

**Experiencias prácticas en la aplicación de conceptos progresistas en Seguridad Ciudadana:**

## **Lecciones aprendidas de El Salvador**

### **0. De la violencia en El Salvador**

Mucho se ha discutido sobre los procesos y las distintas violencias que El Salvador ha vivido. La población salvadoreña ha enfrentado distintos rostros del problema. Durante los años de 1980, ésta tuvo una expresión política. Dos bandos se enfrentaron, por un lado, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que demandaba una transformación de las estructuras, por otro, el gobierno que respondía desde la Doctrina de Seguridad Nacional basada en la contención del comunismo, la militarización de la región y la implementación de medidas de contrainsurgencia a través de operaciones como la de "tierra arrasada", que buscaba, para decirlo en las palabras de cierta canción popular "acabar de una vez, de un solo golpe". Más de cien mil muertos fueron el saldo de dicha contienda.

En la década de 1990, los procesos de paz y la instauración de las democracias parecían vaticinar un tiempo nuevo y esperanzador. La realidad fue distinta. El establecimiento de la economía de mercado con el consecuente acrecentamiento de procesos de exclusión, el alto número de armas en circulación y la fragilidad del Estado instalaron una violencia inédita. En 1995, un periódico local reseñó que un nuevo fantasma recorría El Salvador: las maras, grupos de jóvenes delincuentes, eran "una bomba de tiempo" que amenazaba la seguridad de los "buenos salvadoreños". Poco a poco estos grupos fueron expandiendo sus territorios hasta convertirse en "productos de exportación" que multiplicaron la sensación de inseguridad en la región de Centroamérica

y México. Aunque en la práctica, estas nuevas violencias que emergían tenían múltiples causas e involucraban a muchos actores sociales, desde el discurso dominante, ser “marero” y “delincuente” fue lo mismo.

Para la siguiente década, el índice de homicidios, y otros procesos de violencia, se habían incrementado e incluso había sobrepasado los índices que existieron durante la guerra. Creció la sensación de inseguridad de la población salvadoreña y la opinión pública se manifestó a favor de la aplicación de políticas represivas. En este contexto, el 23 de julio de 2003, en cadena de radio y televisión, el presidente Francisco Flores anunció el inicio de la operación antidelinquencial llamada “Mano Dura”, que buscaba capturar y combatir el accionar de las pandillas. Un año después, en julio de 2004, el presidente Elías Antonio Saca lanzó la continuación, el Plan Súper Mano Dura: “Estamos listos para lanzar el Súper Mano Dura. Con esto enviamos un mensaje a los mareros, a los ‘malacates’ y a los delincuentes: se les acabó la fiesta. Esta es una promesa importante, de poner en la cárcel a todos aquellos que quitan y roban la tranquilidad de los salvadoreños” (El Diario de Hoy, 27 de septiembre de 2004). De nuevo se buscaba un final contundente, a través de la represión y el despliegue policial.

La operación, los planes y la ley antimaras no tuvieron el éxito anunciado, consiguieron construir un “enemigo único” pero esta visión reducida no contribuyó a abordar un problema complejo. Si se mide cuantitativamente, el índice de homicidios que en 2003 se encontraba en 32.7 por cada cien mil habitantes subió en 2006 a 55.3 homicidios. Desde el punto de vista cualitativo, los investigadores sostienen que las pandillas establecieron, en algunos casos, vínculos con grupos de crimen organizado, al ser replegadas a la clandestinidad por aplicación de estas políticas gubernamentales de carácter reactivo.

El ejercicio de la ciudadanía se fue deteriorando. Por un lado, el miedo se exacerbó a través de discursos en los medios de comunicación y las historias de cada día; por otro, la propuesta gubernamental reducía la participación ciudadana a la denuncia de los delitos y convertía a las personas en vigilantes que, en un constante ejercicio de desconfianza, observaban constantemente a sus vecinos. De esta forma se deterioraron las ya frágiles redes sociales. En los casos más extremos, la misma ineficacia del sistema llevó a la población a tomar la justicia por su cuenta, como reseñó un matutino hace unos meses, cuando una comunidad al norte de ciudad Delgado decidió quemar la casa del jefe de la pandilla local: “Agraviada una y otra vez, esta gente decidió no poner más la otra mejilla. En silencio, un día, decidieron no callar más. Se armaron de determinación y de armas de fuego y ejecutaron su operativo de venganza”. (30 de septiembre de 2007. La Prensa Gráfica. Con uñas, con dientes y con fuego).

