

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA  
"JOSE SIMEON CAÑAS"**



**ACCIONES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR EN  
EL PERIODO DE 1992 A 2009**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD  
DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO (A) EN ECONOMÍA**

**PRESENTADO POR:**

**CARDOZA ORTIZ, MARCELA SARAÍ  
CASTILLO RODRÍGUEZ, KARLA PATRICIA  
DURAN NOLASCO, JULIUS RAÚL A.  
MOLINA GABRIEL, CRISTINA MARÍA**

**ANTIGUO CUSCATLÁN, SEPTIEMBRE 2010**

**RECTOR**

JOSÉ MARÍA TOJEIRA PELAYO, S.J.

**SECRETARIO GENERAL**

RENÉ ALBERTO ZELAYA

**DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

JOSÉ ANTONIO MEJÍA HERRERA

**COORDINADORA DE LA CARRERA DE ECONOMÍA**

XIOMARA BEATRIZ HERNÁNDEZ ARÉVALO

**ASESOR DEL TRABAJO DE GRADUACIÓN**

CARLOS CARCACH

**LECTOR**

LUIS MORERA

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por haber terminado mis estudios con éxito, a mis padres por sus consejos y ayuda incondicional, y a mis amigos por el apoyo que me han brindado.

*Marcela Saraí Cardoza*

A Dios todo poderoso y a la virgen por haberme llenado de sabiduría y fortaleza en todo momento; a mis padres por todo su apoyo y amor incondicional. A mis queridas hermanas y a mi esposo por su confianza y compañía. Finalmente agradezco a mis compañeros de tesis Cristina, Marcela y Julius por todo su esfuerzo, apoyo y comprensión.

*Karla Patricia Castillo Cerveny.*

A mis padres por su incondicional apoyo y ejemplo de dedicación, esfuerzo y perseverancia. A mis hermanas y mi hermano por su ayuda en todo momento, a mis amigos por su cariño y compañía.

*Julius Durán Nolasco*

A mi familia y amigos por darme siempre su apoyo y fortaleza para superar cualquier obstáculo, especialmente a mi hermano por ser un ejemplo a seguir y a Dios porque siempre ha estado conmigo.

*Cristina Molina*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<u>Pág.</u>
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	I
ÍNDICE DE CUADROS.....	II
ÍNDICE DE ANEXOS.....	III
SIGLAS.....	IV
CONCEPTOS Y DEFINICIONES.....	VII
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	XI
INTRODUCCIÓN.....	XIII
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO.....	1
1.1 Política Pública.....	1
1.1.1 Antecedentes.....	1
1.1.2 Características de las Políticas Públicas.....	7
1.1.3 Proceso de Construcción de las Políticas Públicas.....	10
1.2 Política de Seguridad Pública.....	12
1.2.1 Antecedentes.....	12
1.2.2 Características de las Políticas de Seguridad Pública.....	14
CAPITULO II. DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR.....	18
2.1 Contexto mundial y regional.....	19
2.2 Percepción del delito.....	23
2.3 Incidencia del delito.....	24
2.4 Análisis de la serie temporal de homicidios.....	25
2.5 La naturaleza de los Homicidios en El Salvador.....	32
2.6 Análisis de la estructura del delito.....	37
2.7 Factores asociados a la Violencia Organizada.....	45
2.8 Principales resultados del diagnóstico de la violencia en El Salvador.....	52

	<b><u>Pág.</u></b>
CAPITULO III. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR 1989-2009...	54
3.1 Evaluación de los programas y acciones de seguridad pública.....	54
3.1.1 Gobierno de Alfredo Cristiani 1989-1994.....	54
3.1.2. Gobierno de Armando Calderón Sol 1994-1999.....	56
3.1.3. Gobierno de Francisco Flores 1999-2004.....	57
3.1.4. Gobierno de Elías Antonio Saca 2004-2009.....	60
3.1.5. Evaluación de los planes del actual gobierno 2009-2010.....	63
3.2. Análisis Comparativo.....	71
3.2.1 Estabilidad y adaptabilidad.....	71
3.2.2 Coherencia y coordinación.....	72
3.2.3 Calidad de la implementación y ejecución.....	73
3.2.4 Eficiencia Económica y Social (Orientada al interés colectivo).....	74
3.2.5 Indicadores.....	76
3.2.6 Financiamiento de las políticas.....	77
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	86
ANEXOS.....	96

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<u>Pág.</u>
<b>Gráfico 1.</b> Tasa de Homicidio por 100,000 Habitantes, El Salvador, 1950-2009....	19
<b>Gráfico 2.</b> Tasas de homicidios de El Salvador, Costa Rica y México 1970-2008...	21
<b>Gráfico 3.</b> Homicidios por cada 100,000 habitantes en El Salvador, 1950-2009....	26
<b>Gráfico 4.</b> Tasa de crecimiento de Homicidios, El Salvador 1950-2009.....	27
<b>Gráfico 5.</b> Composición porcentual de los homicidios según motivo, El Salvador, 2002-2008.....	36
<b>Gráfico 6.</b> Composición porcentual de los homicidios según motivo, Estados Unidos, 2002-2008 .....	36
<b>Gráfico 7.</b> Porcentaje de la población entre 15-64 años que consumieron cocaína, El Salvador, 2006.....	46
<b>Gráfico 8.</b> Porcentaje de Cocaína que fluye a Estados Unidos a través de los corredores de droga, 1998-2005.....	47
<b>Gráfico 9.</b> Miembros de pandillas en Centroamérica por 100,000 habitantes.....	48
<b>Gráfico 10.</b> Composición de pandillas en El Salvador.....	49
<b>Gráfico 11.</b> Tasa de Homicidio y Población Penitenciaria por 100,000 habitantes El Salvador, 1992-2007.....	51
<b>Gráfico 12.</b> Porcentaje de personas que considera que la delincuencia aumentó con respecto al año anterior en El Salvador, 1997-2007.....	58
<b>Gráfico 13.</b> Inseguridad en El Salvador 2004 y 2009.....	63

## ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Pág.</u>
<b>Cuadro 1.</b> Países del mundo según tasa de homicidio, 2003-2008.....	.20
<b>Cuadro 2.</b> Principales temas de preocupación en El Salvador 2003-2009.....	23
<b>Cuadro 3.</b> Principales delitos en El Salvador 2004-2009 (en cantidades).....	24
<b>Cuadro 4.</b> Principales delitos en El Salvador 2007-2009 (en tasas de crecimiento).....	24
<b>Cuadro 5.</b> Prueba de Chow 1969.....	28
<b>Cuadro 6.</b> Prueba de Chow 1974.....	28
<b>Cuadro 7.</b> Prueba de Chow 1991.....	28
<b>Cuadro 8.</b> Modelo de Homicidios con Dummies.....	29
<b>Cuadro 9.</b> Prueba Dickey-Fuller.....	30
<b>Cuadro 10.</b> Promedios y Coeficiente de Variación.....	30
<b>Cuadro 11.</b> Definiciones de homicidios instrumentales y expresivos en El Salvador y Estados Unidos.....	34
<b>Cuadro 12.</b> Composición de los homicidios en Estados Unidos y El Salvador según su Naturaleza, 2002-2008.....	34
<b>Cuadro 13.</b> Homicidios según tipo de arma y móvil, El Salvador 2006.....	37
<b>Cuadro 14.</b> Principales correlaciones entre delitos de El Salvador.....	39
<b>Cuadro 15.</b> Comunalidades.....	41
<b>Cuadro 16.</b> Autovalores y porcentajes de Varianza Explicada.....	42
<b>Cuadro 17.</b> Factor 1.....	42
<b>Cuadro 18.</b> Factor 2.....	43
<b>Cuadro 19.</b> Factor 3.....	43
<b>Cuadro 20.</b> Factor 4.....	44
<b>Cuadro 21.</b> Población y Capacidad Penitenciara en El Salvador, 1992-2007.....	50
<b>Cuadro 22.</b> Tasa de Homicidio y población penitenciaria por 100,000 habitantes, El Salvador, 1992-2007.....	51
<b>Cuadro 23.</b> Personal y Número de casos ingresados por la FGR de El Salvador, 2006-2009.....	75
<b>Cuadro 24.</b> Estructura del gasto en Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, El Salvador, 2002-2009.....	78

## ÍNDICE DE ANEXOS

	<u>Pág.</u>
<b>Anexo 1.</b> Tasa de homicidios de El Salvador, 1950-2009.....	96
<b>Anexo 2.</b> Estructura del móvil del homicidio en El Salvador, 2002-2009.....	97
<b>Anexo 3.</b> Estructura del móvil del homicidio de Estados Unidos, 2002-2008.....	98
<b>Anexo 4</b> Delitos mensuales, El Salvador 2003-2010.....	99
<b>Anexo 4.1</b> Delitos mensuales 2003.....	99
<b>Anexo 4.2</b> Delitos mensuales 2004.....	100
<b>Anexo 4.3</b> Delitos mensuales 2005.....	101
<b>Anexo 4.4</b> Delitos mensuales 2006.....	102
<b>Anexo 4.5</b> Delitos mensuales 2007.....	103
<b>Anexo 4.6</b> Delitos mensuales 2008.....	104
<b>Anexo 4.7</b> Delitos mensuales 2009.....	105
<b>Anexo 4.8</b> Delitos mensuales 2010.....	106
<b>Anexo 5</b> Artículos del Código Penal de El Salvador.....	107
<b>Anexo 6.</b> Resultados de análisis factorial.....	116
<b>Anexo 6.1</b> Matriz de correlaciones.....	116
<b>Anexo 6.2.</b> Componentes, estadísticos descriptivos y matriz de Componentes rotada del Análisis factorial.....	119
<b>Anexo 7.</b> Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana en Millones de dólares, El Salvador, 2002-2009.....	121



## SIGLAS

<b>DFA</b>	Dickey Fuller Aumentada
<b>ANEP</b>	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
<b>ANSP</b>	Academia Nacional de Seguridad Pública.
<b>ARENA</b>	Alianza Republicana Nacionalista.
<b>ATF</b>	Alcohol, Tobacco and Fire Arms (Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos).
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>CANSIM</b>	Canadian Socio-economic Information Management System (Sistema de Información Socioeconómica Canadiense)
<b>CAT</b>	Centro Antipandillas Transnacional.
<b>CEJIL</b>	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<b>CNSP</b>	Consejo Nacional de Seguridad Pública.
<b>COMURES</b>	Corporación de Municipalidades de El Salvador.
<b>CUSEP.</b>	Cuerpos de Seguridad Pública.
<b>DF</b>	Dickey-Fuller.
<b>DDJ</b>	División de Disposiciones Judiciales.
<b>DEA</b>	Drug Enforcement Administration (Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas).
<b>DIC</b>	División de Investigación Criminal.
<b>DIGESTYC</b>	Dirección General de Estadística y Censos.
<b>DIHO</b>	División de Investigación de Homicidios.
<b>EE.UU</b>	Estados Unidos.
<b>ERP</b>	Ejército Revolucionario del Pueblo.
<b>FAES</b>	Fuerzas Armadas de El Salvador.
<b>FAL</b>	Fuerzas Armadas de Liberación.
<b>FBI</b>	Federal Bureau of Investigation (Oficina Federal de Investigación).
<b>FESPAD</b>	Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho.
<b>FGR</b>	Fiscalía General de La República.
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
<b>FPL</b>	Fuerzas Populares de Liberación.
<b>GN</b>	Guardia Nacional.

<b>GOPES</b>	Grupo de Operaciones Especiales.
<b>ICITAP</b>	Programa de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal.
<b>ILANUD</b>	Instituto Centroamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
<b>IML</b>	Instituto de Medicina Legal.
<b>INTERPOL</b>	International Criminal Police Organization (Organización Internacional de la Policía Criminal)
<b>ISDEMU</b>	Instituto para el Desarrollo de la Mujer.
<b>IUDOP</b>	Instituto Universitario de Opinión Pública.
<b>MCA</b>	Mercado Común Centroamericano.
<b>MINUSAL</b>	Misión de las Naciones Unidas en El Salvador.
<b>MSP</b>	Ministerio de Seguridad Pública.
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales.
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas.
<b>PH</b>	Policía de Hacienda.
<b>PIP-COM</b>	Patrullas de Intervención Policial Comunitarias.
<b>PN</b>	Policía Nacional.
<b>PNC</b>	Policía Nacional Civil.
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>PPBS</b>	Program Planning Budgeting System (Programa de Planificación del Sistema Presupuestario).
<b>PROJOVENES</b>	Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil.
<b>RSA</b>	Republic of South Africa (República de Sur África)
<b>SAPS</b>	South African Police Service (Servicio Policial de Sur África)
<b>SIGOB</b>	Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno.
<b>ONUDD</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
<b>UCR</b>	Uniform Crime Report (Informe sobre la delincuencia).

**UNODC**

United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

**USAID**

Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos.

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES

**Análisis factorial.**- Es una técnica de reducción de datos que se utiliza para encontrar grupos homogéneos de variables, a partir de un conjunto de ellas.

**Asociación ilícita.**- Serán consideradas ilícitas las agrupaciones, asociaciones u organizaciones temporales o permanentes, de dos o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos, así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos.

**Carga factorial.**- Correlaciones entre las variables y cada uno de los factores.

**Cambio estructural.**- Es el cambio que se da en la relación de dos o más variables de un periodo a otro. En un modelo econométrico, este cambio estructural se puede ver reflejado como un cambio de la pendiente, como un cambio de nivel (o de intercepto) o cambios en intercepto y pendiente a la vez.

**Ciencias de Política.**- Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado.

**Coefficiente de Variación.**- Indica la relación existente entre la desviación típica de una muestra y su media, a su vez elimina la unidad de medida de la serie y facilita la comparación. En este sentido, es una unidad de medida de la dispersión relativa, y se calcula mediante la siguiente expresión:  $CV = \frac{\sigma}{\mu}$

**Comunalidad.**- Es la proporción de su varianza que puede ser explicada por el modelo factorial obtenido, ésta nos muestra las variables que mejor se explican por el modelo, es decir, aquellas que tengan un mayor porcentaje.

**Crimen organizado.**- Según el PNUD, es la asociación para delinquir, el tráfico de armas, el lavado de activos o el comercio de bienes ilegales, entre otros. Además, la INTERPOL considera crimen organizado si se cumple con los siguientes requisitos: que el grupo lo formen más de tres personas, que actúen durante largo tiempo, que el delito que cometan sea grave, que obtenga beneficios, poder o influencia. A su vez debe de cumplir al menos con dos de los siguientes: que en el seno del grupo haya reparto de tareas, que tengan jerarquías y disciplina interna, que sean internacionalmente activos, que usen la violencia o la intimidación, que

monten estructuras empresariales para desarrollar o enmascarar sus actividades, que participen en el blanqueo de dinero o que sus actos se beneficien de la corrupción.

**Dummies.**- Representan la incidencia que tiene sobre la variable endógena del análisis un fenómeno cualitativo. Comúnmente se le asignan dos valores arbitrarios según se dé o no cierta cualidad, característica o propiedad en un fenómeno o momento en el tiempo (1 si ocurre el fenómeno y 0 si no ocurre).

**Estacionariedad.**- Una serie estacionaria es considerada cuando la "...distribución conjunta y distribución condicional son invariables con respecto al desplazamiento en el tiempo".

**Homicidios expresivos.**- Son aquellos que se dan por actos de frustración, ira o rabia. Tienen como principal característica la agresividad como motivo del homicidio.

**Homicidios instrumentales.**- Son aquellos que se dan con el fin de alcanzar un objetivo. El homicidio se puede dar en la comisión de otro delito, aunque el asesinato no sea el objetivo primordial pero sí, una posibilidad para cumplir un objetivo determinado

**Maras o pandillas.**- Aquellas personas que alteran que cumplen con los siguientes criterios: se reúnen habitualmente, señalan territorios como propios con símbolos para identificarse y que se marquen el cuerpo con tatuajes.

**Política.**- Su objeto de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones parlamentarias y gubernamentales.

**Política de Calidad.**- Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

**Prueba de Chow.**- Se utiliza para probar si existe cambio estructural en algunos o en todos los parámetros del modelo.

**Política Pública.**- Una política pública debe estar integrada por cursos de acción e información con un objetivo político definido democráticamente, los cuales son desarrollados por el sector público, con la participación de la comunidad y el sector privado. Se considera una política pública de calidad cuando ésta incluye mecanismos, modificaciones institucionales y la previsión de resultados. Debe incluir el aspecto político como su justificación o explicación

pública. La política pública debe enmarcarse en un proceso de participación amplio y tomar en cuenta la opinión de especialistas en temas específicos. (Lahera: 2004)

**Política de Seguridad Pública.-** De acuerdo al PNUD es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales (públicos o privados) a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos de carácter violento que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Es una política de control de la violencia y el delito, mediante la prevención, conjuración e investigación administrativa de los mismos y la persecución penal de los responsables de éstos.

**Seguridad Ciudadana.-** Es una parte vital de la seguridad humana. Entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Conciernen en esencia a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, especialmente, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera) así como al disfrute del patrimonio. (PNUD, 2005)

**Seguridad Humana.-** Consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo (PNUD, 2009-2010).

**Seguridad Objetiva.-** La probabilidad de sufrir un delito en un lugar y momento determinado, siendo el resultado de estadísticas, por ejemplo la cantidad de homicidios por cien mil habitantes.

**Seguridad Pública.-** La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos. El cumplimiento de las leyes es parte de cualquier estrategia de seguridad pública que incluya la prevención, la rehabilitación y la reintegración, es preciso que todos estos elementos contribuyan a combatir eficazmente la delincuencia, la violencia y la inseguridad. (PNUD: 2005).

**Seguridad Subjetiva.-** Hace alusión a la percepción de los individuos en cuanto al delito, siendo determinado por factores racionales como irracionales, prejuicios, opiniones ajenas.

**Serie de tiempo.-** Es un conjunto de observaciones aleatorias sobre valores que toma una variable en diferentes momentos del tiempo.

**Violencia Delincuencial.-** Esta definida por la relación con el delito definido legalmente, por las características de su acción, con los efectos mediatos e inmediatos que presenta para la gente.

**Violencia Social.-** Es aquel tipo de violencia en el cual ciertos patrones culturales se orientan a una convivencia social violenta propiciada desde diferentes agentes de socialización (escuela, pandilla, familia, etc.) y puesta en evidencia en las relaciones interpersonales. No es del ámbito exclusivo de acción de las instituciones policiales, sino que otras instituciones pueden y deben actuar para prevenir la violencia.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1 Planteamiento del problema**

¿Han existido políticas de seguridad pública en El Salvador? En caso afirmativo, ¿Por qué no han sido efectivas? y en caso contrario, ¿Cuáles son las razones para ello? Y ¿Qué elementos debería considerar una política de seguridad pública en un país como El Salvador?

### **4.2 Delimitación del tema**

La presente tesis se delimita por las acciones de política de seguridad pública desde el año 1992 al 2009, implementadas por los respectivos gobiernos. Se utiliza el homicidio como principal indicador de la violencia en el país.

### **4.3 Hipótesis del Trabajo**

Todos los programas, planes y/o acciones, que han sido implementados por los gobiernos, incluyendo al actual, no pueden ser catalogados como políticas de seguridad pública, debido a que no cumplen con las características establecidas de una política pública.

### **4.4 Objetivos de la Investigación**

#### **4.4.1 Objetivo general**

Demostrar la ausencia o presencia de políticas de seguridad pública acorde a la situación delincuenciales en El Salvador.

#### **4.4.2 Objetivos Específicos**

- Establecer una reseña histórica sobre los programas, planes, acciones y/o políticas de seguridad pública realizados en El Salvador desde 1992 hasta el presente.
- Establecer un diagnóstico de la realidad salvadoreña en cuanto a la situación de seguridad pública que se ha vivido desde 1992 hasta el presente.
- Evaluar si los programas, planes, acciones y/o políticas de seguridad pública realizados en El Salvador desde 1992 hasta el presente, cumplen con las características de una política de seguridad pública.
- Analizar las propuestas de seguridad pública del nuevo gobierno y demostrar si éstas se apegan a la realidad salvadoreña.



- Proponer componentes para la consolidación de políticas de seguridad pública en El Salvador.

#### **4.5 Método de investigación**

Para el desarrollo de la presente investigación y su respectiva recolección de información, se utilizan fuentes primarias y secundarias de información. En el caso de las fuentes primarias, se realizaron entrevistas a profesionales con cargos relacionados en tema de seguridad pública y especialistas en tema.

Para el caso de las fuentes secundarias, se realizó una revisión bibliográfica de Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda, Anuarios Estadísticos de Instituto de Medicina, Informes del Instituto de Opinión Pública, Estadísticas de delitos de la Fiscalía General de la República, Censos de Población de la Dirección General de Estadísticas y Censos, además de informes, estudios y ensayos relacionados con seguridad pública y políticas públicas. Asimismo se utilizaron modelos y técnicas estadísticas y econométricas, como el análisis factorial, análisis de serie de tiempo y medidas de dispersión.

## INTRODUCCIÓN

La violencia y la inseguridad que ella genera, se encuentran entre los problemas que más preocupan a los salvadoreños. Aunque existen muchas formas de violencia, una de ellas, la más extrema, el homicidio, atrae la atención de los medios de comunicación y es sujeto de debate casi permanente por parte de los organismos del Estado y de la sociedad civil. El Salvador registra una tasa de homicidios que es considerada entre las más altas del mundo. A diferencia de otras formas de violencia, el homicidio no está sujeto a problemas de registro derivados de la falta de denuncia a las autoridades policiales y judiciales. Durante el período 2003-2009, El Salvador registró una tasa de 65.9 homicidios por 100,000 habitantes, fue durante este período que dicha tasa registró los valores históricamente más altos de 75.4 y 75.3 por 100,000 habitantes en 2006 y 2009 respectivamente. Durante los últimos 20 años, los gobiernos han respondido de diversas maneras ante lo que se ha catalogado como una epidemia de violencia. Estas respuestas, ya sea en la forma de planes, programas y de política pública, no parecen haber sido lo efectivas y eficaces para reducir los niveles de violencia que han prevalecido en el país.

Desde los años 50 El Salvador contaba con tasas de homicidios altas (alrededor de 36 homicidios por cien mil habitantes). Desde esta década, dicha tasa no ha mostrado indicios de disminuir, por el contrario, a partir de los 70, se observa un aumento marcado y sostenido en dicha tendencia, lo cual indica que el país ha sido históricamente violento.

Junto al aumento en la tasa de homicidios, han emergido con fuerza en el mapa criminal de El Salvador otras formas de delitos violentos o relacionados con la violencia, extorsiones, narcotráfico, tráfico ilegal de armas y personas, y secuestros, entre otros, han mostrado tendencias al alza en años recientes. A esto debe agregarse un fortalecimiento estratégico y táctico de las pandillas, a pesar de que estas no son las causantes a priori de las actividades criminales. Por otro lado, delitos como el hurto, amenazas, lesiones y robos se han mantenido relativamente estables o han tendido a disminuir con el paso del tiempo.

La violencia en todas sus formas acarrea enormes pérdidas a la sociedad. En los 18 años que han transcurrido entre 1992, año en que se firmaron los Acuerdos de Paz, y el año 2009, han fallecido 59,842 personas a causa del homicidio. Esto equivale a 3,325 homicidios por año o 9.1 personas asesinadas por día, convirtiendo al homicidio en la primera causa de muerte en El

Salvador en período del 2004 al 2008, superando a las muertes provocadas por accidentes de tránsito, infartos, neumonía, diabetes, etc. (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2008).

Estudios de opinión muestran consistentemente que la inseguridad es el problema que preocupa más a la ciudadanía, alternando en orden con el costo de la vida y el empleo. Como respuesta a esta preocupación, los gobiernos de turno han tomado a la inseguridad como prioridad en sus agendas. En este sentido, es necesario entender la naturaleza del fenómeno para comprender si las acciones que han implementado los diferentes gobiernos responden a dicha realidad.

Esta investigación tiene como objetivo hacer una evaluación de las respuestas gubernamentales desde la óptica de las políticas públicas. Para ello, la investigación busca dar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿Han existido políticas de seguridad pública en El Salvador? En caso afirmativo, ¿Por qué no han sido efectivas? y en caso contrario, ¿Cuáles son las razones para ello? y ¿Qué elementos debería considerar una política de seguridad pública en un país como El Salvador?

La hipótesis central que guía este trabajo es que en El Salvador, al menos desde una perspectiva técnica, no existe ni ha existido una política pública en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana. A pesar de los intentos que han emanado desde el gobierno en la dirección de formular tal política, ésta adolece de deficiencias estructurales, las cuales se identifican en este trabajo, un ejemplo de ello es el aumento de delitos catalogados como desconocidos, lo que muestra que las políticas de seguridad pública no han apuntado a una mejora de la capacidad investigativa. Se reconoce que el problema de la inseguridad en El Salvador es de una naturaleza compleja y que probablemente éste ha rebasado la capacidad de los actores nacionales para proponer e implementar respuestas integrales e integradas que den la confianza que la ciudadanía necesita para convertirse en parte de las soluciones.

Este documento consta de tres capítulos. En el primer capítulo se desarrolla un marco teórico sobre políticas públicas y sobre políticas de seguridad pública y se profundiza en las características que éstas deben de poseer según los conceptos desarrollados por organismos tales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Además, el capítulo describe el proceso de formulación de políticas públicas.

En el segundo capítulo se elabora un diagnóstico de la violencia en El Salvador y con el objetivo de profundizar en la naturaleza del delito, se conduce un análisis de los homicidios usando datos provenientes de distintas fuentes, tanto nacionales como extranjeras. Además, se examina la estructura de los homicidios de El Salvador y la posible conexión con otros tipos de delitos. A través de los resultados obtenidos en este trabajo se constata que el aumento de la violencia en El Salvador está relacionada con el aumento de otros delitos tales como, comercio tráfico y almacenamiento de drogas, secuestros, homicidios y extorsiones, los cuales tienen un alto nivel de organización. Lo anterior soporta la hipótesis que en El Salvador, el homicidio se relaciona de una manera muy fuerte con actividades de crimen organizado.

En el capítulo tres se examinan las características de los principales programas, planes, acciones, y/o políticas de seguridad públicas realizadas en El Salvador desde 1992 hasta el presente, con el fin de determinar si dichas medidas son factibles de considerarse como políticas públicas.

Finalmente, se presentan las conclusiones que emanan de nuestros hallazgos y se dan recomendaciones para la formulación de una política pública de seguridad ciudadana y seguridad pública en El Salvador.

## I. MARCO TEÓRICO

### 1.1 Política Pública

En este capítulo se presenta una serie de criterios técnicos que permiten evaluar, si las acciones o programas de un país, en el ámbito de seguridad pública, corresponden a medidas de políticas públicas. Para tal objetivo, se han estructurado dos apartados complementarios entre sí. El primero, corresponde al de políticas públicas en general y el segundo, a políticas de seguridad pública.

En el primer apartado se hace una reseña histórica del surgimiento del concepto de políticas públicas, y como éstas surgen de la necesidad de los gobiernos de contar con herramientas adecuadas para el análisis de los problemas de la sociedad, con el fin de crear soluciones adecuadas y de largo plazo. Además, se identificaron las principales características que una política pública debe de tener y que requieren ser consideradas en el proceso de construcción de las mismas.

En el segundo apartado se desarrollan las características de una política de seguridad pública, bajo el marco de las políticas públicas en general, con el fin de contar con parámetros que permitan validar la hipótesis que las acciones y planes implementados en el ámbito de seguridad pública en El Salvador, no cumplen esas características.

#### 1.1.1 Antecedentes

El concepto de política pública es de origen reciente y se refiere a la acción de un gobierno para abordar problemáticas específicas con un enfoque de largo plazo. Como tal, el concepto de política pública se enmarca dentro del dominio de varios campos del conocimiento, entre ellos, las ciencias políticas, la administración pública y la economía. La lengua inglesa permite distinguir entre *politics* y *policy*; el primero se traduce como política y su objeto de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones parlamentarias y gubernamentales. El segundo término se traduce a políticas públicas y se refiere a la acción gubernamental.

Las políticas públicas surgen como resultado de un proceso de construcción teórica que inicia con el planteamiento de la relación entre ciencia y política. Este planteamiento trataba de dar respuesta a cómo la investigación podía ayudar a la toma de decisiones de un gobierno que se enfrenta con una diversidad de problemas sociales. Dicha relación se enmarca en las ciencias

sociales norteamericanas a partir de las tesis de Dewey, Weber, y Popper cuyas ideas fueron acogidas por un gran número de científicos sociales que se planteaban la posibilidad de que la rigurosidad de la ciencia fuera una pauta técnica para la elaboración e implementación de políticas, es decir, que la ciencia tratara de aclarar y ordenar las decisiones y metas de los autores políticos (Aguilar, 2007).

Dentro de este enfoque se incluyeron herramientas analíticas como el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio. Estas herramientas, muchas de las cuales fueron desarrolladas, perfeccionadas y usadas con éxito durante la Segunda Guerra Mundial llevaron a los administradores del sector público a considerar su aplicación en el campo de la actividad gubernamental.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la década de los cincuentas, Harold D. Lasswell (1951:14) definió ciencias políticas como: “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”.

La maduración de los planteamientos ciencia-política se da en la propuesta de Harold D. Lasswell conocida como “*Policy Sciences*” (Aguilar, 2007). Su investigación sobre “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”, busca interrelacionar de manera sistemática ciencia y decisión. Ambos conceptos forman parte de dos de las grandes corrientes de las ciencias políticas. El “*conocimiento de*” se refiere al análisis y estudio del proceso, es decir, busca crear descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso de elaboración y desarrollo de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno. Esta corriente está integrada por los contextualizadores positivos y político-administradores. El “*conocimiento en*” incorpora datos y teoremas a la acción pública con el fin de corregirla y mejorarla, va enfocado a lo cuantitativo, normativo y es de corte económico, y busca proporcionar métodos de análisis, información y conocimiento adecuado, que han sido resultado de distintas ciencias para dotar de racionalidad al proceso de formulación de políticas públicas.

A partir de la propuesta de Lasswell se dan dos reacciones en el medio académico de esa época y se configuran dos corrientes que han sido denominadas de diferente manera. Por un lado, se encuentran los normativos (disciplinarios o interdisciplinarios) conocidos también como cuantitvistas, sinópticos, entre otros; y por otra parte, los interesados en el estudio positivo, descriptivo o antisinópticos del proceso de la elaboración de la política, estas dos corrientes concebían el proceso de decisión política de manera diferente.

La corriente antisinóptica llegó a dominar rápidamente la ciencia política y tuvo su influencia en las políticas sociales reformistas (“Gran Sociedad” y “Guerra a la Pobreza”), pero fueron las concepciones sinópticas las que se posicionaron en la administración pública y en el análisis de políticas (Garson, 1986:10 en Aguilar 2007). Estos últimos tuvieron gran influencia en políticas de defensa y seguridad, específicamente en 1965 cuando el presidente Johnson, de Estados Unidos, extendió el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de ambas corrientes por resolver los problemas públicos, éstos sobrepasaron el alcance de las políticas públicas creadas en ese entonces. Fue así como en la década de los setentas se cae en una época de desilusión, con respecto a la intervención política por parte de las ciencias sociales y de la intervención estatal (Aguilar, 2007). Se olvidó de la importancia de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, creando programas en base a un diagnóstico erróneo de la realidad social de la época, debido a la carencia de información suficiente y adecuada.

En este sentido, surge la necesidad de formar capital humano con capacidad para diseñar adecuadamente políticas públicas. Varias universidades con el apoyo técnico y económico de diversas instituciones comenzaron a ofrecer programas académicos y profesionales en el análisis de políticas públicas. Algunos de los programas pioneros iniciaron en las universidades de Berkley, Harvard, Arbor, Stanford, Rand, entre otras (Aguilar, 2007). En la actualidad, varios programas universitarios se nutren de los objetivos y contenidos de estos programas.

---

<sup>1</sup> El PPBS es un programa que se creó en base a análisis técnicos de costo-beneficio, el cual surge debido a la necesidad de poner en marcha un Plan de Actuación del gobierno para asignar de la mejor manera los recursos. Cada opción está valorada y relacionada con los recursos disponibles para periodos determinados (programación presupuestaria) (Guitian de Lucas, 1972).

Simultáneamente, la disciplina de la administración pública planteaba la necesidad de superar la separación entre los conceptos de política y administración, y asumir el enfoque más completo e integrado de política pública, concepto que unía a políticos y administradores<sup>2</sup>. La ciencia política por su parte, trataba de enfocarse menos en el proceso de la toma de decisiones y de concentrarse en el contenido de las decisiones públicas. La noción de que las soluciones a los problemas de una sociedad trascienden los ciclos políticos y que por tanto debían formularse con una visión de largo plazo, fue central para esta corriente de pensamiento.

A pesar de los esfuerzos por integrar ciencia política y administración pública alrededor del concepto de política pública, éstos fracasaron, ya que no se tenía claro cuál era el objeto de estudio. El campo de la administración pública quedó amplio e indeterminado y terminó diluido dentro del ámbito de las ciencias políticas, estudiando específicamente el por qué de las decisiones que toman los gobiernos. Así, se da origen a una nueva concepción que saca del mapa a la administración pública, para concebir a las políticas públicas de formas similares a las políticas empresariales.

