

## Vidas paralelas: barrios violentos y no violentos en el área metropolitana de San Salvador\*

José Salguero\*\*

### Resumen

El propósito de esta investigación, cuyos resultados se exponen en el presente documento, fue explorar cómo las medidas de control social operan dentro de un contexto específico en el ámbito del barrio, para reducir la incidencia del crimen en esas localidades. Dos casos de estudio fueron seleccionados dentro de los centros históricos de los municipios de San Salvador y Santa Tecla. Los resultados presentan evidencia sobre cómo el éxito de una medida de control social que se origine desde los residentes de un vecindario depende principalmente en una serie de condiciones esenciales como el control territorial de la zona, la apertura para la participación ciudadana de los miembros de la comunidad y los esfuerzos continuos para la inclusión a la dinámica económica y social de aquellas comunidades donde el control de las pandillas es persistente. Estos resultados constituyen una crítica, desde experiencias nacionales, a los beneficios del ataque directo y radical a la criminalidad como medida integral de reducción de violencia.

\* La presente publicación constituye una traducción preliminar al español de la fuente original publicada en inglés, en formato de documento de trabajo, como el ensayo número cinco de la serie de Investigación sobre Violencia y Desarrollo, de la Universidad de Bielefeld. Extiendo mi gratitud al Lic. José Cornejo, quien ayudó en la transcripción especializada al español del presente texto.

Agradecimientos especiales al Dr. Sebastian Huhn de la Universidad de Bielefeld y al Dr. Carlos Iván Orellana de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas por su invaluable guía y apoyo durante todas las etapas de este largo proceso de investigación, así como sus comentarios a las versiones preliminares de este documento. Reconocimiento notable también al Ing. Juan Cuéllar y a la Licda. Gladys Cañas por su constante ayuda en la logística de campo y procesamiento de datos.

La versión aquí ofrecida incorpora observaciones señaladas durante los procesos de discusión y debate en el marco del XVII Congreso Mundial de Criminología en Monterrey, México 2014, y diversas acotaciones previas a la XV Conferencia Anual de la Sociedad Europea de Criminología en Oporto, Portugal 2015.

\*\* Economista e investigador interesado en temas de desigualdad, violencia y políticas públicas. Actualmente estudia la Maestría en Desarrollo Económico, de la Universidad de Göttingen, Alemania.

## Introducción

A pesar del declive en las tasas de homicidios durante el 2012, fenómeno asociado frecuentemente al proceso conocido como la “tregua entre pandillas”, El Salvador continúa siendo uno de los diez países con mayor índice homicida en el mundo (UNDOC, 2013). Esta tendencia parece estar lejos de desaparecer cuando se toman en consideración las alarmantes cifras de homicidios en el primer semestre de 2015, disponibles a través de las fuentes estadísticas oficiales o a través de las abundantes noticias en los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales. Este problema, sin embargo, no tiene una concentración equitativa entre todas las regiones del país; más bien se distribuye de manera específica en ciertos municipios e, incluso, dentro de ciertas zonas y vecindarios (Fundaungo, 2014). Autores como Baires *et al.* (2006), Carcach (2008), Enríquez & Rodríguez (2009) o Córdova *et al.* (2013) han explorado las microdinámicas del crimen en las principales ciudades del país, señalando además varios determinantes socioeconómicos importantes para entender estas diferencias. Sin embargo, poco ha sido publicado hasta ahora sobre cómo las medidas de control endógenas, es decir, que provienen desde la localidad (p.ej. el barrio), pueden producir diferencias en las tasas de homicidios y cómo estas medidas pueden tener una influencia positiva para prevenir la violencia en esos contextos específicos.

