



## ■ Consideraciones sobre la Criminalidad en El Salvador. Primera Parte

### Antecedentes

En el estudio de FUSADES denominado “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”, en su capítulo ocho se desarrolla el tema “Cultura Política, Capital Social e Inseguridad Ciudadana”, el cual al inicio del mismo expone en su síntesis lo siguiente:

*Manifiesta dicho estudio de institucionalidad que en nuestro país existe un bajo nivel de capital social, proyectando desconfianza por parte de los individuos en las instituciones y que repercute en aspectos como la delincuencia.*

*En El Salvador se aprecia un bajo nivel de capital social, lo que repercute en la estabilidad política y en la falta de institucionalidad, proyectando individuos altamente desconfiados de las instituciones democráticas, generando insatisfacción de la sociedad, lo que redundará en aspectos tales como: delincuencia, descomposición familiar, fracaso escolar y la corrupción, los cuales pueden solventarse por medio de medidas de prevención y de la generación de capital social (promoción de valores y principios).*

El documento citado que en adelante será referido como el estudio de institucionalidad, parte de una valoración general del rendimiento de las instituciones políticas democráticas en El Salvador. Manifiesta dicho estudio de institucionalidad que en nuestro país existe un bajo nivel de capital social, proyectando desconfianza por parte de los individuos en las instituciones y que repercute en aspectos como la delincuencia. Se propone para su combate las medidas preventivas y generadoras de capital social, las cuales no son las únicas, sino que pueden acompañarse de medidas represivas para construir en conjunto una política pública integral de lucha contra la criminalidad.

Los gobernantes al enfrentar el problema y decidir la forma de proceder para combatirlo cuentan con dos grandes grupos de medidas. Primero, aquéllas que se utilizan para mermar los efectos y resolver el problema en el corto plazo que son las acciones represivas. Los gobiernos tienden



*El Salvador se encuentra dentro de una situación delicada ya que la delincuencia ha incrementado notablemente y existe gran preocupación en todos los niveles de la sociedad.*

a recurrir más a éstas puesto que existe la percepción que son las más efectivas, se cree que son las que resolverían el problema de forma rápida, es decir, que el gobierno que se decida por ellas, es porque tiene la esperanza de ver los resultados en su gestión administrativa y acreditarse la solución del problema. Segundo, encontramos las medidas preventivas, que son aquéllas cuya aplicación se encuentra diferida en el tiempo y sus resultados tienden a aparecer en el largo plazo.

El Salvador se encuentra dentro de una situación delicada ya que la delincuencia ha incrementado notablemente y existe gran preocupación en todos los niveles de la sociedad. Lo anterior se refleja en la encuesta Dinámica Empresarial llevada a cabo por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES, en respuesta a la pregunta: ¿Ha sufrido su empresa alguna acción delincencial en los últimos tres meses? El 31.1% de los encuestados respondió afirmativamente, detallando posteriormente que en su mayoría habían sido víctimas de robos, específicamente de planillas, dinero en efectivo, vehículos, mercadería y objetos de valor.

La sociedad demanda resultados, por lo que es el momento de reflexionar sobre cuáles son las siguientes medidas a tomar. Atacar el problema y tener éxito es de suma importancia por muchas razones, pues la criminalidad afecta la calidad de vida, conlleva costos económicos, frena el

crecimiento y atenta contra la consolidación de un verdadero estado de derecho.

Para comprender el problema debemos entender sus raíces, para ello existen dos enfoques, que no son excluyentes: primero, la perspectiva de escogencia racional, en el cual el criminal sopesa los costos y beneficios de involucrarse en actividades delictivas, tomando en cuenta elementos como: el tamaño del botín, el costo de oportunidad del individuo (empleo alternativo) y la posible pena esperada. Además, encontramos el enfoque que parte desde el punto de vista social; de acuerdo a éste, el comportamiento individual está determinado por el medio en que se actúa. Este punto permite entender por qué hay individuos que se vuelven criminales, aunque no sea racional hacerlo e individuos que no se convierten en criminales en situaciones idénticas.