La propuesta para combatir la inseguridad y estas nuevas violencias emergentes pareció entonces ser la que ya en la guerra se había implementado: “arrancar el mal desde la raíz”, es decir, de nuevo, “acabar de una vez, de un solo golpe”.

## **1. El concepto de trabajo en red regional de la fesamericacentral: el camino a una propuesta progresista**

En este contexto de múltiples inseguridades, la convocatoria de distintos actores sociales y políticos se volvió fundamental. La Fundación Friedrich Ebert se posicionó como un actor fundamental y estratégico para trabajar en la elaboración de una nueva propuesta de seguridad ciudadana en América Central. En su trabajo con actores políticos, partidos, poder legislativo y política municipal se ha caracterizado por un trabajo sistemático y constante que busca construir una *marca política propia* sobre seguridad ciudadana desde los partidos de la izquierda democrática.

En el caso salvadoreño, el trabajo podía abordarse tanto desde el ámbito legislativo, como en los municipios. Los debates iniciaron y fueron extensos. ¿Qué se puede hacer desde los gobiernos municipales? ¿Cuáles son las atribuciones de los gobiernos municipales que permiten incidir y posicionar una agenda sobre seguridad? ¿Cuál debe ser la apuesta? Según el Latinobarómetro 2006, El Salvador se encuentra entre los cinco países de la región donde el problema de la delincuencia es considerado por la población como el más importante. Los individuos están dispuestos incluso a renunciar a varios de sus derechos con tal de que su seguridad sea garantizada.

La naturaleza del trabajo en las municipalidades lleva a que el tratamiento de la violencia no se base en un manejo represivo del problema, sino que busque soluciones de prevención, donde se fortalezca lo local. ¿Sería esto posible en una sociedad donde la cohesión social se deterioraba a pasos agigantados? La apuesta de la Fundación Friedrich Ebert es que esto es posible.

Para ello se llevó a cabo un proyecto de estudio, reflexión y acción colectiva con otras instituciones que podían aportar sobre el tema. El socio estratégico fundamental en esta primera etapa fue la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), que había venido trabajando en entender el estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. Un alcalde se embarcó en esta apuesta: Oscar Ortiz, edil del municipio de Santa Tecla, confió en que el proyecto podía dar resultados interesantes: “construir un punto de partida en materia de seguridad local fue un tremendo reto, hemos tenido que identificar

aquellos ejes en donde es necesario intervenir de manera directa”, señala Ortiz.

En esta primera etapa, la *fesamericacentral* produjo una serie de documentos que sirvieron como punto de partida para el análisis específico que se haría en cada país de América Central, la apuesta era historizar el proceso y aprender las lecciones. En el caso salvadoreño, se produjo un estudio que mostrara el panorama de las políticas de seguridad pública en El Salvador en las últimas dos décadas.

Una segunda etapa se dio cuando la *fesamericacentral* organizó en Panamá, en junio de 2005, el Foro Regional “Seguridad Ciudadana y Políticas de Estado. El reto de las fuerzas democráticas y progresistas de Centroamérica”. Ahí, Hugo Espinoza, jefe de la división de estudios del gobierno chileno, recalcó que “no hay recetas aplicables a todas las realidades pero sí principios generalizables como lo es el respeto de los derechos humanos, la producción de un pacto de confianza con la ciudadanía y la necesidad de diseñar un sistema integral de seguridad ciudadana”. Expertos en el tema, diputados, miembros de partidos progresistas, periodistas, funcionarios de Chile, Colombia y países de la región se dieron cita para darle forma a un sueño que decidió volverse apuesta.

Quien utilice de forma constante una computadora sabrá que si presiona la tecla *shift* y la combina con otras, obtendrá novedosas funciones y, en muchos casos ahorrará tiempo y esfuerzos. El historiador Michel de Certeau habla en sus “Escritos políticos” de la función del *shifter*, y analiza con ello el papel de ciertos actores en procesos sociales complejos, de Certeau habla de los *operadores*, *intermediarios*, *operadores*, que más que guías de opinión indispensables y acumuladores de poder, son capaces de volverse *agentes de enlace*.