En palabras de Aguilar, (2007:68) esta situación se ilustra de la siguiente manera:

*“En los años ochenta, los programas universitarios norteamericanos de política pública se caracterizan por ser cuantitativos más que teóricos, [...] en los últimos años interesados en el “management” más que en el “analysis” [...] Todo esto ha ocasionado que se preste mayor atención a la “gestión/dirección pública” (neologismo crítico para deslindarse del término empolvado de una administración pública dependiente, inofensiva, simplemente operativa)”.*

Esta nueva concepción de política pública (reforma de administración pública) también influyó en América Latina.

Durante el siglo XX, se intentó cambiar algunos aspectos del funcionamiento y la organización del Estado, con el objetivo de tener una mayor eficiencia y eficacia en sus funciones. Además, se realizó una serie de reformas del Estado como también de la Administración Pública. De 1960 a 1970 dichas reformas se fortalecen e intervienen organizaciones como la Agencia

---

<sup>2</sup> Este movimiento es resultado de la influencia de los enfoques de planeamiento estratégico y de formulación de política que habían ganado gran aceptación en el campo de la administración de negocios principalmente a partir de la sistematización de experiencias por parte de pensadores como Ford, McNamara, Sloan y Drucker entre otros.



Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las reformas que se intentaron previas a los años ochenta otorgaban el papel de protagonista al Estado como mecanismo articulador de las relaciones sociales. Se daba un intervencionismo estatal guiado por la voluntad política, que pretendía estimular el desarrollo económico y social, y así llegar a una sociedad moderna. Es por ello que en la época de 1930 a 1960, se impulsa un modelo de desarrollo *hacia adentro*, basado en la sustitución de importaciones y en la ampliación de los mercados, el cual funcionó hasta los setenta, cuando se empezaba a notar un agotamiento (Ramírez, 2009).

A partir de los ochenta, se da un estancamiento, que se conoce como la “década perdida”, resultado de la falta de control del Estado, su ineficacia en gestionar recursos e interactuar con los actores sociales, así como la caída de los precios de las materias primas y del alza de los intereses (medidas aplicadas por la Reserva Federal para contrarrestar la inflación en los Estados Unidos). Ante dicha crisis, se da un cambio de paradigma; los países industrializados comienzan a reducir la intervención del Estado por falta de confianza en la administración eficiente de los recursos y retorna a las concepciones liberales, como lo muestran las recomendaciones del Consenso de Washington (Ramírez, 2009).

Paralelamente, la deuda externa de los países Latinoamericanos replanteó el papel del Estado, en relación a la administración de los recursos escasos, y reformuló un uso más responsable de la política fiscal y monetaria. Se ha reflexionado desde entonces sobre esta limitación de recursos y también sobre la falta de consenso político debido a la existencia de pluralismo económico.

Ha sido evidente que los recursos del Estado han sido menores a los requeridos para solucionar los complejos problemas sociales. Ante este déficit de recursos se ha descubierto que todas las decisiones del Estado requieren el uso de recursos, no solo políticos sino también económicos, en donde las decisiones equivocadas en materia de política pública implican costos de oportunidad elevados y externalidades sociales negativas en muchos casos. En este sentido, se puede decir que los años de la crisis contribuyeron en el desarrollo de política y administración pública incorporando la escasez y los costos como un componente esencial en la formulación de las mismas. *“Nos han hecho entonces aprender y distinguir de nuevo el*

*olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas” (Aguilar, 2007).*

La nueva tendencia que se generó de “*policy making*” modifica reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de la relación existente entre sociedad y gobierno. Se redefinen las responsabilidades alcanzadas dentro del perímetro público y las que pertenecen al ámbito privado.

*“Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el “adelgazamiento” del Estado. Al mismo tiempo emergen actores políticos con organizaciones, ideas, practicas y discursos alternativos, con líderes nuevos” (Aguilar, 2007:19).*

Los problemas sociales del pasado siguen existiendo, siendo necesaria la intervención estatal, pero de una manera diferente. Este Estado tiene sus propias funciones básicas, numerosas, pero sobre todo cruciales que exigen el estudio riguroso de la racionalidad e inteligencia de sus decisiones.

Un Estado reducido no significa la solución de todos los males, necesidades y problemas de la esfera pública, sino que significa darle más importancia a la calidad de las políticas públicas que se analizan, formulan e implementan.

El ámbito público se hace aún más importante en un contexto de sociedades latinoamericanas más democráticas, plurales, abiertas, informadas y participativas, en las que sus gobiernos quedan sujetos a los resultados de votaciones y de la opinión pública. Se plantean cuestiones de cómo debe jugar el gobierno su papel de administrador de cara a una sociedad más compleja, autónoma, controversial y además insertada en un proceso de globalización y de revolución constante de la tecnología.

En resumen, según Aguilar al hablar de políticas públicas en la actualidad significa hablar de:

*“Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes [...] en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones” (Aguilar, 2007: 36).*

Debido a la participación democrática que existe en la toma de decisiones de política pública (gobierno, poder legislativo, sindicatos, entre otros), se hace más complejo tomar decisiones óptimas y racionales. Por lo tanto, es fundamental incluir la propuesta de Harold Lasswell, incorporar la rigurosidad de la ciencia en el análisis científico en la formulación de políticas públicas, es decir, se hace necesario considerar aspectos de carácter cualitativo como cuantitativo para el proceso de estudio, análisis, elaboración y ejecución de las políticas públicas, donde se busque la interrelación sistemática tanto de ciencia como de decisión por parte de las distintas instituciones y/o organismos que intervienen en dicho proceso.

### **1.1.2 Características de las Políticas Públicas**

Las políticas públicas y la política se influyen recíprocamente. Ambas tienen incidencia en el bienestar o malestar social. Por lo tanto, para la eficaz formulación de políticas públicas deben existir acuerdos ampliamente consensuados y estables.

Mientras mayor participación exista en el proceso de formulación de políticas públicas de parte de los sectores involucrados, éstas tendrán mayor validez, calidad, credibilidad, y existirá mayor cooperación entre dichos sectores. La participación de unos pocos sectores podría conducir a políticas públicas sesgadas por la tecnocracia o por propuestas populistas.

Según el BID, en su informe de “Política de las Políticas Públicas” (2006) indica que las características básicas de las políticas públicas son:

1. **Estabilidad:** con el objetivo de mantener las acciones de política permanentes (sin cambios obtenidos de caprichos políticos), la política debe de ser persistente en el tiempo. Sin embargo, no debe entenderse como invariante, los cambios deben de darse respondiendo a circunstancias económicas o vacíos dentro de las políticas.
2. **Adaptabilidad:** esta característica es complementaria con la anterior. Entendiendo adaptabilidad como capacidad de ajustar la política a las circunstancias cambiantes en el tiempo, lo suficientemente flexibles para ser efectivas, pero sin caer en manipulaciones políticas.
3. **Coherencia y coordinación:** debido a la intervención de varios actores dentro de la política pública, debe existir coordinación entre ellos, con políticas afines tanto en el diseño como la aplicación. La falta de estas dos características puede ser el resultado

de la interacción de los intereses e incentivos, éstos se obstaculizan de forma voluntaria o no.

4. **La calidad de implementación y ejecución:** a pesar que se cuente con una política muy bien diseñada, si su aplicación es inadecuada no tendrá mucho soporte. Es necesario que las instituciones sean eficientes e independientes en la aplicación de las políticas públicas y que se cuente con un buen funcionamiento del poder judicial, de esta manera, se garantiza una correcta ejecución.
5. **Orientación hacia el interés colectivo:** se deben buscar políticas que beneficien a la sociedad en general, evitando que los beneficios sólo sean para minorías o grupos de interés.
6. **Eficiencia:** esta característica guarda relación con la anterior. Mientras una política pública considere al interés general, será más eficiente que otra que beneficie a pequeños sectores. Se debe buscar la mejor asignación de los recursos.

Estas seis características tienen que enmarcarse en instituciones estables, en el sentido de: partidos políticos institucionalizados y pragmáticos, un órgano legislativo de gran habilidad para la formulación de políticas, un poder judicial independiente, y una administración pública transparente y eficiente. Si se da tal escenario, se contará con un marco predecible, obteniendo acuerdos y confianza, permitiendo que los gobiernos puedan avanzar con los beneficios obtenidos por gobiernos anteriores. Por lo tanto, mientras más fuertes sean las instituciones, se tendrán acuerdos consensuados de políticas sostenibles y temas centrales para el país.

Es fundamental para la comprensión de las políticas públicas, que éstas sean vistas de manera sistémica. La incidencia de la política pública es compleja, ya que atañe a muchos actores con distintos intereses, genera diversos incentivos, y se presenta en distintos escenarios y plazos. Con análisis parciales, se obtendrían resultados parciales poco eficaces. Para entender con mayor exactitud la política pública debe ser vista como un sistema o un equilibrio general.

Además con el fin de tener otra perspectiva sobre las Políticas Públicas, así como sus características, se ha considerado a la CEPAL (Lareha, 2004), la cual establece una noción de política de calidad como: *“...cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática... incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus*

*resultados*". Además, enuncia en el documento Política y Políticas Públicas otra serie de características:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política.
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).
9. Claridad de objetivos.
10. Funcionalidad de los instrumentos.
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Para el propósito de la investigación se hace una síntesis de las características mencionadas anteriormente y se excluyen las características con componente político. Las características de mayor utilidad son:

1. Estabilidad y adaptabilidad.
2. Claridad de los objetivos.
3. Coherencia y coordinación.
4. Calidad de la implementación.
5. Eficiencia económica y social. Evaluación costo beneficio que determine la rentabilidad social.
6. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Es de suma importancia conocer el significado de dichas características (las cuales se han definido con anterioridad y que serán de utilidad más adelante), ya que de ello depende evaluar si todos los elementos mencionados han formado parte de las políticas públicas en El Salvador. Dichas características también deben tomarse en cuenta en el proceso de construcción de las políticas públicas, el cual se muestra a continuación.

### 1.1.3 Proceso de Construcción de las Políticas Públicas

Para la elaboración de una Política Pública se necesita seguir un proceso o ciclo que contiene las siguientes fases (Tamayo, 1997):

- a. Identificación y definición del problema.
- b. Formulación de las alternativas de solución.
- c. Adopción de una alternativa.
- d. Implementación de la alternativa seleccionada.
- e. Evaluación de los resultados obtenidos.

#### Identificación y definición del problema

La identificación y definición del problema por parte de un gobierno es la primera fase del ciclo de una política pública. En esta fase, los problemas son entendidos de distinta manera por los diferentes actores políticos y sociales estratégicos, por tanto, decidir a quién se considera para la definición del problema no es más que una cuestión política.

Además de las herramientas políticas (consultas, intercambio de información, reuniones, etc.) que se necesitan para la definición del problema, es necesario el uso de técnicas instrumentales, como la limitación del problema, el número de afectados, sus posibles ramificaciones y la gravedad e intensidad.

#### Formulación y Adopción de las alternativas de solución

Una vez el gobierno haya identificado y definido el problema, se necesitan distintas alternativas de solución. Es en este momento que se comienza a elaborar la política pública, la cual debe incluir, los siguientes puntos:

- Establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar.
- Detección y generación de los posibles caminos (alternativas).
- Selección de una opción o combinación de ellas.

Estos puntos se pueden desarrollar por medio de distintos modelos:

- *Modelo racionalista*. Se basa en la teoría neoclásica, en donde un individuo o un grupo actúa bajo la racionalidad económica (maximización de beneficios y minimización de costos). Es decir, que este individuo tiene a su alcance información sobre las distintas alternativas, costos y consecuencias de las diferentes opciones, y por lo tanto toma una decisión final que se considera como la óptima, en donde maximiza su utilidad (Subirats,

1994). Para ello es necesario que el individuo siga un proceso que contiene cuatro pasos: establecimiento de los objetivos, establecimiento de las alternativas, valoración de las consecuencias de las alternativas y comparación de las alternativas (Tamayo, 1997).

- *Modelo de racionalidad limitada.* Este modelo también considera al individuo como un agente que toma sus propias decisiones, pero pone especial énfasis en la organización como contrapunto positivo de las limitaciones individuales (Subirats, 1994) -de carácter psicológico, de carácter organizativo, valores, costos, situacionales- que restringen esa capacidad de tomar sus propias decisiones, razón por la cual, establece que el modelo racional no es compatible con la realidad (Tamayo, 1997). Por lo tanto, al tomar en cuenta el factor organización, es decir, la racionalidad administrativa, se llegará a un acuerdo, que llevará a una decisión final.
- *Modelo incremental.* Es un modelo descriptivo que se basa en la observación del comportamiento de los *policy makers*, en donde la elaboración de las políticas públicas se ve afectada por la interacción política de los individuos y los grupos sociales, por medio de mecanismos donde las personas ejercen el control. Este modelo para la toma de decisiones, considera aquellas opciones que se asemejen más a la política y descarta las que se alejan de ella (Tamayo, 1997).

Luego que se ha formulado la alternativa de solución por parte de los actores públicos y a través de un modelo en específico, el gobierno adopta una alternativa definitiva.

#### Implementación de la alternativa seleccionada

La implementación de la alternativa seleccionada se puede entender de distintas maneras:

- *La implementación como puesta en marcha. El modelo top-down.* En este modelo la esfera política debe permanecer necesariamente separada de la esfera de la administración. La esfera política decide y la esfera administrativa pone en marcha las decisiones.
- *La implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.* La implementación se ve como un proceso -de interacción entre los objetivos y los resultados- y no como un momento.
- *La implementación como proceso de ensamblaje.* La implementación se entiende como la sucesión de actividades para ensamblar distintos elementos (recursos financieros y humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas) de un programa público.

- *La implementación desde abajo. El modelo bottom-up.* A éste modelo le interesa la concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, dándole una mayor importancia a la decisión, a que ésta sea atacada y a que se cumpla.

### Evaluación de los resultados obtenidos

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y se divide en dos: la evaluación de la eficacia/impacto y la evaluación de la calidad. La primera, tiene por objetivo medir la eficacia de la política pública, comparando los efectos previstos con los observados. La segunda, tiene por objetivo conocer si la política pública produce los beneficios esperados por los diferentes actores que participan en el proceso.

En resumen, para poder elaborar una verdadera política pública es menester incluir la participación de diversos sectores, la interrelación de ciencia y decisión entre ellos, los elementos de las características de una política pública y los pasos para el proceso de construcción de dichas políticas.

## **1.2 Política de Seguridad Pública**

### **1.2.1 Antecedentes**

La seguridad es un fenómeno que está afectando a varios países de la región latinoamericana; que genera pérdida de confianza y deteriora la calidad de vida de la población, lo que trae consecuencias en el desarrollo económico y social del país, así como en la gobernabilidad democrática.

El concepto de seguridad ha sido modificado por los contextos políticos e históricos que han atravesado los gobiernos, entre ellos el de El Salvador. En la época de la guerra fría se asocia la concepción de Seguridad Pública con Seguridad Nacional, esta última estaba ligada al conflicto que existía entre los dos grandes bloques, los países occidentales y los países socialistas. La seguridad pública englobaba el ámbito de las fuerzas militares y las fuerzas de seguridad ciudadana (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 1996). A partir de la década de los noventa ocurre un cambio en la noción de seguridad pública, y una distinción entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional.

A lo largo de nuestra investigación se hará énfasis en el concepto de seguridad pública, razón por la cual es importante definirlo.



El concepto de seguridad pública que reconoce la Organización de Estados Americanos (OEA) en El Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas<sup>3</sup> es:

*“Que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos (...) que el cumplimiento de las leyes es parte de cualquier estrategia de seguridad pública que incluya la prevención, la rehabilitación y la reintegración, y que es preciso que todos estos elementos contribuyan a combatir eficazmente la delincuencia, la violencia y la inseguridad (...)” (Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, 2008:1)*

De acuerdo a este concepto, el Estado es el principal garante de la seguridad pública. Además, es necesario que la política de seguridad pública incluya a los sistemas penitenciario y judicial en un esfuerzo por prevenir, combatir, reprimir, controlar, castigar el delito y rehabilitar a los delincuentes.

Para entender el fenómeno de la inseguridad, también es necesario comprender los conceptos de seguridad subjetiva y seguridad objetiva. El primero, hace alusión a la percepción de los individuos en cuanto al delito, siendo determinado por factores racionales e irracionales, prejuicios y opiniones. La seguridad subjetiva, usualmente es medida a partir de datos de encuestas de opinión y tiene que ver con el concepto de temor al delito. En cambio, se entiende como seguridad objetiva, el riesgo real de sufrir un delito en un lugar y momento determinado. Este concepto se mide a partir de estadísticas, por ejemplo la cantidad de homicidios por cien mil habitantes. Tanto la seguridad subjetiva como objetiva, deben ser consideradas para la formulación de políticas de seguridad pública.

El tema de seguridad es bastante complejo, los problemas derivados de la falta de seguridad responden a varias causas y que generalmente no son fáciles de resolver. “La inseguridad desalienta la inversión, desestimula la participación, aumenta la desconfianza y la sensación de impunidad, afecta los procesos electorales y alienta a los jóvenes a abandonar el sistema educativo” (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA, 2008:46). A esto, se le suman otros fenómenos como el desempleo, las condiciones laborales deficientes, la

---

<sup>3</sup> Aprobado en la séptima sesión plenaria celebrada el 8 de octubre de 2008 y revisado por la Comisión de Estilo el 28 de Octubre de 2008.

migración y el deterioro cotidiano de la vida, aspectos que por estar relacionados con la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo, dificultan o interfieren en el camino que debe tomar una verdadera política de seguridad pública. Por lo tanto, será necesario que los lineamientos de una política de seguridad pública consideren los demás factores que deterioran la seguridad humana<sup>4</sup>.

### **1.2.2 Características de las Políticas de Seguridad Pública**

A continuación se describen siete características que deben considerarse para la creación de una política de seguridad pública moderna, transparente, eficaz, democrática y que opere dentro del estado de derecho. Dichas características son una síntesis que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA (2008) considera para la elaboración de tal política.

- a) Que sea democrática y liderada por el poder democrático.
- b) Compartida.
- c) Informada.
- d) Eficaz y eficiente.
- e) Profesionalmente implementada.
- f) Financiada.
- g) Medible y monitoreada.

#### **a) Que sea democrática y liderada por el poder democrático**

Las Políticas deben diseñarse e implementarse dentro del marco de la ley de cada país en específico y sobre todo en el marco de las instituciones, con las normas y contenidos democráticos, garantizando los principios de Derechos Humanos de todos los ciudadanos.

Las Políticas de Seguridad Pública deben de estar bajo el mando de la autoridad democrática del país que dirige sus estrategias y es responsable del resto de instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos.

---

<sup>4</sup>“ La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo”(Alkire,2003, citado en PNUD 2009-2010:30)

Los cuerpos policiales deben mantenerse independientes de la actividad política, y limitarse a implementar estrategias para combatir y prevenir la criminalidad. Así como en toda Política Pública, la toma de decisiones la hacen los que están a cargo del gobierno.

### **b) Compartida**

La Política de Seguridad Pública debe ser el resultado de una visión en conjunto del problema, principalmente de los agentes sociales involucrados, es decir, Gobierno, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), aparato judicial, escuelas, gobiernos locales, comunidades, iglesias, tanques de pensamiento, empresa privada y la sociedad en general. Siendo el Gobierno el agente social más importante, tiene toda la responsabilidad de garantizar la seguridad y la justicia, utilizando distintos instrumentos para ejecutar la seguridad, cuerpos policiales que implementen las estrategias para combatir y prevenir la criminalidad.

Además, una visión en conjunto brinda coordinación entre las instituciones, cada una interviniendo de manera simultánea, por medio de un rol participativo y enfrentando los diferentes niveles del problema.

Esta característica busca que la política de seguridad se convierta en una Política de Estado, evitando que sea sustituida drásticamente por los Gobiernos de turno.

### **c) Informada**

Debe de contar con información cualitativa y cuantitativa que sea verificable, contrastada y sobre todo confiable, así como con indicadores que revelen los avances de la gestión. Es por ello que se deben aumentar los esfuerzos y recursos para mejorar las cifras estadísticas policiales y de victimización, y a la vez implementar una política de comunicación para informar planes, compromisos y seguimiento de las políticas.

Mientras más enriquecedora sea la información, más acertado será el diagnóstico de la inseguridad. Por lo tanto, se retroalimenta a la Política de Seguridad Pública otorgando criterios y motivos para adaptarse a un lugar y momento específico.

La información debe ser accesible para todo el público, de esta forma se garantiza una visión en conjunto del problema que responde a indicadores y estadísticas confiables, y no a

conjeturas. Toda información será pública mientras no atente con la implementación de los planes de seguridad.

**d) Eficaz y eficiente**

Las políticas de seguridad pública deben lograr un balance entre la obtención de resultados inmediatos y visibles, y la implementación de políticas cuyo desarrollo y resultados llevan más tiempo. Por ello, tiene que lograrse un equilibrio del cumplimiento de los objetivos planteados, tanto de corto y mediano plazo. Es determinante el liderazgo político de los promotores para llevar a cabo las políticas de seguridad. Todo esto con el objetivo de que la población perciba mayor compromiso por parte del Estado y al mismo tiempo vean mejorada la situación.

El conjunto de medidas y planes de seguridad pública, deben responder a evaluaciones de costo beneficio para tener menores costos en el sector público y generar mayores beneficios en la sociedad.

**e) Profesionalmente implementada**

La formulación e implementación de políticas requiere de un procedimiento riguroso, en donde expertos en el área pongan en práctica el conocimiento especializado, con la utilización de tecnologías adecuadas para enfrentar nuevas modalidades delictuales. Por ende la implementación debe contar con agentes policiales capacitados, cuerpos de investigación, y todos aquellos instrumentos necesarios para hacer frente a la delincuencia (armas, telecomunicaciones, transporte, instalaciones adecuadas, entre otras).

**f) Financiada**

Dependiendo del tamaño del problema en cada país así debe de ser la asignación presupuestaria a las Políticas de Seguridad Pública, pero la asignación específica de montos asignados debe de hacerse en base a un diagnostico de la realidad resultante de un consenso político. En este sentido, el volumen de gasto debe de ser planificado y sobre todo monitoreado para asegurar la transparencia en el uso y la capacidad de gestión.

**g) Medible y monitoreada**

En general, una política pública debe poder ser medible y monitoreada de manera continua. Las políticas de seguridad pública deben tener indicadores, ya sean cuantitativos y/o

cualitativos, que permitan medir las acciones, al mismo tiempo, deben de tener metas finales y parciales que permitan monitorear la realidad y el impacto de las políticas sobre ella.

Es de suma importancia, establecer inicialmente cuál es la visión del problema y la forma de abordarlo, estableciendo objetivos e indicadores que puedan medir la eficiencia en el cumplimiento de las metas.

### **Síntesis de Políticas Públicas y sus características.**

Finalmente, para la presente tesis se limitan las características de políticas públicas a partir de las similitudes entre la perspectiva del BID y la CEPAL, así como las características con mayor componente económico, tomando en consideración las siguientes: estabilidad y adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y ejecución, eficiencia económica y social, e indicadores. Además se incluye una sexta característica, el financiamiento, para establecer si han sido suficientes los recursos para resolver el problema de la inseguridad. Dichas características son necesarias para la elaboración de una verdadera política pública y por lo tanto, engloban a una política de seguridad pública, razón por la cual las hemos seleccionado. Es por ello que a través de la revisión de las principales medidas ejecutadas de seguridad pública, se indagará si tales características son cumplidas de forma parcial o total.

El presente capítulo mostró cuál es el proceso y los aspectos que se deben considerar para la creación de una política pública en general y para una política de seguridad pública en específico, pero también es necesario establecer un diagnóstico de la inseguridad y violencia en El Salvador, con el fin de que las políticas sean eficientes, tal como se expone en el siguiente capítulo.

## II. DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

La hipótesis que define el rumbo del desarrollo del presente trabajo es que todos los programas, planes, y/o acciones, que han sido implementados por los gobiernos, incluyendo el actual, no pueden ser catalogados como políticas de seguridad pública, debido a que no cumplen con las características de una política pública, tal como se estableció en el marco conceptual. Para demostrar esta hipótesis es necesario considerar todos los factores internos y externos que han influido en los resultados que se reflejan en la realidad.

Para dicho propósito es necesario iniciar con un diagnóstico de la situación que se vive en El Salvador en cuanto a la violencia. Inicialmente se hará una comparación de la tasa de homicidios de El Salvador con otros países del mundo y específicamente con Costa Rica y México, con el objetivo de demostrar que históricamente el país ha tenido tasas de homicidio altas con respecto a varios países.

También se hace una revisión de la evolución de los principales delitos cometidos en El Salvador durante los últimos años (2004-2009) para determinar los delitos que han aumentado considerablemente y poder tener una visión más clara de la estructura del crimen en el país

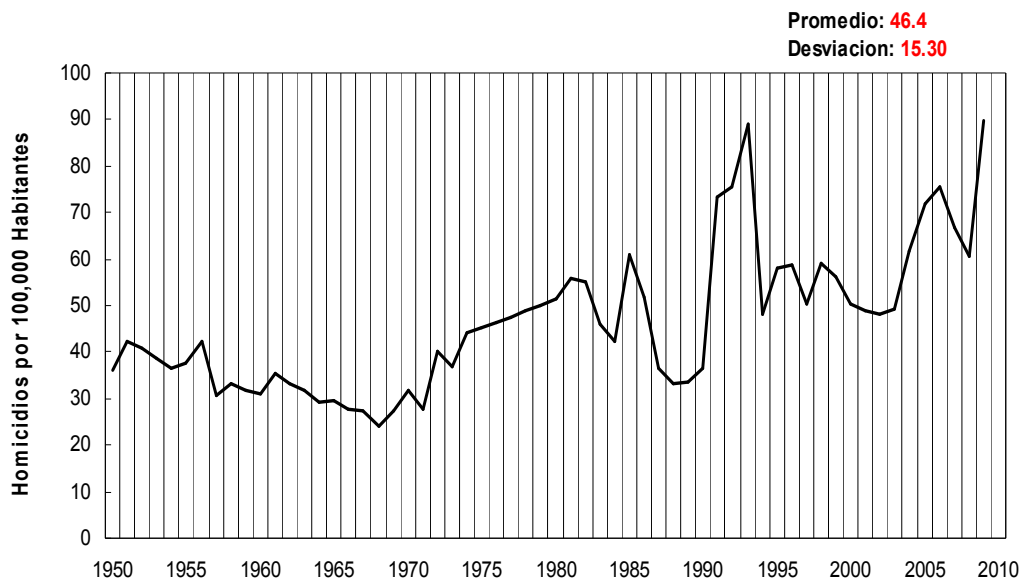
Posteriormente se realiza un análisis estadístico de la serie temporal de homicidios de El Salvador, para identificar algunos factores que influyen en el fenómeno de la violencia del país. Además se hace un análisis de la estructura de los homicidios, la cual se compara con la de Estados Unidos, con el fin de demostrar que la estructura del país no corresponde a la de una sociedad "normal".

Finalmente se evaluará de manera general algunas de las causas que dan origen al problema que se enfrenta.

## 2.1 Contexto mundial y regional

El Salvador se ha caracterizado durante muchos años como un país violento, ello se manifiesta en el delito homicidio. La tendencia de la tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) de El Salvador durante el periodo de 1950-2009 se presenta en el gráfico 1. Durante este periodo los homicidios promediaron 46.4 por 100,000 habitantes. Esto confirma que El Salvador ha sido un país violento históricamente, incluso antes del conflicto armado en 1980.

**Gráfico 1.** Tasa de Homicidio por 100,000 Habitantes, El Salvador, 1950-2009



**Fuentes:** Datos sobre el número de homicidios provienen de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

El gráfico 1 muestra que en el período de 1950 a 1970 en El Salvador, la tasa de homicidios se mantuvo baja en comparación a años posteriores, promediando 33.3 homicidios por 100,000 habitantes. Además, se puede observar, que a partir de 1970 comienza una tendencia al alza, creándose un pico entre los años de 1990 a 1995 y manteniéndose alta desde entonces y sin indicios de disminuir (Las cifras de la tasa de homicidio de El Salvador para el período de 1950-2009 se muestran en el **Anexo 1**).

El Salvador se ha caracterizado también como uno de los países más violentos del mundo, ello se refleja en el cuadro 1, en donde El Salvador se encuentra dentro de los países con tasas de homicidios más altas a nivel mundial.

**Cuadro 1. Países del mundo según tasa de homicidio 2003-2008**

<b>País</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Argentina<sup>2</sup></b>	7.6	5.90	5.50	5.20	5.20	n.d.
<b>Australia<sup>20,21</sup></b>	1.53	1.28	1.45	1.42	1.20	1.20
<b>Belice<sup>1,2</sup></b>	24.93	28.74	30.00	33.00	30.80	33.40
<b>Brasil<sup>2,12,13</sup></b>	28.90	27.40	26.60	25.70	25.20	22.00
<b>Canadá<sup>18,19</sup></b>	1.74	1.95	2.06	1.86	1.80	1.83
<b>Colombia<sup>2,4,10,11</sup></b>	53.00	44.62	39.30	40.00	39.20	36.30
<b>Costa Rica<sup>1,2,23</sup></b>	7.20	6.60	7.80	7.70	8.30	11.00
<b>Chile<sup>2</sup></b>	5.90	6.60	5.80	14.80	4.80	8.10
<b>China<sup>2</sup></b>	1.90	1.90	1.60	1.40	1.20	n.d.
<b>El Salvador<sup>1,2</sup></b>	<b>32.70</b>	<b>41.00</b>	<b>54.90</b>	<b>55.30</b>	<b>49.00</b>	<b>51.80</b>
<b>España<sup>2</sup></b>	1.10	1.40	0.90	0.80	0.90	0.90
<b>Estados Unidos<sup>17</sup></b>	5.70	5.50	5.60	5.70	5.60	5.40
<b>Guatemala<sup>1,2</sup></b>	35.06	36.30	42.03	45.20	45.00	49.00
<b>Honduras<sup>1,2</sup></b>	33.57	31.89	35.06	42.91	50.00	58.00
<b>Italia<sup>2</sup></b>	1.30	1.30	1.10	1.10	1.20	n.d.
<b>Jamaica<sup>2,4,5,6</sup></b>	36.00	54.00	58.00	49.00	58.70	59.50
<b>Kenia<sup>2</sup></b>	n.d.	4.00	3.50	3.50	3.40	3.60
<b>México<sup>7,8,9</sup></b>	13.00	11.00	11.00	11.00	10.00	12.00
<b>Mongolia<sup>2</sup></b>	14.00	13.10	12.10	12.00	11.40	7.90
<b>Nicaragua<sup>1,2,3</sup></b>	12.00	12.00	13.00	12.46	13.00	13.00
<b>Nigeria<sup>2</sup></b>	1.60	1.90	1.50	1.40	1.30	1.30
<b>Panamá<sup>1,2,23</sup></b>	10.84	9.70	11.27	11.30	13.30	19.00
<b>Reino Unido<sup>2</sup></b>	1.70	1.60	1.40	1.40	1.40	1.20
<b>República Dominicana<sup>1,2,22</sup></b>	18.73	25.25	24.41	23.56	21.50	24.26
<b>Rusia<sup>2</sup></b>	21.90	21.90	21.50	19.30	15.70	14.20
<b>Sudafrica<sup>2,4,15,16</sup></b>	43.00	39.60	38.50	39.50	37.60	36.50
<b>Suecia<sup>2</sup></b>	0.90	1.10	0.90	0.90	1.20	0.90
<b>Tailandia<sup>2</sup></b>	10.00	6.50	7.30	7.00	6.60	5.90
<b>Turquía<sup>2</sup></b>	3.90	4.00	4.30	4.20	3.20	2.90
<b>Uruguay</b>	5.90	6.00	5.70	6.10	5.8	n.d.
<b>Venezuela<sup>2</sup></b>	44.00	37.00	37.00	45.00	48.00	52.00

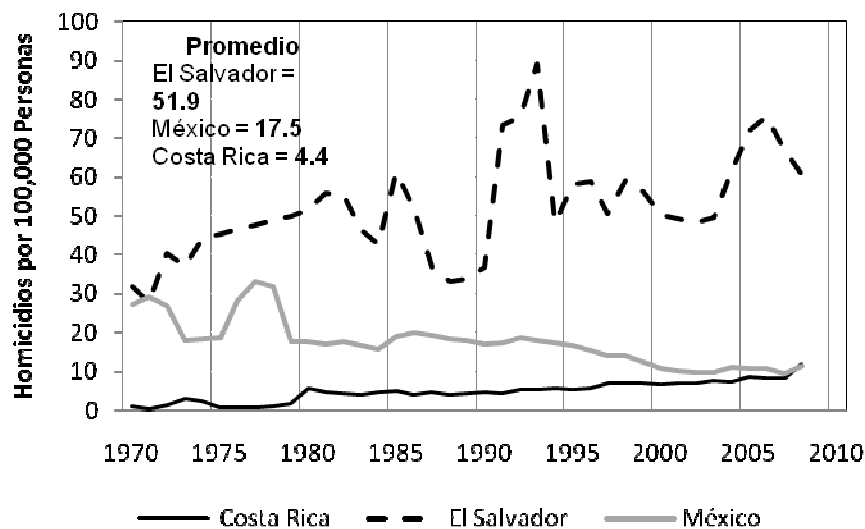
**Fuentes:** Elaboración propia a partir de: 1 Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) (2010). 2 United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC) (2010). 3 Policía Nacional de Nicaragua (2007). 4 University of Toronto, centre of criminology (2006). 5 UNODC (2007a). 6 UNODC (2008). 7 UNODC (2010). 8 Universidad Autónoma de Madrid (2005). 9 Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad, a.c. (2008). 10 Colombian National Police (2005). 11 Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno (SIGOB) (2010). 12 Waiselfisz (2008). 13 Waiselfisz (2010). 14 OEA (2010). 15 SAPS: Crime statistics (2010). 16 South African Police Service (2010). 17 Federal Bureau of Investigation (FBI) (2010). 18 UNODC (2007b). 19 Statistics Canada (2009). 20 Australian Bureau of Statistics (2008a). 21 Australian Bureau of statistics (2008b). 22. Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana. 23. PNUD (2009-2010).



