



Análisis político

Evaluación de la seguridad pública 2014 - 2019*

En Informes de “Año Político” anteriores sobre la gestión del presidente Sánchez Cerén, se dejó constancia de la **grave crisis de la seguridad pública en el país**, la cual incluía un panorama marcado por la mayor cantidad de homicidios en casi dos décadas, el incremento de masacres, los asesinatos de policías, militares, custodios penitenciarios y sus familiares, los desplazamientos internos de comunidades enteras amenazadas por la violencia, el incremento en las denuncias de personas desaparecidas, los atentados cometidos utilizando artefactos explosivos, así como los elevados costos que la violencia tiene para la economía, entre otros hechos derivados de la delincuencia común, las pandillas o el crimen organizado. En la tabla 1 se ilustran los principales fenómenos asociados a esta crisis.

Por otra parte, también se ha advertido en los Informes previos sobre **el progresivo deterioro de la institucionalidad del ramo de seguridad pública**, caracterizado por el incremento de las denuncias

nacionales e internacionales debido al involucramiento de las fuerzas de seguridad en ejecuciones de presuntos pandilleros, violaciones de derechos humanos, el aumento de los enfrentamientos directos entre pandillas y agentes policiales, la ausencia o falta de liderazgo del presidente de la República en el manejo de estos temas, la predominancia que la institución policial y sus miembros han adquirido en el enfoque con el que se aborda la inseguridad, la dispersión, multiplicidad y contradicción de políticas y planes, la disminución en el personal policial operativo, así como la sustancial caída en la cantidad de graduados a nivel básico por parte de la Academia Nacional de Seguridad Pública. La tabla 2 señala las principales características del deterioro institucional.

En este sentido, al finalizar el gobierno del presidente Sánchez Cerén se presenta un nuevo examen de la situación de la seguridad pública, con el objeto de **ilustrar en perspectiva los avances y retrocesos**

Tabla 1. Crisis de la seguridad pública (2014-2019).

CRISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. PRINCIPALES FENÓMENOS
• La mayor cantidad de homicidios en las últimas dos décadas.
• Incremento de los asesinatos múltiples o masacres.
• Asesinatos de policías, militares, custodios penitenciarios y sus familiares.
• Desplazamientos internos por causa de la violencia.
• Incremento de denuncias de personas desaparecidas.
• Atentados con explosivos.
• Elevados costos para la economía.

Fuente: elaboración propia con base en Informes de Año Político (FUSADES). Series: 2014 a 2018.

Tabla 2. Principales características del deterioro de la institucionalidad de seguridad pública

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL DETERIORO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL RAMO DE SEGURIDAD PÚBLICA
• Incremento de denuncias nacionales e internacionales por violaciones a derechos humanos, incluidas ejecuciones de presuntos delincuentes.
• Aumento de los enfrentamientos directos entre agentes policiales y presuntos pandilleros.
• Ausencia del presidente de la República en la gestión de la seguridad.
• Predominancia de la institución policial y sus miembros en diversas instituciones del Estado.
• Dispersión e inconsistencia de las políticas y planes.
• Disminución de la plantilla policial y de graduados de nivel básico en la ANSP.

Fuente: elaboración propia con base en Informes de Año Político (FUSADES). Series: 2014 a 2018.

en el país en esta materia. Asimismo, se identifican los principales rasgos que adoptaron las acciones gubernamentales durante este período, de tal forma que se pueda realizar una evaluación de esta gestión, a partir de un enfoque de políticas públicas basadas en evidencia.

Para ello, al igual que en ocasiones anteriores, se han utilizado diversas estadísticas delincuenciales, así como encuestas de percepción y de victimización que permiten identificar algunas tendencias durante el quinquenio.

Con el objeto de disponer de fuentes primarias, se entrevistó al Director General de la PNC, Comisionado Howard Cotto, al mismo tiempo que se formularon diversas solicitudes de acceso a la información pública a instituciones tales como: Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de

la Defensa, Inspectoría General de Seguridad Pública, Ministerio de Hacienda, entre otras. Debe señalarse que no en todos los casos se recibió respuesta oportuna.

Por ejemplo, de parte de la PNC no se obtuvo la información relativa a la cantidad de policías que egresaron de la institución, ya sea por renuncia, licencia, sanciones u otros motivos, así como el dato relativo a la cantidad de sus elementos sujetos a procedimientos disciplinarios y el monto total de salarios para los años 2018 y 2019, entre otros.

En todo caso, con el apoyo de otras fuentes secundarias, el presente análisis describe, por una parte, el estado de la seguridad pública durante el mandato del presidente Sánchez Cerén; y, por la otra, los principales rasgos que caracterizaron la gestión del gobierno en este ramo. La tabla 3 sintetiza los principales aspectos abordados.