La *fesamericacentral* asumió el papel de *shifter* al apostar por un nuevo abordaje en el tema de seguridad ciudadana. Su rol no ha sido únicamente generar el conocimiento, sino sobre todo hacer que los distintos actores conozcan las propuestas y lleguen a otras novedosas a través de la creación de redes. “Entonces fue el empujón de la Fundación Friedrich Ebert y ellos solitos continuaron” señala la consultora Luisa Arévalo, “Yo he visto los cambios de mentalidad, le puedo decir, muy grandes. Un Ortiz en el 2005, a un Ortiz ahora que parece que el hombre hubiera estado de la mano toda la vida con este concepto de seguridad ciudadana. Y lo maneja mejor que cualquier otra persona creo yo. Y también lo he visto al interior de la Alcaldía de San Salvador”.

¿Cómo se llegó a estos cambios?

## 2. El proyecto del *shifter* necesario: hacia la seguridad ciudadana

Desde 2003, distintas alcaldías del país iniciaron proyectos que buscaban mejorar la convivencia social, e incluso disminuir los niveles de violencia. Hubo proyectos para prohibir la portación de armas en algunos espacios públicos, la recuperación de plazas o parques impulsados por ONG y organismos internacionales. El problema es que estas acciones eran aisladas pues había una discusión previa no concensuada: si el tema de “seguridad” competía a las alcaldías o era una cuestión específica del gobierno central, del Ministerio de Seguridad, la Policía Nacional Civil, la Fiscalía, la Corte Suprema de Justicia. Las primeras reuniones donde la Fundación Friedrich Ebert actuó como intermediaria mostraron que había mucho por hacer.

El proyecto inició en la Alcaldía de Santa Tecla. Se determinaron tres pasos sucesivos. Primero, la definición de una línea de base, no desde el Concejo Municipal, sino junto con la población, para que fuera ésta quien estableciera los límites y los alcances de las políticas públicas. Segundo, la elaboración de un diagnóstico que permitiera entender el problema de las violencias desde su complejidad. Tercero, la elaboración de unas políticas municipales de seguridad ciudadana a través de un plan que guiara la acción conjunta.

Los datos iniciales no eran alentadores. En 2004, Santa Tecla se encontraba entre los 15 municipios con mayor índice de homicidios en el país. Según datos de la Policía Nacional Civil, la tasa de homicidios, de 39.2 por cada cien mil habitantes, era muy similar a la tasa nacional. En el Diagnóstico, a través de cinco talleres de consulta con 127 participantes, se confirmaron los datos aportados por el Ministerio de Gobernación: “el municipio de Santa Tecla enfrenta una serie de factores de riesgo de violencia social y delictiva, como la presencia de maras, tráfico y consumo de drogas, tráfico de armas y de personas, puntos de asaltos y de secuestros, cantinas, prostíbulos y expresiones del crimen organizado”. Pero no sólo se identificaban los problemas, también se aportaban posibles soluciones.

Fueron estos talleres de agosto y septiembre de 2005 los que sentaron las bases para la elaboración de una Política Municipal de Seguridad Ciudadana. Posteriormente la capital, San Salvador, se sumó al esfuerzo y en julio de 2007 presentó su proyecto “San Salvador, Capital Segura” en donde se reunieron distintas iniciativas, se ordenaron con una visión compleja y se elaboraron cien acciones en las que la Alcaldía se comprometía con la población. Esta política ha empezado a mostrar ya sus frutos, aunque la capital siga siendo el municipio con el índice más alto de homicidios (una tasa de 291 homicidios por cada cien mil

habitantes). Por su parte, el municipio de Mejicanos se incorporó a finales de 2007 a este proyecto.