En el cuadro 1 se eligieron algunos de los países que cuentan con las tasas más altas o bajas de sus respectivos continentes o región, como es el caso de Sudamérica, según la disponibilidad de información. Se observa que El Salvador ocupa una de las principales posiciones, al igual sus vecinos Honduras y Guatemala, incluso compartiendo un aumento muy similar en las tasas de homicidios, alrededor de 30 homicidios para el 2003 y aproximadamente 50 para el 2008. Es importante resaltar que algunos países latinoamericanos, como Brasil y Colombia, han disminuido considerablemente sus tasas de homicidios en el periodo 2003-2008. A pesar de ello, los países de América Latina ocupan los primeros lugares al ser comparados con países de otras regiones. Según el PNUD (2009-2010) para el año 2006 América Latina tuvo una tasa de 25 homicidios por 100,000 habitantes, casi triplicando la tasa del promedio mundial que fue de 9 para el mismo año, reflejando que El Salvador es uno de los países más violentos del mundo y también forma parte de una región violenta.

En el gráfico 2 se comparan las tasas de homicidios de El Salvador, Costa Rica y México, desde 1970 al 2008. La comparación es interesante porque tradicionalmente Costa Rica ha presentado una baja criminalidad (aunque con tendencia creciente) y México por enfrentar problemas similares a los de El Salvador respecto a crimen organizado.

**Gráfico 2.** Tasas de homicidios de El Salvador, Costa Rica y México 1970-2008



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos sobre el número de homicidios que provienen de Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

Como se puede observar en el gráfico 2, El Salvador ha tenido tasas de homicidios mucho más altas en comparación con México y Costa Rica. En el período de 1970-2006, la tasa de homicidios promedio para Costa Rica fue de 4.4, para El Salvador fue de 51.9 y México de 17.5 por cien mil habitantes. Con respecto al crecimiento del número de homicidios, en el período 2000-2006 la tasa de homicidios en El Salvador creció en 16.8%, en México un 7% y en Costa Rica aumentó un 19%. Por lo tanto, existen marcadas diferencias en la magnitud del homicidio entre los países, sin embargo, comparten una tendencia al alza en los últimos años.

De los registros y estadísticas contenidos en los gráficos 1 y 2, y en el cuadro 1, se concluye que la violencia no es reciente en El Salvador, que el país es uno de los países más violentos del mundo y que es parte de una región violenta.

Al analizar dicha situación, valdría la pena cuestionar las razones por las cuales El Salvador ha sido históricamente un país violento, ya que durante años dicha situación se ha atribuido a grupos de pandillas o maras.

Es evidente entonces que estos grupos delictivos no son la única causa de violencia en el país, ya que éste se ha caracterizado por ser violento desde antes que este fenómeno surgiera alrededor de los años 90 (UNODC, 2007).

Podría suponerse que si no hubieran aparecido las pandillas, el país contaría con índices de criminalidad bajos, sin embargo, los índices se han mantenido altos desde los años 70. Es por ello, que se hace necesario investigar otros factores asociados al comportamiento de los homicidios en el país. Algunos factores que se pueden identificar al observar la evolución de los diferentes tipos de delito y del análisis de la tendencia y estructura de homicidios (ejercicios que se desarrollarán en apartados posteriores) son: las actividades relacionadas con el crimen organizado, narcotráfico y el vínculo de estas actividades con grupos/asociaciones delictivas.

## 2.2 Percepción del delito

El problema descrito de violencia que vive el país y cuyas causas se tratan de definir en esta investigación, preocupa en gran magnitud a la población salvadoreña. Dicha preocupación se refleja en los resultados de las encuestas de opinión pública, en donde se ubica a la delincuencia como uno de los principales problemas del país.

Para el año 2000, según el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), la encuesta de opinión reflejaba: el 53.1% de los salvadoreños están convencidos que la delincuencia había aumentado con el gobierno de turno, en tanto que el resto de ciudadanos pensaba que seguía igual (25.3%) o que había disminuido (21.3%). En el periodo 2003-2009 la opinión pública fue consistente en señalar la delincuencia, la economía y el desempleo, como los tres problemas de mayor preocupación, tal como se observa en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** Principales temas de preocupación en El Salvador 2003-2009

Año	Principales temas de preocupación		
2003	Desempleo (21.6%)	Delincuencia (21.6%)	Pobreza (19.1%)
2004	Desempleo (25.8%)	Pobreza (22.7%)	Economía (16.9%)
2005	Delincuencia (26.5%)	Pobreza (23.8%)	Desempleo (17.6%)
2006	Delincuencia (47%)	Pobreza (14.9%)	Desempleo (11.6%)
2007	Delincuencia (25.8%)	Pobreza (20.8%)	Economía (19.6%)
2008	Economía (36%)	Pobreza (19.3%)	Desempleo (14.4%)
2009	<b>Delincuencia (33.4%)</b>	Economía (25.5%)	Pobreza (12.8%)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de encuestas de evaluación de los años 2003-2009 del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Como se puede deducir del cuadro 2, el porcentaje de personas que consideran a la delincuencia como uno de los problemas más preocupantes, ha aumentado considerablemente pasando de 21.6% en 2003 a 33.4% en 2009. Es decir, la Seguridad Pública es un tema valorado por la sociedad, incluso más que la economía, la pobreza y el desempleo, convirtiéndolo en un problema de prioridad para el Gobierno.

## 2.3 Incidencia del delito

Teniendo en cuenta que la seguridad pública es un tema que preocupa a la sociedad, hay que mencionar que ello no es el resultado del aumento de un solo tipo de delito, sino de otros y nuevos delitos que se cometen y que afectan en gran medida a los diferentes sectores de la sociedad. Los delitos más relevantes en los últimos siete años se muestran en los cuadros 3 y 4.

**Cuadro 3.** Principales delitos en El Salvador 2004-2006 (en cantidades)

Delito	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hurto	19210	19457	16461	15328	15581	17503	15504
Amenazas	17851	18795	16601	15857	16024	15794	13219
Lesiones	12664	12691	11315	10817	12218	12635	11793
Robo	9548	9583	10218	9537	11606	12566	11544
Homicidios	3362	3722	3782	3928	3497	3172	4355
Extorsión	413	429	593	2670	2955	3447	4135
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas	991	877	435	737	24	36	309
Secuestro	36	39	31	45	57	43	85

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FGR

**Cuadro 4.** Principales delitos en El Salvador 2007-2009 (en tasas de crecimiento)

Delito	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hurto	1.29	-15.40	-6.88	1.65	12.34	-11.42
Amenazas	5.29	-11.67	-4.48	1.05	-1.44	-16.30
Lesiones	0.21	-10.84	-4.40	12.95	3.41	-6.66
Robo	0.37	6.63	-6.66	21.69	8.27	-8.13
Homicidios	10.71	1.61	3.86	-10.97	-9.29	37.30
Extorsión	3.87	38.23	350.25	10.67	16.65	19.96
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas	-11.50	-50.40	69.43	-96.74	50.00	758.33
Secuestro	8.33	-20.51	45.16	26.67	-24.56	97.67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FGR

Los datos en los cuadros 3 y 4 permiten observar la evolución de los diferentes delitos cometidos en el periodo de 2003-2009. Los delitos que han aumentado son los homicidios, extorsiones; comercio, tráfico y almacenamiento de drogas y los secuestros, de estos delitos, los que han experimentado cambios más drásticos son el comercio, tráfico y almacenamiento de

drogas, con un crecimiento extremadamente alto de 758% en el año 2009, las extorsiones, con un crecimiento de 350% en 2006 y el secuestro con 97.7% en 2009. Otros delitos como hurto, amenazas, lesiones y robos se han mantenido relativamente estables y han disminuido en el último año.

Esto quiere decir, que cada vez hay menos delitos que apoyan la hipótesis de que la violencia es de origen social y no puede ignorarse el hecho de que en la actualidad ésta se encuentra directamente relacionada con el auge de actividades que involucran cierto grado de organización e intereses específicos (como las extorsiones y secuestros), acercándose cada vez más a la de países con un tipo de violencia cuyo origen es delincuencial y relacionada con actividades criminales.

Esta situación de inseguridad ha obligado a los gobiernos de turno durante las últimas administraciones a considerar el combate a la violencia como una prioridad en las agendas políticas. En este sentido, es importante conocer cuáles han sido las respuestas que se han dado durante los últimos 20 años incluyendo el periodo del gobierno actual, con el objetivo de evaluar porqué no se han experimentado resultados positivos y/o significativos.

Sin embargo, antes de evaluar las acciones llevadas a cabo en combate a la criminalidad, es necesario entender y estudiar la naturaleza del problema para que las respuestas que se den en el corto y largo plazo sean acorde a la realidad y se traduzcan en políticas de Estado.

#### **2.4 Análisis de la serie temporal de homicidios**

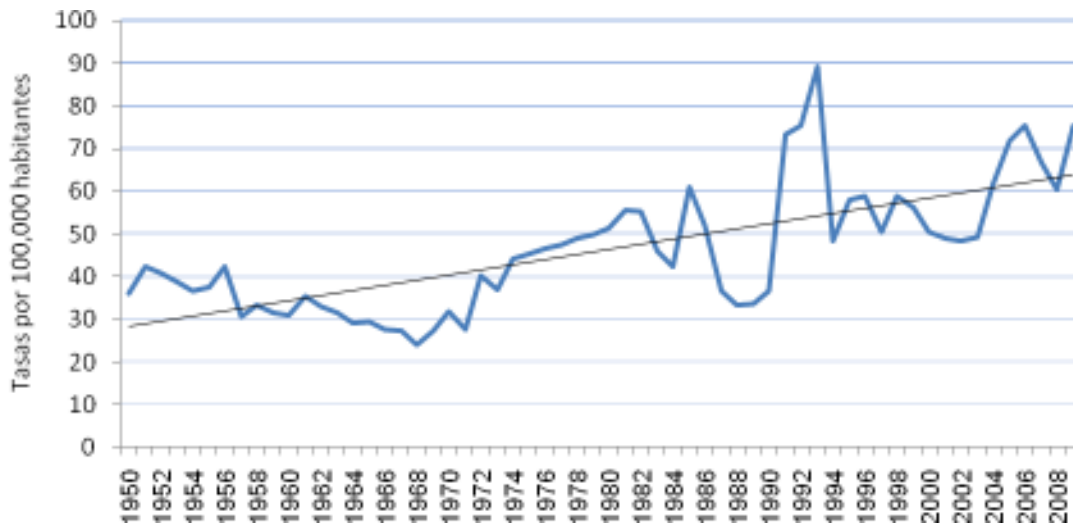
En este apartado se presenta un análisis del delito en El Salvador y su naturaleza. Por ello, se utilizan los homicidios como un indicador de la inseguridad y la violencia en el país, debido a la facilidad de ser registrados en las cifras oficiales en comparación con otros delitos. El período a analizar será desde 1950 a 2009, con el fin de establecer un diagnóstico más cercano de la inseguridad, por lo tanto se determina si existe algún tipo de comportamiento temporal de los homicidios, tales como componentes de tendencia, estacional, cíclico, y/o irregular; asimismo establecer si la serie presenta cambios estructurales.

El componente de tendencia son los desplazamientos o movimientos graduales de una serie de tiempo, siendo resultado de factores que influyen en el largo plazo. El componente cíclico son las secuencias que se encuentran por arriba o debajo de la línea de tendencia. Finalmente, el

componente irregular se observa en una serie como un comportamiento aleatorio, indicando la presencia de “shocks” (Anderson, 1999).

Para el caso de la serie temporal de homicidios por cada 100,000 habitantes, se observa que sigue una tendencia creciente, los homicidios pasaron de 36 en 1950 a 75 en 2009 (Ver gráfico 3)<sup>5</sup>. Aunque esta tendencia es creciente, para los años de 1950 a 1968 es decreciente, pasando a pendiente muy positiva entre 1970 a 1984 y posteriormente con fases de altos y bajos en los años de 1985 al 2009.

**Gráfico 3.** Homicidios por cada 100,000 habitantes en El Salvador, 1950-2009

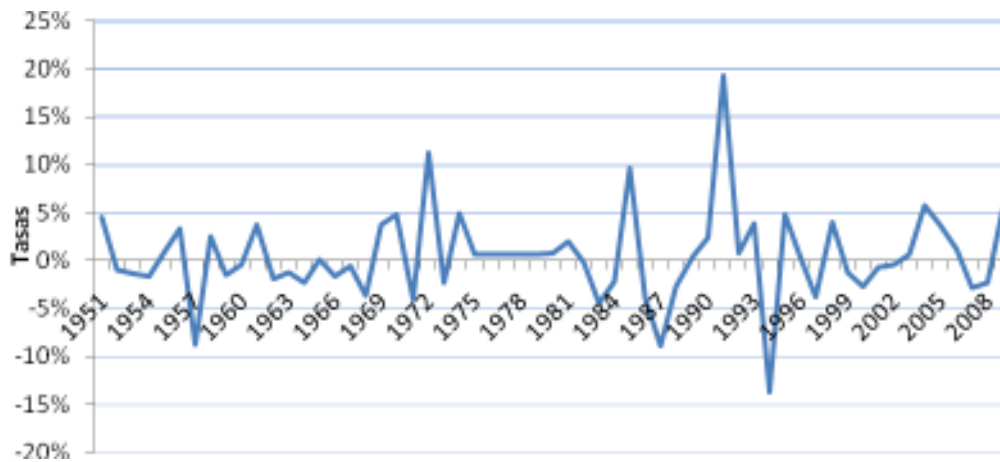


**Fuentes:** Elaboración propia con datos sobre el número de homicidios provienen de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

Las fluctuaciones alrededor de la tendencia, advierten la presencia de puntos de quiebre durante el período de 1950-2009. En el gráfico 4 se muestran las tasas de crecimiento anuales de la serie de homicidios, además es interesante notar como en 1970 y 1990 la serie sufre perturbaciones que sobrepasan el rango del 10% de crecimiento, como 1991 que aumenta 19% y 1995 que decrece un 13% (para ser consecuentes hay que agregar el año que baja más del 10%, el 95 o el 96).

<sup>5</sup> Las cifras utilizadas para el gráfico 1 son las mismas utilizadas en el gráfico 3, pero en éste se busca identificar tendencia y características de serie de tiempo.

**Gráfico 4.** Tasa de crecimiento de Homicidios, El Salvador 1950-2009



**Fuentes:** Elaboración propia con datos sobre el número de homicidios provienen de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

La inspección visual demuestra una tendencia positiva (gráfico 3) más la información de la volatilidad (gráfico 4), sugieren que la serie de homicidios presenta al menos tres cambios estructurales y que no es estacionaria.

La volatilidad observada en la serie de homicidios obliga a realizar otras pruebas rigurosas para determinar con mayor fundamento, la naturaleza de la serie y la existencia o no de cambios estructurales.

La serie de homicidios desde el año de 1950 a 2009 podría presentar cambios estructurales, según Rodríguez (2002), Hendry y Clements (2001) citado en Sánchez (2008:117) *“un cambio estructural en una serie de tiempo se presenta cuando hay modificaciones instantáneas o permanentes, invariables o inesperadas en uno o más componentes estructurales, debido a eventos específicos”*. Es decir, un cambio estructural modifica la naturaleza de la serie debido a factores exógenos.

Para el presente estudio, se utilizará la prueba de Chow para determinar si existen cambios estructurales significativos en la serie de datos de homicidios, considerando aquellos años que visualmente reflejan modificaciones en la serie, siendo los quiebres más significativos 1969, 1974 y 1991. La prueba de Chow para esos años respalda la hipótesis de cambio estructural tal como se muestra en los cuadros 5, 6 y 7. En todos los casos el valor de F-statistic (o F

calculado) supera al valor de tablas (3.16 al 5% y 5 al 1%) rechazando así la hipótesis nula que indica la no existencia de cambio estructural.

**Cuadro 5. Prueba de Chow 1969**

<b>Chow Breakpoint Test: 1969</b>			
<b>Null Hypothesis: No breaks at specified breakpoints</b>			
<b>Varying regressors: All equation variables</b>			
<b>Equation Sample: 1950 2009</b>			
<b>F-statistic</b>	6.83741	<b>Prob. F(2,56)</b>	0.0022
<b>Log likelihood ratio</b>	13.10924	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0014
<b>Wald Statistic</b>	13.67482	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0011

**Fuentes:** Resultados obtenidos a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

**Cuadro 6. Prueba de Chow 1974**

<b>Chow Breakpoint Test: 1974</b>			
<b>Null Hypothesis: No breaks at specified breakpoints</b>			
<b>Varying regressors: All equation variables</b>			
<b>Equation Sample: 1950 2009</b>			
<b>F-statistic</b>	7.41287	<b>Prob. F(2,56)</b>	0.0014
<b>Log likelihood ratio</b>	14.09225	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0009
<b>Wald Statistic</b>	14.82574	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0006

**Fuentes:** Resultados obtenidos a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

**Cuadro 7. Prueba de Chow 1991**

<b>Chow Breakpoint Test: 1991</b>			
<b>Null Hypothesis: No breaks at specified breakpoints</b>			
<b>Varying regressors: All equation variables</b>			
<b>Equation Sample: 1950 2009</b>			
<b>F-statistic</b>	5.586582	<b>Prob. F(2,56)</b>	0.0061
<b>Log likelihood ratio</b>	10.91533	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0043
<b>Wald Statistic</b>	11.17316	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	0.0037

**Fuentes:** Resultados obtenidos a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

Los cambios estructurales pueden afectar de múltiples maneras a una serie de tiempo, dependiendo de la magnitud, cantidad y la posición de éstos, obteniendo así resultados



erróneos, entre ellos la estacionariedad<sup>6</sup> de la serie. La serie de homicidios muestra una gran cantidad de fluctuación alrededor de una tendencia cambiante. Esto requiere utilizar los ajustes propuestos por Perron (1990) para asegurar que la aplicación de la prueba aumentada de Dickey y Fuller (ADF) lleve a conclusiones correctas sobre la estacionariedad de la serie.

Perron propone ampliar el modelo de la prueba ADF con variables “Dummy” que den cuenta de los cambios estructurales. En este caso se incorporaron tres dummies al modelo (Ver cuadro 8). La primera, tomó el valor de uno para el periodo de 1969-1973 y cero en los otros casos. La segunda, tomó el valor de uno para el periodo de 1974-1990 y cero en los otros casos. Y la tercera, tomó el valor de uno para el periodo de 1991-2009 y cero en los demás casos.

**Cuadro 8. Modelo de Homicidios con Dummies**

**Dependent Variable: HOM100MILHAB**  
**Method: Least Squares**  
**Included observations: 60**

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
<b>C</b>	956.57	415.1225	2.304318	0.025
<b>Tendencia</b>	-0.471116	0.211903	-2.223264	0.0303
<b>D69</b>	4.815021	4.913227	0.980012	0.3314
<b>D74</b>	23.44405	5.617018	4.173754	0.0001
<b>D91</b>	47.6216	9.10197	5.23201	0.000
<b>R-squared</b>	0.699364	Mean dependent var		46.12344
<b>Adjusted R-squared</b>	0.6775	S.D. dependent var		14.72841
<b>S.E. of regression</b>	8.364133	Akaike info criterion		7.165438
<b>Sum squared resid</b>	3847.73	Schwarz criterion		7.339966
<b>Log likelihood</b>	-209.9631	Hannan-Quinn criter.		7.233706
<b>F-statistic</b>	31.98637	Durbin-Watson stat		1.124286
<b>Prob(F-statistic)</b>	0.000			

**Fuentes:** Resultados obtenidos a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

Posteriormente se realizó la prueba ADF de estacionariedad de la serie de los homicidios. La prueba ADF tiene por hipótesis nula la no estacionariedad de la serie. Esta hipótesis se rechazó

<sup>6</sup> Una serie estacionaria es considerada cuando la “...distribución conjunta y distribución condicional son invariables con respecto al desplazamiento en el tiempo” (Pindyck y Rubinfeld 2001:519).

al correr el modelo en primera diferencia con intercepto, debido a que su probabilidad es menor a 5%, como se muestra en el cuadro 9.

**Cuadro 9.** Prueba Dickey-Fuller

<b>Null Hypothesis: D(HOM100) has a unit root</b>			
<b>Exogenous: Constant</b>			
<b>Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)</b>			
		t-Statistic	Prob.*
<b>Augmented Dickey-Fuller test statistic</b>		-7.809982	0.0000
<b>Test critical values:</b>	1% level	-3.548208	
	5% level	-2.912631	
	10% level	-2.594027	
<b>*MacKinnon (1996) one-sided p-values.</b>			

**Fuentes:** Resultados obtenidos a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

Para resumir los cambios en la serie de los homicidios en los periodos determinados anteriormente se construyó el cuadro 10. Esa separación de períodos revela el resultado ya conocido que los homicidios han ido aumentando. Para el periodo de 1950-1968 el promedio de homicidios por 100,000 habitantes era de 34 y para el periodo de 1991-2009 era de 62.

**Cuadro 10.** Promedios y Coeficiente de Variación

<b>Periodos</b>	<b>Promedios</b>	<b>Coeficiente de Variación</b>
<b>1950-1968</b>	34	16
<b>1969-1974</b>	35	20
<b>1975-1990</b>	46	18
<b>1991-2009</b>	62	19

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de homicidios provenientes de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002).

A su vez, se observa en el Cuadro 10 que el coeficiente de variación ha ido cambiando a lo largo del tiempo, para el periodo de 1969-1974 se da un aumento de éste con respecto al periodo anterior (1950-1968), pasando de 16% a 20%. Dicho aspecto nos indica que en el período de 1969-1974 hubo un conjunto de hechos que ocasionaron una mayor volatilidad de los homicidios, lo cual también se puede observar en el gráfico 5. También se observa que el

coeficiente de variación aumenta un punto porcentual del periodo de 1975-1990 al periodo de 1991-2009, lo que nuevamente significa mayor dispersión en la serie de homicidios. Los cambios estructurales en los patrones de la serie, principalmente en los años 1969, 1974 y 1991, motivan a una revisión de la historia del país y examinar los eventos que han ocurrido en esos años o alrededor de ellos, que pudieron haber estado relacionados con las variaciones en la tasa de homicidios.

En el año de 1969 se dieron dos hechos que afectaron gravemente la economía de El Salvador, la guerra de las 100 horas y la ruptura del Mercado Común Centroamericano (MCA). Debido a que la mayor parte de la tierra cultivable en El Salvador estaba controlada por los latifundistas, había una alta emigración de campesinos salvadoreños hacia Honduras, pero en 1969, se distribuyó la tierra a los campesinos hondureños, por lo que se tuvo que expulsar a los campesinos salvadoreños de Honduras. Este hecho generó tensión y conflictos políticos entre dichos países (Bologna, 1977).

En consecuencia, el 14 de julio de 1969 el ejército y la aviación de El Salvador invadieron el Sur de Honduras; provocando lo que se conoce como la “Guerra de 100 horas” la cual tuvo una duración de 6 días llevando a la ruptura del MCA (Bologna, 1977).

En cuanto a la ruptura del MCA, Honduras suspendió el intercambio comercial con El Salvador y cerró sus fronteras para el paso de mercancías de otros países hacia él, lo cual provocó que los demás países centroamericanos no pudieran mantener (con solo cuatro países) una estructura que había sido diseñada para cinco países.

En general, la década de los setentas se caracterizó por tener varios cambios de carácter político, principalmente por la realización de elecciones fraudulentas, la consolidación del movimiento social, el surgimiento de organizaciones guerrilleras y de oposición partidista (Partido Demócrata Cristiano, Unión Democrática Nacionalista, Movimiento Nacionalista Revolucionario), y la formación de grupos paramilitares.

Entre estos hechos se destacan la creación de las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” en 1970, la presidencia del coronel Arturo Armando Molina en 1972, y el intento del golpe de Estado (ante la sospecha de un fraude electoral), la presidencia del general Carlos Humberto Romero en 1977, quien posteriormente sufre un golpe militar (Centro para la Promoción de los Derechos Humanos “Madeleine Lagadec”, 2006).

La situación política que se vivió en los setentas da paso a la guerra civil (1980-1992). Dicha guerra se caracterizó por diversos enfrentamientos de carácter violento, tanto del Estado como de organizaciones paramilitares y guerrilleras. Entre los hechos que más se destacan están la creación de las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), el asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, la ofensiva del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la masacre del Mozote, en el departamento de Morazán en 1981; la última ofensiva militar por parte del FMLN y el asesinato de seis sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) en 1989 (Centro para la Promoción de los Derechos Humanos “Madeleine Lagadec”, 2006).

Después de finalizado el período de guerra y de firmado los Acuerdos de Paz en 1992 existe un profundo cambio en las instituciones públicas. Sumado a ello, se dan diversos acontecimientos que afectan a la economía del país, como el aumento del gasto público, el huracán Mitch en 1998 y los terremotos del 2001, entre otros.

Ante los resultados que se han obtenido en esta sección y principalmente por el hecho que la serie de los homicidios no es estacionaria para el período de 1950-2009, se puede concluir que el modelo no puede ser explicado solamente por su dinámica autorregresiva, sino también por otros factores, entre ellos los cambios estructurales, como los eventos coyunturales que se han descrito anteriormente, los cuales evidencian que la violencia en El Salvador no solo responde a factores endógenos.

## **2.5 La naturaleza de los Homicidios en El Salvador**

En esta sección se identifica si la violencia homicida de El Salvador corresponde a la de una sociedad con altos niveles de actividad de crimen organizado y narcotráfico. Por conveniencia metodológica, nos referiremos a sociedades sin influencias significativas del crimen organizado como sociedades “normales”.

Esta sección compara la composición de los homicidios registrados en El Salvador con la de los homicidios de los Estados Unidos<sup>7</sup>, la cual se considera como la sociedad “normal”. En una sociedad “normal” se esperaría que los homicidios ocurrieran dentro de contextos familiares,

---

<sup>7</sup> Se utilizó Estados Unidos por su disponibilidad de datos y por ser considerado como una sociedad “normal”, ésto se ve reflejado en el cuadro 1, donde los homicidios con respecto a otros países del mundo son bajos.

debido a altercados de naturaleza espontánea, entre otros. Además, en una sociedad “normal”, se espera que una proporción relativamente grande de todos los homicidios sean resueltos por las autoridades dentro de plazos razonablemente cortos. Por contraste, en una sociedad donde el crimen organizado y el narcotráfico operan con relativa impunidad, se esperaría que la mayor parte de los homicidios queden sin resolver por las autoridades, que un porcentaje homicidios se cometan con un arma de fuego, y que una buena parte de los mismos ocurra sin un motivo aparente.

Según Miethe y Drass; citados en Godwing et al. (2001), los homicidios se pueden clasificar en instrumentales y expresivos. Los homicidios instrumentales son aquellos que ocurren en asociación con otros delitos y en los que normalmente los victimarios buscan alcanzar un objetivo, tal como obtener dinero u otros bienes de la víctima, vengarse de la víctima, o ajustar cuentas con la víctima a causa de conflictos que involucran drogas. Aunque pueden ocurrir durante la comisión de otro delito, el asesinato puede no ser el objetivo primordial, pero sí una posibilidad para cumplir un objetivo determinado. Entre estos delitos se encuentra la violación, el robo, el secuestro, la extorsión, etc. Entre las características que se atribuyen a los homicidios instrumentales, está el carácter de planificación y organización del delito, y la ausencia de una relación entre la víctima y el ofensor (Miethe y Drass 2001; citados en Godwing et al., 2001).

Por otro lado, los delitos expresivos son aquellos que se dan por actos de frustración, ira o rabia. En esta clasificación se encuentran los homicidios por triángulos amorosos, riñas, violencia intrafamiliar, asesinatos entre pandillas, etc., los cuales tienen como principal característica a la agresividad como motivo del homicidio. Entre otras características del homicidio expresivo están el carácter situacional del delito, y/o una relación más cercana entre la víctima y el agresor en la mayoría de los casos (Miethe y Drass 2001; citados en Godwing et al., 2001).

Los datos para El Salvador se obtuvieron de los anuarios del Instituto de Medicina Legal (IML) y para el caso de Estados Unidos se tomaron de los Reportes del Uniform Crime Report (UCR) del Federal Bureau of Investigation (FBI) para los años 2002 al 2008 (Ver cifras de la estructura del móvil del homicidio para El Salvador y Estados Unidos en **Anexo 2 y 3** respectivamente). Las definiciones adoptadas para esta comparación se muestran en la Cuadro 11 a continuación.

**Cuadro 11:** Definiciones de homicidios instrumentales y expresivos en El Salvador y Estados Unidos

Clasificación	El Salvador	Estados Unidos
<b>Homicidios instrumentales</b>	Delincuencia común y el enfrentamiento con la autoridad.	Violación, robo, allanamiento, hurto, robo de vehículos, incendio premeditado, prostitución, otras ofensas sexuales, por drogas y estupefacientes, apuestas y otros.
<b>Homicidios expresivos</b>	Abuso con la autoridad, la enemistad, las riñas, la venganza, homicidio por amigo, por conocido y por violencia intrafamiliar.	Triángulos amorosos, peleas debido a efectos del alcohol, peleas debido a efectos de drogas, discusiones por dinero y/o por tenencia de propiedad, otro tipo de riñas, asesinato entre pandilla y otros.
<b>Naturaleza desconocida</b>	Móvil desconocido y la bala perdida.	Otros no especificados y desconocidos.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de IML, El Salvador; U.S: Census Bureau y Uniform Crime Reports (FBI) 2002-2008.

**Cuadro 12.** Composición de los homicidios en Estados Unidos y El Salvador según su naturaleza 2002-2008

	Tipo de Homicidio			Total
	Instrumental	Expresivo	Desconocido	
<b>Estados Unidos</b>				
<b>2002</b>	16.0	50.0	34.0	100
<b>2003</b>	16.0	48.0	36.0	100
<b>2004</b>	15.0	48.0	37.0	100
<b>2005</b>	15.0	46.0	39.0	100
<b>2006</b>	16.0	47.0	36.0	100
<b>2007</b>	15.0	47.0	38.0	100
<b>2008</b>	15.0	48.0	37.0	100
<b>El Salvador</b>				
<b>2002</b>	56.0	11.0	33.0	100
<b>2003</b>	58.0	14.0	28.0	100
<b>2004</b>	34.0	18.0	48.0	100
<b>2005</b>	23.0	18.0	59.0	100
<b>2006</b>	18.0	15.0	67.0	100
<b>2007</b>	17.0	15.0	68.0	100
<b>2008</b>	17.0	16.0	67.0	100

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de IML, El Salvador; U.S: Census Bureau y Uniform Crime Reports (FBI) 2002-2008.

Los datos en el Cuadro 12 indican que en el caso de El Salvador, el porcentaje de homicidios con móvil de naturaleza desconocida ha aumentado de 33% en 2002 a 67% en 2008. Este aumento se ha dado a expensas de una disminución en la contribución de los homicidios instrumentales al total, los cuales pasaron de representar el 56% de homicidios en 2002 a un 17% en 2008. Los homicidios expresivos se han mantenido estables a lo largo del período examinado.

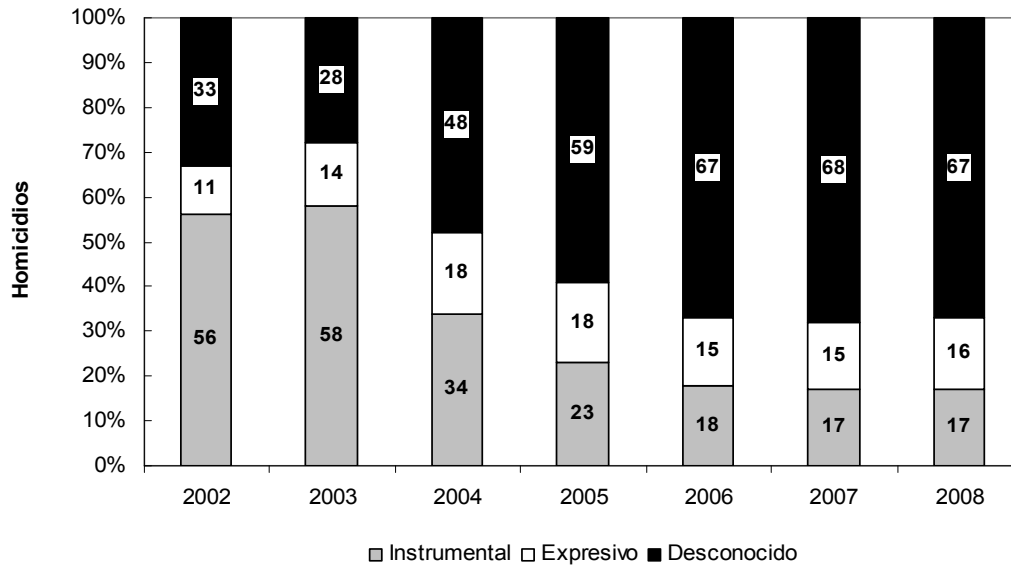
En Estados Unidos, la estructura de los homicidios según móvil se ha mantenido relativamente estable durante el mismo período. Los homicidios instrumentales han representado entre 15% y 16% del total de homicidios; los expresivos, entre 46% y 50%; y los desconocidos, entre 34% y 39%.