Tabla 3. Síntesis del informe

ESTADO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	RASGOS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL
<ul style="list-style-type: none"> • Leve disminución en la cantidad de homicidios. • Incremento de denuncias de personas desaparecidas. • Relativa disminución de otros delitos. • Mínima tendencia a la baja en victimización. • Alto porcentaje de hogares afectados por la inseguridad. • Incremento de asesinatos de policías, militares, custodios y sus familiares. • Importantes golpes a las finanzas criminales. • Incremento en la cantidad de decomisos de drogas. • Disminución del hacinamiento penitenciario. • Recurrencia de masacres y homicidios en los centros penales. • Importantes acciones de prevención de la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruptura con la “tregua” del anterior gobierno con las pandillas. • Dispersión, multiplicidad y contradicción de políticas y planes. • Nuevos impuestos y más presupuesto. • Incremento de la militarización y predominancia de lo policial en las acciones de seguridad. • Operatividad policial marcada por los enfrenamientos armados. • Pérdida focalizada del control territorial: el incremento de los desplazamientos forzados internos.

Fuente: elaboración propia.

I. Estado de la seguridad pública al final del mandato del presidente Sánchez Cerén.

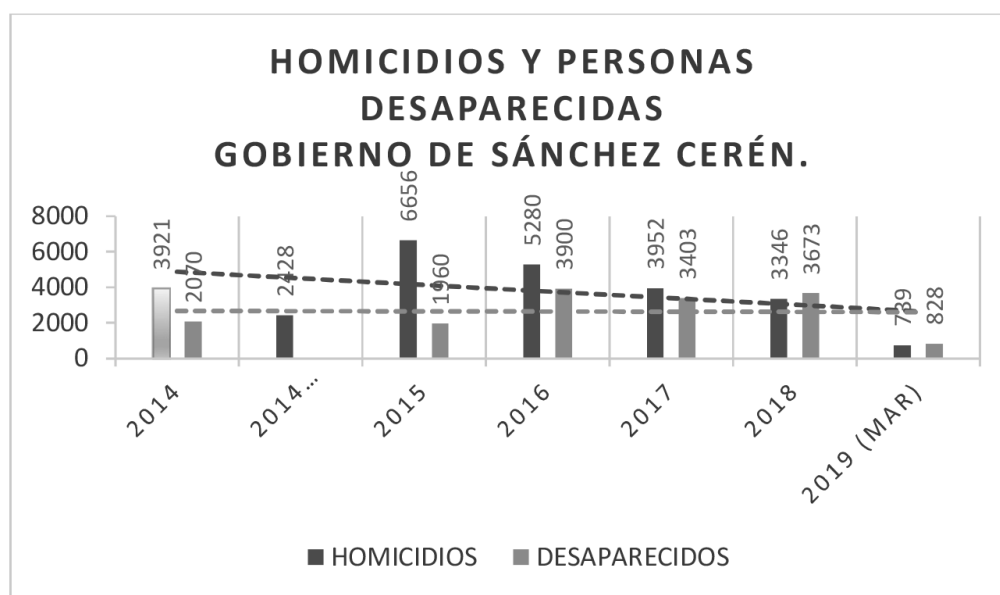
La evaluación de la gestión del presidente Sánchez Cerén en materia de seguridad pública arroja **resultados ambivalentes**. Por un lado, desde que tomó posesión en el cargo (junio, 2014), hasta pocos meses antes de entregar la banda presidencial (marzo, 2019), los homicidios suman en total 22,401, lo que representa la cantidad más alta para un mismo período presidencial en el presente siglo. Bajo su mandato, El Salvador alcanzó para los años 2015 y 2016, cifras de 6,656 y 5,280 asesinatos, respectivamente, lo que implicó las tasas más altas de violencia homicida a nivel mundial¹.

Sin embargo, comparativamente entre el inicio de su mandato en el año 2014 y a poco meses de finalizar su gestión, hay una **disminución en la cantidad de homicidios** que vale la pena destacar y que equivale a un 14.6%, es decir, una reducción proporcionalmente de cerca del 3% por año. De esta forma, **la tasa de homicidios tuvo un comportamiento de 61 por cada 100,000 habitantes en el año 2014, se elevó hasta 103 para el año 2015 y cerró el 2018 con una tasa de 51 por cada 100,000 habitantes**². En todo caso, la tasa actual representa una cifra cinco veces mayor a lo que de acuerdo con estándares internacionales se considera una epidemia de violencia, por lo que una actitud triunfalista o complaciente no refleja la gravedad de la situación de violencia y delincuencia en el país³.

¹ The Economist (2017), “The world’s most dangerous cities”, 31 de marzo de 2017 y Gómez, A. (2016), “El Salvador: World’s new murder capital”, *USA Today*, 8 de enero de 2016.

² PNC (2019). Por estas razones están bajando los homicidios. Disponible en <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/servicios/guia/descargables/presentacion%20HOMICIDIO%20compressed.pdf>
³ López, J. (2019), “UCA critica la “baja” de homicidios y el incremento de desaparecidos”, *El Diario de Hoy*, 26 de febrero de 2019.

Gráfico 1. Homicidios y desaparecidos 2014-2019



Fuente: elaboración propia con base en: OIR PNC (2017); Escalante, D. (2019); Echeverría, G. (2019).

Escapa a los alcances de este informe, precisar las causas que operan detrás de esta baja. Sin embargo, dado que la violencia y los homicidios son un fenómeno multicausal, sería una simplificación atribuir la reducción a un solo factor como, por ejemplo, a la operatividad policial. En este sentido, no se puede dejar de mencionar el **uso político de la violencia homicida que ejercen las pandillas**, al punto tal que son capaces de reducir sustancialmente este delito mediante decisiones unilaterales. Esto quedó evidenciado durante el tiempo que duró la denominada “tregua entre pandillas” y también durante la Semana Santa de 2016, con la capacidad de estas organizaciones para reducir en un lapso de tan sólo un par de días, la cantidad de homicidios hasta en un 57%⁴.