Al hablar con los alcaldes, concejales y encargados de desarrollar las políticas de convivencia municipal y prevención de la violencia, un discurso se vuelve evidente. Ellos no hablan del índice de homicidios, ni de pandillas. Hablan de recuperación de espacios públicos, iluminación, espacios de formación y recreación para los jóvenes. Analizan la violencia contra la mujer, la necesidad de espacios abiertos, la señalización en las calles para evitar accidentes. El concepto de seguridad ciudadana se ha venido ensanchando por un lado, y por el otro, se vuelve evidente que muchas de las acciones que se estaban ya llevando a cabo de manera aislada, pueden tomar un rumbo a partir de un conjunto definido de políticas municipales.

Las políticas parten de concebir la seguridad ciudadana no sólo como protección ante el crimen, sino, como lo explica la Política Municipal de Seguridad Ciudadana en Santa Tecla, "protección a toda circunstancia que lesione o ponga en peligro los derechos del ser humano, en consecuencia por inseguridad ciudadana se entenderá la convivencia conflictiva que impide el goce y el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la falta de protección contra la violación, riesgo o vulneración de los derechos individuales y colectivos de los habitantes, dicha inseguridad ciudadana tiene dos expresiones, la inseguridad objetiva (por ser víctima) y la subjetiva (aquella que se siente por lo que nos cuentan, por lo que se mira y escucha)".

Eduardo Linares, concejal de la Alcaldía de San Salvador, señala que el gran logro de la *fesamericacentral* ha sido "centrarse en el tema, eso es lo que le ha permitido profundizar, llegar hondo". La consultora Luisa Arévalo señala que "si la Fundación Friedrich Ebert mantiene esa continuidad, incluso sentándolos a que se evalúen, porque son ellos mismos los que están evaluando su acción. Les está sirviendo para reorientarse. Entonces les ha servido de eso".

### **3. La base de las Políticas de Seguridad Ciudadana: poder decir *nosotros***

Los resultados de construir e implementar una política de seguridad ciudadana no son algo que puede ser observado y cuantificado en el corto plazo, si bien en el caso de Santa Tecla, la disminución de homicidios ha sido una constante. En 2005, ocupaba el noveno puesto entre los 15 municipios con más asesinatos, en 2006 se bajó al lugar 13 y en 2007, salió de esta estadística. Sin embargo, mientras un municipio baja sus números, otros han aumentado el índice. Aún así, el balance final es positivo.

¿Cuáles son los logros en la experiencia de construir desde las Alcaldías de izquierda políticas ciudadanas progresistas? Se identifican cuatro: la construcción de una política sobre seguridad ciudadana, la cualificación de la participación ciudadana, el involucramiento de los empleados de la alcaldía y la coordinación interinstitucional. De fondo en estos cuatro ámbitos, se encuentra la creación de un *nosotros* compartido. La construcción de un sentido de comunidad que convoca a cada municipio es un elemento fundamental, el trabajo en equipo, el que los distintos actores e instituciones se vuelvan corresponsables es indispensable. Veamos cada uno de los logros enunciados por los alcaldes y concejales de Santa Tecla, San Salvador y Mejicanos, en sus entrevistas.

El primer logro es el más evidente. El hecho que exista un documento que recoja y dé un rumbo intencionado a las experiencias es reconocido por los alcaldes como el primer logro, pues la visión de las Alcaldías se ha ampliado, el problema de seguridad es algo que debe ser asumido y se deben proponer estrategias de intervención, así lo explica el alcalde Ortiz en Santa Tecla: “la *fesamericacentral* se ha convertido en un socio estratégico de este esfuerzo, compartiendo una visión que en el momento en que empezamos a trabajarlo, hace varios años, todavía no era un tema considerado estrictamente como una competencia municipal”. El documento *Santa Tecla Segura. Política Municipal de Seguridad Ciudadana*, presenta desde los conceptos básicos sobre políticas públicas y los lineamientos que estas deben seguir en el tema de seguridad ciudadana. *San Salvador Capital Segura. Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, presenta los enfoques y contenidos, objetivos y estrategias a las que se apuesta, pero también el “Plan 100”, el plan de acción que busca articular la propuesta y lo hace en ocho estrategias, treinta objetivos operativos y cien acciones a las que la municipalidad se compromete. El texto *Mejicanos seguro. Política Municipal de convivencia y prevención de la violencia* presenta el diagnóstico de la situación, los principales problemas y las soluciones propuestas en los talleres de consulta ciudadana.