En los gráficos 5 y 6 se observa que existe una tendencia a que el porcentaje de homicidios de naturaleza instrumental en El Salvador converja con el de Estados Unidos. Mientras en este último país, la contribución de este tipo de incidente al total de homicidios se ha mantenido estable, para el caso de El Salvador, el porcentaje de homicidios instrumentales ha tendido a disminuir.

También se observa que en Estados Unidos, el homicidio expresivo ha dominado el total de homicidios durante 2002-2008 y que su porcentaje se ha mantenido estable. Aunque en El Salvador, este tipo de homicidios también muestra estabilidad en el tiempo, su contribución al total ha representado solo un tercio de la observada para los Estados Unidos.

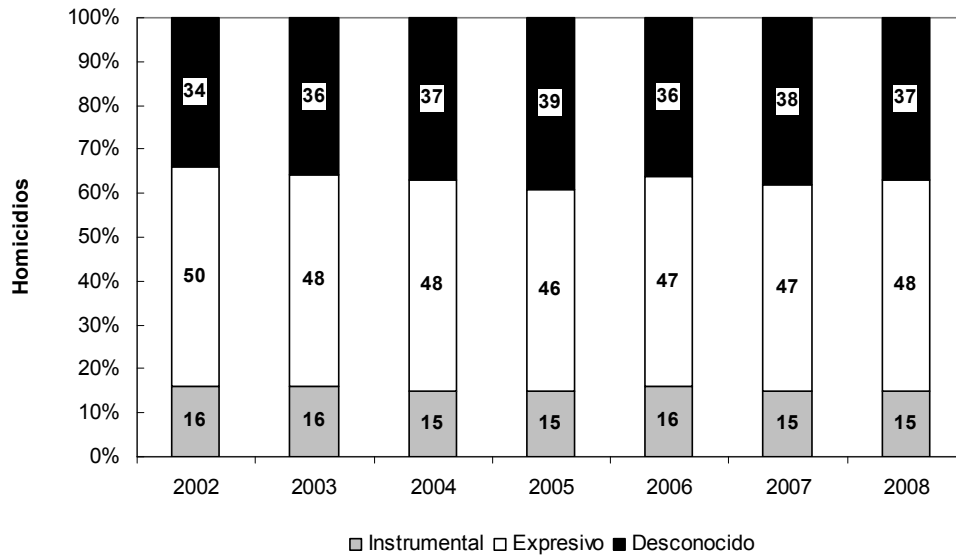
Además en El Salvador los homicidios desconocidos han aumentado considerablemente, pasando de 33% en el año 2002 a un 67% del total en el año 2008. Para el caso de Estados Unidos este tipo de homicidios se ha mantenido relativamente constante y ha representado 37% del total de homicidios.

**Gráfico 5.** Composición porcentual de los homicidios según motivo, El Salvador, 2002-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IML, El Salvador

**Gráfico 6.** Composición porcentual de los homicidios según motivo, Estados Unidos, 2002-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de Census Bureau y Uniform Crime Reports (FBI) 2002-2008.



Los datos anteriores proporcionan un primer indicio acerca de que ha habido un cambio en la naturaleza de los homicidios en El Salvador. La tendencia creciente en la contribución que los homicidios con móvil desconocido representan, apunta en la dirección de que el recrudecimiento de la violencia se asocia a actividades de crimen organizado y narcotráfico.

La prevalencia alta que los homicidios cometidos con arma de fuego tienen en el total de homicidios constituye un segundo indicio acerca de la contribución del crimen organizado a la violencia en El Salvador. El cuadro 13 muestra la distribución de los homicidios registrados en El Salvador durante el año 2006 según el tipo de arma con que fueron cometidos.

**Cuadro 13.** Homicidios según tipo de arma y móvil, El Salvador 2006

Móvil	Arma de Fuego	Armas blancas	Otros*	Total en porcentaje	Total en cantidades
<b>Instrumentales</b>	83%	12%	5%	100%	709
<b>Expresivos</b>	86%	10%	4%	100%	560
<b>Desconocidos</b>	78%	13%	9%	100%	2558

\*Explosivos, estrangulación, caída provocada, objeto contundente, golpes, fuego.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de IML

Se puede concluir que los homicidios que predominan en El Salvador son los instrumentales, y por su naturaleza, se podría pensar que el problema de la inseguridad en el país está asociado a crimen organizado.

## 2.6 Análisis de la estructura del delito

En este apartado se estudia la relación del homicidio en El Salvador con otros delitos, para ello se utiliza una serie mensual de 21 delitos desde el año 2003 hasta el año 2010 (Ver cifras de los delitos mensuales de El Salvador en **Anexo 4** y sus definiciones según el Código Penal de El Salvador en **Anexo 5**) obtenida de datos de la Fiscalía General de La República (FGR). La elección de dichos delitos se fundamentó en los criterios siguientes:

- Alta frecuencia. Estos delitos acumulan el 80% del total de hechos delictivos registrados por la FGR.
- Gravedad. Estos delitos tienen un impacto muy fuerte sobre las percepciones de inseguridad de la ciudadanía y atraen costos sociales y económicos altos para el país.

Los delitos en cuestión fueron los siguientes: homicidios, lesiones, privación de libertad, secuestro, amenazas, violencia intrafamiliar, hurto, robo, extorsión, estafa, daños, receptación, usurpación, agrupaciones/asociaciones ilícitas, tenencia de armas de guerra, comercia ilegal de

armas, tenencia/portación/ conducción de armas de fuego, tráfico/trata/comercio de personas, comercio/tráfico/ almacenamiento de drogas, posesión/tenencia de drogas y contrabando de mercadería.

Podría pensarse que si la violencia en El Salvador es atribuible en buena medida a violencia asociada al crimen organizado, incluyendo pandillas y narcotráfico, el número de homicidios debería relacionarse con el de otros delitos que son propios de este tipo de actividades. En este sentido, se espera una fuerte relación del número de homicidios con el de secuestros, extorsiones, y agrupaciones/asociaciones ilícitas.

El estudio de las relaciones entre tipos de delitos se hizo mediante la técnica conocida como Análisis Factorial<sup>8</sup>. El primer paso en la conducción de un análisis factorial es examinar las correlaciones entre las variables. El cuadro 14 muestra que las correlaciones entre los delitos considerados son relativamente altas. Los delitos que se relacionan más<sup>9</sup> con el homicidio son la extorsión (0.540), el contrabando de mercadería (0.418) y el secuestro (0.354). A su vez, la extorsión se relaciona con el robo (0.660), la privación de libertad (0.651) y los homicidios (0.540). El contrabando de mercadería se relaciona con la trata de personas (0.504), el homicidio (0.418), y comercio, tráfico y almacenamiento de drogas (0.307). Y finalmente, el secuestro se relaciona con la privación de libertad (0.484), la extorsión (0.437) y el homicidio (0.354). De estos resultados, se podría pensar que el homicidio posee un carácter de planificación y organización, por el tipo de delitos que están asociados a éste. Estos resultados, así como las otras relaciones entre delitos se muestran en el cuadro 14 (Otros resultados del análisis factorial se muestran en el **Anexo 6**).

---

<sup>8</sup> El análisis factorial es una técnica de reducción de datos que se utiliza para encontrar grupos homogéneos de variables, a partir de un conjunto de ellas. Este método pretende buscar un número mínimo de dimensiones (variables no observadas) que explique la mayor parte de información contenida en los datos (Universidad de Cádiz, 2002). El análisis factorial posee cuatro fases: el cálculo de una matriz que expresa la variabilidad conjunta de todas las variables (matriz de correlación), la extracción del número óptimo de factores, la rotación de la solución para una mejor interpretación y la estimación de las puntuaciones de los sujetos en las nuevas dimensiones (Universidad de Cádiz, 2002). Para el objetivo de este estudio se realizará las primeras tres fases.

<sup>9</sup> Aquellos delitos que tienen una correlación positiva más alta entre sí y que además poseen un coeficiente significativo (con un nivel crítico menor que 0.05).

**Cuadro 14.** Principales correlaciones entre delitos de El Salvador

<b>Delitos</b>	<b>Principales Correlaciones</b>	<b>Carga factorial</b>
<b>Homicidios</b>	Extorsión	0.54
	Contrabando de mercadería	0.42
	Secuestro	0.35
<b>Lesiones</b>	Amenazas	0.52
	Usurpación	0.48
	Hurto	0.45
<b>Privación de libertad</b>	Extorsión	0.65
	Robo	0.62
	Secuestro	0.48
<b>Secuestro</b>	Privación de libertad	0.48
	Extorsión	0.44
	Homicidios	0.35
<b>Amenazas</b>	Hurto	0.69
	Comercio ilegal de armas	0.65
	Daños	0.59
<b>Violencia intrafamiliar</b>	Robo	0.46
	Extorsión	0.46
	Agrupaciones/Asociaciones ilícitas	0.44
<b>Hurto</b>	Amenazas	0.69
	Daños	0.66
	Comercio ilegal de armas	0.60
<b>Robo</b>	Extorsión	0.66
	Privación de libertad	0.62
	Violencia intrafamiliar	0.46
<b>Extorsión</b>	Robo	0.66
	Privación de libertad	0.65
	Homicidios	0.54
<b>Estafa</b>	Privación de libertad	0.44
	Robo	0.42
	Extorsión	0.35
<b>Daños</b>	Hurto	0.66
	Amenazas	0.59
	Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	0.53
<b>Receptación</b>	Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	0.51
	Agrupaciones/ Asociaciones ilícitas	0.40
	Daños	0.28
<b>Usurpación</b>	Lesiones	0.48
	Amenaza	0.40
	Hurto	0.33

**Continuación Cuadro 14.** Principales correlaciones entre delitos de El Salvador

<b>Delitos</b>	<b>Principales Correlaciones</b>	<b>Carga factorial</b>
<b>Agrupaciones/Asociaciones ilícitas</b>	Violencia intrafamiliar	0.44
	Receptación	0.40
	Posesión y tenencia de drogas	0.24
<b>Tenencia de armas de guerra</b>	Receptación	0.28
	Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	0.19
<b>Comercio ilegal de armas</b>	Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas	0.70
	Amenazas	0.65
	Hurto	0.60
<b>Tenencia, portación o conducción de armas de fuego</b>	Daños	0.53
	Amenazas	0.53
	Receptación	0.51
<b>Tráfico/Trata/Comercio de personas</b>	Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas	0.54
	Contrabando de mercadería	0.50
	Posesión y tenencia de drogas	0.35
<b>Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas</b>	Comercio ilegal de armas	0.70
	Tráfico/Trata/Comercio de personas	0.54
	Amenazas	0.49
<b>Posesión y tenencia de drogas</b>	Amenazas	0.40
	Tráfico/Trata/Comercio de personas	0.35
	Contrabando de mercadería	0.25
<b>Contrabando de mercadería</b>	Tráfico/Trata/Comercio de personas	0.50
	Homicidios	0.42
	Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas	0.31

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de IML y FGR.

El análisis permitió identificar cuatro grupos de delitos o cuatro factores, los cuales explicaron el 62% de la variación total de la actividad delictiva registrada por la FGR. Dada la naturaleza de los datos, cada factor reflejaría los delitos que la FGR le imputa a una misma persona. Por ejemplo en el factor 2, una persona capturada por homicidio es probable que también se le impute lo delitos de extorsión, secuestro, privación de libertad y/o robo.

Es importante señalar que la extorsión, fue el delito cuya variación fue mejor explicada a partir de los cuatro factores identificados por el modelo, con una comunalidad<sup>10</sup> del 89.1%, seguido del comercio ilegal de armas con un 88.4%, las amenazas con un 88.2%, los homicidios 82.8%,

<sup>10</sup> La comunalidad de cada variable es la proporción de su varianza que puede ser explicada por el modelo factorial obtenido, ésta nos muestra las variables que mejor se explican por el modelo, es decir, aquellas que tengan un mayor porcentaje. Al valor restante (entre cero y uno) que no es explicado por el modelo se le denomina unicidad, siendo una característica propia de esta variable.

la tenencia de armas de guerra 82.7% y los daños 80.3%. Por otro parte, se puede observar que las lesiones, la tenencia, portación o conducción de armas de fuego, la estafa y las agrupaciones o asociaciones ilícitas son explicadas en menor medida por el modelo factorial (Ver Cuadro 15).

**Cuadro 15. Comunalidades**

<b>Delitos</b>	<b>Extracción</b>
<b>Extorsión</b>	0.891
<b>Comercio ilegal de armas</b>	0.884
<b>Amenazas</b>	0.882
<b>Homicidios</b>	0.828
<b>Tenencia de armas de guerra</b>	0.827
<b>Daños</b>	0.803
<b>Violencia intrafamiliar</b>	0.797
<b>Privación de libertad</b>	0.793
<b>Usurpación</b>	0.791
<b>Posesión y tenencia de drogas</b>	0.776
<b>Hurto</b>	0.773
<b>Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas</b>	0.764
<b>Receptación</b>	0.763
<b>Robo</b>	0.749
<b>Tráfico/Trata/Comercio de personas</b>	0.735
<b>Secuestro</b>	0.724
<b>Contrabando de mercadería</b>	0.720
<b>Lesiones</b>	0.694
<b>Tenencia, portación o conducción de armas de fuego</b>	0.678
<b>Estafa</b>	0.610
<b>Agrupación/Asociaciones ilícitas</b>	0.603

Fuente: elaboración propia en base a datos de IML y FGR.

Como ya se mencionó anteriormente, el análisis identificó cuatro factores los cuales explicaron el 62% de la varianza total (ver cuadro 16). Los delitos dentro de un mismo factor se interpretan como relacionados con una variable no observada que es la que determina su asociación.

**Cuadro 16.** Autovalores y porcentajes de Varianza Explicada

Componente	Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Autovalor	% de la Varianza	% Acumulado
1	4.556	21.693	21.693
2	3.083	14.680	36.374
3	3.026	14.411	50.785
4	2.335	11.121	61.906

Fuente: elaboración propia en base a datos de IML y FGR

El análisis identificó los factores siguientes:

- **Factor 1**

Este factor explica el 22% de la varianza total<sup>11</sup>. Los delitos con cargas factoriales o saturaciones mayores a 0.7, y ordenados de mayor a menor son: daños, hurto, amenazas y comercio ilegal de armas. Seguidos con cargas factoriales mayores a 0.5 están: la tenencia de armas de fuego, lesiones, y comercio, tráfico y almacenamiento de drogas.

**Cuadro 17.** Factor 1

Delitos	Factor
Daños	0.876
Hurto	0.84
Amenazas	0.76
Comercio ilegal de armas	0.702
Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	0.582
Lesiones	0.507
Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas	0.503

Fuente: elaboración propia en base a datos de FGR

Los primeros tres (daños, hurto y amenazas) podrían tener como característica común una baja planificación, al contrario del comercio ilegal de armas. En los delitos con cargas factoriales entre 0.7 y 0.5 se observa la misma situación, para los delitos tenencia de arma de fuego y lesiones podría existir una baja planificación, y para el comercio, tráfico y almacenamiento de drogas una mayor planificación. Es interesante notar que en ambos casos existe una

<sup>11</sup> En adelante la varianza explicada es la obtenida de la matriz rotada de componentes.

participación de comercio ilegal, en específico del comercio de armas y de drogas, con lo cual se podría pensar que el resto de delitos son una expresión del comercio ilícito.

- **Factor 2**

Este factor explica el 15% de la varianza total. Los delitos con cargas factoriales mayores a 0.7, y ordenados de mayor a menor son: privación de libertad y secuestro. Seguidos con cargas factoriales mayores a 0.5 están: la estafa, el robo y la extorsión. Es importante resaltar con respecto a este factor, que el homicidio cuenta con la carga factorial (0.364) más alta en comparación al resto de factores. Es evidente que a excepción de los homicidios expresivos, todos estos delitos para ser realizados necesitan una alta planificación y organización de los hechores.

**Cuadro 18. Factor 2**

<b>Delitos</b>	<b>Factor</b>
<b>Privación de libertad</b>	0.809
<b>Secuestro</b>	0.769
<b>Estafa</b>	0.692
<b>Extorsión</b>	0.692
<b>Robo</b>	0.649
<b>Homicidios</b>	0.364

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de FGR

- **Factor 3**

Este factor explica el 14% de la varianza total. Los delitos con cargas factoriales mayores a 0.7, y ordenados de mayor a menor son: tráfico de personas y contrabando. Seguidos con cargas factoriales mayores a 0.5 están: el comercio, tráfico y almacenamiento de drogas, y posesión y tenencia de drogas. Estas variables a excepción de la tenencia de drogas, se podrían caracterizar por tener un aspecto transnacional del delito.

**Cuadro 19. Factor 3**

<b>Delitos</b>	<b>Factor</b>
<b>Tráfico/Trata/Comercio de personas</b>	0.824
<b>Contrabando de mercadería</b>	0.775
<b>Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas</b>	0.641
<b>Posesión y tenencia de drogas</b>	0.552

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de FGR

- **Factor 4**

Este factor explica el 11% de la varianza total. Los delitos correlacionados mayores a 0.7 con este factor, y ordenados de mayor a menor son: violencia intrafamiliar y agrupación o asociaciones ilícitas. Seguidos con correlaciones mayores a 0.5 está la posesión y tenencia de drogas. La violencia intrafamiliar se podría asociar a la marginación, y las agrupaciones ilícitas se asocian a las pandillas.

**Cuadro 20.** Factor 4

<b>Delitos</b>	<b>Factor</b>
<b>Violencia Intrafamiliar</b>	0.804
<b>Agrupación/Asociaciones ilícitas</b>	0.73
<b>Posesión y tenencia de drogas</b>	0.565
<b>Tenencia, portación o conducción de armas de fuego</b>	0.415
<b>Receptación</b>	0.401

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de FGR

El análisis factorial sugirió que en un alto grado, la variabilidad de los delitos registrados por la FGR se podría atribuir a actividades relacionadas con el crimen organizado. Este tipo de delitos se caracterizan por la búsqueda de lucro ilícito (comercio de armas y drogas), la planificación y organización del crimen, y por ser de carácter transnacional. El crimen organizado se caracteriza por ser una actividad compleja, organizada y dañina, guardando una relación directa con el mercado ilícito (comercio ilegal de armas y drogas, trata de personas, contrabando, entre otros). Este tipo de organización criminal se realiza en ámbitos territoriales bien definidos (de carácter local, nacional o transnacional) (PNUD, 2009-2010).



## **2.7 Factores asociados a la Violencia Organizada**

Después de haber desarrollado un diagnóstico de la situación de violencia en El Salvador y haber determinado que existe una relación con factores como el crimen organizado, tráfico de drogas y mercancías, entre otros, es importante mencionar otros elementos que podrían estar asociados al problema que afecta a la región de Centroamérica.

De acuerdo a la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONUDD) los países Centroamericanos se encuentran afectados, en niveles diferentes por las drogas, el crimen y la pobreza, debido a que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad como las siguientes:

### **a) *Subdesarrollo***

No es considerado como una causa directa del crimen, sin embargo, dicha situación de subdesarrollo en los países centroamericanos impide que se desarrollen recursos adecuados para prevenir y combatir el fenómeno. Por lo tanto, se ven expuestos a altas tasas de criminalidad. Según la UNODC, la inequidad en el ingreso es también en cierta medida una de las causantes de la criminalidad en algunos de los países centroamericanos, al convertirse en una excusa y en una oportunidad para cometer actos delictivos y originar violencia expresiva en cada uno de estos países.

### **b) *Baja capacidad de justicia***

Otra razón por la cual los países centroamericanos se encuentran mayormente vulnerables a altas tasas de criminalidad, es la falta de una institución policial estable y transparente, baja capacidad de persecución penal y bajas tasas de condena.

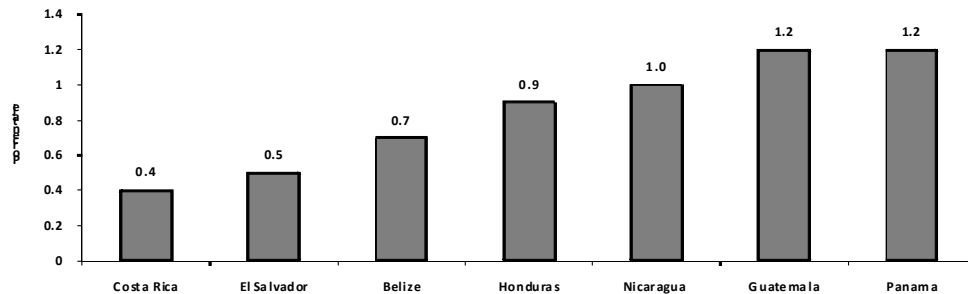
### **c) *Posición geográfica:***

Los países centroamericanos se encuentran en medio de los países suministradores de drogas (países del Sur) y los países consumidores o demandantes (países del Norte), lo cual los deja mayormente expuestos.

Muestra de ello, son las estimaciones realizadas por la UNODC (2004) que revelan que el 88% de cocaína que se destina a los Estados Unidos pasa por Centroamérica y México y que para el año 2004 en cada uno de los países centroamericanos, se movilizó aproximadamente una tonelada de cocaína, la cual no era para consumo propio, sino más bien para suplir una demanda externa. De hecho, el bajo nivel de consumo interno de cocaína se puede observar en

el gráfico 7, la cual muestra los resultados de una de las encuestas más recientes (2006) (UNODC: 2007).

**Gráfico 7.** Porcentaje de la población entre 15-64 años que consumieron cocaína, El Salvador 2006

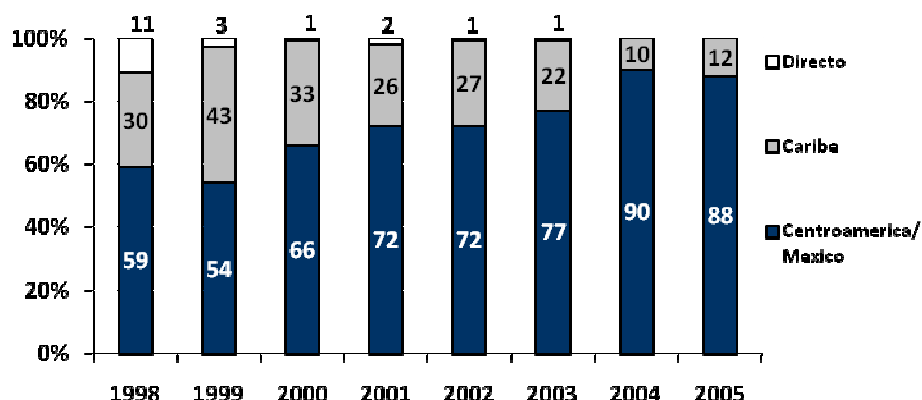


**Fuente:** Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (UNODC) tomado de *UNODC Delta database estimations*

Para el caso específico de El Salvador, un 0.5% de personas que se encuentran entre los 15-65 años de edad consumen cocaína. Esto demuestra que el comercio de la droga responde mayoritariamente a una demanda externa. En los últimos 40 años el aumento de la demanda de cocaína en Estados Unidos ha tenido profundos efectos en la región Centroamericana (UNODC, 2007)

Junto al incremento de la demanda externa de droga, se puede mencionar que debido a la intervención del gobierno de Estados Unidos en la ruta más importante del tráfico de droga, Caribe-Estados Unidos, ésta fue sustituida a partir de 1998, generándose una nueva ruta, partiendo de Colombia, pasando por Centroamérica y México hacia los Estados Unidos, tal como se muestra en el gráfico 8. Favoreciendo aún más la posición geográfica de los países Centroamericanos para el tráfico de droga.

**Gráfico 8.** Porcentaje de Cocaína que fluye a Estados Unidos a través de los corredores de droga, 1998-2005



**Fuente:** Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONUDD) tomado de *US National Drug Intelligence Center*.

#### d) **Conflicto armado**

El conflicto armado que afectó a El Salvador durante la década de los ochenta, además de ocasionar la muerte de un gran número de personas y la destrucción de infraestructura importante, generó condiciones que permitieron el desarrollo de actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado. De acuerdo a la UNODC (2007), la guerra civil provocó una mayor penetración del tráfico de drogas, el contrabando y tráfico ilegal de armas de fuego, entre otros. No es atrevido proponer que la guerra civil contribuyó a desarrollar condiciones propicias para el fortalecimiento de las actividades de narcotráfico y crimen organizado en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz.

#### e) **Las Pandillas**

Las pandillas son consideradas como un factor importante para explicar los altos niveles de criminalidad que se observan en El Salvador y otros países Centroamericanos. Las pandillas, principalmente las conocidas como Mara Salvatrucha y Mara 18, propician condiciones favorables al establecimiento de alianzas con el narcotráfico y el crimen organizado.

Las pandillas han estado presentes en El Salvador y en el resto de Centroamérica desde aproximadamente los años 60, pero fue aunque fue hasta principio de los noventa que empezaron a aparecer como un factor significativo asociado con la violencia y el crimen. De acuerdo a estadísticas oficiales del 2007, en El Salvador existían 16,810 miembros de pandillas organizados en 381 clicas distribuidos a través de todo el país. La “Mara Salvatrucha (MS)”

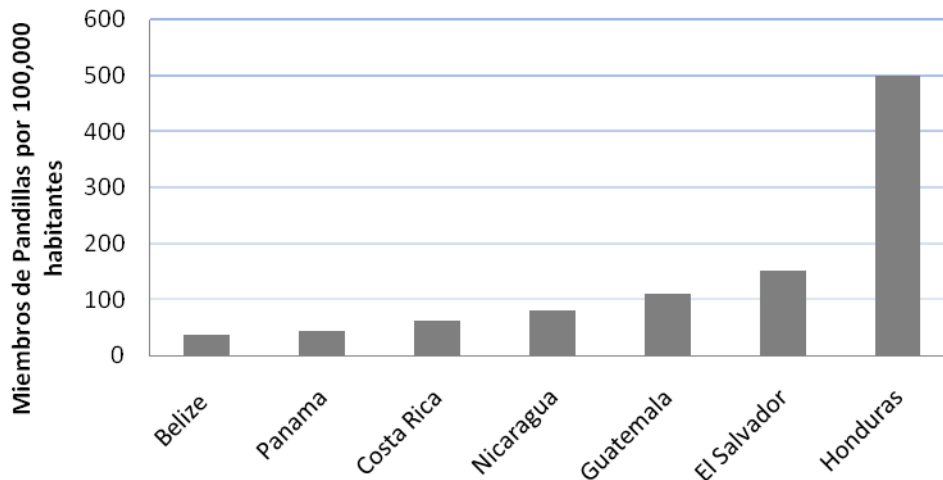
cuenta con el 64% del número total de miembros de pandillas seguida de la “Mara 18 (M18)” con el 35.4%. El restante 1.3% pertenecen a otras pandillas.

De acuerdo al gobierno de Estados Unidos, se estima que la MS tiene de 30,000 a 50,000 miembros y otros asociados en todo el mundo, de los cuales de 8,000 a 10,000 residen en Estados Unidos (Carcach, 2010).

Estos datos implican que alrededor de un 48% del total de miembros de la MS son residentes de El Salvador. De acuerdo a la misma fuente, los miembros de la MS “realizan contrabando de drogas ilícitas, principalmente cocaína en polvo y marihuana, en los Estados Unidos, transportan y distribuyen las drogas en todo el país. Algunos miembros están involucrados en el tráfico de indocumentados, asaltos, tiroteos, homicidios, robo de identidad, operaciones de prostitución, robos y en el tráfico de armas (Carcach, 2010).

Los datos en el gráfico 9 indican que El Salvador tiene la segunda tasa de actividad pandilleril más alta en Centroamérica (152 por 100,000 habitantes). Se estima que miembros de pandillas son responsables de más del 60% de los homicidios que se cometen en El Salvador lo que confirma los indicios de que las pandillas constituyen grupos extremadamente violentos (UNODC:2007).

**Gráfico 9.** Miembros de pandillas en Centroamérica por 100,000 habitantes



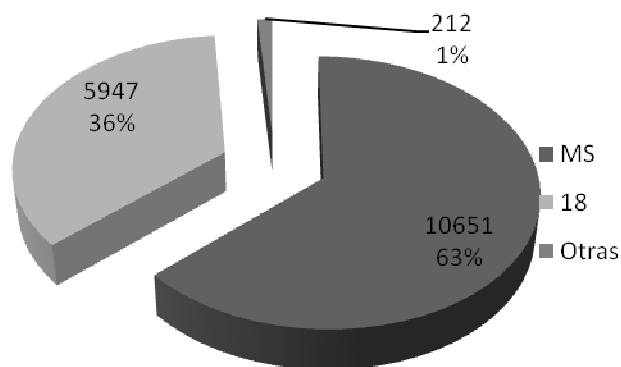
**Fuente:** Elaboración propia a partir de Crimen y Desarrollo en Centroamérica (UNODC: 2007)

En la medida en que las pandillas ejercen un control territorial fuerte, se han activado como operadores directos del crimen o han desarrollado vínculos estratégicos con grupos de crimen

organizado. Los homicidios entre pandillas por control territorial o rivalidades, por disputas internas sobre liderazgo, extorsiones, pago de renta y los homicidios por contratación, constituyen la cara visible del crimen relacionado con las pandillas. En El Salvador, la mayor parte de la información sobre actividades criminales de pandillas, es de carácter reservado, lo que dificulta evaluar la magnitud e intensidad con la que están involucradas en actividades de crimen organizado. Lo mismo ocurre con la información sobre crimen organizado y crímenes relacionados con drogas (Carcach, 2010).

En El Salvador las pandillas más predominantes son la “Mara Salvatrucha” y la “Mara 18”, esto se puede ver representado en el gráfico 10. La mayoría de pandillas se encuentran en la zona central de El Salvador, la cual está integrada por los departamentos de San Salvador, Cuscatlán y San Vicente. En San Salvador se ubican las 4 pandillas principales del país: Salvatrucha, M-18, Mao Mao y la Maquina. (Osorio,2007)

**Gráfico 10.** Composición de pandillas en El Salvador



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Reporte de las Pandillas en El Salvador, 2007.

En El Salvador se considera que los dos tipos de ingresos que tienen los miembros de las pandillas provienen de las extorsiones y de las drogas, pero esta relación es cuestionable, sobre todo porque el mercado de drogas en El Salvador no es muy grande como para considerarlo una fuente de ingreso suficiente para los criminales organizados y porque parte del tráfico de droga se hace a nivel marítimo y las pandillas por su parte se encuentran al interior del país (UNODC 2007).

Las pandillas sí deben ser consideradas como parte del problema de la violencia en El Salvador, así como su relación con otras formas de actividad criminal, pero éstas no son las

causantes del total de homicidios, sino que existen otros fenómenos de carácter económico, laboral, socio-cultural, institucional y técnico poblacional, como la pobreza, el desempleo, la exclusión y la corrupción (Tojeira: 2010), que deben de tomarse en cuenta para poder entender el fenómeno de la violencia en El Salvador.

f) **Sistema Penitenciario**

Las cárceles en El Salvador son factores asociados al aumento del crimen organizado. Alguna de las razones que explica dicho factor es la sobrepoblación en las cárceles, el cual no es un problema reciente pero que se ha visto intensificado en la última década, ya que desde el año 2001 al 2007 la población penitenciaria pasó de 9,679 a 16,786 (Ver cuadro 21), creciendo en un 73%, mientras que la capacidad del sistema solo aumentó un 10% para el mismo período. Tal situación ha provocado una sobrepoblación del 135% en el sistema carcelario (para el año 2007).

**Cuadro 21.** Población y Capacidad Penitenciara en El Salvador, 1992-2007

Año	Población Penitenciaria	Capacidad	Ocupación*
1992	5348	5402	0.99
1995	7013	5748	1.22
1998	8173	6145	1.33
2001	9679	6453	1.50
2004	12113	6767	1.79
2007	16786	7143	2.35

\*La ocupación del Sistema Penitenciario es igual a la razón de la capacidad del Sistema Penitenciario entre la población reclusa.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos del International Centre for Prison Studies 1992-2007.

La situación del sistema penitenciario ha provocado que las cárceles se conviertan en centros de operaciones de las pandillas, desde donde se planifican homicidios y la mayoría de extorsiones, así lo han manifestado gobiernos anteriores como el gobierno en turno, con la utilización de comunicación móvil, tal es el caso, que para el año 2007 se incautaron 630 celulares, 282 cargadores y 434 chips en las cárceles del sistema penitenciario (OEA, 2010).

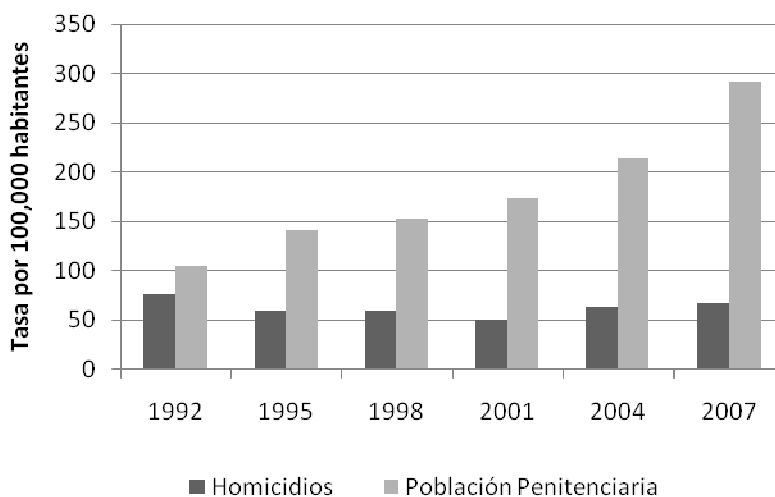
Asimismo, el aumento de la población penitenciaria no necesariamente se ha traducido en una disminución en los homicidios. Para el año 2001 la población penitenciaria era de 214 personas y los homicidios eran 49 por 100,000 habitantes, para el año 2007 la población penitenciaria aumenta en un 65% en comparación al 2001, y los homicidios aumentan en un 35%, tomando tasas de 292 para la población penitenciaria y de 67 homicidios por cien mil habitantes (Ver cuadro 22).