Al contrario de lo que reflejan las cifras sobre homicidios, en lo que respecta a la **cantidad de personas desaparecidas**, las cifras son contradictorias y presentan diferencias de hasta el 217% entre las instituciones responsables de su registro⁵.

4 FUSADES (2016), “El Salvador. Año Político. Junio de 2015 - Mayo de 2016”, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

5 FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político. Junio de 2016 - Mayo de 2017”,

En todo caso, durante el gobierno del presidente Sánchez Cerén se evidencia una tendencia al alza y se reportan aproximadamente 16,000 desaparecidos⁶. Como puede observarse en el gráfico 1, **en el año 2018 la cantidad de desaparecidos superó por primera vez la de homicidios**.

Si bien no es posible afirmar de manera categórica que existe una correlación directa entre la reducción de homicidios y el incremento de desaparecidos, al menos en el 21.6% de los casos en los que la policía pudo dar con el paradero de las víctimas, se comprobó que, efectivamente, fueron encontradas sin vida⁷. Esto explicaría el hallazgo periódico de tumbas clandestinas en diversos lugares del territorio nacional⁸. En diciembre de 2018 se aprobó el “Protocolo

Antiguo Cuscatlán, El Salvador.

6 OIR PNC (2017); Escalante, D. (2019), “Fiscalía registró en 2018 más de 3,500 casos de personas desaparecidas”, *El Diario de Hoy*, 8 de enero de 2019; y Echeverría, G. (2019), “FGR: Entre enero y febrero de este año se han registrado 828 desaparecidos en el país”, *102Nueve*, 4 de abril de 2019.

7 Sosa, R. (2019), “La PNC desglosa la situación de los desaparecidos”, *El Diario de Hoy*, 13 de mayo de 2019.

8 Hernández, F. (2018), “Unos 30 cadáveres estarían enterrados en fosas clandestinas en Ilopango: Fiscalía”, *La Prensa Gráfica*, 6 de diciembre de 2018.

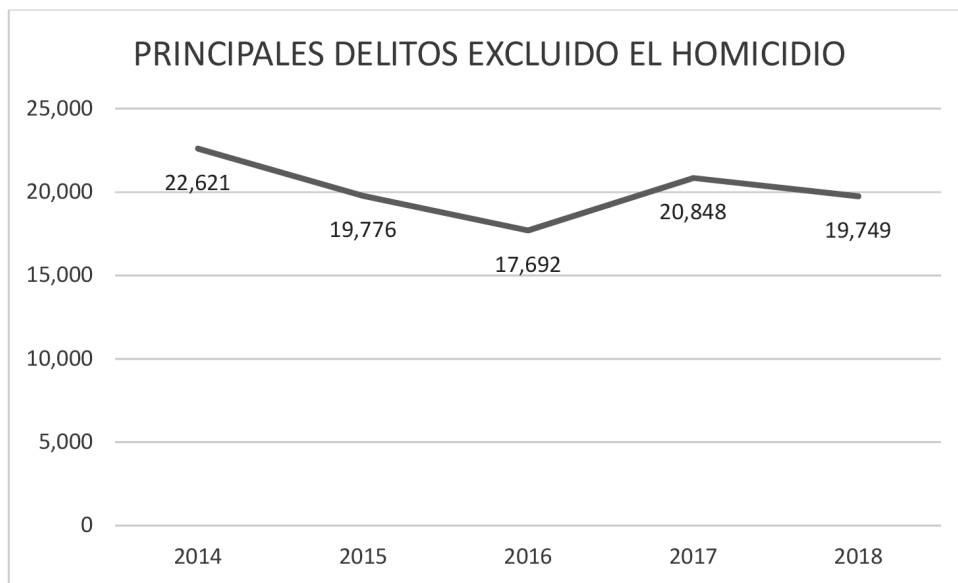
de acción urgente y estrategia de búsqueda de personas desaparecidas en El Salvador⁹, sin embargo, el país a la fecha carece de un registro único que permita dar un adecuado seguimiento a los casos.

Por otra parte, el comportamiento global de los delitos cometidos entre el año 2014 y 2018, excluyendo el delito de homicidio, muestra una disminución de aproximadamente 12.7%, según puede apreciarse en la gráfica 2. Los delitos que forman parte de este consolidado son: extorsión, hurto, hurto de vehículo, hurto y robo vehículo con mercadería, lesiones, robo, robo de vehículo, secuestro y violación.

En todo caso, conviene tener en cuenta el **subregistro en las cifras de denuncias**. En la investigación del Banco Central de Reserva “Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador”, se señala que sólo el 23.5% de las víctimas acuden a interponer la respectiva denuncia¹⁰.