De acuerdo a Weisburd, Groff & Yang (2012), cuando la violencia urbana y criminal, así como los mecanismos sociales de prevención y control local son analizados, un país no es necesariamente una medida de análisis útil, puesto que, al ser tan grandes, carece de información puntal, diversa y específica. Mucha investigación académica previa ha buscado entender la correlación que existe entre la prevención de la violencia y las medidas de control social a nivel local (p. ej., Skogan, 1989; Bellair, 1997; Sampson, 1997; Bursik, 1999), pero la mayoría de estos estudios se

han enfocado exclusivamente en el contexto de los Estados Unidos o de la Unión Europea y fueron llevados a cabo usando solo métodos cuantitativos. Por lo tanto, aún existe un vacío en lo referente a cómo las medidas de control social a nivel local funcionan para reducir la violencia, especialmente en un contexto latinoamericano como el de El Salvador. En esta investigación se profundiza en este tema.

La pregunta de la investigación fue: ¿Cómo son las medidas de control social concretizadas dentro de un barrio específico *con presencia o ausencia de actividad criminal*? Para responder esta pregunta, se comparó un barrio urbano violento y uno no violento en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). Estos casos tenían contextos socioeconómicos y demográficos similares con niveles de criminalidad opuestos. El trabajo de campo consistió en 34 entrevistas semiestructuradas a residentes locales con preguntas sobre cambios históricos, percepciones de seguridad, experiencias de victimización, personas influyentes en el barrio, aptitudes y opiniones sobre la violencia, medidas de represión, etc.

El ensayo está dividido en cinco secciones. Primero, un breve contexto nacional sobre estrategias públicas de control de crimen y las tendencias criminales dentro del país. Segundo, enfoques sobre crimen y violencia en la literatura reciente. Tercero, notas metodológicas al trabajo de campo realizado. Cuarto, los principales hallazgos del proceso de investigación sobre los contextos de barrio, análisis de las manifestaciones criminales, aptitudes hacia el crimen y medidas de control social. Finalmente, se presentan las principales conclusiones sobre los elementos claves para el éxito o fracaso en prevenir la violencia en barrios urbanos de El Salvador.

### 1. Contexto nacional de la criminalidad

Con los Acuerdos de Paz de 1992, El Salvador concluyó la guerra civil que duró diez años y estableció, además, un nuevo

modelo político basado en los principios de la democracia. Por otro lado, se integró un nuevo modelo económico que incluyó la privatización de varias instituciones de servicio público, medidas de flexibilidad laboral y Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otras políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington de 1989. Para el año 2014, el país es aún asediado por una serie de dilemas estructurales y contextuales, como la gran concentración poblacional en el ámbito urbano, un importante número de inmigrantes ilegales a países del norte, lento crecimiento económico y un restringido mercado laboral. Sin embargo, el evento con mayor repercusión internacional ha sido la epidemia de homicidios que empezó aproximadamente hace una década. Dicha situación ha sido abordada con medidas de carácter preventivo, o bien, represivo, de las cuales puede decirse que tanto su triunfo como fracaso han dejado una huella importante en el fenómeno actual de los homicidios en el país. En esta sección, se presenta una visión global del ascenso de homicidios, así como las respuestas que se han buscado para controlar este escenario desde el ámbito gubernamental.

El *Informe de desarrollo humano* de 2013, producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra que la tasa de homicidios de Latinoamérica y el Caribe ha sido la más alta de los últimos años (22.2 de cada 100 000 personas). La correspondiente a El Salvador, en 2012, fue de 41.2 por cada 100 000 habitantes, según Fundaungo (2013), cifra que sobrepasa con creces el promedio de la región, convirtiendo el marco de criminalidad en El Salvador

—creado por las estadísticas de homicidio— en el escollo más importante del país<sup>1</sup> en la actualidad.

Con base en la cobertura mediática, investigación académica y el discurso estatal, las pandillas se encuentran en el centro del debate social de crimen y violencia en El Salvador. Desde que surgieron, han sido identificados socialmente como la causa principal de violencia, especialmente en temas de homicidio y extorsión. Luego del declive de homicidios en 2012, su brutal incremento durante el primer trimestre de 2014 se asocia al fin del proceso llamado “tregua entre pandillas”<sup>2</sup>. No obstante, en abril de 2014, el Instituto de Medicina Legal<sup>3</sup>, la entidad forense oficial en el país, registró una tasa de 9.4 homicidios diarios; de continuar esta tendencia, se superarán las cifras observadas en 2011, lo que supondría un retroceso severo de las políticas de reducción de violencia. En resumen, puede asegurarse sin duda alguna que el mayor problema público en El Salvador es la criminalidad violenta (homicidios, extorsiones), y que la solución puede encontrarse en el Gobierno, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, sector privado e iniciativas vecinales, entre otros. Entonces, ¿qué es lo que se ha llevado a cabo y por quién?