**Cuadro 22.** Tasa de Homicidio y Población Penitenciaria por 100,000 habitantes, El Salvador, 1992-2007

Año	Homicidios	Población Penitenciaria
1992	75	104
1995	58	141
1998	59	152
2001	49	173
2004	62	214
2007	67	292

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: *International Centre for Prison Studies*, Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

**Gráfico 11.** Tasa de Homicidio y Población Penitenciaria por 100,000 habitantes, El Salvador, 1992-2007



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: *International Centre for Prison Studies*, Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

## **2.8 Principales resultados del diagnóstico de la violencia en El Salvador**

En los apartados anteriores se realizó un diagnóstico de la realidad salvadoreña con respecto a la situación de la violencia durante los últimos años. En el primer apartado, en el gráfico 1, se pudo observar la tendencia al alza de uno de los indicadores más importantes en cuanto a la violencia en El Salvador (la tasa de homicidios) y también se identificó al país como uno de los más violentos de la región Centroamérica y en todo el mundo. Esta situación se ve reflejada en los resultados de algunas encuestas de opinión pública.

Además del incremento del delito de homicidio, se ha corroborado que existen otros delitos que han aumentado con respecto a años anteriores, lo cual es importante considerar en las acciones que se deben de implementar para contrarrestar dicha situación, algunos de los delitos que mostraron un cambio drástico durante los últimos 5 años fueron las extorsiones; el comercio y tráfico de drogas y el secuestro.

Por otra parte, se analizó la serie temporal de homicidios para comprender, en cierta medida, la naturaleza del proceso que generó los datos de la misma. A través de pruebas econométricas como la prueba de Chow, Dickey Fuller y el ajuste de Perron, se comprobó que la serie no es estacionaria y por lo tanto es difícil identificar un patrón definido en el comportamiento de largo plazo, de ello se puede concluir que el modelo no puede ser explicado solamente por su dinámica autorregresiva, sino también por otros factores, entre ellos los cambios estructurales.

También se analizó la estructura de los homicidios en El Salvador y Estados Unidos. En este análisis, se obtuvo que en EE.UU., con tasas de homicidios bajas, predominan los homicidios expresivos, mientras que para El Salvador los homicidios con mayor participación fueron de carácter desconocido. Además, se pudo observar que en El Salvador los homicidios desconocidos son cometidos principalmente con armas de fuego.

Finalmente, a través del análisis factorial se puede concluir que el crimen organizado tiene una alta correlación con los homicidios cometidos en El Salvador, esto se ve reforzado por la mayor participación de homicidios desconocidos, el uso de armas de fuego, el aumento de la extorsión y del comercio y el tráfico de drogas, entre otros.



En este sentido se podría concluir que cualquier tipo de política de seguridad pública debe tomar en cuenta que el homicidio en El Salvador se va a contener en la medida en que se afecten las operaciones de crimen organizado, entendiéndose éste como aquellas actividades de narcotráfico, pandillas, tráfico ilegal de personas, tráfico ilegal de mercaderías, extorsiones, robo y todas aquellas acciones que tengan relación con actividades cometidas por grupos con un objetivo en común y con un alto grado de planificación.

### **III. LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL SALVADOR 1989-2009**

#### **3.1 Evaluación de los programas y acciones de seguridad pública.**

Después de haber realizado un diagnóstico de la realidad salvadoreña sobre el fenómeno de la violencia, se procederá a realizar una reseña sobre los programas, planes y acciones que se han tomado para resolver dicho problema en el país durante los últimos 20 años, identificado el enfoque en cada uno de los periodos de gobierno. Se evaluará de manera general si realmente las diferentes iniciativas han sido integrales y coherentes con la realidad.

Es importante mencionar que debido al alarmante aumento en la tendencia de los indicadores criminales durante los últimos meses, se ha considerado con mayor detalle el periodo del actual gobierno.

Además de evaluar los componentes de los programas de seguridad en cada gobierno, se pretende contrastar de manera general con los componentes y características de una política pública y en específico de una política de seguridad pública. Este análisis se hará tomando en consideración el desarrollo del marco conceptual del presente trabajo de investigación.

##### **3.1.1 Gobierno de Alfredo Cristiani 1989-1994**

Durante el período presidencial de Cristiani, El Salvador sufrió una diversidad de transformaciones y una de las más importantes fue los Acuerdos de Paz firmados en México en 1992. Acuerdos que tuvieron como objetivo dar paso al nuevo orden democrático del país. Es en este contexto, se generan varias reformas a la Seguridad Pública.

Los principales cuerpos de seguridad pública a principios de la década de los 90 seguían siendo la Guardia Nacional (GN) la Policía Nacional (PN) y la Policía de Hacienda (PH), los cuales habían sido creados y organizados con un estilo militar, estaban adscritos al Ministerio de Defensa Nacional y eran regidos por la legislación militar (Amaya, 1997).

Previo a los Acuerdos de Paz se comenzó a considerar primordial la desmilitarización de la sociedad salvadoreña, es decir, se consideró una reducción de las atribuciones concedidas por la constitución a las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) y la sustitución de los cuerpos de seguridad pública (ONU, 1992).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ejecutó dos proyectos a través de los cuales iba a ser posible determinar el contexto en el cual se iban a llevar a cabo los planes de seguridad pública. El primero ejecutado por el Instituto Centroamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), concluyó necesaria una reestructuración de las instituciones existentes y el fortalecimiento de la Academia de Seguridad Pública. El segundo proyecto, llevado a cabo por la Academia Policial de Cataluña España, presentó un informe sobre el proceso de creación de la Policía Nacional Civil (PNC), con el que se pretendía que esta institución fuera totalmente nueva, no una reforma de las ya existentes y para ello se necesitaba que no estuviese integrada por nadie que hubiera estado involucrado en el conflicto armado.

Otra de las transformaciones en seguridad pública fue la reforma Militar en El Salvador, impuesta por los Acuerdos de Paz y realizada en dos etapas: de 1992 a 1994 y de 1994 a 1999. La primera etapa se desarrolla durante el gobierno de Cristiani a quien le corresponde introducir la reforma, en esta primera etapa se dan intentos de preservar las Fuerzas Armadas, mientras que en la segunda se trata de un fortalecimiento y consolidación (Macías: 1999).

La primera etapa de la reforma se puede caracterizar como conflictiva y prolongada, debido a que no contaba con todo el respaldo del presidente y su equipo de gobierno. Según Williams y Walter (1997) la implementación de las reformas generó un conflicto, no entre los militares y el gobierno de Cristiani como podría haberse esperado, sino más bien el conflicto se dio entre militares, el gobierno de Cristiani y la oposición y los actores internacionales.

El principal rol del ejército pasa a ser el de defensor de la soberanía nacional y de la integridad territorial en caso de un ataque externo, en ninguna otra circunstancia la FAES puede intervenir en la seguridad pública.

La PNC se crea y se desarrolla completamente fuera del control del ejército y como una institución independiente del Ministerio de Defensa, ésta debía estar subordinada a autoridades civiles, por lo cual se creó el Vice ministerio de Seguridad Pública, al cual estaría adscrita.

A mediados de 1992 se eliminan la GN y la PH, mientras que la PN fue transferida al Ministerio del Interior y sustituida por la PNC. En Marzo de 1992 se formó una misión técnica integrada por entidades de España, Estados Unidos y El Salvador, con el fin de crear la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) con el objetivo de capacitar a quienes formarían parte de la nueva PNC (Cordova:1996).

A pesar de los esfuerzos generados por la ONU para no involucrar sujetos involucrados en el conflicto armado en las operaciones de la PNC, durante la firma de los Acuerdos de Paz se aceptó la participación de miembros de la PN y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la nueva PNC (ONU: 1992:76). Según Samayoa (2002) (Citado en Amaya) esto fue el inicio de corrupción y delincuencia en la PNC, lo cual afectó su posterior desarrollo, a pesar de todos los esfuerzos que se estaban haciendo para eliminar las irregularidades.

A pesar de los esfuerzos que se realizaron durante la creación de la PNC, se identificaron 3 problemas para su establecimiento y despliegue (Cordova: 1996):

1. El gobierno no podía proporcionar la infraestructura y equipos necesarios para las actividades de la ANSP.
2. No había equipo básico para las actividades de la PNC.
3. Limitaciones financieras, ya que las donaciones internacionales solo representaban un 9% para la seguridad pública, esto fue así en parte porque el gobierno no proporcionó los recursos a los cuales se había comprometido (Stanley, 1993).

### **3.1.2. Gobierno de Armando Calderón Sol 1994-1999**

En Junio de 1994 asume la presidencia Armando Calderón Sol, quien debía de terminar de ejecutar los acuerdos de Paz. Es así como el despliegue de la PNC fue finalizado en Diciembre de 1994 y se creó un nuevo Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

Durante su período se dio un manejo por parte del MSP en cuestiones de despliegue, operaciones y administración de la PNC, causando una falta de coordinación en materia de seguridad pública y una ausencia de coordinación por parte del MSP para impulsar a la PNC (FESPAD, 1999, 15 años de reforma).

Durante 1995 se avanza en la creación de algunas leyes, tales como el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, además, se reorganiza la División de Investigación Criminal (DIC) y se toman otras medidas para la consolidación del Departamento de Crimen Organizado (Cordova, 1999). En 1996 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de la Carrera Policial, con el fin de regular la estructura profesional de la PNC.

Por otra parte, por recomendación de La Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), este Consejo debía

encargarse del estudio y análisis de la seguridad pública, así como de la elaboración de políticas y estrategias.

### **3.1.3. Gobierno de Francisco Flores 1999-2004**

Después de siete años de haberse firmado los Acuerdos de Paz, la violencia seguía siendo una de las principales problemáticas del país, convirtiendo el tema de la seguridad en uno medular del periodo de gobierno del Presidente Flores, en el cual se implementaron diferentes programas, acciones y un marco legal que buscaban dar solución al problema.

Como se pudo observar en la gráfico 1, en este periodo se dio un aumento brusco en los homicidios, en especial en el año 2003. Desde entonces se registra una tasa de homicidios que crece a un ritmo mucho más acelerado. Se pasa de 49 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2003, a una tasa de 67 homicidios en 2007.

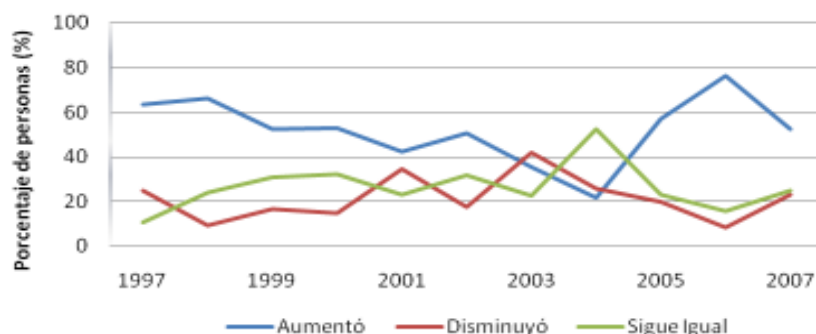
Otro de los aspectos que se debe de considerar en el alarmante auge del número de homicidios en este periodo, es el porcentaje que se cometieron con armas de fuego. Según el IML, solo en el año 2001, del total de homicidios (2374) el 70% fueron cometidos por armas de fuego y posteriormente siguieron aumentando, alcanzando el 71% en el 2003 y un 86% en el 2005 (IML, 2005).

#### **Dimensión subjetiva de la violencia**

Como se mencionó anteriormente, toda esta situación de delincuencia e inseguridad se refleja en los resultados de las encuesta realizadas por el IUDOP (2001-2004). Los resultados muestran que la percepción de la ciudadanía con respecto al aumento de la delincuencia ha variado a través de los años. Como se puede observar en el gráfico 12, la percepción de la ciudadanía cambia drásticamente después del año 2001 y específicamente en 2004.

Habría que señalar que en 2003, el 41.9% de la población entrevistada consideraba que la delincuencia había disminuido, ello se debe a la entrada en vigor del Plan Mano Dura (el cual se describe a detalle en el siguiente apartado) y de la campaña publicitaria de seguridad para disminuir la delincuencia. Este plan generó una sensación de seguridad y certeza de que el gobierno estaba disminuyendo los índices de violencia a través del endurecimiento de leyes y de capturas masivas de delincuentes.

**Gráfico 12.** Porcentaje de personas que considera que la delincuencia aumentó con respecto al año anterior en El Salvador, 1997-2007



**Fuente:** Encuestas de evaluación de año del IUDOP

En este periodo, el problema de la violencia se reduce a violencia delincinencial y se declara *“como enemigo nacional” a las pandillas juveniles, a las cuales culpabiliza de la desbordante situación de inseguridad ciudadana en el país* (FESPAD, 2005:9).

### **Acciones de política de seguridad pública**

En junio de 1999, el presidente Francisco Flores presenta el Plan de Gobierno Nueva Alianza, dentro del cual se propone una **“Alianza por la Seguridad”** con la que se pretendía abordar integralmente el problema de la violencia y la delincuencia. La seguridad se estableció como una prioridad en la agenda gubernamental lo cual generó grandes expectativas.

*“Alianza por la Seguridad contribuye a la disminución de los niveles de inseguridad y delincuencia en todo el país por medio de reformas, programas y acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar el crimen y la violencia, fortaleciendo la capacidad de aplicación de la ley e impulsando una política de cero tolerancia”* (Plan de gobierno Nueva Alianza, 1999)

Para llevar a cabo el plan, se propusieron varias líneas estratégicas que se resumen en los siguientes componentes: mejora de las áreas como la eficacia policial, la prevención social, la eficacia fiscal y judicial, la participación de la ciudadanía y la rehabilitación (Aguilar, 2004).

Un elemento fundamental del nuevo plan de seguridad era la introducción de Patrullas de Intervención Policial Comunitarias, conocidas como PIP-COM, proyecto financiado y regido por el Programa de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos (Aguilar, 2004).

Según Aguilar (2004), este proyecto consistía en un sistema de patrullaje planificado de naturaleza preventivo-disuasivo orientado a la reducción de los índices delincuenciales a nivel territorial, que fue difundido como una estrategia de acercamiento y trabajo conjunto con la comunidad.

Aunque las PIP-COM se implementaron de manera gradual en todo el territorio nacional bajo la idea de que sería una policía cercana a la comunidad, los intentos de crear un vínculo con la misma y de introducir cambios en la administración del recurso humano y material quedaron a discreción de los ejecutores y no existió una institucionalidad que respaldara la implementación. De lo anterior se puede resumir que a pesar de los beneficios que un plan de trabajo orientado a la comunidad pueda tener, en El Salvador no se logró una exitosa implementación, y este se redujo a un modelo policial represivo y autoritario (Aguilar, 2004).

En el caso del programa de PIP-COM, la falta de seguimiento, de recursos económicos y la falta de una visión de largo plazo del proyecto termino en un fracaso. Muchas de estas patrullas se convirtieron en grupos “*policiales de choque*” que estaban dedicados en un 100% a la persecución y registro de sospechosos, categoría en la que cabía casi cualquier ciudadano sobre todo en las áreas rurales (Aguilar, 2004).

Un año más tarde se siguió en la constante búsqueda de la seguridad de la ciudadana y a mediados del año 2000, el gobierno de Flores presentó el despliegue del **Programa Paz Social**, el cual centraría esfuerzos en labores de prevención y reducción de la violencia. Hay que señalar que este programa se baso en la diferenciación de violencia social y en violencia delincencial y la necesidad de abordaje para ambas expresiones de violencia.

El programa tal y como se planteó buscaba la integración de varias instituciones gubernamentales y sectores sociales vinculados a la prevención y atención de la violencia. Se planeó desarrollar el programa en dos etapas: una etapa de sensibilización social, y una segunda etapa de largo plazo que contenía acciones de prevención del delito, de violencia juvenil e intrafamiliar, la rehabilitación, la reinserción social de menores infractores, la promoción de empleo en jóvenes y el fortalecimiento de las relaciones entre la PNC y la comunidad.

En Junio 2003 se presentó el despliegue del operativo policial “Plan Mano Dura”, con la participación de la PNC y de la Fuerza Armada. Dicho plan tenía como objetivo reducir la delincuencia a través de la desarticulación de todas las pandillas que se encontraran en áreas

urbanas y rurales. *“Ello consistió en un largo proceso de detención masiva en lugares populosos de San Salvador, de jóvenes pertenecientes o que aparentaban pertenecer a las pandillas juveniles”* (FESPAD, 2004).

Junto con la puesta en marcha del “Plan Mano Dura”, se presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley conocido como: “Ley Antimaras” (diario oficial 188, decreto 158, 2003).

Previo a la propuesta de Ley, se había preparado el contexto para la introducción de ésta. Inicialmente se reformó el Art. 345 y 348 del Código Penal, sobre asociaciones ilícitas y desórdenes públicos. Se habían ejecutado varias acciones de persecución pandilleril en ciertos municipios, disminuyendo de 59 a 48 homicidios por cien mil habitantes, para los años 1998 y 2002 respectivamente, sin embargo en el año 2003 los homicidios aumentan a 49 (FGR, 1998-2003).

La ley tenía como objetivo establecer un régimen especial y temporal para combatir de manera legal a las agrupaciones conocidas como maras o pandilla<sup>12</sup> (Art 1, Ley antimaras).

Sin embargo, esta ley no fue aplicada debido a que meses después de ser anunciada fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de justicia.

La sentencia de inconstitucionalidad generó controversia alrededor de varios temas, la mayoría de estos, se relacionan con la delimitación de las facultades sancionatorias del estado entre las que destacan las limitaciones en la esfera de derechos del individuo en cuanto a los principios de culpabilidad, límites de la imputabilidad en menores infractores y sobre todo con respecto a la dignidad de la persona y uso de medidas especiales.

#### **3.1.4. Gobierno de Elías Antonio Saca 2004-2009**

Al igual que en el periodo anterior, el enfrentamiento a la inseguridad pública es la parte medular del plan de Gobierno del Presidente Antonio Saca, teniendo como nombre País Seguro. En dicho plan se consideran programas para la reinserción y rehabilitación de menores de edad mayores recursos a la PNC, combate al narcotráfico y lavado de dinero, mayor coordinación entre el Gobierno de EE.UU. y El Salvador, fortalecimiento de un sistema de estadísticas criminológicas, entre otras medidas y programas.

---

<sup>12</sup>Considerándose como asociación ilícita denominada mara o pandilla a aquellas personas que alteran que cumplen con los siguientes criterios: se reúnen habitualmente, señalan territorios como propios con símbolos para identificarse y que se marquen el cuerpo con tatuajes. (Art 1, Ley Antimaras).



En Agosto 2004, el Plan “Súper Mano Dura” que tiene como objetivo el combate a pandillas, principalmente la Mara Salvatrucha y Mara 18 que son las de mayor injerencia en el país. Estas se habían convertido en un serio problema, debido a que cometían delitos graves, tales como secuestros, extorsiones, homicidios, tráfico de armas, entre otros. Además, las pandillas estaban generando nexos con el crimen organizado, no solo a escala nacional, sino también internacional.

Para respaldar este plan, la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la Ley Penal, aumentando la pena de 30 a 75 años (Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, 2007).

Para una mayor efectividad al combate de los delitos más frecuentes y enfrentamiento al crimen organizado, se crean varias divisiones dentro de la PNC, tales como: División de Investigación de Homicidios (DIHO), unidad especializada en la investigación de delitos de homicidio, específicamente los cometidos por pandillas, creación de Grupo de Operaciones Especiales (GOPES) y creación de División de Disposiciones Judiciales (D.D.J.).

Además, en 2007 se creó el Centro Antipandillas Transnacional (CAT), especializado en el monitoreo, análisis e investigación de la actividad delincriminal transnacional de las pandillas y en el intercambio de información entre países centroamericanos y EE.UU.

En este período presidencial se implementó el Plan SARISA, que tenía como medidas mayor presencia de la PNC, mejores tiempos de respuesta policial y fortalecimiento de la doctrina de la institución policial. Dichas medidas se implementaron con el objetivo de desarticular las pandillas, capturando principalmente a los cabecillas de dichas instituciones a través de previos procesos de investigación e inteligencia.

Junto a la represión del delito también se desarrollan planes de prevención social: Mano Amiga y Mano Extendida. El primero, como una medida de prevención primaria, con el objetivo de una intervención temprana en apoyo a jóvenes en riesgo, y la segunda, como una medida de prevención secundaria, dando posibilidades de rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros.

Con el fin de aumentar la participación ciudadana se crea el “Plan Nacional de Prevención y Paz Social”, que tenía como objetivo prevenir la violencia y delincuencia a través de mecanismos que generarán una cultura de paz social. Dicho Plan se implementaría en 22 municipios con altos niveles de inseguridad, en coordinación y participación de distintos agentes

sociales tales como gubernamentales (CNSP, Secretaría de la Juventud), intergubernamentales, locales, sociedad civil (universidades, empresa privada, ONG, iglesias) y cooperación internacional.

Con el Plan Nacional de Prevención y Paz Social se desarrollaron diagnósticos para determinar los principales factores de riesgo en las comunidades a intervenir. Este diagnóstico serviría de insumo para la creación de una matriz con los principales problemas, soluciones y responsables de cada factor de riesgo y finalmente la creación de un mapa de riesgo en dichas comunidades.

Dentro de las áreas a intervenir en dicho plan se encontraban la familia, la educación, la comunidad, salud pública, ordenamiento urbano y seguridad vial. A pesar del buen diseño del plan, en cuanto a amplitud de áreas de intervención, este, no fue efectivo por varias razones como la falta de coordinación entre actores, el manejo político que se hizo y por la falta de recursos necesarios para funcionar.

Otra acción que contaba con la participación ciudadana en cuanto al diseño de medidas de tratamiento a la inseguridad, fue la creación de la “Comisión Nacional para la Seguridad Nacional y Paz Social”, la cual tuvo la participación de personalidades reconocidas del país, provenientes de la empresa privada, universidades, partidos políticos, iglesias y profesionales. El comité realizaba consultas a expertos en materia de seguridad ciudadana y recibía contribuciones de instituciones públicas como FGR, jueces, PNC, alcaldías, CNSP, Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), Instituto para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), entre otros.

Dicho comité tenía como objetivo proponer medidas y lineamientos para enfrentar la inseguridad en el corto, mediano y largo plazo. Después de ocho meses de trabajo el comité presenta el documento “*Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*”. Este documento propone 75 recomendaciones que son el resultado de un proceso de consenso y participación de especialistas. La mayoría de estas recomendaciones no fueron ejecutadas por el gobierno en turno, así lo manifestaron los integrantes de dicho comité (Tojeira, 2010).

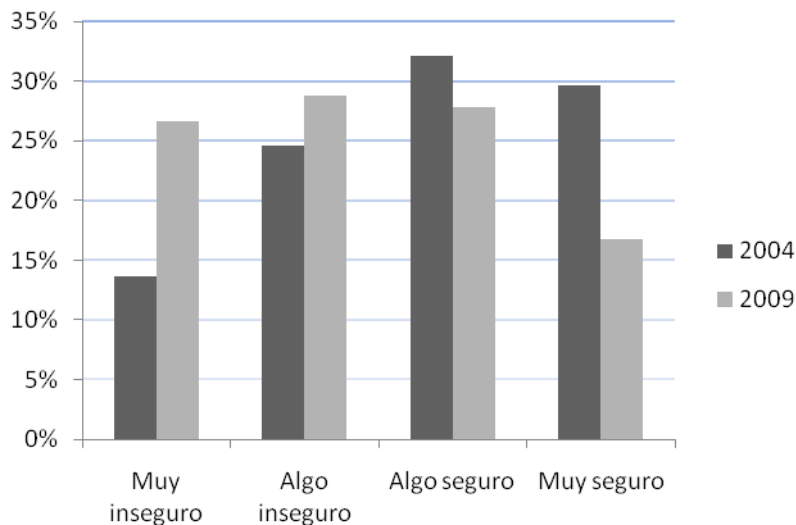
### 3.1.5. Evaluación de los planes del actual gobierno 2009-2010

Después de haber hecho una descripción de los últimos 4 períodos de gobierno, se ha observado que las acciones y medidas que se han implementado no han sido efectivas y no han logrado los resultados esperados, ya que en el presente las tasas de homicidios han ido en aumento.

El período de 2009-2010, ha sido muy controversial en torno a factores tanto externos como internos. A nivel interno se da un cambio trascendental en el ambiente político, ya que toma el poder el partido de oposición FMLN. La coyuntura nacional también se ha visto afectada por otros factores como la crisis económica financiera mundial, que ha tenido repercusiones en el sector real de la económica, afectando el empleo y el dinamismo de la demanda interna, entre otros aspectos.

Además de estos factores, este período ha sido catalogado como uno de los más violentos en los últimos años, en el cual se ha dado un aumento brusco, no solo de los homicidios, sino de otros delitos como contrabando, tráfico de drogas y crimen organizado. Esto se ve reflejado en el incremento de la inseguridad percibida por la población y reflejada en las encuestas de opinión pública, tal como se muestra en el gráfico 13.

**Gráfico 13.** Inseguridad en El Salvador 2004 y 2009



**Fuente:** Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) tomado de "La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009".

En el gráfico 13 se observa el porcentaje en que ha crecido la inseguridad desde el año 2004 al 2009. Para el 2004 el 13.7% de la población se sentía muy insegura pero para el 2009 es del 26.6%. De igual manera, se muestra como el porcentaje de personas que se sentían muy seguras ha disminuido, pasando de un 29.6% a un 16.8%.

De acuerdo al plan de campaña del FMLN (publicado en junio 2009), la política de seguridad pública contaría con los siguientes ejes:

- Prevención del delito y de la violencia social.
- Combate al delito e investigación criminal.
- Rehabilitación e inserción social.
- Transformación y mejora del funcionamiento institucional.

Según dicho plan la prevención y la reducción de la violencia contarían con una mayor participación de los gobiernos locales, y con el fortalecimiento técnico, científico y humano de la Policía Nacional Civil.

### **Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil, “PROJOVENES II”**

De acuerdo, al eje de prevención del delito y de la violencia social, se lanzó el Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil “Projóvenes II”, el cual fue firmado el 18 de agosto del 2009, debido al éxito que tuvo el Proyecto “Projóvenes I”, ejecutado desde el 2003. (CNSP, 2010).

El objetivo general de este proyecto es promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y la delincuencia juvenil en El Salvador.

El proyecto es coordinado por el CNSP; cuenta con la participación de jóvenes beneficiados, alcaldías y con 14 municipios<sup>13</sup> en donde se realizará el proyecto, así como con la ayuda económica de la Unión Europea y del Gobierno de El Salvador.

Con este proyecto se pretende beneficiar a 350,000 niños y jóvenes, entre los 10 y 35 años de edad y a la vez elaborar la Política Nacional de Juventud.

---

<sup>13</sup> Ayutuxtepeque, Mejicanos, San Salvador, Ciudad Delgado, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, San Martín, Ilopango, Apopa, Tonacatepeque, Nejapa, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

## **Incorporación de la Fuerza Armada**

Además del proyecto PROJOVENES, a finales del 2009, se iniciaron otro tipo de acciones como la incorporación de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) (decreto 60), como un apoyo a la PNC en las labores para el combate de la delincuencia<sup>14</sup>. Inicialmente se anunció la salida a las calles de 2500 efectivos, las funciones que se les atribuyeron fueron las siguientes:

- Apoyo a la Policía Nacional Civil.
- Registros a civiles.
- Patrullajes disuasivos en zonas de alto riesgo delincencial.
- También se planteó que los efectivos de la Fuerza Armada podrían usar armas como defensa ante ataques sufridos durante los patrullajes.
- Propuesta para la incorporación de efectivos militares en vigilancia del transporte público.

En el 2010, a seis meses de haberse incorporado a la FAES en tareas de seguridad, el mandatario de la república, anuncio que debido al éxito de esta acción, avalada por la población, establece un prorrogga de doce meses más de trabajo del ejercito en seguridad.

Además, se propone una mayor cobertura, a través de la participación de 570 efectivos en un rango de 19 a 29 municipios considerados como peligrosos y de alta presencia delincencial. También se contempla la incorporación de 1000 efectivos más en 62 puntos ciegos de las fronteras, lo cual permitirá contrarrestar las actividades de contrabando, tráfico de personas, drogas y otros delitos.

En cuanto a los centros penales, habrá una mayor presencia (500 efectivos más) de la Fuerza Armada tanto en la seguridad externa como interna y en las tareas de control, en las cuales se invertirá en tecnología para la mejora de éste (Presidencia de la República de El Salvador, C.A., 2010).

Habría que mencionar que la militarización interna de los centros penales, se anunció en Mayo 2010 con la incorporación de 1500 soldados en las diferentes cárceles del país. Actualmente, el gabinete de seguridad y el presidente de la república han declarado que se atribuirán nuevas

---

<sup>14</sup> La incorporación de la FAES en la Seguridad Publica estaría siempre dentro de las capacidades que le atribuye la constitución: (...) las de defender el territorio nacional ante cualquier amenaza (Constitución de la República, Art. 212).

funciones a la FAES, entre ellas, la incorporación de ésta en el sistema penitenciario del país, tal como se había mencionado.

Esta nueva misión de la FAES, tendrá un costo de aproximadamente \$10 millones de dólares y valdría la pena mencionar que a pesar del monto elevado de inversión pública que el gobierno hará, no se ha hecho pública la fuente de financiamiento, ni tampoco se han dado detalles de los componentes de esta misión.

Ante estas acciones, los diferentes sectores sociales han mostrado sus propias posturas con respecto a la efectividad que han tenido. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), ha manifestado inconformidad con los pocos resultados que se han tenido en el combate a la delincuencia, lo cual se ve reflejado en el incremento de los índices delincuenciales en el país. A su vez, declaró su preocupación por la falta de coordinación entre las instituciones como la FGR, PNC, el Ministerio de Seguridad Pública, entre otras.

Entre algunas de las propuestas -que ya han sido consideradas por el gobierno- para el combate integral de la delincuencia que propone esta institución son:

**a) Institucionalidad y Marco Legal**

- Crear un marco legal para abordar el problema de las pandillas.
- Creación de una Ley de Escuchas telefónicas en los centros penitenciarios, en donde el centro de ejecución dependa de la FGR.
- Modificación de la ley del menor infractor.
- Creación de un marco legal de protección a las potenciales víctimas de un delito y fortalecimiento del sistema de protección a testigos.
- Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la PNC y la FGR y la adquisición de tecnología para uso eficaz, no solo en la investigación, sino también en el combate a la delincuencia común y el crimen organizado.
- La depuración continua y efectiva de la PNC.
- Mejoras salariales de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad.
- Creación de una división superior de investigación criminal, liderada por la FGR en coordinación con la presidencia.
- Uso de la FAES en actividades de seguridad, definiendo un plan estratégico que incluya indicadores de seguimiento, prioridades, plazos, entre otros.

- Mejoras de las capacidades del Estado para el registro y control de las armas de fuego.
- Crear un sistema de estadísticas criminales confiable y la aprobación de una ley de transparencia y de acceso a la información pública.
- Depuración de la Corte Suprema de Justicia, modernización y regulación en la metodología de trabajo del sistema judicial.
- Reestructuración de los centros penales en el país en términos de su infraestructura, recursos tecnológicos, y sobre todo en recursos humanos.

**b) Control**

- Despolitizar las iniciativas de seguridad comunitarias.
- Creación de programa de servicio comunitario juvenil.
- Integración de las municipalidades en actividades de combate a la delincuencia de la PNC.
- Uso de la FAES para dar seguridad en las fronteras y puntos ciegos, con el objetivo de combatir el contrabando y narcotráfico.
- Militarización interna de los centros penales.
- Intercambio de experiencias internacionales, que hayan evidenciado la eficacia de sus planes en el combate a la delincuencia y a las mafias.
- Fortalecer datos con instituciones americanas, como la INTERPOL, FBI, DEA y ATF (Alcohol, Tobacco and Fire Arms)

**c) Prevención**

- Fortalecer los tipos de prevención temprana, enfocada en los primeros años de vida de los individuos, y la prevención situacional, enfocada en elevar el costo del delito para el delincuente.
- Implementación de programas en comunidades y escuelas.
- Incremento de patrullaje en puntos clave.
- Control de individuos con alto nivel de delincuencia.
- Uso de agentes encubiertos para la identificación de lugares y actividades delincuenciales.
- Centrar esfuerzos de rehabilitación en delincuentes con altos niveles de criminalidad y tratamientos anti droga obligatorios dentro de los centros penales.

De estas propuestas, ya se han considerado algunas medidas tales como: la incorporación de la FAES en tareas de seguridad, en los centros penales, fronteras y puntos ciegos, fortalecimiento de la PNC y la modificación de la ley relacionada con asociaciones ilícitas (la cual se encuentra en propuesta).