En lo que respecta a *victimización*, las encuestas reportan una **muy leve tendencia a la baja**, entre 1.6 y 5.1%, dependiendo de la fuente¹¹. Como puede observarse en el gráfico 3, para el 2014 la tasa de victimización trimestral era de 11.9%, mientras que en lo que va del año 2019, esta tasa descendió al 10.3%. Por consiguiente, la cantidad de personas que manifiestan haber sido víctimas de un delito disminuyó apenas 1.6% en cinco años¹². Si se utiliza la encuesta del IUDOP, la cual mide la tasa de victimización en períodos anuales, en el año 2014 esta tasa era de 21.6%; sin embargo, al 2018 fue de 16.5%, lo que significa una disminución de 5.1%¹³.

Gráfico 2. Comportamiento principales delitos menos homicidio 2014-2018



Fuente: OIR PNC (2015) y Portal de Transparencia PNC.

9 UNODC (2018), “Protocolo de acción urgente y estrategia de búsqueda de personas desaparecidas en El Salvador”.

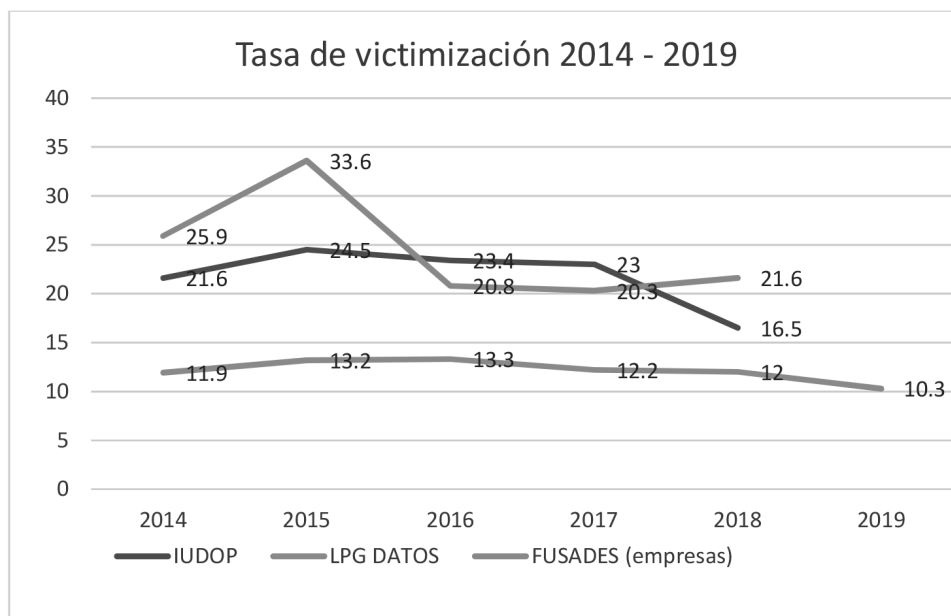
10 Peñate, M., et al. (2016) “Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador”, REDIBACEN, 28 de abril de 2016.

11 LPG Datos y IUDOP. Series. Estas dos fuentes se utilizan principalmente por la continuidad de sus investigaciones durante el período examinado en el presente informe.

12 Segura, E. (2019), “Victimización se mantuvo en el último quinquenio”, *La Prensa Gráfica*, 7 de marzo de 2019.

13 IUDOP (2018), “Boletín de prensa”, No. Año XXXII, No. 4, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, enero de 2018.

Gráfico 3. Tasa de victimización 2014-2019



Elaboración propia con base en series de LPG Datos, IUDOP y Encuesta de competitividad empresarial (FUSADES, 2019).

Por el contrario, como se observa en la gráfica anterior, la **tasa de victimización para el sector empresarial** en el año 2014 equivalía a una de cada cuatro empresas (25.9%), mientras que para el 2015 el porcentaje de empresas víctimas de algún delito ascendió a un 33.6%, la cifra más alta de los últimos seis años. Sin embargo, para los años 2016 y 2017 se percibe una disminución (20.8% y 20.3%, respectivamente), la cual se revirtió en el 2018, con tasas de victimización que alcanzaron hasta el 21.6%¹⁴. En promedio, para el sector empresarial la tasa de victimización es del 24.4% entre los años 2014 y 2018.

Como se indica en el gráfico 4, de acuerdo a diferentes sondeos de opinión pública, durante la gestión del presidente Sánchez Cerén **la inseguridad fue el principal problema del país**. En los años 2015 y 2016, ese porcentaje alcanzó niveles de hasta el 70-80% de la población encuestada. Sin embargo, dependiendo de la fuente, se nota una **leve evolución positiva (7.3-8.1%) hacia el final de su período**. En todo caso, en promedio durante su gobierno, **entre un 60-70% de la población consideraba que la delincuencia, la inseguridad, la**

violencia, las pandillas y los homicidios constituían el problema más grave del país. Por otra parte, a febrero de 2019, estos temas eran considerados por el 23.7% como el principal fracaso del gobierno y, en promedio, durante sus cinco años de gobierno, el **64% de los encuestados consideraban que la gestión del presidente Sánchez Cerén en materia de seguridad pública ha sido mala o muy mala**¹⁵.