Para poder formular una buena política pública de seguridad es necesario conjugar elementos de las dos perspectivas expuestas; esto es sumamente útil, por ejemplo, para definir la dimensión temporal de las medidas, tal como expone el documento “Crecimiento con Participación: Una Estrategia de Desarrollo para el Siglo XXI” de FUSADES, el mejoramiento de las condiciones de vida casi con seguridad rinde frutos a largo plazo en términos de reducir la criminalidad, quizás no es la solución idónea en horizontes de planeación más cortos, por lo que los gobiernos deben concentrarse más en una de ellas, pues a



*...el medio salvadoreño es sumamente vulnerable para una persona que se encuentra en riesgo de convertirse en delincuente. Tal como se menciona en el estudio de institucionalidad, existe en El Salvador descomposición familiar, secuelas de la emigración, éxodo rural, bajo rendimiento escolar, ineficiencia de las instituciones, corrupción, pasado de la guerra, concentración de la propiedad, desigualdad y pobreza.*

pesar que las medidas preventivas y las represivas son complementarias, el momento de ejecutarlas se pueden presentar en forma de *trade-off* por la asignación de recursos para llevarlas a la práctica.

Todo lo anterior debe ser complementado con el conocimiento de la realidad salvadoreña, identificando los distintos tipos de delincuentes que existen en el medio. El documento Crecimiento con Participación sostiene que pueden agruparse en tres tipos: a) personas en riesgo de convertirse en criminales (pobres, desempleados, niños desamparados, etc.), donde las labores educativas resultan cruciales, b) delincuencia común, donde quizás ya no sirve la educación, pero una ley puede disuadir y, c) el crimen organizado, que indudablemente requiere de represión.

En nuestro país, ambas perspectivas influyen como determinantes y posibles explicaciones de la situación actual. En cuanto a la primera, es común observar que los delincuentes que son capturados posean múltiples antecedentes penales por otros delitos, por los cuales nunca han sido condenados. Lo anterior es un aliciente para los criminales, muchos de ellos ya han experimentado un procedimiento judicial al que han sido sometidos por violar el orden jurídico y en la mayoría de los casos, la experiencia ha tenido un buen resultado final, es decir, se ha delinquido y al cabo de unos meses, el individuo es puesto en libertad. El delincuente valora esta situación y concluye que las probabilidades de ser capturado son bajas,

pero si de hecho ocurriese, los riesgos de que sea condenado siguen siendo mínimos. Con ello, su conclusión es evidente, ante un riesgo tan exiguo el delincuente lo corre sin mucho pensamiento. Esto, conjugado con la falta de valores, oportunidades y educación que existe en una nuestra sociedad presenta grandes retos a futuro.

En cuanto al segundo aspecto, el medio salvadoreño es sumamente vulnerable para una persona que se encuentra en riesgo de convertirse en delincuente. Tal como se menciona en el estudio de institucionalidad, existe en El Salvador descomposición familiar, secuelas de la emigración, éxodo rural, bajo rendimiento escolar, ineficiencia de las instituciones, corrupción, pasado de la guerra, concentración de la propiedad, desigualdad y pobreza. Todas ellas crean un medio de riesgo especialmente para nuestros jóvenes.

## Posibles Causas de la Delincuencia

En concreto, los distintos estudios de FUSADES sobre el tema han identificado las siguientes como posibles causas de la delincuencia:

- a) Secuelas de la guerra: por el clima de hostilidad y de confrontación vivido y debido a que no hubo una adecuada reinserción de los ex combatientes en el mercado laboral.
- b) Impunidad y falta de consolidación del estado de derecho: no hay duda

*No han existido en nuestro país muchos casos ejemplarizantes, en los cuales el Órgano Judicial haya demostrado su capacidad de castigar a los culpables.*

*Con el éxodo de las personas hacia el extranjero, especialmente cuando se trata de los jefes de familia, se perfecciona un desequilibrio en la conformación del hogar, que al final repercute en la formación de valores de los hijos.*

que en El Salvador la población considera que existe un elevado nivel de impunidad, eso conlleva desconfianza en las autoridades, siendo la principal razón para no denunciar los delitos. El ciudadano común se ve en una situación de riesgo cuando acude a las autoridades para declarar como víctima o como testigo de un hecho delictivo, puesto que se encuentra expuesto a las represalias de los culpables. La situación se agrava, cuando a pesar de su declaración el delincuente es puesto en libertad, es por ello que existe escepticismo para contribuir con la administración de justicia. No han existido en nuestro país muchos casos ejemplarizantes, en los cuales el Órgano Judicial haya demostrado su capacidad de castigar a los culpables.