### **Propuestas de Reformas Legales**

El presidente Mauricio Funes, ha enfatizado que las maras ya no son pandillas de jóvenes que reaccionan ante una realidad de exclusión y marginación, sino que son organizaciones delictivas fuertemente armadas, dedicadas al delito y convertidos en sicarios del narcotráfico y del crimen organizado en general (Presidencia de la República de El Salvador, C.A., 2010).

Ante dicho énfasis y ante la alarmante situación de inseguridad que se está viviendo actualmente, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública propone la **Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio** y la **Reforma del Artículo 345 del Código Penal**.

El artículo 1 de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio dice:

*“Se prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo de agrupaciones, asociaciones u organizaciones ilícitas, llamadas pandillas o maras y grupos de exterminio, tales como las autodenominadas Mara Salvatrucha o MS-trece, la Pandilla Dieciocho, la Mara Máquina, la Mara Mao Mao, la Sombra Negra y el XGN”* (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010).

En cuanto a la Reforma del Artículo 345 del Código Penal, éste quedaría de la siguiente manera:

*“El que tome parte en una agrupación, asociación u organización ilícita será sancionado con prisión de tres a cinco años. Los organizadores, jefes, dirigentes o cabecillas serán sancionados con prisión de seis a nueve años. Si se tratara de agrupación, asociación u organización del crimen organizado o de las mencionadas en el artículo uno de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio, la pena podrá aumentarse hasta las dos terceras partes del máximo...”* (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010).



Es importante señalar que dichas leyes todavía se encuentran en discusión sobre la aprobación o no de ellas, en donde han intervenido el presidente de la república, líderes religiosos, como también el ministro y viceministro de seguridad pública, entre otros.

### **Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia**

Dentro del Plan de Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, se incluye la Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia, como uno de los instrumentos para lograr los objetivos y metas de dicho Plan. Esta política, tiene como uno de los principios más importantes la participación ciudadana, así como las acciones de prevención, represión y rehabilitación, además, es considerada por el gobierno como una política de Estado, con carácter integral e interinstitucional.

La Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia se fundamenta en tres premisas: (Gobierno de El Salvador: 119 en Presidencia de la República de El Salvador, C.A. 2010)

- a. Las acciones son parte de un sistema integrado en donde el Estado realiza la política desde las instituciones gubernamentales, pero con participación ciudadana.
- b. Los esfuerzos deben basarse en la complementariedad de las instituciones y de las políticas públicas.
- c. Debe ser sostenible irreversible y no coyuntural.

A su vez, es importante señalar que ésta política se divide en cinco ejes, los cuales son: (Gobierno de El Salvador: 119 en Presidencia de la República de El Salvador, C.A. 2010)

1. Control y represión del delito.
2. Prevención social de la violencia y del delito.
3. Ejecución de penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social.
4. Atención a víctimas.
5. Reforma institucional y legal.

Cada eje posee diversos puntos de acción, entre los más importantes están:

1. Control y represión del delito
  - Fortalecer la investigación criminal, la inteligencia policial, la presencia policial y la seguridad migratoria.
  - Crear el Centro de Monitoreo y Reacción Policial.

- Mejorar la gestión de la Policía Nacional Civil.
2. Prevención social de la violencia y del delito
    - Creación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia.
    - Ejecución de acciones para reducir factores de riesgo (armas de fuego, alcohol y otras drogas)
    - Formular y ejecutar la política criminal de prevención de la violencia juvenil.
    - Formular programas para la prevención y disminución de la violencia contra la mujer, la niñez y los adultos mayores.
  3. Ejecución de penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social.
    - Sistema de seguridad tecnológica.
    - Readecuación de los centros penales y reformas legales para reducir el hacinamiento.
    - Proyecto industrial.
    - Plan cero corrupción.
    - Reestructuración y fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria.
  4. Atención a víctimas
    - Realizar un inventario de los recursos disponibles para atender víctimas.
    - Elaboración de protocolos de atención en sede judicial y administrativa.
    - Creación de una red nacional de asistencia a las víctimas.
    - Promoción de la revisión del régimen de protección a víctimas y testigos.
  5. Reforma institucional y legal
    - Revisar y ajustar la organización, gestión y roles de las dependencias e instituciones adscritas al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
    - Impulsar la adopción de la justicia restaurativa o reparadora, principalmente en la justicia penal juvenil.
    - Desarrollar una política migratoria integral y una estrategia para gestionar información sobre violencia y delincuencia.
    - Fortalecer los medios de control interno en la Policía Nacional Civil por medio de la Insectoría General.

### **3.2. Análisis Comparativo**

Durante el desarrollo de este capítulo se han mostrado las diferentes acciones que cada gobierno ha implementado para combatir la inseguridad en el país, pero es importante también, evaluar si éstas han tenido características de una política de seguridad pública y en general de una política pública, las cuales se desarrollaron en el capítulo 1. Es por ello que en este apartado se evaluara los planes/acciones entre diferentes periodos (incluyendo al actual), identificando debilidades y fortalezas que permitan recomendar elementos para una política de seguridad publica integral.

#### **3.2.1 Estabilidad y adaptabilidad**

La estabilidad y la adaptabilidad son dos características muy importantes que se complementan entre sí, es por ello que es relevante reconocer cómo se han considerado en diferentes gobiernos.

La creación de la PNC fue una medida que desde su nacimiento ha contado con mucha estabilidad, ya que siempre ha cumplido su rol en cuanto a seguridad ciudadana, manteniéndose alejada de otro tipo de intereses. Además, se puede catalogar como una medida que ha sido adaptada a cada contexto histórico social, como la profundización de cambios hechos por Calderón Sol, la aprobación de la Ley de Carrera Policial y la creación de unidades especializadas (DIHO, GOPES, D.D.J, etc.). De la misma manera, las reformas hechas a la FAES desde los Acuerdos de Paz, se han logrado mantener, en cuanto al respeto del poder democrático, pero ha sido incorporada en labores de apoyo a la PNC, desde el gobierno de Francisco Flores hasta el gobierno de Mauricio Funes, a través de decretos legislativos.

Otra medida que podría ser catalogada como estable es el “Plan Mano Dura”, desarrollada por el gobierno de Flores y retomada con mayor intensidad por el gobierno de Saca (Plan Súper Mano Dura). La razón de dicha continuidad se debe a un mismo enfoque, en el cual se considera a las pandillas como principales autores del crimen. De la misma forma el gobierno actual ha retomado el mismo eje represivo de combate al crimen, ejemplo de ello es la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio y la Reforma del Artículo 345 del Código Penal.

En cuanto a la prevención de la violencia se creó el programa Pro Jóvenes I, (que beneficio a 122,244 niños y jóvenes), el cual ha permanecido desde el 2003 hasta la fecha (Pro Jóvenes II), buscando la cohesión social y la minimización de factores de riesgo asociados a la violencia.

### **3.2.2 Coherencia y coordinación**

Durante la creación de la PNC y las reformas hechas a la FAES a través de los Acuerdos de Paz, participaron diversos agentes de la sociedad, tales como fuerzas políticas, Gobierno, ONG's, Iglesia, organizaciones internacionales, etc. Cada uno aportó y compartió una visión conjunta de país, aunque existieron algunas dificultades, como la falta de coordinación entre los creadores de las acciones de política y el gobierno.

A pesar que han existido intenciones de coordinación entre las instituciones públicas y las comunidades, tal es el caso de la policía comunitaria o rural (PIP-COM), éstas no se ejecutaron de manera eficiente, debido a que la PNC tuvo un carácter principalmente represivo y disuasivo, generando un distanciamiento entre las comunidades y dicha institución y perdiendo el objetivo de ser una policía cercana a la comunidad.

En cuanto al Plan Mano Dura y al Plan Súper Mano Dura, se crítica la ausencia de participación de otros agentes en la planificación y ejecución de dichos planes. Principalmente se dio una intervención del Ministerio de Gobernación, PNC y FAES. Muestra de la exclusión de otros actores sociales claves, como el poder judicial, fue la declaración de la inconstitucionalidad de La Ley Antimaras (la cual brindaba soporte jurídico a estos planes).

Un programa que contaría con una amplia participación y coordinación entre varias instituciones, era el Programa Prevención y Paz Social, en el cual cooperarían Iglesias, comunidades, PNC, Secretaría de la Juventud, CNSP, alcaldías, FGR, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), empresa privada, ONG's, etc. Esta amplia participación hubiera permitido coherencia en las acciones de las instituciones y su intervención en comunidades en riesgo, pero la falta de fondos y un mal manejo político impidió una ejecución coordinada.

Por su parte, el gobierno actual pretende una mayor participación de diversos sectores e instituciones públicas, a través de lo que se considera como la Política nacional de justicia,

seguridad pública y convivencia. A pesar de ser catalogada como una política de Estado, con carácter integral e interinstitucional ha tenido poca difusión, corriendo el riesgo de que exista poca coordinación entre sus participantes.

En cuanto a la coordinación del Sector de Justicia, existe una comisión (Comisión Coordinadora de Justicia) encargada de la definición de políticas y estrategias y de la decisión sobre los programas y/o acciones a ejecutar, pero a pesar de la existencia de dicha comisión, no existe coordinación entre las instituciones, debido a que cada una de éstas no responde a los intereses comunes del Sector de Justicia, sino a intereses individuales (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Además, existe una incoherencia en la normativa procesal penal, ocasionada por más de 300 reformas que se han realizado desde su promulgación en 1998, afectando así la lógica y principios con las que se diseñó el Código Penal. Para el año 2007, el 66% de la población reclusa tenía condena y un 34% había excedido los plazos establecidos en la normativa procesal penal para la depuración del proceso (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Así mismo, se debe señalar que en el país se dieron una serie de modificaciones en cuanto a los Ministerios vinculados con la seguridad. Primero se creó el Ministerio del Interior en 1992, después el Ministerio de Seguridad Pública en 1994, luego se dio la unificación de Seguridad Pública y Justicia en el año 1999, y para el 2001 ésta se fusionó con Seguridad Pública, Justicia e Interior en el Ministerio de Gobernación. Finalmente, esa serie de modificaciones termina en 2007 con la creación del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007). Todas estas modificaciones indican que durante ese período no existió claridad en las funciones que debía tener el Ministerio de Seguridad, tomando así responsabilidades que no le correspondían.

### **3.2.3 Calidad de la implementación y ejecución**

Una de las principales críticas hechas a la creación de la PNC, fue la incorporación de miembros de la PN, FMLN y ex militares, generando que se perdiera el objetivo esencial de la creación de dicha institución, es decir, un carácter civil y democrático, causando la presencia corrupción y delincuencia dentro de su estructura.

Otro aspecto de la inadecuada implementación en los primeros años de la PNC, fue el acelerado y desordenado despliegue de la fuerza policial, el cual intentaba responder a los altos índices delincuenciales, provocando que dicha acción se enfocara al cumplimiento de labores cuantitativas en vez de cualitativas (FESPAD, 1998: 9; CNSP 1998; citado en Amaya 2007).

En cuanto al Plan Mano Dura, se criticó el hecho de poseer un carácter represivo, y provocar una sobrepoblación en los centros penales. Según el International Centre for Prison Studies (2010) la población reclusa aumentó un 38% del 2001 al 2004, y un 25% del 2004 al 2007. A esto se le suma las fallas en los procesos judiciales, debido a la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras, provocando que se capturaran a 19,275 supuestos delincuentes, pero se dejara en libertad al 95% de ellos (Amaya 2007).

En general, el problema de sobrepoblación de centros penales ha sido una falla recurrente en el sistema carcelario, así como la criminalidad al interior de éstos. Por otra parte, también se da una incapacidad en el cumplimiento de la Ley Penitenciaria (rehabilitación y reinserción del recluso) aspectos que invitan al sistema penitenciario a mejorar sus funciones para el logro de sus objetivos (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007)

#### **3.2.4 Eficiencia Económica y Social (Orientada al interés colectivo)**

En el período de Cristiani, a pesar de los esfuerzos por capacitar a los nuevos agentes policiales, no se contaba con un presupuesto proporcional al problema que se enfrentaba, es decir, que el gasto en seguridad pública no fue planificado o monitoreado correctamente, ejemplo de ello son los problemas que se dieron en el despliegue y establecimiento de la PNC.

El Plan Mano Dura y el Plan Súper Mano Dura fueron criticados por poseer un carácter reactivo, por no contar con información confiable y una carencia de metas e indicadores que permitan evaluar los verdaderos resultados de las intervenciones, limitando así los esfuerzos encaminados a la prevención de la violencia y por lo tanto, la participación de los ciudadanos. Es importante señalar, que paradójicamente cuando se inicia el Plan Mano Dura en el año 2003 la tasa de homicidios presentó una tendencia al alza.

Uno de los aspectos que el sistema de justicia penal necesita mejorar en cuanto a la eficacia, es el procesamiento de los casos penales en la investigación del delito. En diversos estudios que se han realizado en cuanto a la eficacia del sistema, tanto en términos cualitativos como

cuantitativos, se observó que para un año determinado más del 60% de los delitos no lograron llegar a la etapa judicial, por otra parte, se observó que los casos que si procedieron, se suspendían por falta de pruebas. (Propuesta de Política Criminal para el Sistema de Administración de Justicia Penal; Proyecto UTE/PNUD Enero 2006; citado en Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Existe otro aspecto que hay que considerar, el cual es la situación carcelaria. En las cárceles también existe inseguridad, altos niveles de hacinamiento, inadecuada infraestructura y una baja cobertura y eficacia de los programas de tratamiento que reciben los internos. Para un Estado, el mantenimiento de los centros penitenciarios es una de las acciones más costosas, en donde a su vez se ha comprobado que el ambiente de dichos centros no es adecuado para realizar programas que estén encaminados a la rehabilitación del recluso, así como para la reinserción en la sociedad.

También es importante señalar como el personal jurídico ha crecido al igual que los casos ingresados por la FGR. En el cuadro 23 se puede observar que los casos ingresados por la FGR para el periodo de 2006-2007 fueron 98,781 y para el periodo de 2008-2009 fueron de 115,098, es decir, 16.51% más que el período anterior. A su vez, se observa que el personal jurídico también ha aumentado, para el periodo de 2006-2007 se contaban con 992 fiscales y para el 2008-2009 con 1,234, es decir 24.4% más.

**Cuadro 23:** Personal y Número de casos ingresados por la FGR de El Salvador, 2006-2009

Años	Casos ingresados	Personal	Casos por fiscal
2006-2007	98,781	992	100
2008-2009	115,098	1,234	93

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Memoria de labores FGR 2006-2007 y 2008 2009 en Centro de Estudios de Justicia de las Américas 2010.

De lo anterior se puede criticar que a pesar del crecimiento del personal jurídico, este es insuficiente en comparación con los casos que se ingresan. Para el periodo de 2006-2007 en promedio, cada fiscal estaba a cargo de 100 delitos y para el periodo de 2008-2009 de 93, por lo tanto, se podría concluir que no se cuenta con el personal necesario que responda a la demanda de investigación del delito.

En el caso de la PNC, el personal también ha aumentado, para el año 2006 se contaban con 15,811 policías, para el 2007 con 16,465 y para el 2008 con 16,893 (PNC, citado en Centro de Estudios de Justicia de las Américas 2010), es decir un aumento en 4.1% para el periodo de 2006-2007 y de 2.6% para el periodo de 2007-2008.

### **3.2.5 Indicadores**

Es fundamental en el diseño de una política pública, disponer de datos confiables, útiles y centralizados. Es por ello que es necesario contar con una unidad del Estado especializada en estadísticas criminales y un sistema de información pública para el logro de un monitoreo y seguimiento de la actividad criminal.

Existen tres instituciones encargadas del registro estadístico de los delitos, la PNC, IML y FGR. Sin embargo, los datos estadísticos que estas instituciones presentan difieren considerablemente. Es hasta el año 2005 que ocurre un avance, ya que se empieza a analizar de manera conjunta los datos de homicidio, aunque variables como victimarios, la forma y el lugar donde se cometió el hecho son todavía inexactas o inexistentes (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Esta falta de información impide que el ciudadano tenga una visión clara del problema, acudiendo únicamente a información de los medios de comunicación masiva y teniendo una visión de la realidad distorsionada. Ejemplo de ello, es el índice de Accesibilidad a Información Judicial en Internet, el cual tiene como objetivo ponderar el acceso de la información del sistema judicial. Dicho índice coloca a El Salvador en la posición 25 de los 33 países<sup>15</sup> evaluados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2009).

Además, en el transcurso de esta investigación, se evidenció que la información de cifras criminales no es de carácter público, ni compartida entre las instituciones pertinentes. Sumado a ello, variables de importancia para un análisis más profundo, como la relación víctima-victimario y el arma utilizada en el delito según móvil, no se registran de manera rigurosa. Por otra parte, aun no se dispone de un sistema unificado de los delitos, ni manuales de conocimiento público sobre el registro de ellos.

---

<sup>15</sup> En orden ascendente los 33 países son: Chile, Brasil, República Dominicana, Canadá, Estados Unidos, México, Perú, Costa Rica, Venezuela, Paraguay, Panamá, Guatemala, Argentina, Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, St Kitts y Nevis, Santa Lucía, St. Vincent y Grenadines, Colombia, Ecuador, Uruguay, Belize, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados, Guyana, Haití y Suriname.



### **3.2.6 Financiamiento de las Políticas**

El financiamiento ya sea interno o externo es de suma importancia en la formulación y ejecución de una política de seguridad pública, ya que si no se cuenta con un presupuesto inicial que incluya dicho financiamiento, difícilmente se llevan a cabo las metas de mediano y largo plazo.

En el país, la ejecución de planes, programas y acciones en esta área se ha visto limitada y ha estado sujeta en especial al financiamiento que instituciones internacionales y ONG's han brindando, ocasionando que el enfoque de dichos planes responda a las visiones de cada institución sobre la problemática de inseguridad. .

Un ejemplo de falta de financiamiento es el caso en el período de Cristiani, al cual se le criticó la limitación financiera que se dio en la creación de la PNC, debido a que las donaciones internacionales solo representaban un 9% para la seguridad pública (Stanley, 1993).

En los periodos siguientes, el presupuesto ha estado sujeto a limitaciones aunque en los últimos años, el área de gestión de la Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana se ha considerado como una de las áreas de prioridad en el presupuesto financiero del país. Dicha área pretende combatir la delincuencia, el narcotráfico y delito fiscal, entre otros; el fortalecimiento financiero de las políticas de seguridad pública, ciudadanas y jurídicas, la efectividad de los planes operativos policiales y la administración de justicia.

El cuadro 24 muestra la estructura del gasto público en el área de gestión de la administración de justicia y seguridad ciudadana, la cual está formada por diversas instituciones del Estado, que se relacionan directamente con las políticas de prevención y combate a la violencia<sup>16</sup>. Como se puede observar, este presupuesto ha ido incrementando a lo largo del tiempo (con un promedio de crecimiento de un 10%), pasando de \$339 millones en el año 2002 a \$597.4 millones en el año 2009. Porcentualmente también se puede observar esta alza, para el 2006 la participación del gasto público con respecto al total de gastos realizados por el Gobierno Central era de 11.7% y para el 2008 de 15.9%, lo que refleja un claro aumento (Ministerio de Hacienda de El Salvador 2010). Sin embargo, al considerar el nuevo gobierno, no se deslumbran intenciones de aumentar el gasto en seguridad pública, ya que según el Plan Quinquenal el gasto en este rubro sería solamente de del 7% (336 millones de dólares) del gasto total en Inversión Pública.

---

<sup>16</sup> Los montos de cada institución se muestran en el anexo 7.

**Cuadro 24.** Estructura del gasto en Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, El Salvador, 2002-2009

Institución	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Órgano Judicial</b>	32%	34%	34%	36%	35%	31%	33%
<b>Consejo Nacional de la Judicatura</b>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
<b>Fiscalía General de la República</b>	6%	6%	5%	5%	6%	7%	7%
<b>Procuraduría General de la República</b>	4%	4%	4%	4%	4%	3%	3%
<b>Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos</b>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
<b>Transferencias generales del Estado</b>	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
<b>Ramo de Gobernación*</b>	56%	54%	54%	52%	9%	2%	3%
<b>Ramo de Seguridad Pública y Justicia*</b>	0%	0%	0%	0%	43%	54%	52%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total en millones de dólares</b>	<b>339</b>	<b>349,5</b>	<b>387,6</b>	<b>426,8</b>	<b>473,7</b>	<b>576,1</b>	<b>597,4</b>

\* El Ministerio de Gobernación abarcaba el Ramo de Seguridad y Justicia hasta el año 2006, posteriormente se dividen en dos instituciones autónomas.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Informe de Gestión Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda de El Salvador (2002-2009)

Como se aprecia en el cuadro 24 la participación de las instituciones en el gasto total de seguridad y justicia se ha mantenido constante en los últimos siete años. El comportamiento del delito ha tenido considerables variaciones, como el aumento de las extorsiones, la planificación desde centros penales y el aumento del crimen organizado, entre otros, por lo que se esperaba que el financiamiento de las instituciones variara en función del fenómeno delincencial., pero esto no sucede así.

Finalmente, después de establecer la reseña de los planes, medidas y acciones en seguridad pública, y evaluar de cara a las características de políticas públicas, se concluye que las Políticas de Seguridad Pública implementadas no cumplen con dichas características. Es fundamental que la Política Pública cuente con todas las características para abordar de forma sistémica e integral la problemática de seguridad pública del país, siendo una política que trascienda a los gobiernos y se convierta en una política de Estado, para ello es necesario establecer un diagnóstico consensuado, así como mayor participación de sectores sociales en la formulación, evaluación y ejecución de la Política de Seguridad Pública.

## CONCLUSIONES

- El conflicto armado en El Salvador generó un cambio trascendental en el ámbito económico, político y social del país. Uno de los cambios más importantes fue la sensación de inseguridad que se creó en la población, debido al número de masacres, muertes injustas, uso excesivo de armas, corrupción, violaciones, entre otros sucesos violentos. En otras palabras, la guerra agravó lo que se conoce como la “cultura de violencia” y dejó armada a la población. Sin embargo, se debe considerar que la guerra no fue el inicio del problema, El Salvador ha sido históricamente violento, y actualmente es uno de los países más violentos del mundo, a su vez, se encuentra en una región sumamente violenta.
- Otro factor que ha sido considerado como origen del problema es el surgimiento de las pandillas juveniles y su vínculo con actividades criminales, pero éstas tampoco son las causantes a priori de dicho problema.
- A partir del análisis de la serie de tiempo de los homicidios, se pudo determinar que existieron cambios estructurales en los años de 1969, 1974 y 1991. En estos años, la sociedad y en general la economía del país se vio afectada por hechos de diferente índole como la ruptura del MCCA, la guerra con Honduras (1969), la crisis del petróleo a nivel mundial, la década perdida en América Latina, el contexto social previo a la guerra y finalmente el desarrollo del conflicto armado que duró aproximadamente 12 años, entre otros. Estos cambios estructurales evidencian que la serie temporal de homicidios no responde en su totalidad a una dinámica autoregresiva, el comportamiento de la serie responde a factores externos y entre ellos los fenómenos que se han experimentado en estos años.
- En los últimos años el incremento de la violencia en el país se ha reflejado en el aumento de diferentes tipos de delitos, dentro de los cuales llama la atención el comercio, tráfico y almacenamiento de drogas; secuestro, homicidios y extorsiones debido a la magnitud de su crecimiento. Este tipo de delitos, por su alto nivel de organización y planificación apuntan a que la violencia en el país tiene un carácter de crimen organizado y narcotráfico.

- La comparación de la estructura de homicidios en El Salvador y Estados Unidos refuerza la afirmación de que la violencia de El Salvador refleja una estructura criminal. En Estados Unidos, la estructura de homicidios responde a la de una sociedad normal, ya que la proporción de delitos expresivos es la dominante y las proporciones de delitos instrumentales y desconocidos se mantienen relativamente constantes en el tiempo. En El Salvador, el homicidio instrumental es el dominante y en los últimos años el delito desconocido ha experimentado aumentos, estos comportamientos podrían ser evidencia que las políticas de seguridad pública en el país, no han apuntado a una mejora de la capacidad de investigación de las autoridades o que el delito en general se ha complejizado.
- Además considerando que los homicidios son ejecutados en su mayoría por armas de fuego, en las distintas clasificaciones hechas (instrumental, expresivo y desconocido), refuerza el hecho que la inseguridad en el país está asociado al tráfico de armas (como se demostró en el factor 1 del análisis factorial), se concluye que los homicidios en El Salvador son determinados por mercados ilícitos y las estructuras criminales que le brindan soporte. En una sociedad normal se esperaría que exista una correlación alta de los homicidios con robos, hurtos, robos de vehículos, etc. Sin embargo, en El Salvador las correlaciones más altas se dan con delitos como tráfico de drogas, asociaciones ilícitas, extorsiones, receptación, amenazas, lesiones, comercio ilegal de armas; tenencia, portación o conducción de armas de fuego, entre otros.
- Lo anterior revela que la realidad del país en cuanto a la situación de inseguridad y violencia está altamente relacionada con factores y actividades de crimen organizado y narcotráfico, relación que se ha venido fortaleciendo desde años atrás.
- Los gobiernos de Flores y Saca fueron los que implementaron más acciones relacionadas con la seguridad pública. Entre los planes de mayor importancia se encuentran el Plan Mano Dura y el Plan Super Mano Dura, cuyo objetivo principal fue la erradicación de pandillas, las cuales fueron consideradas como las causantes de la violencia en el país. Dichos planes tenían un carácter represivo y no contaban con información e indicadores que permitieran medir los resultados alcanzados ni con medidas preventivas.

- Una de las mayores debilidades encontradas fue la falta de información coherente, confiable y unificada que permita la construcción de indicadores que muestren el desempeño en la ejecución de los programas o acciones implementados, no existe una base de datos de carácter público que contenga una clasificación adecuada de los delitos y permita identificar la naturaleza del crimen. Debido a esta falta de información la sociedad no tiene conocimiento de la naturaleza del problema, solamente de sus manifestaciones y por lo tanto, le es difícil alcanzar consensos para resolver dicha problemática.
- Otra de las debilidades que pueden mencionarse, es el escaso recurso humano y tecnológico en instituciones como la PNC, la FGR y el IML. Con respecto a la Fiscalía el número de casos ingresados es desproporcional al número de fiscales asignados a cada caso (aproximadamente cien casos por fiscal). Además es importante señalar que la mayoría de los delitos no llegan a la etapa judicial y algunos de los que la alcanzan, se suspenden por falta de pruebas, imposibilitando la justicia y encarcelamiento los autores de dichos delitos.
- En el primer año del gobierno actual, se pudo observar que no se han vislumbrado cambios respecto al rumbo de las acciones en materia de seguridad pública, debido a que éstas tienen el mismo carácter represivo y de corto plazo que las implementadas en el pasado y no cuentan con elementos adicionales que permitan su eficiencia.
- También se puede concluir que en el proceso de elaboración de lo que sería la “Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia” incluida en el Plan Quinquenal 2010-2014, no existió una consulta previa con los diferentes sectores de la sociedad sobre los componentes que incluiría.
- Las políticas de seguridad pública deben de cumplir con varias características, dentro de las cuales se pueden mencionar la estabilidad y adaptabilidad, coherencia y coordinación, eficiencia económica y social, con indicadores que midan el desempeño y financiada. Sin embargo, se pudo observar que las acciones que se han llevado a cabo en gobiernos anteriores y en el actual no han cumplido principalmente las características de coherencia y coordinación, indicadores de desempeño, financiamiento.

- Es por estas razones y por la falta de un diagnóstico correcto de la realidad en cuanto al problema de la violencia del país, que no se han podido formular políticas de seguridad pública.

## RECOMENDACIONES

- Considerar a las asociaciones ilícitas en la elaboración de las políticas de seguridad pública, sin embargo éstas no deben de ser vistas como la única causa del problema de la violencia en el país, sino que se debe priorizar en el aumento de delitos que recientemente han mostrado un auge y que señalan que el problema es de naturaleza instrumental, tales como comercio y tráfico ilegal de drogas, extorsiones, secuestro, contrabando de mercadería, entre otros. Además las asociaciones ilícitas ponen en riesgo la institucionalidad del país, por la capacidad de infiltración que pueden tener en instituciones encargadas de reprimir a dichas asociaciones.
- Se deben considerar medidas de fortalecimiento de la capacidad de investigación estratégica, orientada a entender el actuar de las agrupaciones ilícitas, dándole un seguimiento a cada uno de los casos. Dichas medidas se deben de tomar en cuenta sobre todo al aplicar las acciones de carácter represivo, como la propuesta de Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio y la reforma del artículo 345 con respecto a la prohibición y penalización de agrupaciones, asociaciones y organizaciones ilícitas, de tal forma que se aborde la problemática de manera integral.
- Se recomienda una evaluación anual del presupuesto en seguridad pública, de tal forma que el financiamiento recibido por las instituciones que forman parte del Ministerio de Seguridad y Justicia respondan a las necesidades coyunturales del país, permitiendo establecer prioridades y cumplir los objetivos estratégicos establecidos. Además de ello se debe aumentar la recaudación fiscal con el fin mejorar la cantidad y calidad de los centros penales, de las delegaciones policiales y del recurso humano (fiscales y policías).
- Además de lo anterior, debe de fortalecerse los recursos tecnológicos dentro de los centros penitenciarios con el objetivo de tener un mayor control sobre los delitos que se generan desde las cárceles.
- Fortalecer los procesos de selección de integrantes a instituciones como la PNC, FGR y al IML y se deben de proporcionar capacitaciones continuas y orientadas a formar

oficiales competentes que puedan responder de manera eficiente en diferentes tipos de escenarios. Además de los recursos humanos, es menester la adquisición de tecnología en la investigación de la delincuencia común y el crimen organizado.

- Se recomienda la creación de un Centro de Estadísticas del Delito, que sea autónomo e independiente, que centralice la información de la PNC, FGR, IML y Dirección General de Centros Penales y que genere estadísticas sobre los homicidios, robos, extorsiones, tráfico ilegal de armas, narcotráfico, receptación, contrabando, entre otros, así como la formulación de perfiles criminales, modus operandi del crimen organizado y georeferenciación del delito, tomando como base la rigurosidad científica. Para este fin se recomienda también la creación de una página web de dicho centro, de carácter público, que contenga toda la información necesaria para comprender el problema de la violencia en el país y pueda ser estudiado por tanques de pensamiento, académicos, ONG's, etc. Un ejemplo a considerar es el sistema de Infocrim creado en la ciudad de Sao Paulo (De Lima, 2010), o el Sistema Nacional de Información Delictual del Ministerio del Interior de Chile.
- Se recomienda que los objetivos de cada plan de seguridad que se lleve en marcha, sean de conocimiento público, con metas, indicadores y tiempos precisos. Siempre y cuando su difusión no atente con la efectividad de dichos planes.
- Adicional a los puntos anteriores, para lograr una política de seguridad pública integral y exitosa, se deben de realizar foros consultivos y participativos con entes estratégicos de diferentes sectores de la sociedad, que conozcan el problema en sus comunidades, de tal manera que éstos puedan ser tomados en consideración al momento de formular políticas de seguridad pública. Como ejemplo de esto, se puede tomar el caso de Colombia, específicamente la ciudad de Bogotá y Medellín, las cuales han mostrado una disminución considerable en las tasas homicidios. En Bogotá la tasa de homicidios por cien mil habitantes pasó de 57.4 en 1996 a 23.8 en el año 2005, y en Medellín la tasa pasó de 203.6 en 1996 a 37.5 en el 2005.
- Algunas acciones que se recomiendan a seguir y fueron efectivas en las ciudades antes mencionadas para tener el carácter de Política Pública, fue el liderazgo que tuvieron los alcaldes en la gestación y seguimiento de medidas de seguridad pública, brindando



autonomía y coordinación en la ejecución de dichas medidas. Además, las propuestas incorporaban valores y visiones de diversos grupos, lo que garantizó una mayor adaptabilidad de las medidas, adicionalmente fueron apoyadas y difundidas por los medios de comunicación. Para el caso de El Salvador el liderazgo debería ser llevado por una Secretaría de Seguridad Pública, que formule, adopte, implemente y evalúe las políticas y acciones en seguridad pública, incorporando las visiones de distintos sectores y de la sociedad misma. A la ciudadanía se le debe de fomentar una reconstrucción de su capital social, a través de la valoración de los espacios públicos, fomento de una cultura ciudadana y de vías de comunicación (foros, mesas de discusión, entre otros).

- Finalmente, se ha logrado demostrar con esta investigación que el crimen organizado explica en gran medida la inseguridad en el país. Las medidas para hacerle frente deben de apuntar a desestabilizar y desarticular su organización, y deben ser vistas no sólo a nivel nacional sino también regional, a través de instituciones supranacionales. Algunas acciones son la depuración institucional, como se dio en Colombia en el periodo de 1992-1998, con el fin de mejorar el desempeño operativo, reducir los niveles de corrupción y de infiltración del narcotráfico. Otra medida fue la “política de sometimiento a la justicia” en 1990, la cual consistía en una disminución de penas en un 30% aproximadamente, para aquellos que se entregaran y confesaran los delitos. Esta política logró desarticular la estructura de los intereses de los narcotraficantes y del cartel de Medellín, a la vez que la justicia recuperó su función de sanción social (Casas, P. y González, P., 2010).

