

Violencia y criminalidad

obstáculo para el desarrollo

Dr. Rafael Pleitez Chávez

DEES

Índice

- I. La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo.
- II. Marco conceptual-teórico.
- III. Niveles de criminalidad en El Salvador.
- IV. Factores determinantes de la criminalidad en El Salvador.
- V. Lecciones aprendidas de algunas experiencias.
- VI. Diez políticas públicas para reducir la violencia y criminalidad.
- VII. Perspectiva global de la propuesta



I. La alta criminalidad es un obstáculo para el desarrollo...

Alta criminalidad

(Tragedia humana: tasa de homicidios de 55 por cada 100,000 h. en 2005)

- Erosiona la calidad de vida
- Afecta negativamente el clima de negocios → ↓ inversión
- Alto costo de oportunidad de los recursos destinados a seguridad
- Percepción negativa de los ciudadanos sobre la efectividad del Estado en el combate al crimen → ↓ calidad de la democracia

El Salvador enfrenta una gran epidemia de violencia.

La alta criminalidad e inseguridad es un riesgo para la democracia.



La violencia es un problema regional

Región	No. de homicidios por cada 100,000 h., 2000
América Latina y Caribe	27.5
África	22.2
Europa	8.4
Mediterraneo Oriental	7.1
Asia Sudoriental	5.8
Pacífico Occidental	3.4
Mundo	8.8

Fuente: Cifras citadas en el World report on violence and health (Anexo estadístico), OMS, 2002.

La región norte de Centroamérica, El Salvador, Honduras y Guatemala, se ubica entre los países latinoamericanos con las mayores tasas de homicidios.

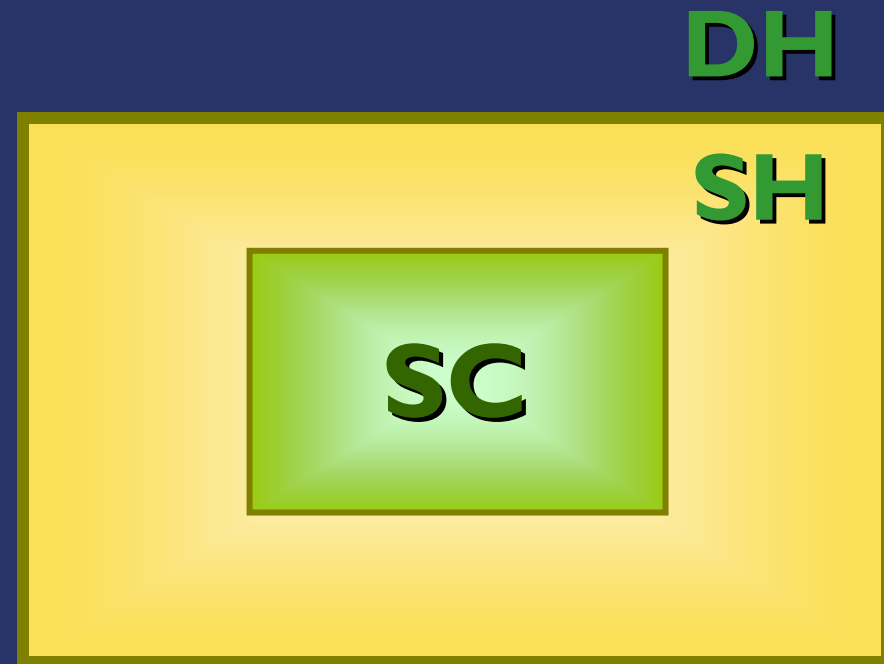


II. Marco conceptual - teórico

Desarrollo y seguridad

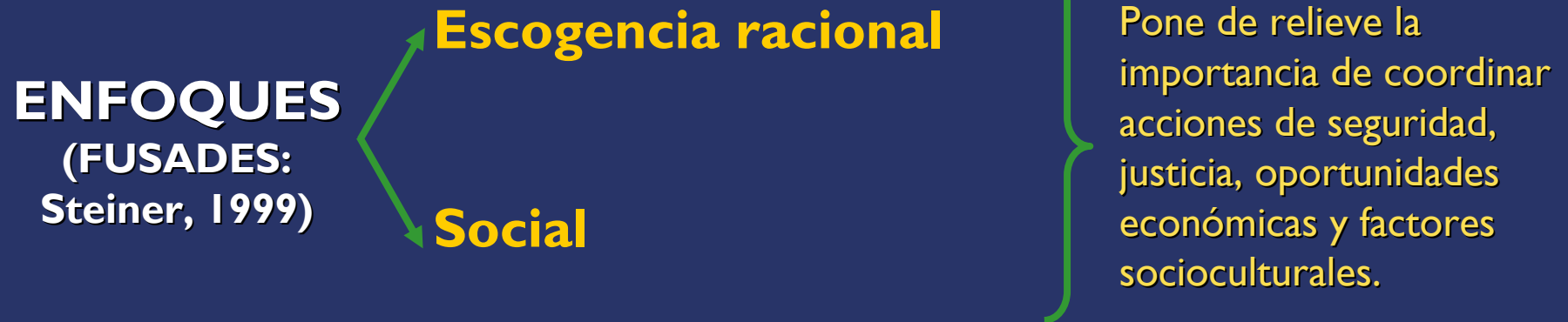
- **Desarrollo Humano (DH):** ampliación de las capacidades, oportunidades y opciones de las personas.
- **Seguridad Humana (SH):** busca que las opciones puedan ser efectivamente aprovechadas, mediante la protección de las personas contra una serie de amenazas.
- **Seguridad Ciudadana (SC):** orden democrático que elimina las amenazas de violencia en la población y posibilita una convivencia pacífica.

El campo de la SC es más amplio que el de la Seguridad Pública.



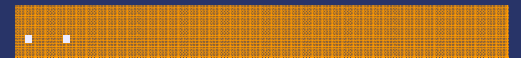
Sin SC resultaría prácticamente imposible lograr el DH.