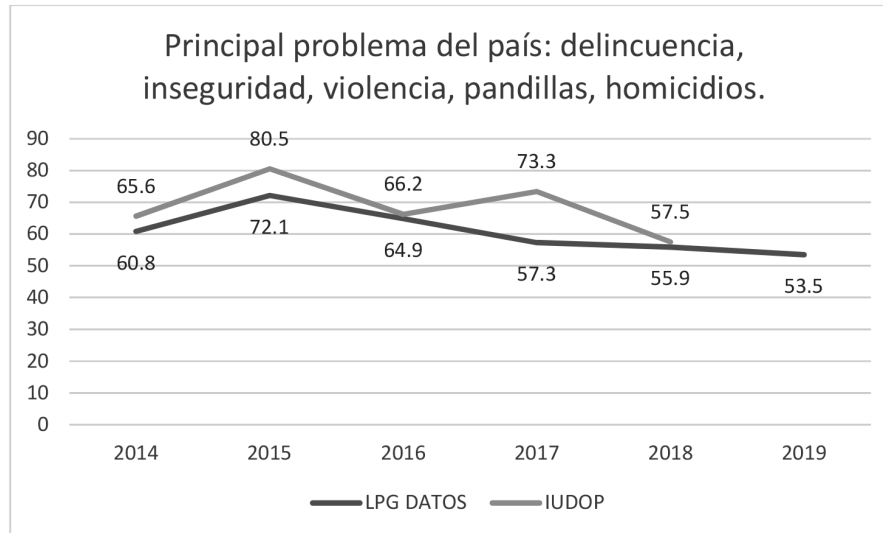
No menos importante, de acuerdo a las últimas dos Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), elaboradas por el gobierno, entre un 50% y un 58.3% de los hogares salvadoreños han modificado sus hábitos de vida como resultado de la inseguridad en sus colonias o barrios. Esto significa que las personas dejan de salir en la noche, no pueden tener su propio negocio, evitan dejar la casa sola, no permiten que los niños salgan a jugar y las mujeres no pueden transitar con libertad. De esta forma, **casi el 60% de los hogares habrían sido afectados en sus hábitos de vida por la inseguridad**¹⁶.

15 Segura, E. (2019), "Presidente Sánchez Cerén mantiene números rojos", *La Prensa Gráfica*, 5 de marzo de 2019.

16 DIGESTYC. EHPM. 2016 y 2017.

14 FUSADES (2019), Encuesta de competitividad empresarial.

Gráfico 4. Principal problema del país 2014-2019



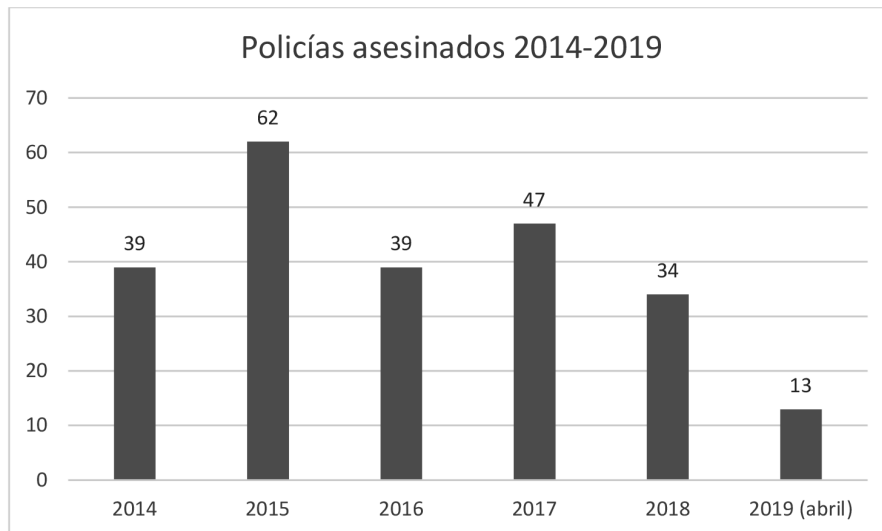
Elaboración propia con base en: series de LPG Datos y IUDOP.

Si bien la limitada reducción de los homicidios y la victimización es innegable, lo cierto es que el presidente Sánchez Cerén entrega el país, al menos en lo que respecta a estos dos indicadores, en términos muy similares a como lo recibió en el año 2014. Sin embargo, durante su gobierno se han multiplicado otros fenómenos graves.

Incremento de asesinatos de policías, militares, custodios y sus familiares.

Para el caso, se estima que alrededor de 300 **policías, militares, custodios y familiares de estos han sido asesinados** entre 2014 y 2019¹⁷. En promedio, anualmente han sido asesinados en los últimos cinco años, 44 miembros de la institución policial. El gráfico 5 detalla la cantidad de policías asesinados durante el presente período de gobierno.

Gráfico 5. Policías asesinados 2014-2019



Fuente: elaboración propia con datos de OIR/PNC (2017 y 2018); Marroquín, D. (2015); Flores y Ortiz (2019); *elsalvador.com* (27 de abril de 2019).

¹⁷ Fuente: OIR/PNC (2017); Marroquín, D. (2015), "62 Policías asesinados en el presente año, un récord funesto" *El Diario de Hoy*, 27 de diciembre de 2015; Flores y Ortiz (2019), "Aumentan ataques contra agentes de seguridad pública", *La Prensa Gráfica*, 15 de enero de 2019; y Redacción El Diario de Hoy (2019), "Sube a 13 la cifra de agentes policiales asesinados en El Salvador en 2019", *El Diario de Hoy*, 27 de abril de 2019.