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L., (2007). El estudio de las Políticas Públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Aguilar, J. (2004) "El Manodurismo y las políticas de seguridad", en *Materiales de Discusión* # 20. [En línea], disponible en: <http://www.coav.org.br/publique/media/manodurismo%20y%20politicasy%20de%20seguridad.pdf> [Accesado el día 15 de Abril de 2010].

Amaya, E. (2007) "Quince Años de Reforma Policial en El Salvador: Avances y Desafíos" en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* [En Línea] Ecuador, disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/1437> [Accesado el día 18 de Mayo de 2010]

Anderson. D, y Sweeny D. (1999). Estadística para administración y Economía. México D.F. Editorial Thompson.

Australian Bureau of Statistics. (2008a). "Recorded Crime-Victims, Australia 2008" en *Victims of Crime, Australia* [En línea]. Australia, disponible en: <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/5DBF6FF974C09EF0CA2575CA001420C9?opendocument> [Accesado el día 15 de Abril de 2010].

Australian Bureau of statistics. (2008b). "Year Book Australia 2008" en *Crime and Justice* [En línea]. Australia, disponible en: <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/bb8db737e2af84b8ca2571780015701e/8D4BD468F3B92E33CA2573D2001089F8?opendocument> [Accesado el día 15 de Abril de 2010].

Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2006), *La Política de las políticas públicas*, Washington, Planeta Mexicana.

Bologna, A. (1977) "Conflicto Honduras-El Salvador. Análisis sociológico de las relaciones internacionales" [En línea]. Buenos Aires, disponible en: [http://cerir.com.ar/admin/\\_cerir/archivos/libros/0000095/Conflicto%20Honduras%20-%20El%20Salvador-web-1.pdf](http://cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000095/Conflicto%20Honduras%20-%20El%20Salvador-web-1.pdf) [Accesado el día 28 de Mayo de 2010].

Bureau of Justice Statistics. (2009) "Data online-crime trends". [En línea], Estados Unidos, disponible en: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/dataonline/Search/Crime/State/RunCrimeStatebyState.cfm> [Accesado el día 20 de Abril de 2010].

Casas, P. y González P. (2010) "Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y realidad". [En línea], disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/politicasBogota.pdf> [Accesado el día 12 de Septiembre de 2010].

Carcach, C. (2010) "Violence in a Violent Country, Research in Progress, Unpublished" en *National Gang Intelligence Center, 2009, National Gang Threat Assessment 2009*, [En línea], Estados Unidos, disponible en: <http://www.fbi.gov/publications/ngta2009.pdf> , [Accesado el día 12 de Julio de 2010]

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2009). "Reporte de la Justicia" [En línea], Santiago, Chile disponible en: [http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra\\_seccion3a7b6.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipreport=REPORTE4&seccion=IAIJI](http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3a7b6.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipreport=REPORTE4&seccion=IAIJI) [Accesado el día 5 de Agosto de 2010]

Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec", (comp.) (2006) *Masacres. Trazos de la historia salvadoreña contados por las víctimas*. El Salvador. Centro para la Promoción de los Derechos Humanos "Madeleine Lagadec".

Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social (ed). (2007). "*Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una política de Seguridad Ciudadana en El Salvador*" El Salvador.

Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP. (1996) "Elementos Básicos para una Estrategia de Seguridad Pública" [En línea]. San Salvador, El Salvador, Centroamérica, disponible en: <http://www.cnsp.gob.sv/descargas/Elementos%20basicos.pdf> [Accesado el día 20 de Abril de 2010].

Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP. (2010) en Consejo Nacional de Seguridad Pública. [En línea]. El Salvador, disponible en: [http://www.cnsp.gob.sv/FUENTES/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=139](http://www.cnsp.gob.sv/FUENTES/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=139) [Accesado el día 30 de Mayo de 2010].

Colombia National Police. (2005). "Colombia National Police Crime Report 2005". [En línea]. Bogotá, disponible en: <http://www.nationmaster.com/static/cccr2005.pdf> [Accesado el día 3 de Junio de 2010].

Córdova R. y Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (1999) *El Salvador: Reforma Militar y Relaciones Cívico Militares*. San Salvador, El Salvador: FUNDAUNGO.

Cruz, J., (1998) "Los factores posibilitadores de las violencia en El Salvador" en PNUD (comp.), *Violencia en una sociedad en transición*. San Salvador. El Salvador.

De Lima, S. (2010) "Diagnóstico de la violencia y la criminalidad en las ciudades Sao Paulo y Río de Janeiro", Santiago, Chile. Flacso, [en línea] disponible en: [http://www.flacso.cl/publicaciones\\_ficha.php?publicacion\\_id=919&page=1](http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=919&page=1) [Accesado el día 11 de Septiembre de 2010].

Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC. Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1982 y 2007. Ministerio de Economía de El Salvador.

Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC. "Principales Causas de muerte" [En línea], El Salvador, disponible en: <http://www.digestyc.gob.sv/> [Accesado el día 11 de Septiembre de 2010]

Guitian de Lucas, J., (1972). "Las técnicas modernas de programación y gestión presupuestaria: PPBS y RCB" en Revista Española de Financiación y Contabilidad [En Línea] No. 1. Enero-Abril 1972, Universidad de Madrid, disponible en: <http://aeca.es/pub/refc/articulos.php?id=1020>. [Accesado el día 20 de Abril de 2010]

Gutiérrez, F.; Pinto, M.; Arenas, J.; Guzmán, Gutiérrez, M. (2009) "Politics and Security in three colombian cities", Working Papper (44) en Crisis States Research Centre [En Línea],

Londres, disponible en: <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/WP44.2.pdf> [Accesado el día 11 de Septiembre de 2010]

Federal Bureau of Investigation, FBI. (2010). "Uniform Crime Reports". [En línea], Estados Unidos, disponible en: <http://www.fbi.gov/ucr/ucr.htm> [Accesado el día 20 de Abril de 2010].

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD (2004) "Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil El Salvador 2004" [En línea], Estados Unidos, disponible en: <http://fespada.org.sv/documentos/IPJ2004.pdf> [Accesado el día 20 de julio de 2010].

Fiscalía General de la República. Reportes estadísticos (1991-1994, 2003-2008). El Salvador.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD. (2005). "Violencia juvenil en Centroamérica. Respuestas desde la sociedad civil". [En línea] El Salvador, disponible en: <http://centroamericajuven.org/fileadmin/Contenido/Documentos/Publicaciones/105-25.pdf> [Accesado el día 5 de Mayo de 2010].

Instituto Ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c. (2008). "Estadísticas oficiales-homicidios dolosos 1997-2009" [En línea]. México, D.F. Disponible en: [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp) [Accesado el 17 Julio de 2010].

IUDOP (2000). "Los salvadoreños evalúan el primer año del gobierno de Francisco Flores." en Instituto Universitario de Opinión Pública. [En línea]. Año XV, N°4. San Salvador, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2000/boletin5/bol500.htm>. [Accesado el día 10 de marzo de 2010].

IUDOP (2003-2009). "Encuestas de evaluación de los años 2003-2009" en Instituto Universitario de Opinión Pública. [En línea]. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionencuestas.htm> [Accesado el día 23 de marzo de 2010].

IUDOP (2009). "La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009" en Instituto Universitario de Opinión Pública. [En línea]. Año XXIV, No. 5. San Salvador,

disponible en: [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5\\_2009.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin5_2009.pdf) [Accesado el 1 de julio de 2010].

Lahera E. (2004), "Política y Políticas Públicas", Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [En línea] disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf) [Accesado el 15 de abril de 2010].

Lasswell, H. (1971), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

Miethe T. y Drass K. (2001) "Classifying Crime Scene Behavior: New Directions" en Godwin G. (ed.) *Criminal psychology and forensic technology: a collaborative approach to effective profiling*. United States of America.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2010) en *Noticias*. [En línea]. El Salvador, disponible en: [http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=category&id=52:noticias&Itemid=77&layout=default](http://www.seguridad.gob.sv/index.php?option=com_content&view=category&id=52:noticias&Itemid=77&layout=default).

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2007) *Reporte de las Pandillas en El Salvador*. [En línea]. San Salvador, El Salvador, disponible en: [www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_423.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_423.pdf) [Accesado el 15 de julio de 2010].

Ministerio de Hacienda Gobierno de El Salvador. (2010). "Informes de la Gestión Financiera del Estado 2002-2009" en *Contabilidad*. [En línea]. San Salvador, El Salvador, disponible en: [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH\\_Finanzas/MH\\_CONTABILIDAD\\_GUBERNAMENTAL/Informe\\_financiera](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_Finanzas/MH_CONTABILIDAD_GUBERNAMENTAL/Informe_financiera) [Accesado el 22 de junio de 2010].

Molina F. Corte Suprema de Justicia y El Instituto de Medicina legal. (2005) *Reconocimiento de defunciones por homicidios realizados por los (las) médicos (as) forenses del Instituto de Medicina Legal de El Salvador año 2003: investigación y análisis epidemiológico de los homicidios*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia 2005.

Molina F. (2007) *Anuario Estadístico: defunciones por homicidios en El Salvador, período Enero-Diciembre 2006*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia 2007.

Molina F. (2007) *Anuario Estadístico: defunciones por homicidios en El Salvador, período Enero-Diciembre 2005*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia 2007.

Molina F. Corte Suprema de Justicia y El Instituto de Medicina legal (2005) *Reconocimiento de defunciones por homicidios realizados por los (las) médicos (as) forenses del Instituto de Medicina Legal de El Salvador año 2001: investigación y análisis epidemiológico de los homicidios*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia 2005

Molina F. (2000) *Defunciones por accidentes de tránsito y otro tipo de accidentes en El Salvador año 2000*. San Salvador, El Salvador: Corte Suprema de Justicia 2000.

Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI. (2010). "Tasas de Homicidios Dolosos en Centroamérica y República Dominicana, por 100,000 habitantes (1999-2007)". [En línea]. El Salvador, disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_378.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_378.pdf) [Accesado el 22 de Julio de 2010].

Organización Mundial de la Salud, OMS. (1950-1990) "Base de Datos Internacionales de Mortalidad".

Organización de Estados Americanos, OEA. (2008). "Compromiso por la Seguridad Pública de las Américas", [En línea]. México, disponible en: [www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc) [Accesado el 26 de abril].

Organización de Estados Americanos, OEA. (2010) "Seguridad Pública y privada: Venezuela y Bolivia". [En línea], disponible en: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publica%20Venezuela%20y%20Bolivia.pdf> [Accesado el 22 de Julio de 2010].

Organización de Estados Americanos, OEA. (2010) en *Datos de Seguridad Pública por país, El Salvador*. [En línea], disponible en: [http://www.oas.org/dsp/Observatorio/Tablas/el\\_salvador/Logros\\_estadísticas\\_penitenciarias.pdf](http://www.oas.org/dsp/Observatorio/Tablas/el_salvador/Logros_estadísticas_penitenciarias.pdf) [Accesado el 10 de Septiembre de 2010].

Perron, P. (1990). "Testing for a unit root in a time series with a changing mean". Vol. 8, No.2, Montréal, Québec, Canada. Journal of Business & Economic Statistics.

Pindyck R. y Rubinfeld D. (2001), *Econometría: Modelos y Pronósticos*, Cuarta Edición México D.F. McGraw-Hill.

Presidencia de la República de El Salvador, C.A. (2010) en *Secretaría Técnica*. [En línea]. San Salvador, disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/tecnica/> [Accesado el 2 de Julio de 2010].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) "Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" Colombia PNUD 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) "¿Cuánto Cuesta la Violencia en El Salvador?" San Salvador PNUD 2005 1ª Edición. [Accesado el día 24 de marzo de 2010].

Policía Nacional de Nicaragua. "Anuario Estadístico 2007". [En línea]. Managua, disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/ae2007.pdf> [Accesado el 8 de Julio de 2010].

Ramírez, M. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-141).

Sánchez, P. (2008). "Cambios estructurales en las series de tiempo: Una revisión del Estado del Arte" en *Revista de Ingenierías Universidad de Medellín* [En línea]. Vol. 5, No. 12, julio-diciembre. Medellín, Colombia, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/750/75061207.pdf> [Accesado el 12 de Julio de 2010].

SAPS: Crime statistics. (2010) "Murder in the RSA for the period January to December 1994-2002" [En línea]. Disponible en: <http://www.issafrica.org/CJM/stats0903/murder.htm> [Accesado el 12 de Julio de 2010].



Secretaria General de la Organización de Estados Americanos (2008). “La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades” en *Organización de los Estados Americanos* [En línea]. Washington DC, EE.UU., disponible en: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf> [Accesado el 8 de Mayo de 2010].

Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno, SIGOB. (2010) “Indicadores económicos, avances cuatrienio 2006-2010” [En línea]. Colombia, disponible en: <https://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=552>. [Accesado el 8 de Julio de 2010].

South African Police Service. (2010) “Murder in the RSA for the period April to March 2003/2004 to 2008/2009”. [En línea]. Disponible en: <http://www.saps.gov.za/statistics/reports/crimestats/2009/categories/murder.pdf>. [Accesado el 12 de Julio de 2010].

Subirats, J., (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Edición del Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

Statistics Canada. (2009) “Homicide offences, number and rate, by province and territory” CANSIM, table (for fee) 253-0001 and Homicide Survey, en Canadian Centre for Justice Statistics. [En línea]. Canadá, disponible en: <http://www40.statcan.ca/l01/cst01/legal12a-eng.htm> [Accesado el 12 de Julio de 2010].

Tamayo, M., (1997) “El Análisis de las Políticas Públicas” en Bañon, R. y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.

Tojeira, J., (2010) Entrevista, El Salvador, 20 de Mayo de 2010.

University of Toronto, centre of criminology. (2006). “The Jamaican National Crime Victimization Survey 2006”. [En línea]. Disponible en: <http://www.mns.org.jm/html/LinkClick.aspx?fileticket=I9G3mPmMIGo%3d&tabid=710> [Accesado el 2 de Julio de 2010].

United Nations Office of Drugs and Crime, UNODC (2007a). "Crime, violence and development: trends, costs, and policy options in the Caribbean". [En línea]. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf>. [Accesado el 12 de Julio de 2010].

United Nations Office on Drugs and Crime. UNODC (2007b). "Responses by country to selected indicators: Questionnaire for the Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 2003 – 2004" [En línea], United States, disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/CTS9\\_by\\_country\\_public.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/CTS9_by_country_public.pdf) [Accesado el 19 de Julio de 2010].

United Nations Office of Drugs and Crime UNODC (2010). The Eleventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 2007-2008. [En línea], United States, disponible en: [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crime\\_survey\\_eleventh.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crime_survey_eleventh.html). [Accesado el 2 de Julio de 2010].

United Nations Office of Drugs and Crime, UNODC, (2008). "The Threat of Narcotrafficking in the Americas". [En línea]. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS\\_Study\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf). [Accesado el 12 de Julio de 2010]

United Nations Office of Drugs and Crime. (2010). "Seventh United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice systems, covering the period 1998 - 2000". [En línea]. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh\\_survey/7sv.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey/7sv.pdf) [Accesado el 12 de Julio de 2010].

Universidad Autónoma de Madrid. (2005) "Notas de investigación, El Asesinato en Baja California: Las cifras". [En línea], España, disponible en: [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/nota0405.pdf](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota0405.pdf) [Accesado el 19 de Julio de 2010].

Universidad de Cádiz (2002) "Guía para el análisis de datos (SPSS)" en *Área de Informática*. [En línea]. Madrid, disponible en: <http://www2.uca.es/serv/ai/formacion/> [Accesado el 12 de Julio de 2010].

Waiselfisz, J. (2008). "Mapa Da violencia dos Municipios Brasileiros 2008". [En línea], Brasil, disponible en: [http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2314&Itemid=147](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2314&Itemid=147) [Accesado el 22 de Julio de 2010].

Waiselfisz, J. (2010). "Mapa Da violencia 2010 Anatomia Dos Homicidios No Brasil". [En línea], Brasil, disponible en: <http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia/> [Accesado el 22 de Julio de 2010].

Williams, Philip y Walter, Knut (1997). "Militaryization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy" [En línea]. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, disponible en: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2003/10-octubre/10-10-2003.pdf> [Accesado el 20 de junio de 2010].

## ANEXOS

### Anexo 1. Tasa de homicidios de El Salvador, 1950-2009

Años	Homicidios por 100,000 Habitantes	Años	Homicidios por 100,000 Habitantes
1950	36.00	1980	51.40
1951	42.40	1981	55.70
1952	40.90	1982	55.30
1953	38.90	1983	46.10
1954	36.50	1984	42.50
1955	37.70	1985	61.00
1956	42.40	1986	51.90
1957	30.60	1987	36.60
1958	33.30	1988	33.20
1959	31.60	1989	33.70
1960	31.10	1990	36.60
1961	35.40	1991	73.20
1962	33.10	1992	75.50
1963	31.70	1993	89.20
1964	29.30	1994	48.20
1965	29.40	1995	58.00
1966	27.80	1996	58.90
1967	27.30	1997	50.50
1968	24.20	1998	59.00
1969	27.20	1999	56.10
1970	31.90	2000	50.30
1971	27.70	2001	49.10
1972	40.30	2002	48.30
1973	36.90	2003	49.40
1974	44.20	2004	61.70
1975	45.30	2005	71.80
1976	46.40	2006	75.40
1977	47.60	2007	66.90
1978	48.90	2008	60.50
1979	50.00	2009	75.30

**Fuente:** Datos sobre el número de homicidios provienen de la Base de Datos Internacionales de Mortalidad de la Organización Mundial de la Salud (1950-1990), Fiscalía General de la República (1991-1994, 2003-2008), Instituto de Medicina Legal (1995-2002). Datos de población provienen de Proyecciones de Población (DIGESTYC) ajustadas con las cifras de los Censos de Población de 1930, 1950, 1961, 1971, 1992 y 2007.

## Anexo 2. Estructura del móvil del homicidio en El Salvador, 2002-2009

Móvil del delito	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Delincuencia Común	1302	1370	987	887	715	574	517	430
Maras	102	192	289	512	465	384	392	238
Enfrentamiento con autoridad	5	5	9	8	5	14	17	9
Abuso de autoridad			6	2	2	3	3	
Enemistad	46	48	72	47	33	25	17	13
Riñas	30	32	72	49	22	52	28	10
Venganza	24	25	28	19	22	17	14	5
Por amigo			1	1		1	2	1
Por conocido		3	10	3	10	4	9	5
Violencia intrafamiliar	54	24	38	35	23	36	29	20
Móvil desconocido	783	680	1421	2249	2630	2384	2149	2490
Bala perdida					1	3	2	
<b>Total</b>	<b>2346</b>	<b>2379</b>	<b>2933</b>	<b>3812</b>	<b>3928</b>	<b>3497</b>	<b>3179</b>	<b>3221</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del IML  
 \*De Enero a Septiembre

### Anexo 3. Estructura del móvil del homicidio de Estados Unidos, 2002-2008

Asesinatos según circunstancia	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total de asesinatos</b>	<b>14054</b>	<b>14408</b>	<b>14121</b>	<b>14860</b>	<b>14990</b>	<b>14831</b>	<b>14180</b>
<b>Total de asesinatos según delito</b>	<b>2314</b>	<b>2359</b>	<b>2089</b>	<b>2161</b>	<b>2436</b>	<b>2184</b>	<b>2101</b>
Violación	43	43	36	44	32	31	23
Robo	1092	1056	988	921	1041	924	924
Allanamiento	96	93	77	88	79	86	87
Hurto	15	22	14	12	14	11	16
Robo de vehículos	16	30	38	31	15	20	19
Incendio premeditado	59	77	28	37	27	58	26
Prostitución	8	16	9	13	8	11	7
Otras ofensas sexuales	8	666	14	9	18	9	11
Drogas y estupefacientes	657	6	554	589	796	583	501
Apuestas	5	340	7	2	4	4	10
Otros no especificados	315		324	415	402	447	477
Sospecha de ejecución de delito	<b>67</b>	<b>88</b>	<b>117</b>	<b>44</b>	<b>58</b>	<b>67</b>	<b>104</b>
<b>Otros asesinatos</b>	<b>7097</b>	<b>7070</b>	<b>6972</b>	<b>7044</b>	<b>7273</b>	<b>7105</b>	<b>6975</b>
Triángulos Románticos	130	98	97	117	103	105	104
Niño/a asesinado por niñera	38	29	17	26	27	34	51
Pelea debido a efectos del alcohol	153	128	139	120	107	117	125
Pelea debido a efectos de estupefacientes	84	53	98	97	51	61	68
Discusiones por dinero y/o tenencia de propiedad	203	220	218	211	198	192	192
Otros argumentos	3527	3806	3758	3692	3607	3645	3558
Asesinatos por crimen organizado	73	115	95	96	118	77	133
Asesinatos entre pandillas	911	819	804	754	865	676	711
Asesinatos institucionales	12	13	17	12	22	11	15
Ataque de francotirador	11	2	1	2	2	1	4
Otros no especificados	1955	1787	1728	1917	2173	2186	2014
<b>Desconocidos</b>	<b>4576</b>	<b>4891</b>	<b>4943</b>	<b>5611</b>	<b>5223</b>	<b>5475</b>	<b>5000</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Federal Behavior Institute (FBI), Uniform Crime Reports (UCR).

## Anexo 4 Delitos mensuales, El Salvador 2003-2010

### Anexo 4.1 Delitos mensuales 2003

Delitos	Enero-Diciembre Año 2003											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios (128 y 129 CP)	277	296	310	335	312	295	288	271	241	253	228	256
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	853	995	1096	1170	1065	1028	1018	1074	1087	1077	1127	1074
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	77	79	100	90	88	89	116	106	97	88	100	102
Secuestro (149-150 y 149 CP)	4	3	3	2	1	4	4	3	4	1	2	5
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1252	1327	1583	1509	1476	1446	1567	1518	1586	1600	1517	1470
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	107	111	129	129	110	106	152	154	136	134	136	151
Hurto (207 y 208 CP)	1381	1222	1641	1485	1670	1624	1736	1672	1746	1853	1523	1657
Robo (212 y 213 CP)	639	667	958	761	831	775	894	866	829	850	731	747
Extorsión (214 y 214-236 CP)	26	42	37	32	37	35	37	39	37	33	29	29
Estafa (215 y 216 CP)	205	199	259	197	232	250	268	228	229	275	230	204
Daños (221 y 222 CP)	337	349	380	347	362	385	361	360	377	349	357	382
Receptación (214-A CP)	59	41	53	55	53	56	84	64	72	92	73	66
Usurpación (219 CP)	41	49	63	46	58	41	55	49	63	37	60	38
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	57	135	178	132	121	139	242	455	595	648	610	739
Tenencia armas de guerra (346 CP)	10	13	7	5	11	8	9	5	8	5	11	5
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	38	54	50	55	57	43	55	36	34	47	38	33
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	220	252	241	238	248	273	294	255	271	216	246	244
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	8	6	12	8	32	41	45	46	41	38	43	33
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	88	122	112	78	94	74	72	88	74	77	61	51
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	27	36	40	26	28	28	30	46	39	32	32	24
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	16	21	18	27	27	29	28	23	12	28	18	10

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.2 Delitos mensuales 2004

Delitos	Enero-Diciembre Año 2004											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios (128 y 129 CP)	275	257	313	294	346	294	315	359	309	317	320	323
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	1107	1040	1140	1142	1052	1056	1030	1044	943	1094	990	1053
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	122	114	121	84	82	93	103	105	99	94	113	72
Secuestro (149-150 y 149 CP)	2	3	7	2	4	2	2	4	4	1	5	3
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1525	1562	1731	1553	1574	1528	1514	1537	1557	1710	1540	1464
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	167	139	171	191	198	212	221	187	138	168	148	176
Hurto (207 y 208 CP)	1611	1622	1790	1579	1551	1574	1797	1578	1551	1682	1618	1504
Robo (212 y 213 CP)	698	756	833	742	723	865	828	829	813	867	799	830
Extorsión (214 y 214-236 CP)	36	26	33	38	43	34	37	40	43	42	20	37
Estafa (215 y 216 CP)	224	254	265	193	240	252	297	214	231	297	245	277
Daños (221 y 222 CP)	372	400	429	341	373	323	377	320	318	384	306	349
Receptación (214-A CP)	61	63	61	63	74	75	57	72	82	46	47	58
Usurpación (219 CP)	60	57	54	52	62	62	51	44	33	88	51	32
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	853	1001	792	1101	1380	1294	352	358	296	309	301	208
Tenencia armas de guerra (346 CP)	4	11	8	2	4	3	5	5	3	8	5	4
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	49	30	42	36	26	37	26	26	30	39	40	36
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	283	280	232	253	266	254	280	246	225	226	213	225
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	35	31	45	28	48	19	23	29	44	39	13	17
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	95	104	60	68	66	69	76	74	68	96	56	45
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	81	160	152	142	146	159	185	154	153	194	144	114
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	30	24	18	20	18	28	32	32	36	40	27	17

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.



### Anexo 4.3 Delitos mensuales 2005

Delitos	Enero a Diciembre año 2005											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios	296	260	251	280	313	339	388	335	351	352	283	334
Lesiones	956	926	1106	990	1065	879	990	920	835	845	881	922
Privación de Libertad	86	93	71	95	93	73	85	106	63	95	89	79
Secuestro	2	1	4	2	2	3	2	3	2	3	2	5
Amenazas	1418	1373	1563	1464	1516	1416	1393	1389	1292	1262	1278	1237
Violencia Intrafamiliar	193	170	213	162	190	177	157	164	144	160	136	151
Hurto	1560	1410	1440	1342	1334	1395	1365	1462	1261	1357	1317	1218
Robo	813	798	832	830	866	806	858	908	869	891	933	814
Extorsión	28	38	28	35	28	40	52	61	69	59	64	91
Estafa	281	206	210	232	204	232	199	241	225	205	217	203
Daños	335	313	337	288	311	265	266	285	305	230	281	272
Receptación	46	68	45	46	41	52	47	58	51	53	45	45
Usurpación	56	50	47	63	59	50	52	50	47	31	40	40
Agrupación/Asociaciones Ilícitas	242	303	319	327	436	399	444	435	441	441	502	496
Tenencia armas de guerra	9	5	2	11	6	6	6	2	3	5	5	1
Comercio Ilegal de armas	18	29	31	28	20	25	23	22	16	21	20	15
Tenencia, portación o conducción armas fuego	243	228	203	222	252	245	249	230	184	246	221	243
Tráfico/Trata/Comercio de personas	19	46	74	48	55	56	34	54	72	49	45	45
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas	49	37	50	38	44	34	27	39	31	32	31	23
Posesión y tenencia drogas	137	127	140	159	126	114	77	119	62	88	79	85
Contrabando de mercadería	28	37	25	26	26	28	42	50	45	68	32	35

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.4 Delitos mensuales 2006

Delitos	Enero-Diciembre Año 2006											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	dic-06
Homicidios (128 y 129 CP)	325	251	304	305	358	344	363	384	325	345	331	293
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	939	879	950	924	956	836	881	870	789	934	832	1027
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	94	86	90	70	102	93	75	89	102	117	109	95
Secuestro (149-150 y 149 CP)	3	4	2	5	3	2	4	3	4	5	7	3
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1460	1227	1285	1357	1559	1344	1324	1265	1234	1335	1196	1271
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	171	174	194	166	183	177	193	191	181	170	153	189
Hurto (207 y 208 CP)	1417	1239	1227	1212	1419	1305	1294	1225	1243	1345	1209	1193
Robo (212 y 213 CP)	778	729	847	744	787	714	777	841	819	892	775	834
Extorsión (214 y 214-236 CP)	108	118	135	95	132	169	223	294	448	363	307	278
Estafa (215 y 216 CP)	294	181	276	193	270	201	201	210	223	198	206	197
Daños (221 y 222 CP)	318	270	310	307	262	292	301	281	282	251	276	296
Receptación (214-A CP)	71	73	81	60	80	77	72	59	82	80	87	61
Usurpación (219 CP)	42	35	63	45	42	35	39	36	37	24	29	28
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	633	649	558	563	868	679	542	638	651	647	557	461
Tenencia armas de guerra (346 CP)	6	4	8	3	46	25	15	10	3	10	7	6
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	16	10	20	13	22	21	21	11	18	29	11	16
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	260	264	249	249	247	189	223	254	234	237	260	226
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	56	64	37	22	44	45	47	39	48	49	47	28
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	78	82	74	65	51	41	45	89	54	64	56	38
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	164	144	157	148	115	108	80	74	70	71	51	52
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	39	34	25	26	28	26	19	24	19	39	19	16

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.5 Delitos mensuales 2007

Delitos	Enero-Diciembre Año 2007											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios (128 y 129 CP)	339	274	278	304	285	265	340	288	305	308	252	259
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	1010	868	1094	1108	1099	1023	1028	968	1015	975	1034	996
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	115	95	120	102	152	116	127	121	117	115	111	92
Secuestro (149-150 y 149 CP)	7	11	3	4	4	5	6	6	4	2	1	4
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1337	1326	1424	1428	1517	1391	1373	1337	1294	1206	1218	1173
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	207	173	209	201	198	201	219	164	171	171	177	184
Hurto (207 y 208 CP)	1406	1282	1339	1162	1225	1160	1190	1355	1349	1483	1308	1322
Robo (212 y 213 CP)	1004	916	934	869	931	871	863	1057	964	1055	1032	1110
Extorsión (214 y 214-236 CP)	315	242	203	179	237	215	239	275	306	256	240	248
Estafa (215 y 216 CP)	209	191	202	170	219	226	224	217	218	257	250	209
Daños (221 y 222 CP)	344	316	331	284	293	316	282	307	304	331	336	352
Receptación (214-A CP)	77	91	76	78	79	58	66	68	88	69	66	51
Usurpación (219 CP)	37	33	47	36	67	41	49	41	36	38	39	25
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	593	584	644	628	790	647	647	566	550	551	575	504
Tenencia armas de guerra (346 CP)	13	7	6	10	16	10	10	13	12	6	5	5
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	14	14	16	16	18	15	13	11	12	9	8	16
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	252	250	236	263	283	271	282	213	237	247	246	196
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	18	4	10	10	9	7	11	4	11	13	7	18
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	1	2	1	4	4	2	3	0	1	4	2	0
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	97	80	71	64	94	61	71	71	52	82	80	48
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	34	42	39	25	35	21	16	18	24	30	15	18

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.6 Delitos mensuales 2008

Delitos	Enero-Diciembre Año 2008											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios (128 y 129 CP)	269	266	259	227	256	275	260	282	237	272	305	264
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	1006	1078	1097	1159	1170	1063	1081	1112	1052	1052	941	824
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	117	141	94	142	128	135	129	88	114	117	131	98
Secuestro (149-150 y 149 CP)	7	2	0	2	4	2	2	8	7	2	2	5
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1326	1412	1416	1446	1454	1376	1414	1276	1331	1279	1092	972
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	231	216	234	258	242	211	205	186	185	182	189	184
Hurto (207 y 208 CP)	1428	1398	1332	1540	1459	1411	1674	1557	1488	1554	1398	1264
Robo (212 y 213 CP)	963	1084	1103	1123	1050	1039	1165	963	914	1006	1079	1077
Extorsión (214 y 214-236 CP)	269	333	313	328	312	247	291	276	268	270	291	249
Estafa (215 y 216 CP)	242	238	208	302	252	244	306	277	327	331	286	228
Daños (221 y 222 CP)	356	344	315	359	363	359	403	343	348	303	356	298
Receptación (214-A CP)	65	68	63	67	84	73	59	86	80	93	74	51
Usurpación (219 CP)	59	49	53	68	61	51	57	50	48	50	43	30
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	617	600	745	789	739	654	641	573	568	571	439	313
Tenencia armas de guerra (346 CP)	10	10	12	8	8	16	13	4	14	5	7	4
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	15	4	6	15	11	23	11	9	14	16	13	12
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	301	269	281	256	276	224	251	245	229	275	203	183
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	1	1	1	4	8	4	3	5	4	1	2	2
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	83	56	75	63	64	47	76	75	61	50	54	54
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.7 Delitos mensuales 2009

Delitos	Enero-Diciembre Año 2009											
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Homicidios (128 y 129 CP)	374	320	368	341	384	362	352	332	393	435	333	361
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	1091	937	1064	1099	1143	1038	965	909	1004	1023	790	730
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	103	114	167	113	158	160	156	148	174	195	113	0
Secuestro (149-150 y 149 CP)	2	2	4	4	2	11	5	8	14	18	7	8
Amenazas (154 y 154-155 CP)	1106	1075	1227	1180	1242	1187	1160	1293	1236	1443	1070	0
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	146	176	175	153	181	148	160	205	183	203	201	0
Hurto (207 y 208 CP)	1180	1179	1337	1237	1294	1358	1382	1429	1435	1483	1182	1008
Robo (212 y 213 CP)	809	873	866	895	942	1092	1033	1156	1070	1180	815	813
Extorsión (214 y 214-236 CP)	277	263	301	307	368	424	374	409	351	433	354	274
Estafa (215 y 216 CP)	257	248	274	280	285	715	448	1321	433	367	257	0
Daños (221 y 222 CP)	231	184	190	210	188	194	213	329	335	332	281	0
Receptación (214-A CP)	47	38	42	44	50	41	33	38	66	47	41	0
Usurpación (219 CP)	50	60	58	52	58	65	49	69	32	52	39	0
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	398	530	542	535	627	408	392	495	409	448	252	0
Tenencia armas de guerra (346 CP)	3	6	7	9	3	4	2	6	4	4	2	0
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	8	8	6	9	12	8	5	8	15	10	8	0
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	137	149	161	173	162	152	155	173	190	201	140	0
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	5	7	7	3	4	5	1	35	22	49	32	0
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	3	2	4	3	7	7	6	76	75	75	51	0
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	53	48	53	47	64	68	71	63	57	68	52	0
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	24	27	33	29	31	32	24	41	61	48	29	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la FGR.