Enfoques para la criminalidad

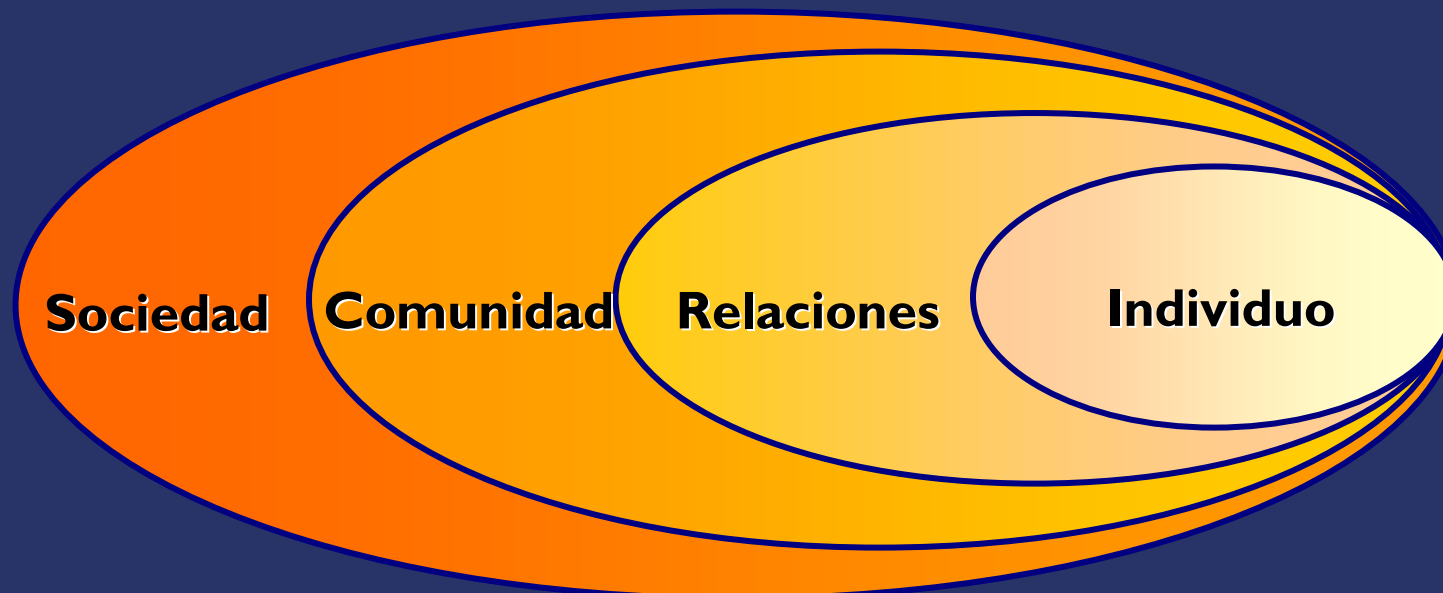


Según el enfoque de escogencia racional, el criminal sopesa los beneficios y costos de involucrarse en actividades delictivas.

Desde el enfoque social se considera que el comportamiento de un individuo está determinado en gran parte por el medio en que se desenvuelve.



Enfoque social: Modelo ecológico/epimiológico de la violencia



Fuente: Informe mundial sobre la violencia y la salud (resumen), OPS/OMS, 2002, p.11.

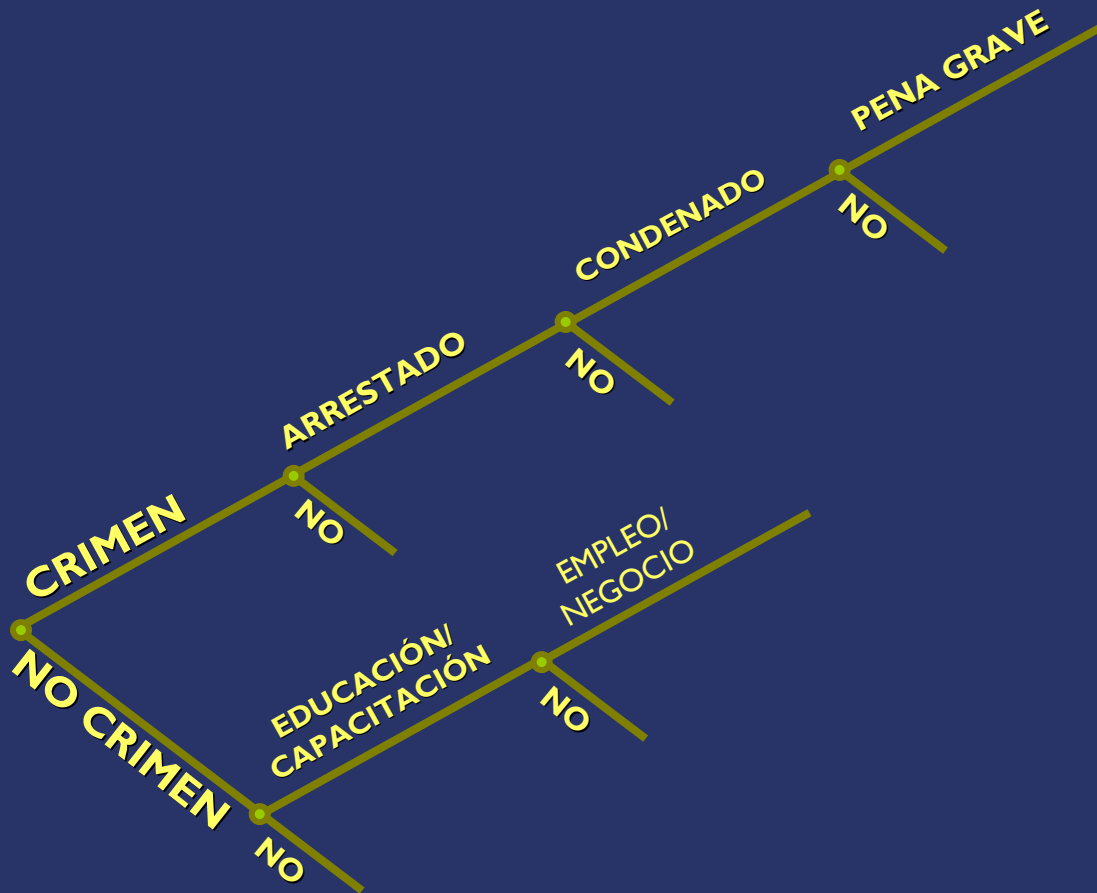
El modelo ecológico destaca las múltiples causas o factores asociados con la violencia y sus complejas interrelaciones.

Los factores de riesgo como el abuso del alcohol y el fácil acceso a las armas de fuego merecen especial atención.



El enfoque de la economía del crimen

El supuesto básico de este enfoque es que los criminales responden a incentivos.



- El castigo esperado es igual a la probabilidad de ser arrestado y efectivamente sancionado.
- El aumento de las penas *per se* no tendría mayor impacto en la reducción del crimen si no incrementa la probabilidad conjunta de arresto y condena

Justicia criminal:

Casos de homicidios en Colombia y USA

	Probabilidad de investigación si ocurre un asesinato	Probabilidad de un arresto y juicio si ocurre un asesinato	Probabilidad de condena si ocurre un asesinato	Tiempo de encarcelamiento esperado si es condenado por asesinato	Años esperados en prisión si se comete un asesinato
Colombia	38.00	11.00	7.00	4.5 años	0.32
Estados Unidos	100.00	65.00	58.00	6.5 años	3.80

Fuente: Tomado de Steven Levitt y Mauricio Rubio. *Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About It*. FEDESARROLLO: Documentos de Trabajo, Agosto de 2000, No. 20, p.24.