- c) Pérdida de valores éticos y morales en la sociedad: existe en El Salvador una “cultura de violencia”, un conjunto de normas sociales que legitiman el uso de la fuerza por encima de otras normas de comportamiento social, volviéndose los actos delictivos una rutina. Aquí tiene suma importancia la descomposición familiar, la emigración masiva, que es una de las razones principales para la desintegración familiar, la precaria situación social, la falta de

oportunidades y la inseguridad. Con el éxodo de las personas hacia el extranjero, especialmente cuando se trata de los jefes de familia, se perfecciona un desequilibrio en la conformación del hogar, que al final repercute en la formación de valores de los hijos.

- d) Evolución de los grupos en riesgo: los principales grupos de riesgo son las maras o pandillas, que en la actualidad se encuentran ligadas al crimen organizado, tráfico de drogas y de autos robados y están en constante evolución. Este fenómeno se ha vuelto cada vez más complejo y es preocupante, especialmente debido a que el medio que utilizó el Gobierno para combatirlos ha tenido problemas y por ende no rindió los frutos que se esperaban. Es aquí donde también se debe pensar en un cambio de mentalidad apostándole al largo plazo, pero sin olvidar por completo las medidas represivas que siempre son necesarias.
- e) Disponibilidad de armas: se encuentran en manos de civiles una gran cantidad de armas y existe la percepción de que nadie utiliza los canales legales para matricularlas, lo que vuelve inexacto el registro y las estadísticas.



## Consideraciones Generales sobre las Medidas del Combate a la Delincuencia

Como se dijo anteriormente hay dos grandes grupos de medidas para combatir la criminalidad, así las divide el estudio de institucionalidad: a) Las medidas represivas, de corto plazo y que son respuesta a una crisis social; y b) medidas preventivas y generadoras de capital social. Abordaremos las más importantes de cada grupo.

La sociedad salvadoreña se encuentra en total desesperación ante los altos niveles de delincuencia, a diario se cometen los más crueles homicidios, violaciones y asaltos de gran magnitud, entre otros. Los ciudadanos ante la gravedad del caso, esperan una respuesta de las autoridades, pues es deber del Estado garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

La ciudadanía necesita soluciones prontas y efectivas; el Gobierno del Presidente Flores dio inicio a la utilización de medidas contra la delincuencia, como la Ley Antimaras, que como ya fue mencionado, no rindió los frutos esperados, continuando el actual Gobierno del Presidente Saca con la campaña “Plan Mano Dura, Súper Mano Dura y Sin Tregua”. Las cifras demuestran que una vez ejecutadas las medidas los homicidios redujeron limitadamente, para repuntar meses después. En general, las medidas represivas no han tenido la efectividad que se esperaba, los gobiernos

han intentado brindarle soluciones a la población, pero la complejidad de la temática las ha vuelto insuficientes para controlar el problema.

El estudio de institucionalidad concluye con una serie de líneas de acción, que no pretenden ser recetas para la solución del problema, sino que la intención es perfilar posibles líneas de actuación que pueden ser tomadas en cuenta de cara a fortalecer las políticas públicas a futuro, a efecto de fortalecer las instituciones democráticas del país. Las líneas de acción que se proponen en el capítulo ocho se clasifican en medidas represivas y en medidas preventivas de capital social.

### A) Medidas Represivas:

i) **Control de armas:** la primera medida que se recomienda y que es determinante es la denominada: “control de armas”. Existe una gran cantidad de formas para desarrollar esta recomendación. El estudio deja el detalle para ser discutido por los actores políticos y la sociedad civil. Han existido en otros países medidas represivas de control de armas. En nuestro país se cuenta con regulación sobre las armas de fuego, pero es insuficiente.