Atentados con explosivos

Por otra parte, del 2015 a la fecha, ha ocurrido más de una media docena de **atentados con artefactos explosivos**, ubicados en lugares estratégicos como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Seguridad Pública o como señuelos para atacar a policías¹⁸. El último de estos hechos ocurrió el día 29 de abril de 2019, en Soyapango, con el resultado de dos elementos policiales heridos¹⁹. La tabla 4 sintetiza estos hechos.

Como se advirtió en el Informe del Año Político 2017-2018, *“la preparación táctica y ejecución de estos atentados denota una cierta capacidad logística y técnica que no está al alcance de la delincuencia común... en estos casos se han utilizado materiales artesanales,*

granadas industriales y explosivos C4, lo que demostraría una capacidad para hacerse de estos insumos y entrenamiento técnico para su fabricación e instalación”²⁰. Al respecto, una estructura compuesta por un extécnico de la División de Armas y Explosivos de la PNC, así como pandilleros a quienes brindaba adiestramiento, fueron condenados por su vinculación con algunos de estos atentados²¹. Esta modalidad operativa demostraría una escalada en la forma que las pandillas actúan contra el gobierno y las instituciones de seguridad pública.

Tabla 4. Atentados con explosivos 2015-2019.

FECHA	LUGAR	MODALIDAD
15/06/2015	Soyapango	Vehículo abandonado con trampa de granada M-67. Sin estallar.
27/08/2015	Ministerio de Seguridad	Coche-bomba sin estallar. Explosivo C4.
10/12/2015	Ministerio de Hacienda	Coche-bomba.
11/02/2018	Carretera al Puerto de La Libertad	Coche-bomba.
07/04/2018	Cantón San Francisco, Suchitoto.	Dos granadas artesanales y cilindro de gas propano en una figura que simulaba un cadáver.
07/07/2018	Chalatenango	Coche-bomba y cilindro de gas.
09/04/2018	Comunidad Iberia. San Salvador	Intento de emboscada con minas quita-pie M14.
29/04/2019	San Bartolo, Soyapango	Explosivo improvisado activado a distancia.

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES Año Político 2017-2018, con información de Castillo, G., J. López y E. Hernández (2018); elsalvador.com, 30/04/2019; García, E (2019).

18 Castillo, G., J. López y E. Hernández (2018), “La Policía registra incremento de ataques de pandillas”, *El Diario de Hoy*, 12 de febrero de 2018.

19 Redacción El Diario de Hoy (2019), “Seis ataques con explosivos que las pandillas han realizado para emboscar policías en El Salvador”, *El Diario de Hoy*, 30 de abril de 2019.

20 Fusades (2018). El Salvador. Año Político. 2017-2018.

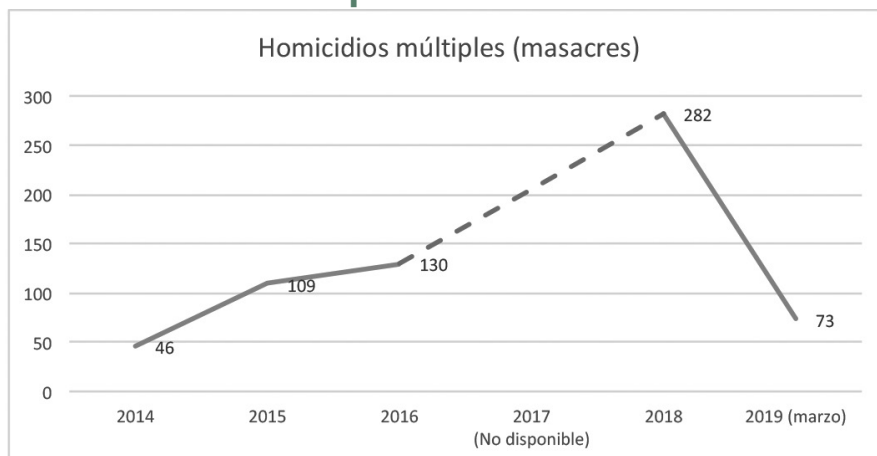
21 Ávalos, J. (2018), “Así operaba la red que atentó con explosivos contra el GOES”, *La Prensa Gráfica*, 23 de abril de 2018.

Incremento de asesinatos múltiples (masacres).

En el Informe de Año Político 2015-2016²², se señaló que “*las políticas y planes de seguridad de este gobierno tienen un antes y un después de la masacre de Opico*”. En este sentido, el hito que marcó con más fuerza el quinquenio del presidente Sánchez Cerén en materia de seguridad pública fue este hecho, ocurrido el día 3 de marzo de 2016, en el que fueron asesinados ocho trabajadores de una empresa del tendido eléctrico y tres agricultores, a manos de pandilleros de la zona.