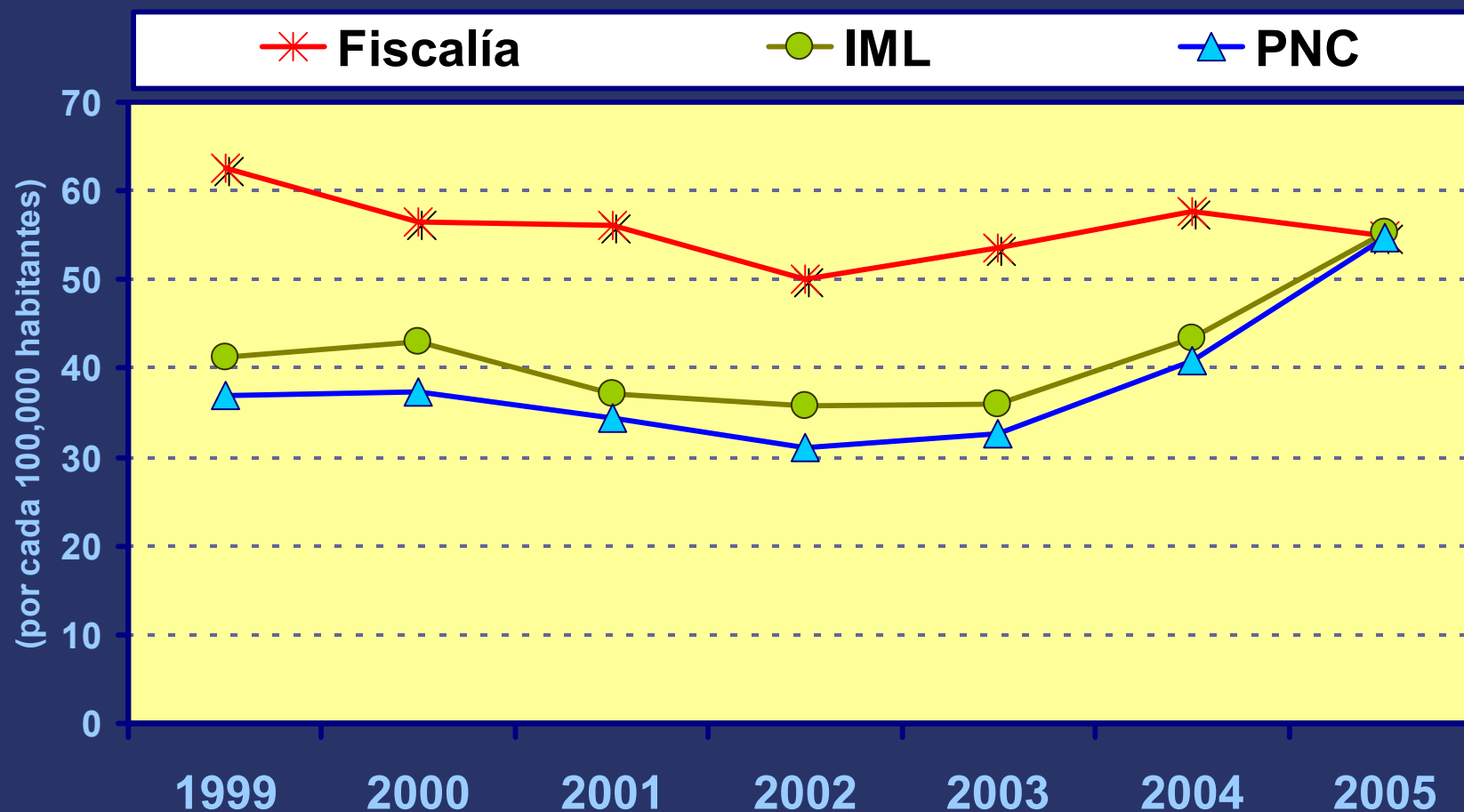
III. Niveles de criminalidad en El Salvador

El problema de las estadísticas criminales

- El Salvador no tiene un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable
- La falta de información delincuenciales precisa y oportuna es un obstáculo para contar con un diagnóstico adecuado del problema, analizar tendencias y diseñar una política de seguridad efectiva
- Incluso en el caso de los homicidios las estadísticas han variado considerablemente según la fuente de la información