### Anexo 4.8 Delitos mensuales 2010

Delitos	Enero a Diciembre 2010			
	Ene	Feb	Mar	Abr
Homicidios (128 y 129 CP)	402	339	325	386
Lesiones (142, 143, 144, y 145 CP)	835	711	798	692
Privación de Libertad (148, 150 y 148-150 CP)	130	119	142	119
Secuestro (149-150 y 149 CP)	7	4	11	12
Amenazas (154 y 154-155 CP)	979	1026	926	884
Violencia Intrafamiliar (200 CP)	157	186	150	150
Hurto (207 y 208 CP)	1003	993	1030	955
Robo (212 y 213 CP)	710	732	729	521
Extorsión (214 y 214-236 CP)	292	270	323	244
Estafa (215 y 216 CP)	249	282	331	203
Daños (221 y 222 CP)	173	296	166	138
Receptación (214-A CP)	26	31	33	73
Usurpación (219 CP)	47	67	33	40
Agrupación/Asociaciones Ilícitas (345 CP, 6, 4 y 18 LAM)	336	327	324	293
Tenencia armas de guerra (346 CP)	3	8	8	7
Comercio ilegal de armas (347 y 346-A CP)	1	8	4	7
Tenencia, portación o conducción armas fuego (346-B CP)	117	209	138	111
Tráfico/Trata/Comercio de personas (367-A, 367-B y 367 CP)	4	16	19	29
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas (36 y 33 LRARD)	45	72	83	64
Posesión y tenencia drogas (37 y 34 LRARD)	61	64	84	84
Contrabando de mercadería (15 LESIA)	25	50	36	43

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la FGR.

## **Anexo 5.** Artículos del Código Penal de El Salvador

**1. Homicidio Simple: Art. 128.-** El que matare a otro será sancionado con prisión de diez a veinte años.

**2. Homicidio Agravado: Art. 129.-** Se considera homicidio agravado el cometido con alguna de las circunstancias siguientes:

1) En ascendiente o descendiente, adoptante o adoptado, hermano, cónyuge o persona con quien se conviviere maritalmente;

2) Cuando el homicidio ocurriere, en su caso, para preparar, facilitar, consumir u ocultar los delitos de secuestro, violación, agresión sexual, robo, extorsión, actos de terrorismo, asociaciones ilícitas, comercio ilegal y depósito de armas, contrabando, lavado de dinero y activos y los comprendidos en el Capítulo II de este Código relativo a los delitos de la corrupción y Capítulo IV de la Ley reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas o para asegurar los resultados de cualquiera de ellos o la impunidad para el autor o para sus cómplices o por no haber logrado la finalidad perseguida al intentar cualquiera de los delitos mencionados. (11)(15)

3) Con alevosía, premeditación, o con abuso de superioridad; (11)(12)

4) Con veneno u otro medio insidioso;

5) Con ensañamiento o aumento deliberado del dolor del ofendido;

6) Por precio, recompensa, o promesa remuneratoria;

7) Por motivos abyectos o fútiles;

8) Cuando fuere ejecutado por autoridad civil o militar, prevaliéndose de tal calidad; y, cuando estuviere precedido de desaparición forzada de personas.

10) Cuando fuere ejecutado en la persona de un funcionario público, autoridad pública, agente de autoridad, o en miembros del personal penitenciario, sea que se encuentren o no en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas. (5)(28)

En estos casos la pena será de treinta a cincuenta años de prisión. (11)(12)(15)

**3. Lesiones: Art. 142.-** El que por cualquier medio, incluso por contagio, ocasionare a otro un daño en su salud, que menoscabe su integridad personal, hubiere producido incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias o enfermedades por un período de cinco a veinte

días, habiendo sido necesaria asistencia médica o quirúrgica será sancionado con prisión de uno a tres años.

**4. Lesiones Graves: Art 143.-** Las lesiones se consideran graves si producen incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias o enfermedad por un período mayor de veinte días, habiendo sido necesaria asistencia médica o quirúrgica. En estos casos se impondrá la pena de prisión de tres a seis años. (34)

**5. Lesiones muy graves: Art. 144.-** La pena será de cuatro a ocho años de prisión si se produjere cualquiera de los resultados siguientes:

- 1) Grave deformidad física en el cuerpo;
- 2) Grave perturbación funcional permanente, pérdida de la función o pérdida anatómica de un órgano o miembro principal;
- 3) Grave perturbación psíquica; y,
- 4) Enfermedad que pusiere en grave peligro la salud de la persona.

**6. Lesiones Agravadas: Art.145.-** Si en los casos descritos en los artículos anteriores, concurriere alguna de las circunstancias del homicidio agravado, la sanción se aumentará hasta en una tercera parte de su máximo.

**7. Privación de Libertad: Art. 148.-** El que privare a otro de su libertad individual, será sancionado con prisión de tres a seis años. (13)

**8. Atentados Contra la Libertad Individual Agravados: Art. 150.-**

La pena correspondiente a los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentará hasta en una tercera parte del máximo, en cualquiera de los casos siguientes:

- 1) Si el delito se ejecutare con simulación de autoridad pública o falsa orden de la misma;
- 2) Si la privación de libertad se prolongare por más de ocho días;
- 3) Si se ejecutare en persona menor de dieciocho años de edad, mayor de sesenta, inválido, o en mujer embarazada;
- 4) Si se ejecutare con el fin de cambiar la filiación;
- 5) Si implicare sometimiento o servidumbre que menoscabe su dignidad como persona;
- 6) Si la víctima fuere de los funcionarios a que se refiere el Art. 236 de la Constitución de la República; y,



7) Si se ejecutare en persona, a quien, conforme a las reglas del derecho internacional, El Salvador debiere protección especial.

**9. Secuestro: Art. 149.-** El que privare a otro de su libertad individual con el propósito de obtener un rescate, el cumplimiento de determinada condición, o para que la autoridad pública realizare o dejare de realizar un determinado acto, será sancionado con pena de treinta a cuarenta y cinco años de prisión, en ningún caso podrá otorgarse al condenado el beneficio de libertad condicional o libertad condicional anticipada. (13)(15)

**10. Amenazas: Art. 154.-** El que amenazare a otro con producirle a él o a su familia, un daño que constituyere delito, en sus personas, libertad, libertad sexual, honor o en su patrimonio, será sancionado con prisión de uno a tres años.

**11. Amenazas con Agravación Especial: Art. 155.-** En los casos de los dos artículos anteriores se considerarán agravantes especiales, si se cometieren con alguna de las circunstancias siguientes: (34)

1) Que el hecho fuere cometido con arma; (34)

2) Que la acción fuere cometida por dos o más personas; (34)

3) Si las amenazas fueren anónimas o bajo condición; y (34)

4) Si las acciones recayeren en quienes tuvieren la calidad de víctimas o testigos y en cualquiera de las personas que gocen del régimen de la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos. (34)

En estos casos la pena será de tres a seis años de prisión. (34)

**12. Violencia Intrafamiliar: Art. 200.-** Cualquier familiar entendido por éste, según el alcance de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar que ejerciere violencia en cualquier forma de las señaladas en el Art. 3 del mismo cuerpo legal, será sancionado con prisión de uno a tres años. (4)(19)

**13. Hurto: Art. 207.-** El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero, se apoderare de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, sustrayéndola de quien la tuviere en su poder, será sancionado con prisión de dos a cinco años, si el valor de la cosa hurtada fuere mayor de doscientos colones. (9)

**14. Hurto Agravado: Art. 208.-** La sanción será de cinco a ocho años de prisión, si el hurto fuere cometido con cualquiera de las circunstancias siguientes:

- 1) Empleando violencia sobre las cosas;
- 2) Usando la llave verdadera que hubiere sido sustraída, hallada o retenida; llave falsa o cualquier otro instrumento que no fuere la llave utilizada por el ofendido. Para los efectos del presente numeral se considerarán llaves las tarjetas magnéticas o perforadas y los mandos o instrumentos de apertura de contacto o a distancia;
- 3) Aprovechando estrago o calamidad pública o una situación de desgracia particular del ofendido;
- 4) Con escalamiento o valiéndose de cualquier otro medio para ingresar;(15)
- 5) Arrebatando las cosas del cuerpo de las personas;
- 6) Por dos o más personas;
- 7) Usando disfraz o valiéndose de cualquier otro medio para engañar;(15)
- 8) En ganado o en otros productos o insumos agropecuarios; (9)
- 9) En vehículos de motor;
- 10) Sobre objetos que formaren parte de la instalación de un servicio público o cuando se tratare de objetos de valor científico o cultural.

**15. Robo: Art. 212.-** El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero, se apoderare de cosa mueble, total o parcialmente ajena, sustrayéndola de quien la tuviere, mediante violencia en la persona, será sancionado con prisión de seis a diez años.

La violencia puede tener lugar antes del hecho para facilitar su ejecución, en el acto de cometerlo o inmediatamente después para lograr el fin propuesto o la impunidad.

**16. Robo Agravado: Art. 213.-** La pena de prisión será de ocho a doce años, si el hecho se cometiere:

- 1) Aprovechando estrago o calamidad pública o una situación de desgracia particular del ofendido;
- 2) Por dos o más personas; y,
- 3) Esgrimiendo o utilizando armas de fuego o explosivos.

**17. Extorsión: Art. 214.-** El que obligare o indujere contra su voluntad a otro a realizar, tolerar u omitir, un acto o negocio en perjuicio de su patrimonio, actividad profesional o económica o de un tercero, independientemente del monto o perjuicio ocasionado, con el propósito de

obtener provecho, utilidad, beneficio o ventaja para sí o para un tercero, será sancionado con prisión de diez a quince años. (33)

La pena anterior se aumentará hasta en una tercera parte del máximo establecido, si concurriere alguna de las circunstancias siguientes:

- 1) Si el hecho fuere cometido por dos o más personas o miembros de una agrupación, asociación u organización ilícita que se refiere el artículo 345 de este Código;(33)
- 2) Cuando para la comisión de la acción delictiva se empleare a menores de edad o incapaces; (33)
- 3) Cuando la acción delictiva se planificare u ordenare total o parcialmente desde un Centro Penal, de detención, de internamiento o desde el extranjero; (33)
- 4) Si el hecho se cometiere contra parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, adoptante, adoptado, cónyuge o compañero de vida; (33)
- 5) Si el hecho se cometiere aprovechándose de la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno de los partícipes; (33)
- 6) Cuando el hecho lo cometiere funcionario, empleado público, municipal, autoridad pública o agente de autoridad, en ejercicio o no de sus funciones. (33)
- 7) Si la acción delictiva consistiere en amenaza de ejecutar muerte, lesión, privación de libertad, secuestro o daños en la víctima o contra parientes que se encuentren dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, adoptante, adoptado, cónyuge o compañero de vida. (33)

**18. Estafa: Art. 215.-** El que obtuviere para sí o para otro un provecho injusto en perjuicio ajeno, mediante ardid o cualquier otro medio de engañar o sorprender la buena fe, será sancionado con prisión de dos a cinco años si la defraudación fuere mayor de doscientos colones. (9)

Para la fijación de la sanción el juez tomará en cuenta la cuantía del perjuicio, la habilidad o astucia con que el agente hubiere procedido y si el perjuicio hubiere recaído en persona que por su falta de cultura o preparación fuere fácilmente engañable.

**19. Estafa Agravada: Art. 216.-** El delito de estafa será sancionado con prisión de cinco a ocho años, en los casos siguientes:

- 1) Si recayere sobre artículos de primera necesidad, viviendas o terrenos destinados a la construcción de viviendas;
- 2) Cuando se colocare a la víctima o su familia en grave situación económica, o se realizare con abuso de las condiciones personales de la víctima o aprovechándose el autor de su credibilidad empresarial o profesional;
- 3) Cuando se realizare mediante cheque, medios cambiarios o con abuso de firma en blanco;
- 4) Cuando se opere con el propósito de lograr para sí o para otro el cobro indebido de un seguro; y,
- 5) Cuando se realizare manipulación que interfiera el resultado de un procesamiento o transmisión informática de datos.

**20. Daños: Art.221.-** El que con el propósito de ocasionar perjuicio destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o deteriorare una cosa total o parcialmente ajena, siempre que el daño excediere de doscientos colones, será sancionado con prisión de seis meses a dos años. (11)

En igual sanción incurrirán los individuos que dañen bienes muebles o inmuebles, públicos o privados, mediante cualquier inscripción de palabras, figuras, símbolos o marcas fueren estos grabados o pintados. (18)

**21. Daños Agravados: Art. 222.-** Se impondrá prisión de dos a cuatro años; (10)

- 1) Cuando el daño se ejecutare con violencia en las personas; (10) 2) Si el daño se realizare mediante manipulación informática; (10) 3) Si el daño se ejecutare en objetos que forman parte del patrimonio cultural; y, (10) 4) Cuando el daño recaiga en la morada de la víctima, (10)5) Cuando el daño fuere ejecutado por dos o más personas. (18)(21)

**22. Receptación: Art. 214-A.-** El que sin cerciorarse previamente de su procedencia legítima, adquiriera, reciba u oculte dinero o cosas que sean producto de cualquier delito o falta en el que no haya tenido participación, será sancionado con prisión de seis meses a dos años. (9) Se debe presumir por el sujeto activo que las cosas son de ilícita procedencia cuando hubiere notoria desproporción entre el precio de la adquisición y su valor real; cuando las mismas son exhibidas, entregadas o vendidas de manera clandestina; o cuando hubiere cualquier elemento de juicio suficiente para suponer que conocía su ilícita procedencia. (9)

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también al que, en las condiciones previstas en el inciso primero de este artículo, de cualquier manera intervenga para que se adquieran, reciban u oculten el dinero o cosas procedentes de cualquier delito o falta. (9)

Si el culpable ejecutare habitualmente lo hechos que se sancionan en el presente artículo, la pena será de uno a cinco años de prisión y de veinte a doscientos días multa. (9)(11)

**23. Usurpaciones de Inmuebles: Art. 219.-** El que con fines de apoderamiento o de ilícito provecho, por medio de violencia, amenazas, engaño o abuso de confianza, despojare a otro de la posesión o tenencia legal de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produjere invadiendo el inmueble, permaneciendo en él o expulsando a los ocupantes, será sancionado con prisión de uno a tres años.

**24. Agrupaciones Ilícitas: Art. 345.-** El que tomare parte en una agrupación, asociación u organización ilícita, será sancionado con prisión de tres a cinco años. Los organizadores, jefes, dirigentes o cabecillas, serán sancionados con prisión de seis a nueve años.

Serán consideradas ilícitas las agrupaciones, asociaciones u organizaciones temporales o permanentes, de dos o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos, así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos.

El que reclutare a menores de edad para su ingreso o incorporación a las agrupaciones mencionadas en el inciso segundo del presente artículo, o utilizare a éstos últimos para la comisión de delitos, será sancionado con prisión de diez a quince años. (45)

Si el autor o partícipe fuera autoridad pública, agente de autoridad, funcionario o empleado público, la pena se agravará hasta la tercera parte del máximo e inhabilitación absoluta del cargo, por igual tiempo.

Los que promovieren, cooperaren, facilitaren o favorecieren la conformación o permanencia de la agrupación, asociación u organización ilícita, serán sancionados con una pena de uno a tres años de prisión.

La proposición y conspiración para cometer este delito, será sancionado con prisión de seis meses a dos años (13) (18) (21).

**25. Tenencia, Portación o Conducción de Armas de Guerra: Art. 346.-** La tenencia, portación o conducción de una o más armas de guerra será sancionada con prisión de cuatro a diez años. (5)(18)

El que estableciere depósito de armas de guerra o municiones no autorizadas por la ley o por autoridad competente, será sancionado con prisión de cinco a quince años. Se entenderá por depósito de armas la reunión de tres o más, cualesquiera que fuere su modelo o clase, aún cuando se hallaren en piezas desmontadas. (18)

Se considerarán como arma de guerra los instrumentos mecánicos, electrónicos, termonucleares, químicos o de otra especie, asignados a la fuerza armada al órgano policial o cuya tenencia portación o conducción no le es permitida a los particulares, de acuerdo a la ley respectiva.

**26. Comercio Ilegal y Deposito de Armas: Art.347.-** El que sin autorización se dedicare al comercio de armas u otros efectos, cuyo uso esté reglamentado por la ley o tuviere depósito o fabricación de armas será sancionado con prisión de cinco a quince años. (18)

Se considerará depósito de armas de fuego reglamentadas, la reunión de cinco o más de dichas armas, aún cuando se hallen en piezas desmontadas.

**27. Utilización u Ocupación Ilegal de Inmuebles: Art. 346-A.-** La utilización u ocupación de bienes inmuebles, lugares deshabitados o abandonados, con la finalidad de realizar las conductas descritas en el artículo anterior, serán sancionadas con prisión de uno a tres años. (21)

**28. Tenencia, Portación o Conducción Ilegal o Irresponsable de Armas de Fuego: Art. 346-B.-** Será sancionado con prisión de tres a cinco años, el que realizare cualquiera de las conductas siguientes: (13)(27)

a) El que tuviere, portare o condujere un arma de fuego sin licencia para su uso o matrícula correspondiente de la autoridad competente; (27)

b) El que portare un arma de fuego en los lugares prohibidos legalmente, en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias psicotrópicas; (27)

c) El que entregare o proporcionare un arma de fuego a menores de edad, sin ejercer vigilancia, ni tomar las medidas de seguridad necesarias, o fuera de los lugares y casos permitidos por la ley (27)

### **29. Tráfico Ilegal de Personas: Art. 367-A**

La persona que por sí o por medio de otra u otras, en contravención a la ley, intentare introducir o introduzca extranjeros al territorio nacional, los albergue transporte o guíe, con el propósito de evadir los controles migratorios del país u otros países, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años. (16)

Con igual pena, será sancionada la persona que albergue, transporte o guíe a nacionales con el propósito de evadir los controles migratorios del país o de otros países. (16)

En igual sanción incurrirán las personas que con documentación falsa o fraudulenta trataren de hacer o hicieren salir del país a salvadoreños o ciudadanos de cualquier otra nacionalidad; o los que utilizaren documentación auténtica, cuyo titular es otra persona. (16)

Si como consecuencia de la comisión de este delito los sujetos pasivos sufren privaciones de libertad en el extranjero, fueren víctimas de delitos de cualquier orden o fallecieren por causas violentas, o de naturaleza culposa, la pena se incrementará en las dos terceras partes. (16)

### **30. Trata de Personas: Art. 367-B.-**

El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional con el propósito de obtener un beneficio económico reclute, transporte, traslade, acoja o recepte personas, dentro o fuera del territorio nacional, para ejecutar cualquier actividad de explotación sexual, mantenerlas en trabajos o servicios forzados, en prácticas análogas a la esclavitud, o para extracción de órganos, adopciones fraudulentas o celebración de matrimonios forzados, será sancionado con pena de cuatro a ocho años de prisión. (19)

DEROGADO. (19)(23)

Todo aquel que facilitare, promoviere o favoreciere cualquiera de las actividades anteriores será sancionado con pena de tres a seis años de prisión. (19)

Cuando las acciones descritas se realizaren en locales comerciales o de cualquier naturaleza que requiera permiso de autoridad competente, ésta deberá revocarlo procediendo al cierre inmediato del mismo. (19)

### **31. Comercio de Personas: Art. 367.-**

El que por sí o como miembro de una organización internacional, se dedicare al comercio de personas con cualquier fin, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.

Si el comercio se realizare con mujeres o niños salvadoreños, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado.

## Anexo 6. Resultados de análisis factorial

### Anexo 6.1 Matriz de correlaciones.

	Hom.	Les.	Priv. de libertad	Secuestro	Amenazas	Violencia Intrafami	Hurto	Robo	Extorsión	Estafa	Daños	Recep.	Usurp.	Agru./Asoc. ilícitas	Tenencia armas	Comer. ilegal armas	Ten, port o conduc. armas	Tráfico/Trat a/Com personas	Com, trat y almac. de Droas	Pos y ten. Droas	Contraband o mcia
Homicidios	1	-0.4	0.3	0.4	-0.5	0.2	0.6	0.3	0.5	0.2	-0.7	-0.2	-0.2	0	0	-0.6	-0.5	0.1	-0.3	0	0.4
Lesiones	-0.4	1	0.3	-0.1	0.5	0.2	0.5	0.2	-0.1	0	0.4	0.1	0.5	0.2	0	0.3	0.2	-0.4	-0.1	-0.1	-0.3
Privación de Libertad	0.3	0.3	1	0.5	-0.2	0.3	0	0.6	0.7	0.4	-0.2	0	0.2	0.1	0	-0.4	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2	0
Secuestro	0.4	-0.1	0.5	1	-0.2	0.1	0.1	0.3	0.4	0.3	0	0	-0.2	0	-0.1	-0.3	-0.2	0	0	-0.1	0.2
Amenazas	-0.5	0.5	-0.2	-0.2	1	0	0.7	0.3	-0.6	-0.1	0.6	0.2	0.4	0.2	0.2	0.7	0.5	0.3	0.5	0.4	0
Violencia Intrafamiliar	0.2	0.2	0.3	0.1	0	1	0.2	0.5	0.5	0.1	0	0.2	0.1	0.4	0.1	-0.5	0.2	-0.2	-0.4	0.2	-0.3
Hurto	-0.6	0.5	0	-0.1	0.7	-0.2	1	0	-0.5	0.1	0.7	0.2	0.3	0	0	0.6	0.3	0.1	0.4	0.2	-0.1
Robo	0.3	0.2	0.6	0.3	-0.3	0.5	0	1	0.7	0.4	0	0	0.1	0	-0.1	-0.5	-0.2	-0.5	-0.6	-0.3	-0.2
Extorsión	0.5	-0.1	0.7	0.4	-0.6	0.5	0.5	0.7	1	0.4	-0.4	0.1	-0.1	0.1	0	-0.7	-0.4	-0.5	-0.6	-0.4	-0.2
Estafa	0.2	0	0.4	0.3	-0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	1	-0.1	-0.3	0.3	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3	-0.1	0	-0.1	0.1
Daños	-0.7	0.4	-0.2	0	0.6	0	0.7	0	-0.4	-0.1	1	0.3	0.2	0.1	0	0.5	0.5	0	0.4	0.1	S
Recepción	-0.2	0.1	0	0	0.2	0.2	0.2	0	0.1	-0.3	0.3	1	-0.3	0.4	0.3	0	0.5	0	-0.1	0	-0.2
Usurpación	-0.2	0.5	0.2	-0.2	0.4	0.1	0.3	0.1	-0.1	0.3	0.2	-0.3	1	0.1	0	0.2	0.1	-0.1	0.1	0.2	-0.1
Agrupación/Asociaciones ilícitas	0	0.2	0.1	0	0.2	0.4	0	0	0.1	-0.1	0.1	0.4	0.1	1	0.2	-0.2	0.3	0	-0.1	0.2	-0.2
Tenencia armas de guerra	0	0	0	-0.1	0.2	0.1	0	0.1	0	-0.1	0	0.3	0	0.2	1	0	0.2	-0.1	-0.1	0	-0.2
Comercio ilegal de armas	-0.6	0.3	-0.4	-0.3	0.7	-0.5	0.6	0.5	-0.7	-0.2	0.5	0	0.2	-0.2	0	1	0.3	0.3	0.7	0	0.1
Tenencia, portación o conducción armas fuego	-0.5	0.2	-0.2	-0.2	0.5	0.2	0.3	0.2	-0.4	-0.3	0.5	0.5	0.1	0.3	0.2	0.3	1	0.1	0.2	0.2	-0.2



	Hom.	Les.	Priv. de libertad	Secuestro	Amenazas	Violencia Intrafam.	Hurto	Robo	Extorsión	Estafa	Daños	Recep.	Usurp.	Agru/Asoc. Ilícitas	Tenencia de armas	Comer. ilegal de armas	Ten, port o conduc. armas	Tráfico/Trata a/Com personas	Com, trat y almac. de Drogas	Pos y ten. Drogas	Contrabando de Drogas	Contraabando de Drogas
Tráfico/Trata/Comercio de personas	0.1	-0.4	-0.4	0	0.3	-0.2	0.1	0.5	-0.5	-0.1	0	0	-0.1	0	-0.1	0.3	0.1	1	0.5	0.4	0.5	0.5
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas	-0.3	-0.1	-0.3	0	0.5	-0.4	0.4	0.6	-0.6	0	0.4	-0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.7	0.2	0.5	1	0.2	0.3	0.3
Posesión y tenencia de drogas	0	-0.1	-0.2	-0.1	0.4	0.2	0.2	0.3	-0.4	-0.1	0.1	0	0.2	0.2	0	0	0.2	0.4	0.2	1	0.3	0.3
Contrabando de mercadería	0.4	-0.3	0	0.2	0	-0.3	0.1	0.2	-0.2	0.1	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	0.1	-0.2	0.5	0.3	0.3	1	1
Homicidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	0.3	0	0	0.2	0	0.3	0	0
Lesiones	0	0	0	0.1	0	0.1	0	0.1	0.2	0.4	0	0.3	0	0	0.5	0	0	0	0.3	0.3	0	0
Privación de Libertad	0	0	0	0	0.1	0	0.5	0	0	0	0.1	0.3	0	0.1	0.4	0	0	0	0	0	0	0.4
Secuestro	0	0.1	0	0	0.1	0.2	0.2	0	0	0	0.3	0.5	0.1	0.3	0.2	0	0	0.4	0.4	0.1	0	0
Amenazas	0	0	0.1	0.1	0	0.4	0	0	0	0.1	0	0	0	0	0.1	0	0	0	0	0	0	0.3
Violencia Intrafamiliar	0	0.1	0	0.2	0.4	0	0.1	0	0	0.2	0.4	0.1	0.1	0	0.2	0	0.1	0	0	0	0	0
Hurto	0	0	0.5	0.2	0	0.1	0	0.4	0	0.2	0	0.1	0	0.4	0.3	0	0	0.2	0	0.1	0.2	0
Robo	0	0.1	0	0	0	0	0.4	0	0	0	0.5	0.4	0.2	0.4	0.3	0	0.1	0	0	0	0	0
Extorsión	0	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.1	0.1	0.3	0	0	0	0	0	0	0.1
Estafa	0	0.4	0	0	0.1	0.2	0.2	0	0	0	0.3	0	0	0.3	0.2	0	0	0.2	0.4	0.3	0.1	0.1
Daños	0	0	0.1	0.3	0	0.4	0	0.5	0	0.3	0	0	0.1	0.3	0.4	0	0	0.4	0	0.2	0	0
Receptación	0	0.3	0.3	0.5	0	0.1	0.1	0.4	0.3	0	0	0	0	0	0	0.4	0	0.4	0.3	0.4	0	0
Usurpación	0	0	0	0.1	0	0.1	0	0.2	0.1	0	0.1	0	0	0.1	0.5	0.1	0.3	0.2	0.1	0	0	0.2
Agrupación/Asociaciones ilícitas	0.4	0	0.1	0.3	0	0	0.4	0.1	0.3	0.3	0.3	0	0.1	0	0.1	0	0	0.5	0.1	0	0	0.1
Tenencia de armas de guerra	0.3	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0	0.5	0.1	0	0.4	0	0.3	0.3	0.4	0.1	0.1
Comercio ilegal de armas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	0.1	0	0.4	0	0	0	0	0.4	0.2	0.2

	Hom.	Les.	Priv. de libertad	Secuestro	Amenazas	Violencia Intrafami	Hurto	Robo	Extorsión	Estafa	Daños	Recep.	Usurp.	Agru/Asoc. Ilícitas	Tenencia armas	Comer. ilegalarmas	Ten, port o conduc. armas	Tráfico/Trat a/Com personas	Com, trat y almac. de drogas	Pos y ten. Drogas	Contraband o mcia
Tenencia, portación o conducción armas fuego	0	0	0	0	0	0.1	0	0.1	0	0	0	0	0.3	0	0	0	0	0.2	0	0.1	0
Tráfico/Trata/Comercio de personas	0.2	0	0	0.4	0	0	0.2	0	0	0.2	0.4	0.4	0.2	0.5	0.3	0	0.2	0	0	0	0
Comercio, tráfico y almacenamiento de Drogas	0	0.3	0	0.4	0	0	0	0	0	0.4	0	0.3	0.1	0.1	0.3	0	0	0	0	0	0
Posección tenencia drogas	0.3	0.3	0	0.1	0	0	0.1	0	0	0.3	0.2	0.4	0	0	0.4	0.4	0.1	0	0	0	0
Contrabando de mercadería	0	0	0.4	0	0.3	0	0.2	0	0.1	0.1	0	0	0.2	0.1	0.1	0.2	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos del IML y FGR.

**Anexo 6.2.** Componentes, estadísticos descriptivos y matriz de componentes rotada del Análisis factorial

**Estadísticos Descriptivos**

Estadístico Descriptivo	Valor
Determinante	1.58 E-007
KMO	0.72
Prueba de esfericidad de Barlett	0.00

Fuente: elaboración propia en base a datos de IML y FGR.

**Auto valores y porcentajes de Varianza Explicada**

Componente	Autovalores iniciales			Suma de las saturaciones de al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la Varianza	% Acumulado	Total	% de la Varianza	% Acumulado
1	5.79	27.57	27.57	4.55	21.69	21.69
2	3.46	16.51	44.08	3.08	14.68	36.37
3	2.36	11.27	55.36	3.02	14.41	50.78
4	1.95	9.28	64.64	2.33	11.12	61.90
5	1.46	6.99	71.63	1.84	8.80	70.71
6	1.04	4.95	76.59	1.23	5.88	76.59
7	0.83	3.96	80.56			
8	0.68	3.27	83.84			
9	0.55	2.64	86.48			
10	0.47	2.28	88.76			
11	0.44	2.09	90.85			
12	0.32	1.56	92.42			
13	0.30	1.47	93.89			
14	0.30	1.45	95.35			
15	0.21	1.04	96.39			
16	0.19	0.90	97.30			
17	0.18	0.87	98.17			
18	0.14	0.68	98.86			
19	0.09	0.46	99.32			
20	0.07	0.36	99.68			
21	0.06	0.31	100.00			

Fuente: elaboración propia en base a datos de IML y FGR

### Matriz Rotada de Componentes

Delitos	Componentes					
	1	2	3	4	5	6
Agrupación/Asociaciones ilícitas	0,08	-0,00	-0,03	0,73	0,01	0,24
Amenazas	0,76	-0,14	0,32	0,21	0,29	0,21
Comercio ilegal de armas	0,70	-0,32	0,28	-0,42	0,12	0,12
Comercio, tráfico y almacenamiento de drogas	0,50	-0,09	0,64	-0,29	0,03	0,024
Contrabando de mercadería	-0,26	0,18	0,77	-0,16	0,03	-0,04
Daños	0,87	-0,01	-0,08	0,10	-0,07	-0,08
Estafa	-0,04	0,69	0,08	-0,09	0,32	-0,09
Extorsión	-0,49	0,62	-0,43	0,16	-0,16	0,06
Homicidios	-0,78	0,36	0,24	0,13	-0,01	0,06
Hurto	0,84	0,10	0,09	-0,03	0,21	-0,04
Lesiones	0,50	0,05	-0,39	0,14	0,50	0,09
Posesión y tenencia de drogas	0,05	-0,22	0,55	0,56	0,24	-0,18
Privación de libertad	-0,10	0,80	-0,24	0,08	0,20	0,14
Receptación	0,34	-0,03	-0,14	0,40	-0,59	0,36
Robo	-0,11	0,64	-0,49	0,19	0,05	-0,17
Secuestro	-0,05	0,769	0,17	-0,02	-0,31	-0,06
Tenencia de armas de guerra	-0,02	-0,05	-0,05	0,09	-0,00	0,90
Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	0,58	-0,28	-0,01	0,41	-0,22	0,18
Tráfico/Trata/Comercio de personas	0,07	-0,18	0,82	0,01	-0,12	-0,04
Usurpación	0,25	0,09	-0,02	0,13	0,83	0,04
Violencia Intrafamiliar	-0,13	0,22	-0,26	0,80	0,05	-0,07

Fuente: elaboración propia en base a datos de IML y FGR

**Anexo 7.** Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana en millones de dólares, El Salvador 2002-2009

Institución	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Órgano Judicial	109.90	109.40	119.80	133.60	155.20	166.30	178.50	196.30
Consejo Nacional de la Judicatura	3.90	3.60	3.80	3.90	4.00	4.40	4.40	5.10
Ramo de Gobernación	190.0	186.50	189.70	209.30	221.50	42.20	14.10	16.00
Fiscalía General de la República	19.10	19.50	19.60	19.60	21.40	29.10	37.70	41.70
Procuraduría General de la República	12.50	12.50	12.70	16.80	16.40	18.30	17.90	19.80
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	3.60	3.50	3.90	3.90	4.30	4.20	5.60	6.80
Transferencias generales del Estado	n.d.	n.d.	n.d.	0.50	4.00	4.00	4.00	4.00
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	205.20	313.90	307.70
<b>Total</b>	<b>339.0</b>	<b>335.0</b>	<b>349.50</b>	<b>387.60</b>	<b>426.80</b>	<b>473.70</b>	<b>576.10</b>	<b>597.40</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Informe de Gestión Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda de El Salvador (2002-2009)