadana y convivencia social, con el objetivo de proponer soluciones de políticas públicas que contribuyan a disminuir la delincuencia. Para ello, se contará con la sistematización de las estadísticas oficiales en materia delincencial y judicial, así como de los resultados de las encuestas de victimización.
7. Coordinar programas especiales de combate al delito, como “Rutas Seguras” para erradicar el contrabando y robo de productos y “Comercio Seguro” con el fin de contrarrestar las extorsiones, entre otros.
8. Diseñar e implementar concursos que otorguen reconocimiento a iniciativas ciudadanas de éxito en el control y prevención de la violencia y la criminalidad.

Con la realización progresiva de las actividades antes mencionadas, esta entidad del sector privado buscará convertirse en un interlocutor líder y una referencia de prestigio en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y regional.

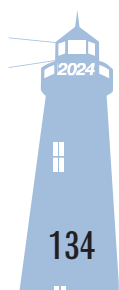


Gremiales Socias

1. Asociación Azucarera de El Salvador
2. Asociación Bancaria Salvadoreña
3. Asociación Buró de Convenciones de El Salvador
4. Asociación Cafetalera de El Salvador
5. Asociación de Avicultores de El Salvador
6. Asociación de Consultores de El Salvador
7. Asociación de Distribuidores de El Salvador
8. Asociación de Distribuidores de Productos Farmacéuticos
9. Asociación de Industriales Químico Farmacéuticos de El Salvador
10. Asociación de la Industria Gráfica Salvadoreña
11. Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de El Salvador
12. Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños
13. Asociación de Medios de Publicidad Exterior
14. Asociación de Proveedores Agrícolas
15. Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche
16. Asociación de Productores de Caña de Azúcar
17. Asociación de Productores de Leche de El Salvador
18. Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador
19. Asociación para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura de El Salvador
20. Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
21. Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad
22. Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café
23. Asociación Salvadoreña de Destiladores y Licoreros
24. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción
25. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos
26. Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros
27. Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche
28. Asociación Salvadoreña de Importadores de Repuestos Automotrices



29. Asociación Salvadoreña de Importadores y Comercializadores de Gas Licuado de Petróleo
30. Asociación Salvadoreña de Industriales
31. Asociación Salvadoreña de Industriales de Agua Envasada
32. Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera
33. Asociación Salvadoreña de Radiodifusores
34. Bolsa de Valores de El Salvador
35. Cámara Americana de Comercio de El Salvador
36. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
37. Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
38. Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador
39. Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras
40. Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
41. Cámara Salvadoreña de Turismo
42. Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador
43. Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L.
44. Corporación Algodonera Salvadoreña Limitada
45. Corporación de Exportadores de El Salvador
46. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores
47. Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños
48. Unión de Cooperativas de Cafetaleros de R.L.
49. Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas
50. Unión Mipymes El Salvador





Bulevard del Hipódromo #542
Colonia San Benito
San Salvador
El Salvador
PBX: 2209-8300
www.anep.org.sv
comunicaciones@anep.org.sv
[facebook.com/ANEPEISalvador](https://www.facebook.com/ANEPEISalvador)
twitter: @ANEPEISalvador