### 1.1. Estrategias públicas nacionales de control del crimen

Como puede verse en Córdova & Meléndez (2009), la mayoría de respuestas a la epidemia de homicidios violentos han surgido de políticas y ordenanzas estatales, programas de cooperación internacional y estrategias de

1. Más información disponible en: Fundaungo (2012a), Banco Mundial (2011) y IDACH (2009).
2. Acuerdo informal entre las dos pandillas de más relevancia, Barrio 18 y Mara Salvatrucha 13, patrocinado por exmiembros de la guerrilla y miembros de la Iglesia católica para cesar los ataques hacia la población y entre ellas mismas; muchos consideran que el Gobierno nacional se involucró en las discusiones sostenidas con los líderes de pandillas desde 2012, pero no existe confirmación oficial hasta el momento. Puede leerse más sobre este tema en <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-president-gang-truce-breakdown>
3. Para conocer más, visite La Prensa Gráfica (2014): “En abril, fueron asesinados 281 salvadoreños”, disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2014/05/09/en-abril-fueron-asesinados-281-salvadoreos-medicina-legal>

gobiernos locales<sup>4</sup>. Organizar un sumario de experiencias y planes sobre violencia y prevención del crimen no es una tarea despreciable, pero las tablas 1 y 2 resumen lo logrado por las estrategias nacionales y municipales para control del crimen en El Salvador durante los últimos años.

A nivel nacional, es evidente que los miembros de pandillas fueron los objetivos principales de la persecución estatal durante los Gobiernos de Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009). Las medidas de represión utilizadas no parecieron tener un efecto reductor de la violencia y, para 2009, la tasa de homicidios en El Salvador se había elevado a una cifra sin precedentes: 71.2 por

cada 100 000 habitantes. Cuando Mauricio Funes tomó posesión en 2009, se prometió un nuevo enfoque al problema de criminalidad basado en la prevención social de la violencia en pro de un contraataque a los criminales; aun así, la tasa de homicidios era de 70.1 en 2011, y fue durante este contexto que el proceso de la “guerra entre pandillas” surgió con una mezcla de refuerzo militar para el patrullaje policial y operativos de lucha contra el crimen. Aún se sigue debatiendo la naturaleza del proceso y el rol exacto que jugaron las instituciones de gobierno, pero muchos consideran esta tregua como la responsable de la reducción de violencia a nivel nacional durante 2012 y 2013 (ver tabla 1).

**Tabla 1. Recuento de las estrategias para el control del crimen a nivel público (1999-2014)**

Período presidencial	Nombre de la estrategia	Objetivos principales
1999-2004	Plan Mano Dura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir índices de criminalidad con persecución abierta y erradicación de pandilleros.</li> <li>- Recuperar los territorios perdidos ante las pandillas.</li> <li>- Incluir a las fuerzas militares en los patrullajes policiales y actividades de lucha contra el crimen.</li> <li>- Capturar a todos los líderes de pandillas para desarticular estructuras criminales.</li> <li>- Reforzar el sistema legal con medidas severas para criminales menores de edad.</li> </ul>
2004-2009	Plan Súper Mano Dura	- Reforzar los objetivos generales establecidos por el Plan Mano Dura y proveer más recursos para las instituciones destinadas a luchar contra el crimen.
	Plan Mano Amiga/ Mano Extendida	- Complemento del Plan Súper Mano Dura, con enfoque en el proceso de rehabilitación y reinserción social de pandilleros y otros criminales encarcelados.
2009-2014	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia & Estrategia Nacional de Prevención de Violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guías para nuevas estrategias basadas en prevención social y de violencia junto a represión y castigo del crimen, tomando en cuenta las reformas legales e institucionales para poder ejercerlas.</li> <li>- Fortalecimiento y depuración de instituciones que trabajan en el control del crimen.</li> <li>- Marco general de medidas de apoyo para promover la cohesión social y participación de la comunidad dentro de las municipalidades.</li> </ul>
	Tregua entre pandillas	El Gobierno nunca afirmó participar oficialmente en ninguna discusión sostenida con pandilleros. Sin embargo, esta medida consistió en el cese al fuego entre dos de las pandillas más importantes de El Salvador, Barrio 18 y Mara Salvatrucha.