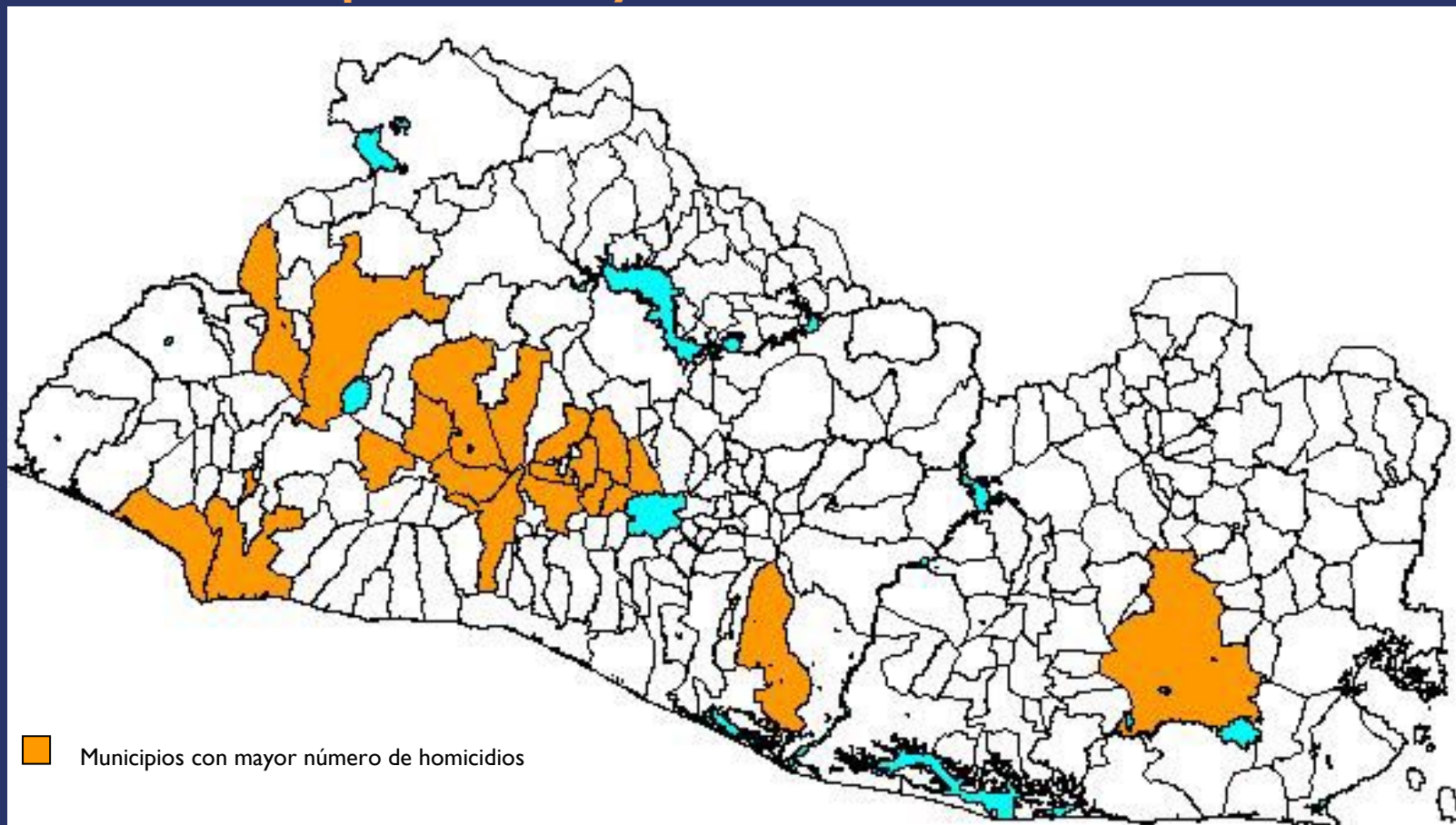
Tasa de homicidios 1999-2005



Fuente: Instituto de Medicina Legal, Unidad de Estadísticas. Los datos de la Fiscalía General de la República y la PNC han sido tomados del estudio de FESPAD: Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal 2004. El dato de la Fiscalía para 2002 fue tomado del estudio del PNUD: ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, y 2004 de la página: www.fgr.gob.sv. La fuente de los datos de 2005 son el IML, FGR y LPG, 01-03-2006. Los datos de población provienen de la Dirección de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

Existe una concentración geográfica de los homicidios ...

20 municipios con mayor número de homicidios. 2005



Fuente: elaboración propia con base en cuadro "Veinte municipios donde ocurrió el hecho con mayor número de fallecidos por homicidios, según el Instituto de Medicina Legal, El Salvador, año 2005". Boletín sobre homicidios Año 2, N° 1, enero 2006. **Instituto de Medicina Legal (IML)**, Unidad de Estadísticas, Corte Suprema de Justicia.

La mayoría de las víctimas son jóvenes y hombres

Frecuencia y tasa de homicidios por género y grupos de edad, 2005

Grupos de edad	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	Tasa por cada 100,000 hab.	Número	Tasa por cada 100,000 hab.	Número	Tasa por cada 100,000 hab.
0 - 14	37	3.2	43	3.6	80	3.4
15 - 24	140	21.5	1,362	204.1	1,502	113.8
25 - 34	98	16.0	1,179	194.6	1,277	104.7
35 - 44	56	13.7	434	123.9	490	64.6
45 - 54	23	8.2	195	81.3	218	41.9
55 - 64	11	5.8	86	51.5	97	27.3
65 A +	17	8.3	79	50.2	96	26.6
Ignorado	8	-	44	-	52	-
Total	390	11.2	3,422	101.2	3,812	55.4

Fuente: elaboración propia con base en cuadro "Defunciones por homicidios por grupos de edad y sexo, según el Instituto de Medicina Legal, El Salvador, año 2005" Boletín sobre homicidios. Año 2, N° 1, enero 2006. Unidad de Estadísticas, Instituto de Medicina legal, Corte Suprema de Justicia. Y "Proyección de la Población de El Salvador 2025", DIGESTYC.

Victimización de los hogares ...

Proporción de hogares víctimas de la delincuencia y denuncia de delitos.

	Jul. / 2001	Sep. / 2004
	(%)	(%)
Hogares víctimas de hechos delictivos 1/	15.7	12.8
Delito 2/		
Robo en hogar	10.1	7.6
Asalto a mano armada	12.0	10.1
Amenazas a muerte	6.6	4.3
Pariente cercano asesinado	2.3	1.8
Hechos denunciados 1/	25.8	37.0
Delito 2/		
Robo en hogar	34.5	46.4
Asalto a mano armada	17.2	43.8
Amenazas a muerte	29.4	46.7
Pariente cercano asesinado	61.6	73.1

1/ Ocurrido en los últimos 4 meses con respecto a la fecha de la entrevista.

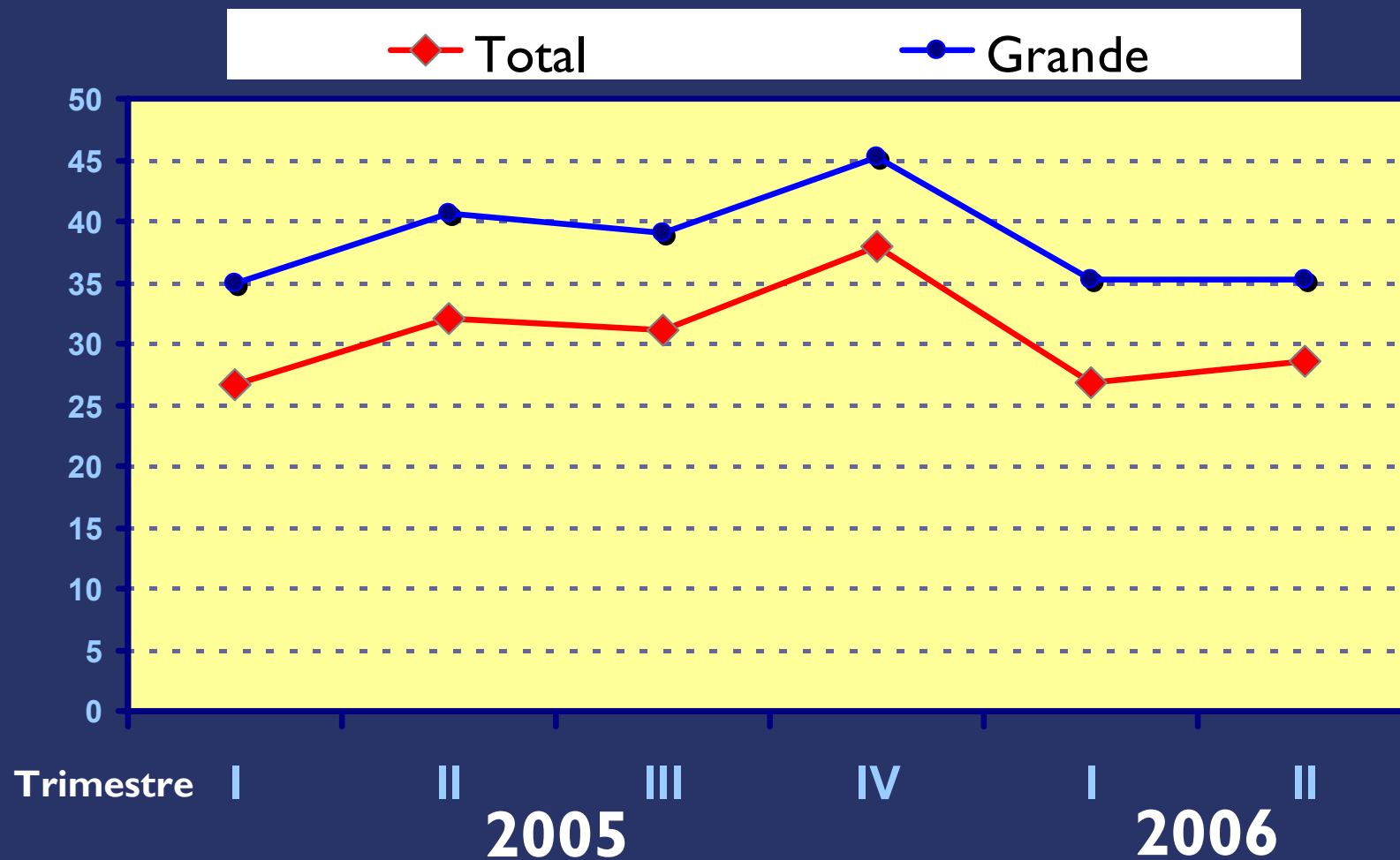
2/ Ocurrido durante el año anterior a la entrevista.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos provenientes del estudio: Cruz, José Miguel y María Santacruz Giralt (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Ministerio de Gobernación y PNUD