Existe un debate sobre el papel que debe desempeñar el Estado con respecto al control de armas, sobre si es una buena medida vedar la portación de armas de fuego o si debe permitirse

*En general, las medidas represivas no han tenido la efectividad que se esperaba, los gobiernos han intentado brindarle soluciones a la población, pero la complejidad de la temática las ha vuelto insuficientes para controlar el problema.*

*Para tomar una buena decisión en torno al control de armas, debe tenerse en cuenta el medio, su grado de criminalidad y de violencia.*

*El documento de FUSADES “Hacia un Crecimiento con Participación” menciona que hay consenso en que el país se encuentra excesivamente armado, las normas son muy laxas y existe facilidad para registrar armas. El texto se inclina por una normativa que permita la tenencia de armas (por ejemplo en la casa) pero no su transporte...*

por razones de defensa personal. Hay opiniones a favor y en contra de ambas posturas: los que están a favor de la portación argumentan que con el arma pueden prevenir la consumación de un delito y defender su vida; el otro grupo manifiesta que la portación de armas no sirve para prevenir el crimen, solamente en algunos casos puede evitar la consumación de un delito, pero expone a la víctima a un riesgo mayor.

Para tomar una buena decisión en torno al control de armas, debe tenerse en cuenta el medio, su grado de criminalidad y de violencia. En países como Australia y Nueva Zelanda, la tenencia y portación de armas son permitidas y presentan un índice de homicidio intencional muy bajo. Otros países como Rumania y Hungría que tienen prohibición en el uso de armas de fuego, poseen altos índices de homicidios. Cada realidad es diferente y para el caso de El Salvador, el punto de partida es reconocer que contamos con una grave cultura de violencia, por lo que una medida represiva de este tipo debe ejecutarse de inmediato.

El documento de FUSADES “Hacia un Crecimiento con Participación” menciona que hay consenso en que el país se encuentra excesivamente armado, las normas son muy laxas y existe facilidad para registrar armas. El texto se inclina por una normativa que permita la tenencia de armas (por ejemplo en la casa) pero no su

transporte, medida que creemos podría ser muy útil si se complementa con una campaña de control del mercado negro de armas y de decomiso de aquellas de circulación ilegal.

**ii) Eficiencia policial:** esta medida se refiere a la potenciación de la investigación científica del delito, brindando medios de análisis a la policía mediante la generación de inteligencia policial y reduciendo el peso de las agencias de seguridad privadas en beneficio de los efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC).

Existen serios problemas en la formación de los agentes de la PNC, los ciudadanos estiman que desde que se creó el ente, sus miembros no han recibido la capacitación necesaria para volver eficiente su labor y ello incide en deficiencias en el sistema de prevención y de represión del delito.

Tal como se expresa en el estudio de institucionalidad, la ciudadanía percibe que existe una mejor imagen del cuerpo policial por sobre las otras instituciones que intervienen en el combate a la criminalidad, así mismo que la PNC se ha vuelto más eficiente; sin embargo, aún existen muchas áreas que deben mejorarse, por la idea general de que existe incapacidad de las instancias que deben actuar directamente para resolver el problema y porque no se han visto resultados que indiquen que la criminalidad está disminuyendo. Según dicho estudio la falta de

*Según dicho estudio la falta de resultados y la correspondiente desconfianza en las instituciones, tiene un fuerte impacto en la degradación de la legitimidad de la acción del Estado que conlleva perjuicios para la valoración del rendimiento de la democracia.*

*Este elevado número de agentes privados de seguridad refleja que el Estado no brinda de forma efectiva seguridad a la ciudadanía...*

*La FGR tiene mucho por mejorar, por lo que su fortalecimiento institucional es necesaria e impostergable.*

resultados y la correspondiente desconfianza en las instituciones, tiene un fuerte impacto en la degradación de la legitimidad de la acción del Estado que conlleva perjuicios para la valoración del rendimiento de la democracia.