Fuente: elaboración propia con base en Ardón *et al* (2013) y Gobierno de El Salvador (2015).

4. Encuentre más información sobre el control de violencia y medidas de prevención en Centroamérica en <http://www.amuprev.org/home/>

A nivel municipal, existen dos logros de políticas de prevención social de la violencia (ver tabla 2). En 2005, el alcalde de Santa Tecla, Óscar Ortiz, lanzó una estrategia innovadora para solucionar el problema de violencia en el municipio. Su objetivo principal era promover la unión de la comunidad y hacerla parte del proceso de toma de decisiones dentro de la municipalidad, con un enfoque especial en la recuperación de los espacios públicos y la reorganización, y la promoción de actividades sociales y culturales para fortalecer la calidad de vida grupal e individual.

Luego, en 2008, los catorce municipios del área metropolitana de San Salvador (AMSS) lanzaron una política conjunta para la prevención de violencia dentro de sus respectivos gobiernos locales. Esto último significó un progreso importante en tanto que representa una plataforma novedosa en los esfuerzos municipales para la reducción y prevención del crimen, basados en la promoción cultural, campañas de unión comunitaria, empoderamiento ciudadano y coordinación interinstitucional.

**Tabla 2. Sumario de estrategias públicas municipales para el control del crimen (2005 – en proceso)**

Período	Nombre de la estrategia	Objetivos principales
2005 (en proceso)	Política municipal de convivencia y seguridad ciudadana de Santa Tecla.	Diseñada específicamente para el municipio de Santa Tecla, constituye una política de prevención social de la violencia y el crimen, basada en el fortalecimiento de las instituciones locales, esfuerzos interinstitucionales, empoderamiento y promoción de la participación ciudadana en decisiones municipales, campañas de cohesión social junto con actividades culturales y recreacionales para construir capital social, recuperación de espacios públicos y reorganización.
2008 (en proceso)	Política metropolitana de prevención de la violencia en el área metropolitana de San Salvador.	Política para las 14 municipalidades dentro del AMSS. Sus objetivos son: 1) Promover la cohesión de la comunidad y la convivencia pacífica entre sus ciudadanos. 2) Promover normas culturales basadas en la tolerancia, solidaridad y respeto mutuo. 3) Fortalecer la coordinación y cooperación entre miembros de la sociedad civil, público y medidas nacionales e internacionales para el control y prevención del crimen. 4) Mejorar la logística de gobernabilidad y las capacidades económicas del municipio. 5) Mejorar la administración de recursos para potenciar los programas de prevención de violencia.

Fuente: elaboración propia basada en documentos oficiales, disponibles en AMUPREV (2014), AMSS (2014) y AMST (2014).

### 1.2. Registro de las diferencias de tasas de homicidios interregionales

Tal como registran la OPAMSS (2012), PNUD y STP (2012), el AMSS está compuesta por 14 de las 262 municipalidades de El Salvador. Esta zona urbana incluye el 27 % de la población del país, 70 % del total de la inversión pública y privada, y solo

3 % de su territorio. Según Fundaungo y el PNUD (2009), sumado a lo anterior, esta área contiene tanto la más alta como la más baja calidad de vida e indicadores socioeconómicos del país.

Las cifras de homicidio revelan clara diferencia entre las distintas regiones del país. La más alta por cada 100 000 habitantes que