.....



Empresas: victimización por la delincuencia, 2005-2006



Nota: A la empresa se le preguntó si sufrió un acto delincencial en los últimos 3 meses
Fuente: FUSADES, Encuesta Dinámica Empresarial.

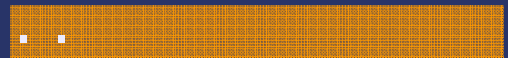


IV. Factores asociados con la alta criminalidad

Algunos factores que podrían explicar los altos niveles de criminalidad en El Salvador

Factores

- La elevada impunidad penal
- Falta de oportunidades económicas y sociales
- La violencia de las pandillas o maras
- Tráfico de drogas
- La guerra y sus secuelas
- Cultura de la violencia y bajos niveles de capital social
- Amplio acceso a las armas de fuego



V. Lecciones de la experiencia de Bogotá

Visita coordinada por el PNUD

Mayo 2-5

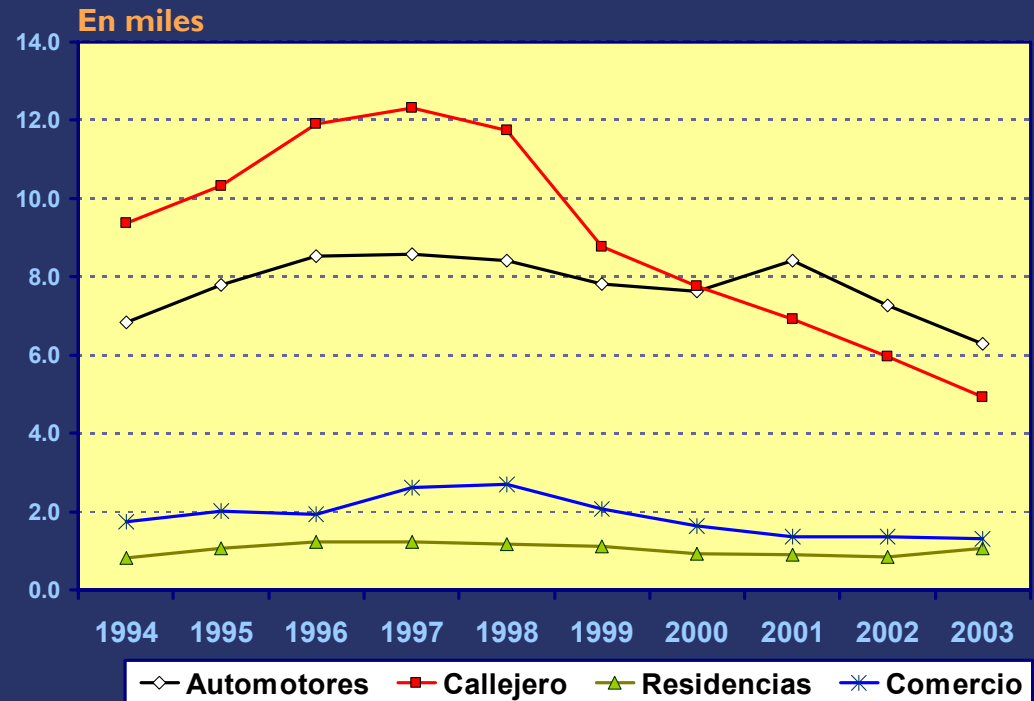
Bogotá: logros en la reducción de la criminalidad

TASA DE HOMICIDIOS, 1991-2005



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal
 Tomado de: Acero, H. 2002 "Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002. *Biomédica* 22:362 (datos 1991-2001); Martín, G y Ceballos, M 2004. Bogotá: Anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995-2003, p. 106 (datos 2002-2003); PNUD en Bogotá-Colombia (datos 2004-2005)

NÚMERO DE DIVERSOS TIPOS DE HURTO DECLARADOS, 1994-2003



Fuente: CIC Policía Metropolitana de Bogotá
 Tomado de: Martín, G y Ceballos, M 2004. Bogotá: Anatomía de una transformación, políticas de seguridad ciudadana 1995-2003, p. 111.

¿Cómo Bogotá logró mejorar su seguridad?

Elementos claves

- Liderazgo del Alcalde Mayor
- Plan de seguridad integral
 - Fortalecer a la policía y justicia
 - Prevención
- Información confiable
- Rendición de cuentas: interna y externa
- Participación ciudadana



Lecciones del programa CeaseFire: The Campaign to Stop the Shooting

The Harris School of Public Policy Studies

The University of Chicago

Mayo 17-19, 2006

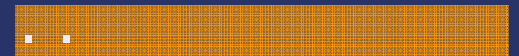
El enfoque del Dr. Gary Slutkin

- La violencia es una epidemia:
 - Existen factores de riesgo y cadenas de transmisión.
 - Es un problema de conducta que puede modificarse y prevenirse.
 - Es aprendida (presión social de grupo tiene un papel clave).
 - La intervención debe enfocarse en el grupo.
- Implementa una teoría de cambio de conducta:
 - Las intervenciones deben incidir sobre las normas, el riesgo y las alternativas.