La línea de actuación se refiere a mejorar el área de investigación de la PNC. Existen quejas de los ciudadanos de que los delincuentes procesados en la mayoría de los casos nunca son condenados y trasladan cierta culpa a los jueces, quienes se defienden argumentando debilidad en la investigación, que repercute en la deficiencia en las acusaciones y pruebas presentadas por los fiscales, quienes preparan los casos con ayuda de los investigadores de la PNC y ante tal circunstancia no hay otro remedio posible que sobreseer a los delincuentes. Si potenciamos la investigación científica del delito, capacitamos a los policías para realizar buenas diligencias de investigación y creamos verdadera inteligencia policial, la medida debe repercutir en excelentes acusaciones fiscales, por lo que los jueces tendrán todos los elementos para condenar a los culpables.

Continúa la línea de acción manifestando que se hace necesario evaluar en su justa dimensión el peso de las fuerzas de seguridad privadas. El Salvador en septiembre de 2004, contaba con 158 empresas de

seguridad privada, que en conjunto componen un grupo de 18,244 agentes, superior en número que los agentes de la PNC, una cifra sumamente exagerada que no puede concebirse puesto que es deber del Estado garantizar la seguridad. Este elevado número de agentes privados de seguridad refleja que el Estado no brinda de forma efectiva seguridad a la ciudadanía, por lo que los particulares deben satisfacer esta necesidad por sus propios medios y soportando sus costos. Como contrapartida, nace para el Estado la obligación de regular a las agencias privadas de seguridad por ser un grupo armado de gran magnitud. La recomendación es que al fortalecer institucionalmente la PNC y reducir la criminalidad, la demanda por seguridad privada debe disminuir.

- iii) Vigilancia penitenciaria:** la tercera línea de acción habla sobre la vigilancia penitenciaria moderna y se refiere al problema del hacinamiento carcelario. En El Salvador hay aproximadamente 12,000 reclusos (175 por 1000 habitantes), un índice por encima de la capacidad oficial (167 por 1000 habitantes). El sistema debe evolucionar y modernizarse tanto para utilizar los espacios carcelarios eficientemente como para ampliar su infraestructura.
- iv) Eficacia fiscal:** a cuarta línea de acción se refiere a la rehabilitación de la Fiscalía General de la República

*Las medidas represivas a que ha hecho alusión este boletín para contrarrestar los altos índices de criminalidad, sólo serán efectivas si se ven acompañadas de un trabajo en conjunto y coordinado de todas las instituciones involucradas en el combate a la delincuencia...*

(FGR). Con respecto a esta institución, no ocurre lo mismo que con la PNC, lo que es ratificado en muchas de las encuestas de opinión pública en las que el 52% de los entrevistados considera que la Fiscalía ha procesado “nada o poco” a delincuentes a lo largo de 2004. Lo anterior es nuevamente un problema de resultados, los ciudadanos quieren ver a los delincuentes declarados culpables y encerrados en una cárcel; la eficiencia en sus labores podría elevar la imagen que tienen los salvadoreños de esta institución, La FGR tiene mucho por mejorar, por lo que su fortalecimiento institucional es necesaria e impostergable.

## Consideraciones Finales Primera Parte

Las medidas represivas a que ha hecho alusión este boletín para contrarrestar los altos índices de criminalidad, sólo serán efectivas si se ven acompañadas de un trabajo en conjunto y coordinado de todas las instituciones involucradas en el combate a la delincuencia, especialmente, Órgano Judicial, Fiscalía General de la República y Policía Nacional Civil, de acuerdo a las facultades que les emanan de la Constitución y demás leyes secundarias.



Fundación Salvadoreña  
para el Desarrollo  
Económico y Social

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,  
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador  
Tel.: (503) 2278.3366, 2278.3382, Fax: (503) 2278.3366 ext. 391

Consultas al correo electrónico:  
[e.legal@fusades.com.sv](mailto:e.legal@fusades.com.sv)

[www.fusades.com.sv](http://www.fusades.com.sv)