El segundo logro es la cualificación de la participación ciudadana. Esto es, la construcción de un *nosotros los ciudadanos* que permite consolidar una vivencia de ciudadanía cuyas obligaciones y participación va mucho más allá de la denuncia. A través de los distintos diagnósticos, de las directivas de barrio, de las mesas de participación, las personas se han involucrado en la construcción de espacios de convivencia igualitaria, incluyente. El concejal de San Salvador, Eduardo Linares lo expresa de la siguiente manera: “la política pública que nosotros hemos producido con la *fesamericacentral* también tiene otra diferencia: que la hemos producido de abajo hacia arriba, con la

gente". Luisa Arévalo, consultora del proyecto regional FES también lo menciona pues sostiene que al inicio la gente llegaba solamente a decir cuál es el problema, a señalar lo que estaba mal en su comunidad y se iba, no se involucraba, ahora es diferente: "es una participación comprometida en esa transformación de la violencia. La gente empieza a participar realmente y no sólo porque me convocan. Una de las transformaciones es lograr que digan *nosotros también podemos hacer*".

El proceso de construcción de la política municipal para la seguridad ciudadana tomó en cuenta a todos los actores del municipio. En las tres Alcaldías se desarrollaron talleres de consulta ciudadana a partir de los cuales se elaboró un diagnóstico de la realidad municipal en el tema de seguridad. Rosita Dimas, de la Comisión de Seguridad Ciudadana de Mejicanos comentó cómo los distintos sectores se involucraron: "sectores comunales, empresarios, sectores iglesias, escuelas, ellos exponían cuál era la problemática que tenían acá en el municipio y con ellos y nosotros veíamos también algunas alternativas que podíamos tener para ir resolviendo la problemática de la delincuencia".

Un tercer logro que fue anotado por los entrevistados es la identificación de los empleados municipales con el trabajo de la Alcaldía. Mauricio Cevallos, concejal de la Alcaldía de Santa Tecla, señaló que al inicio los empleados no lo miraban así: "La gente decía *esto a mí no me toca*, yo tengo que hacer otras cosas, eso no es conmigo. Entonces empezamos a hacer esa lucha de que la seguridad es tema de todos. Si usted anda recogiendo basura, anda en un tema de tranquilidad y seguridad, si usted anda instalando bombillas y alumbrado público anda en eso. Si usted anda reparando calles, anda en eso. Entonces también empezamos a vencer obstáculos de ese tipo, con funcionarios locales, con funcionarios municipales y lo fuimos logrando a través de presentaciones, charlas y así logramos que el concejo aprobara eso". En el caso de San Salvador, la Alcaldía más grande de todas, unificar los recursos fue fundamental, la alcaldesa Violeta Menjivar sostiene que "La *fesamericacentral*, nos ayudó a tener esta visión más integrada e integral de los esfuerzos para la prevención de la violencia. Nos ayudó a detectar que estaban dispersos y a colocarlos en una sola línea que era esta de la visión preventiva, se hizo una consulta con los empleados, se hizo un diagnóstico de cuáles eran las capacidades instaladas aquí y que estaban dispersas y que ni cuenta nos dábamos qué estábamos haciendo.". La Alcaldía de Mejicanos se benefició de las dos experiencias previas, como afirmó el Alcalde Roger Blandino, quien explicó cómo fue posible inventariar los recursos y ponerlos al servicio de un mismo proyecto.

En la Alcaldía de Mejicanos, se creó primero la Comisión de Seguridad Ciudadana con tres personas. Dado que el trabajo involucraba a jefes de otras áreas, la misma Comisión propuso incluir otros compañeros jefes de otras áreas: el encargado de participación popular, el jurídico, el jefe de la contravencional, el jefe de comunicaciones, el jefe del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM). Esto se logró, explica Luisa Arévalo, a partir de los cursos de capacitación impartidos al personal de las diferentes alcaldías: “el plan no fue asumido por la demás gente de la alcaldía hasta que se les dio la capacitación”.