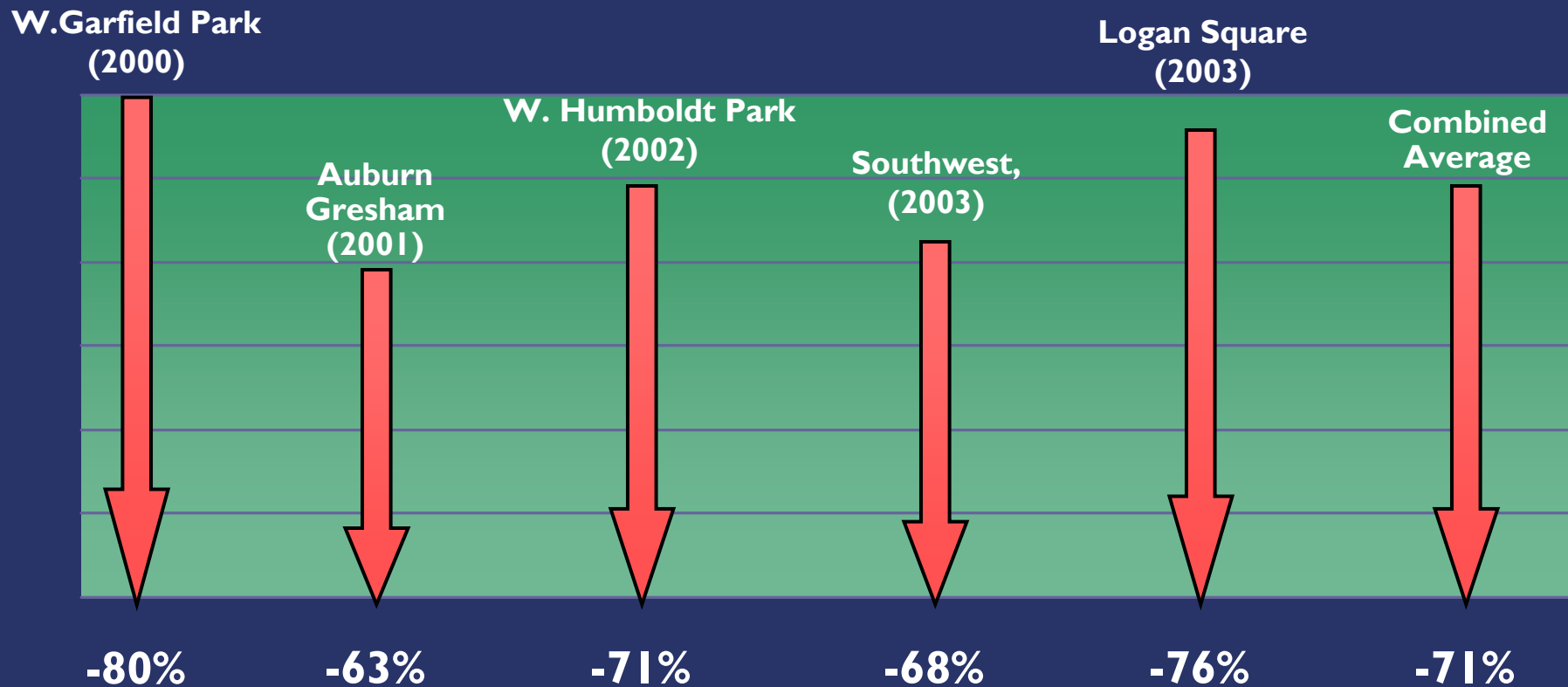
El proyecto de Chicago: Ceasefire y sus componentes

- “Outreach”: Trabajan directamente con jóvenes en alto riesgo a través de trabajadores que pertenecen a las comunidades donde intervienen
- Movilización de la comunidad: Logran coaliciones en las comunidades con diferentes actores para responder organizadamente ante hechos de violencia y para prevenirla
- Campaña de educación pública: utilizan diversos medios de comunicación social, pancartas, afiches, etc. con la finalidad de cambiar normas sociales y promover la no violencia
- Alianza con líderes religiosos para la campaña de educación y movilización de la comunidad
- Colaboración con la administración de justicia criminal



Resultados

Reducción en asaltos a mano armada en las zonas donde opera el programa "CeaseFire"^{1/}
Desde el año de inicio hasta 2004



^{1/} Se refiere a casos en los que se disparó con el arma.

Fuente: The Chicago Project for Violence Prevention 10th Anniversary Report, april 2005.

*El proyecto municipios libres de
armas: **San Martín e Ilopango***

Proyecto municipios libres de armas: coordinado por el CNSP

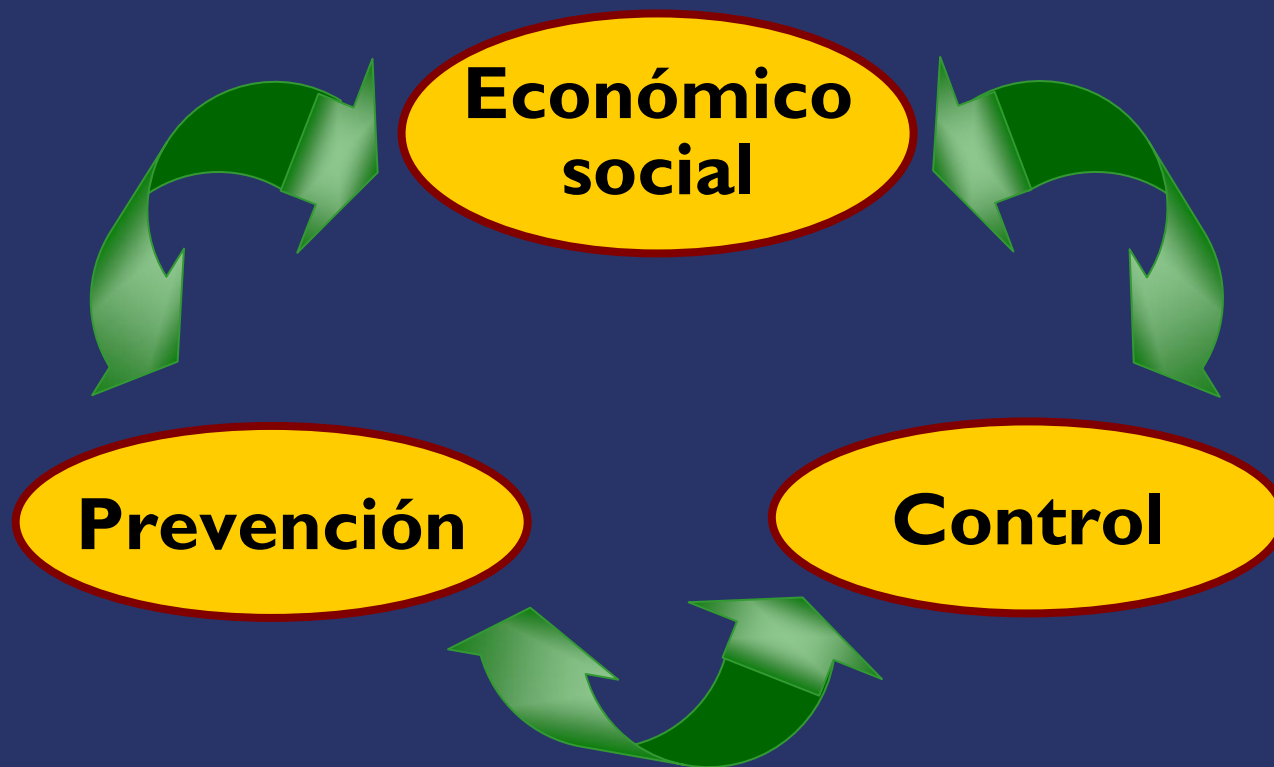
- Algunas líneas de intervención:
 - Prohibición municipal de la portación de armas en todos los espacios públicos.
 - Aumento de la fiscalización de las armas de fuego
 - Campañas de sensibilización a la población.
- Algunos resultados (de noviembre 2005 a junio 2006)
 - San Martín: disminución del 29% de los delitos con armas de fuego y 47% de los homicidios; decomiso de 100 armas de fuego; y participación activa de actores claves en la seguridad del municipio.
 - Ilopingo: disminución del 24% de los delitos con armas de fuego. Sin embargo, los homicidios se incrementaron en 25%. Decomiso de 186 armas.