Los homicidios múltiples (2 o más personas asesinadas en un mismo hecho) eran un fenómeno que venía en crecimiento desde el primer año de gobierno del presidente Sánchez Cerén, aunque previamente las pandillas habían dado muestras de barbarie al cometer actos de este tipo, como el incendio en el año 2010 de un microbús en Mejicanos, en el que murieron 17 personas y 15 más resultaron con quemaduras²³. Se estima que entre el 2014 y 2016 murieron más de 1,000 personas en esas circunstancias²⁴, mientras que en el 2018 el total de masacres ascendió a 282²⁵ y en lo que va del año 2019 han ocurrido 73²⁶, como puede observarse en el gráfico 6.

Gráfico 6. Homicidios múltiples 2014-2019



Fuente: elaboración propia con base en OIR PNC (2017 y 2019)

Entre los **aspectos positivos en materia de seguridad pública** conviene resaltar los **golpes a las finanzas relacionadas con el delito y el crimen organizado**. En este sentido, entre el año 2014 y 2019 se han cautelado un total de 1198 bienes, en su mayoría inmuebles, vehículos y efectivo, por un valor total de \$180.4 millones de dólares²⁷. Sin embargo, hay una diferencia considerable entre lo que se incauta y lo que efectivamente es extinguido de conformidad con la ley, lo cual asciende a tan sólo a \$3.9 millones de dólares, equivalente al 2.1% del total incautado²⁸. Por supuesto, esto último no depende exclusivamente del Órgano Ejecutivo.

Asimismo, es importante la **cantidad de decomisos de drogas** que se han hecho en el último año²⁹, en particular las aproximadamente 14 toneladas de cocaína, las cuales superan al total de lo decomisado en los años previos del gobierno del presidente Sánchez Cerén.³⁰ En cualquier caso, este “éxito”, no es sólo de El Salvador, sino también de los demás países de Centroamérica³¹, lo cual está asociado al aumento generalizado en los cultivos de coca y en la producción de cocaína en Colombia, así como en la expansión del mercado de consumo de esta droga a nivel mundial³².

22 FUSADES (2016), “El Salvador. Año Político 2015 – 2016”, Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2016.

23 Cruz, Á. (2018), “Una masacre que nos marcó profundamente”, *Diario El Mundo*, 2 de julio de 2018.

24 OIR PNC (2017).

25 OIR PNC (2019).

26 *Ibíd.*

27 OIR CONAB (2019).

28 *Ibíd.*

29 López, J. (2019), “Aumenta decomiso de droga en semisumergibles en El Salvador”, *El Diario de Hoy*, 3 de marzo de 2019.

30 OIR PNC (2016) (2019).

31 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2018). Informe. 2018.

32 *Ibíd.*

En El Salvador, se estima que hasta un 97% de las incautaciones de cocaína en los últimos años era transportada por rutas marítimas³³, en algunos casos en espacios alrededor de las 200 millas marinas o en aguas internacionales, procedentes de Colombia o Ecuador y con destino a los Estados Unidos; mientras que tratándose de marihuana, el 95% es incautado en rutas terrestres procedentes de Guatemala y el resto de Honduras, con destino al mercado ilícito en territorio nacional³⁴.

La **disminución en el hacinamiento penitenciario** y la implementación de **programas de reinserción** también son un factor por resaltar. Para el año 2014, la infraestructura penitenciaria tenía una sobrepoblación de 338% y a marzo de 2019 se ha reducido al 140%, es decir, el sistema tiene una capacidad instalada para 28,679 reos y se encuentran privados de libertad un total de 39,779³⁵. Sin embargo, este logro se ha visto opacado por las **masacres ocurridas al interior de los Centros Penales**, las cuales dejaron, sólo entre 2014 y el 2017, más de 76 reclusos, a las que habría que agregar los recientes asesinatos ocurridos entre los meses de febrero y marzo de 2019, en los centros penales de Quezaltepeque e Izalco³⁶.

Si bien escapa a los alcances de este informe hacer una evaluación del impacto directo que las medidas de **prevención de la violencia** han tenido en los índices delincuenciales, se reconoce que en los últimos años un conjunto de estas acciones se ha venido implementado, especialmente con el apoyo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, en el marco del Plan El Salvador Seguro. Entre estas medidas se encuentran las siguientes: Programa “Escuela Abierta para la

Convivencia”; Programa “Atención Psicosocial para la Convivencia Escolar”; Programa “Fortalecimiento de Habilidades para la Productividad”; los Puntos de Atención a Víctimas; los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV); los planes de recuperación, construcción o remodelación de espacios públicos, entre otros. Según el *Informe de Monitoreo 2016-2017 del Plan El Salvador Seguro*, en 48 de los 50 municipios priorizados habría una reducción mayor de delitos con respecto a otros municipios³⁷, como resultado de las acciones de prevención.

II. Principales rasgos que caracterizaron la gestión del gobierno del presidente Sánchez Cerén en materia de seguridad pública.

Al hacer un repaso del período presidencial del presidente Sánchez Cerén en materia de seguridad pública, se destacan algunos rasgos e hitos que marcaron particularmente estos años. Se trata de posturas políticas y de acciones (u omisiones) concretas que pasarán a formar parte de su “legado” y que sintetizan sus aciertos o desaciertos en la gestión de la seguridad pública.