Los empleados de las alcaldías comenzaron a darse cuenta de que, de diferentes maneras, su trabajo formaba parte de todo el proyecto de seguridad ciudadana. Desde acciones tan cotidianas como cumplir con un horario de trabajo hasta llevar a cabo el plan de iluminación, o chapodar terrenos baldíos, o mantener limpias las calles de escombros. Cada una de estas acciones es importante para evitar robos, asaltos, violaciones y generar una mayor seguridad para la población.

El cuarto logro identificado por los distintos entrevistados es la coordinación institucional que un tema como este requiere y que pudo propiciarse en los tres municipios en cuestión, si bien se menciona como un ámbito que todavía debe apuntalarse también se reconoce un camino que avanza y que trasciende incluso las políticas partidistas para construir proyecto de país, un *nosotros* donde caben muchas visiones distintas que enriquecen las propuestas.

Se han desarrollado una serie de actividades coordinadas con la Policía Nacional Civil, especialmente en el tema de patrullaje de ciertas zonas de los municipios de cara a la prevención del delito. Una experiencia significativa de coordinación interinstitucional ha sido entre las Alcaldías de San Salvador y Santa Tecla y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) al establecer el proyecto de Observatorio para la Prevención del Delito. En el caso de Santa Tecla sobre todo este proyecto ha sido fundamental. Las alcaldías se coordinan también con la Fiscalía, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con universidades e iglesias y juntos, trabajan en la creación de políticas de seguridad.

#### **4. El camino que falta: algunas sugerencias para continuar el proceso**

El camino en la construcción de políticas progresistas en seguridad ciudadana continúa recorriéndose. Ortiz, con la experiencia de varios años de trabajo, sostiene que todavía falta consolidar la experiencia y afinar las apuestas.

Los entrevistados coinciden en que es necesario que el apoyo continúe. Que los especialistas sigan posicionando la idea que para construir políticas de seguridad hace falta del compromiso de todos. Que es necesario fortalecer el capital social, crear redes en las comunidades y complejizar el enfoque punitivo hacia propuestas preventivas y proyectos de investigación e incidencia (observatorios de violencia, programas para jóvenes, prevención de la violencia contra la mujer, recuperación de espacios públicos, entre otros). En San Salvador, la alcaldesa insiste en que “sobre todo hay que encontrar el camino para arrancar del apoyo en la secretaría técnica y del apoyo en cosas especializadas. La *fesamericacentral* también nos puede ayudar a facilitar con alianzas entre organismos de la cooperación internacional”.

Otro elemento indispensable es mejorar la coordinación interinstitucional. Propiciar que también instituciones como la Policía Nacional Civil puedan recibir capacitaciones en los enfoques preventivos, de tal forma que no tengan que hacer énfasis solo en el ámbito más represivo. La seguridad ciudadana desde una visión progresista implica una visión de país más incluyente, donde todos seamos responsables. En este sentido, un tercer reto anotado por los entrevistados es que el trabajo tiene que ser asumido por las personas de las comunidades y en los distintos municipios, si no, la violencia y la inseguridad cambian de territorio, pero el proceso de ruptura social se mantiene. El alcalde de Mejicanos sostiene que es fundamental “extender el proyecto hasta los liderazgos comunitarios en la base. Poder aplicar un proceso más amplio de debate sectorial con jóvenes y mujeres, extendido en todo el territorio y más allá, hacia los otros municipios, de manera coordinada”.

Este reto tiene que ver con un ámbito anotado por el alcalde Ortiz y que es un ámbito más que debe ser considerado: “cuando se habla de una política progresista no necesariamente debe excluir a aquellos que se dicen ser de derecha, sino más bien, lo que tiene que garantizar, es que el enfoque de esa política sea verdaderamente progresista y democrática”. El camino debe recorrerse, pero deberá ser caminado por todos, un *nosotros* acompañado por la Fundación Friedrich Ebert.

---

*fesamericacentral* 12/ 2007

Coordinación Regional en Seguridad Ciudadana: el ciudadano en el Centro.

Fundación Friedrich Ebert – Sede de la Representación Oficina en San José Costa Rica.

Para información y contacto: [www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Marco Vinicio Zamora Castro,

[m.zamora@fesamericacentral.org](mailto:m.zamora@fesamericacentral.org)

Tel. (00506) 296-0736 / 37 / 38

Fax. (00506) 296-0735

Apdo. 874-1000 San José