VI. Una propuesta de políticas públicas integrales para reducir la violencia y criminalidad

Política integral para enfrentar la criminalidad

Las experiencias y enfoques teóricos nos muestran que es necesario estructurar intervenciones sociales integrales.



Premisas

- Estas políticas deben enmarcarse dentro del Estado de Derecho y su fortalecimiento.
- Se debe construir una alianza al interior de la sociedad civil y con el gobierno (en sentido amplio).
- Los principales tomadores de decisiones deben asumir el liderazgo y la voluntad política para impulsar una estrategia integral de combate al crimen y dar continuidad a estas políticas.



Diez políticas públicas para reducir la violencia y criminalidad

Prevención

- 1) Participación ciudadana
- 2) Cultura ciudadana
- 3) Prevenir la participación de jóvenes en actividades criminales
- 4) Prevención situacional: aspectos físicos del lugar
- 5) Control circulación y uso de armas de fuego

Económico y social

- 6) Prevención social:
 - Oportunidades económicas y educativas
 - Protección social

Control

- 7) Fortalecimiento de la seguridad pública y el sistema de justicia penal
 - Aumentar el castigo esperado
 - Modernización del sistema penitenciario

Soporte

- 8) Fortalecimiento del sistema de información y estadísticas criminales/justicia penal
- 9) Fortalecimiento del marco institucional
- 10) Coordinación regional entre países

I. Prevención

I. Política para promover la participación ciudadana

- **Objetivos:**
 - Fortalecer el capital social en el ámbito local
 - Fortalecer la gestión local en materia de seguridad ciudadana (coordinada con las políticas nacionales).
- **Algunas medidas:**
 - Participar en campañas para promover la convivencia pacífica
 - Crear o fortalecer organizaciones en las comunidades para promover la seguridad ciudadana, por medio de la integración de los vecinos.



“La ley del saludo”



- Putnam (1994): El caso de un barrio en San José, Costa Rica que ganó notoriedad por su nivel de seguridad.

I. Prevención

2. Política de cultura ciudadana: *promover una convivencia pacífica*

- Algunas medidas:
 - Diseñar campañas de educación pública que promuevan la no violencia, valores como el respeto a la vida, la familia y otros. Las contribuciones de los medios de comunicación, iglesias, comunidades educativas, entre otros, es vital para esta causa.
 - Promover la creatividad en los recursos para realizar estas campañas educativas. Es importante ampliar las oportunidades de participación que los ciudadanos tienen para colaborar en la reducción de la violencia.
 - Crear alianzas al interior de la sociedad civil para impulsar estas iniciativas. La colaboración de líderes religiosos, empresariales y del campo de la educación es importante.



I. Prevención

3. Prevenir la participación de jóvenes en actividades criminales

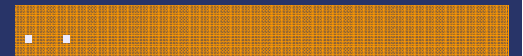
- Algunas medidas:
 - Una alianza entre las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la prevención de la violencia juvenil.
 - Incrementar los montos del presupuesto público para la prevención de la violencia juvenil.
 - Incluir una evaluación rigurosa en las intervenciones para prevenir la violencia: mostrar impacto y resultados.
 - Adaptar a la realidad salvadoreña experiencias exitosas de otros países: la cooperación internacional puede contribuir a este fin.
 - Sistematizar y promover las mejores prácticas e intervenciones que existan en El Salvador.



I. Prevención

4. Política de prevención situacional y participación local

- Algunas medidas:
 - Recuperación de espacios públicos como una forma de mejorar la seguridad ciudadana.
 - Mayor inversión en infraestructura para un buen uso del tiempo libre: parques, centros deportivos, teatros, etc.
 - Fomentar la colaboración de las autoridades y organizaciones locales para lograr una prevención situacional del delito más efectivo.



I. Prevención

5. Política para controlar la circulación y uso de armas de fuego

- Algunas medidas:
 - Promover responsablemente la prohibición de la portación de armas de fuego en los espacios públicos. La coordinación entre la alcaldía, policía y otras organizaciones locales son clave.
 - Identificar los factores claves para reproducir la iniciativa del proyecto “Municipios Libres de Armas” en los municipios con altos niveles de criminalidad y determinar su costo financiero.
 - Impulsar campañas que permitan sensibilizar a la población sobre los riesgos de la portación de armas de fuego.
 - Debatar y evaluar la pertinencia de otras medidas, algunas ya han sido propuestas por diferentes organizaciones.



II. Económico y social

6. Política de prevención social

- **Algunas medidas:**
 - Invertir más en educación.
 - Promover una política de equidad en el acceso a la educación media y superior para jóvenes de familias de bajos ingresos.
 - Fomentar el emprendedurismo para ampliar las oportunidades laborales y/o iniciar una empresa.
 - Elaborar estrategias de capacitación y empleos para los jóvenes, particularmente para los de alto riesgo de convertirse en delincuentes.
 - Crear o fortalecer redes de protección social en las zonas urbanas.



III. Control

7. Política de fortalecimiento de la seguridad pública y el sistema de justicia penal

- **Importancia:**

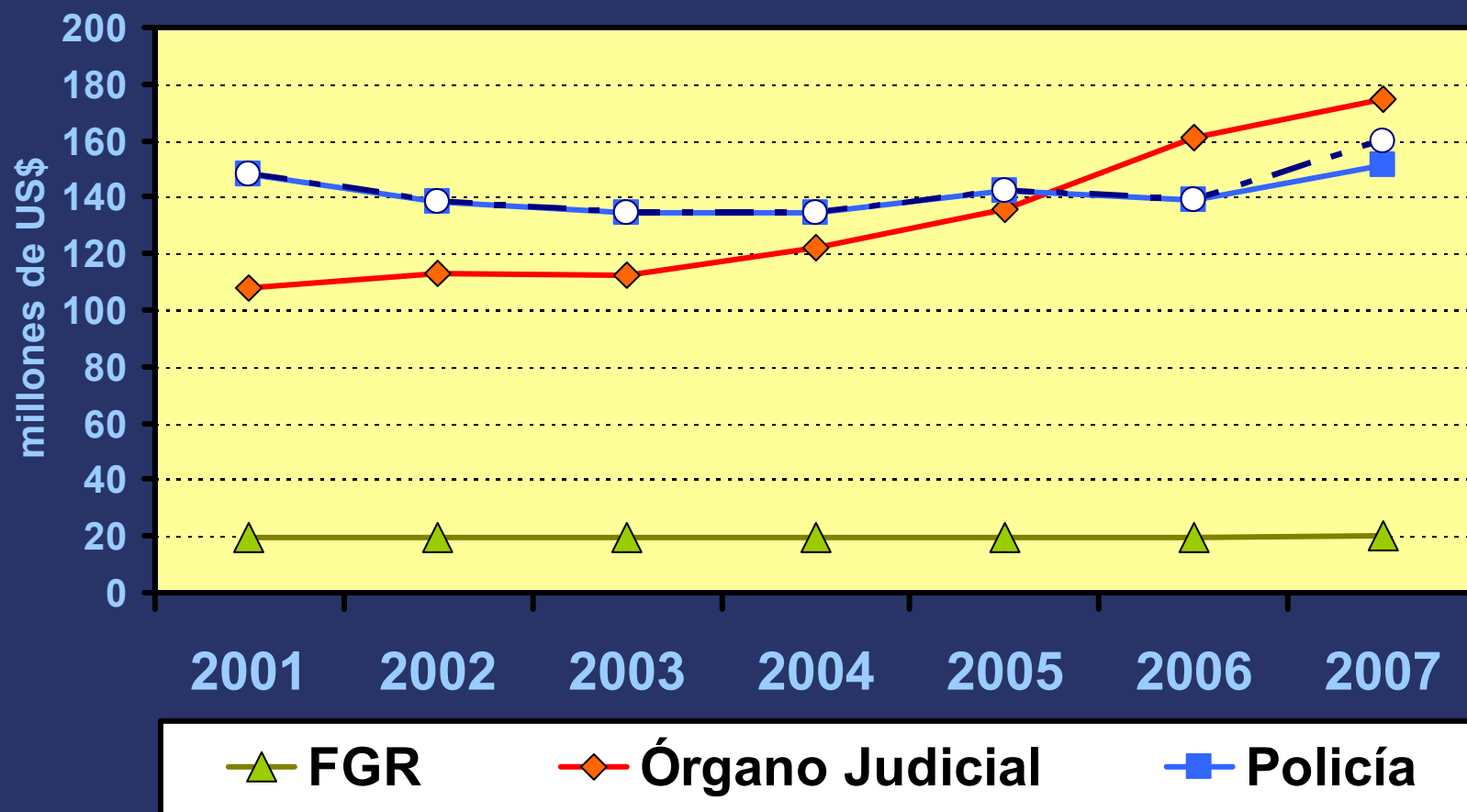
- El aumento de penas per se no tendría mayor impacto en la reducción del crimen, sino se incrementa la probabilidad conjunta de arresto y condena.

Incrementar la probabilidad de arresto y condena

- Eficacia y restricciones en el uso de los recursos: *reformas legales*
- Cantidad de recursos asignados a la seguridad y justicia penal



Presupuesto asignado a la Fiscalía General de la República, Órgano Judicial y policía, 2001 - 2007



Nota: El presupuesto de la policía incluye servicios de seguridad pública e infraestructura policial.

Si se incluyera dentro del presupuesto de la policía los US\$8.7 millones para financiar el sistema escalafonado de la PNC, y que están contabilizados como "Transferencias" dentro del presupuesto del área de administración de justicia y seguridad ciudadana, su presupuesto ascendería a US\$159.9 millones

Fuente: Presupuesto General del Estado 1999-2006 y "Proyecto Ley de Presupuesto General del Estado 2007". Ministerio de Hacienda.

III. Control

7. Política de fortalecimiento de la seguridad pública y el sistema de justicia penal

- Algunas medidas:
 - i. Mejorar la coordinación del sector justicia.
 - ii. Mejorar la eficacia policial.
 - Fortalecer las capacidades de investigación.
 - Mejorar los incentivos: salariales, prestaciones, equipo.
 - Estrategias focalizadas de combate al crimen.
 - Mejorar la atención y cercanía con la población.
 - Mejorar rendición de cuentas con base en estadísticas precisas.



III. Control

7. Política de fortalecimiento de la seguridad pública y el sistema de justicia penal

- Algunas medidas:

- iii. Mejorar la eficacia de la fiscalía.

- Mejorar la gestión administrativa y el presupuesto
 - Mejorar las capacidades de investigación de los fiscales

- iv. Mejorar la eficiencia y eficacia del Órgano Judicial.

- Atender el problema de la gestión y administración de justicia

- v. Asegurar financiamiento y logística a Ley Protección Testigos

- vi. Modernización del sistema penitenciario.

- vii. Revisión integral de los códigos penal y procesal penal con el propósito de cambiarlos.



IV. Soporte

8. Política para fortalecer la información y estadísticas criminales y de justicia penal

- Algunas medidas:
 - Impulsar la consolidación de un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable.
 - Impulsar un sistema de monitoreo a las estadísticas relacionadas con el sistema de justicia penal.
 - Realizar encuestas de victimización y percepción de seguridad regularmente.
 - Crear un observatorio de seguridad ciudadana desde la sociedad civil.



IV. Soporte

9. Política para el fortalecimiento del marco institucional

- Algunas medidas:
 - Evaluar los pro y contra de las actuales instituciones para manejar en forma coordinada una política integral en esta materia.
 - Creación de institucionalidad transversal en el gobierno para posibilitar la coordinación necesaria: Observatorio de Seguridad Ciudadana Gubernamental.



IV. Soporte

10. Política de coordinación regional entre países

- Algunas medidas:
 - Continuar en la búsqueda de salidas al caso de las deportaciones de salvadoreños con antecedentes penales, que no perjudiquen demasiado la precaria situación de seguridad del país.
 - Impulsar el involucramiento de la sociedad civil, particularmente para la parte de la prevención del delito.



Perspectiva global de la propuesta

Elementos
claves



- Organización de la comunidad / vecinos
- Cooperación con las autoridades
- Campañas para promover la convivencia pacífica
- Inversión en los jóvenes y espacios públicos
- Reducir la impunidad

Liderazgo
capaz de
crear alianzas

- Iglesias
- Comunidades educativas
- ONG
- Medios de comunicación
- Empresarios
- Autoridades



Liderazgo

Liderazgo

- Posee una visión integral del problema
- Capaz de generar confianza para crear alianzas
- Capaz de representar a distintos sectores de la sociedad

¿Quién podría asumir este liderazgo ?

Un candidato podría ser la **Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social**



Cinco ejes estratégicos de acción



Un mensaje de esperanza

- Unidos y actuando bajo un enfoque integral, ***sí*** es posible reducir la violencia y la criminalidad en nuestro país





Violencia y criminalidad

obstáculo para el desarrollo