Específicamente en el ámbito de la **institucionalidad de la seguridad pública**, la gestión del presidente Sánchez Cerén presenta **marcados contrastes**. Por un lado, se **creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), como una instancia permanente de diálogo en materia de seguridad, cuyo producto más importante fue el Plan El Salvador Seguro (PESS)**. Sin embargo, como se ha mencionado al inicio de este Informe, algunas de las acciones del gabinete de seguridad, como por ejemplo las denominadas **“Medidas Extraordinarias”** y el **incremento alarmante de ejecuciones de presuntos pandilleros y de una operatividad**

33 Comisión Nacional Antidrogas (2018). El Salvador. Informe Nacional 2018 sobre la situación de las drogas.

34 *Ibíd.*

35 Arévalo, M. (2019). Autoridades confirman un 140% de hacinamiento en sistema penitenciario. *La Prensa Gráfica* 20 de mayo.

36 Arévalo, M. (2019), “Masacre en centro penal de Izalco por purga del Barrio 18”, *La Prensa Gráfica*, 13 de abril de 2019.

37 CNSCC. Informe de Monitoreo 2016-2017 del Plan El Salvador Seguro.

Tabla 5. Principales rasgos de la gestión gubernamental en seguridad pública

• Ruptura con la “tregua” del anterior gobierno con las pandillas.
• Dispersión e inconsistencia de políticas y planes.
• Nuevos impuestos y más presupuesto.
• Incremento de la militarización de la seguridad pública.
• Reducción del personal policial operativo y de graduados de la ANSP.
• Operatividad Policial marcada por los enfrenamientos armados.
• Pérdida focalizada del control territorial: el incremento de los desplazamientos forzados internos.

Fuente: elaboración propia

policial marcada por los enfrentamientos armados³⁸, chocaron frontalmente con las medidas del PESS y han vuelto a poner al país bajo el **examen de diversos organismos internacionales de derechos humanos**³⁹.

En todo caso, los rasgos principales de la gestión del presidente Sánchez Cerén en materia de institucionalidad del ramo de la seguridad pública se presentan en la tabla 5.

Ruptura pública con la denominada “tregua con las pandillas”.

En general, el proceso denominado como “tregua”, “iniciativa para la vida y la paz” o “proceso de pacificación”, cuya duración fue de aproximadamente quince meses y que tuvo lugar bajo el gobierno y con el auspicio del presidente Mauricio Funes y de su gabinete de seguridad⁴⁰, consistía en una serie de beneficios extralegales otorgados a las pandillas, a cambio de que estas se comprometieran a reducir la cantidad de homicidios en el país. En todo caso, el principal resultado de la “tregua” consistió en fortalecer internamente a las pandillas, las elevó al rango de actores políticos e internacionales, gracias a la mediación de la OEA, y

les dio un rol negociador que no tenían hasta ese momento: el de aumentar o disminuir los homicidios a discreción, es decir, “el poder de administrar la violencia”⁴¹.

Por ello, es de destacar que uno de **los rasgos característicos al inicio del gobierno del presidente Sánchez Cerén fue la ruptura y distanciamiento público con la “tregua con las pandillas”**. Lo anterior, no obstante que, como precandidato presidencial, expresó su apoyo a esta medida y aseguró que daría “continuidad” a la misma⁴².

Sin embargo, a pesar de su posición respecto a la “tregua”, un factor que no puede pasar desapercibido es que **el presidente Sánchez Cerén optó por mantener en sus cargos a funcionarios del gabinete del exmandatario, Mauricio Funes, que, de distintas maneras, estuvieron vinculados con esta medida**. Por ejemplo, el Comisionado Presidencial para la Seguridad, Hato Hasbún, quien había ocupado ese mismo puesto en el gobierno anterior; el General Munguía Payés como Ministro de la Defensa, a pesar de los señalamientos como el principal impulsor de la tregua durante la administración del expresidente Funes y quien ha reconocido públicamente que esta medida formaba parte de “una política de Estado”⁴³.

38 Sólo en el año 2017, hubo un total de 536 casos de enfrentamientos, es decir, 1.5 por día. *Balance anual de la actividad policial 2017*. PNC. *Balance anual de la actividad policial 2017*. PNC.

39 En agosto de 2017, visitó El Salvador la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos; en noviembre de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y; en febrero de 2018, lo hizo la Relatora especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias de Naciones Unidas.

40 Bernal, D. (2019), “Munguía Payés reafirma que tregua entre pandillas nació en el Gabinete de Seguridad”, *La Prensa Gráfica*, 30 de abril.

41 Fusades (2015). Informe de Año Político 2014-2015.

42 Redacción La Prensa Gráfica, (2013), “Sánchez Cerén mantendrá tregua”, *La Prensa Gráfica*, 3 de mayo de 2013.

43 Alemán (2019), “El Salvador: tregua de pandillas fue una política de Estado”, *El Nuevo Herald*, 29 de abril de 2019.

Otros funcionarios que provenían del gobierno precedente y que permanecieron en el área de seguridad fueron: Rodil Hernández, ascendido al puesto de Director General de Centros Penales y quien fue detenido en mayo de 2017 por supuesta mala administración financiera durante la tregua; el comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, ex Director de la PNC en el gobierno anterior, nombrado en el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad Pública por el actual mandatario; y el anterior Subdirector de la PNC, Comisionado Howard Cotto, que pasó a ocupar el cargo de Director de esa misma institución.

Negación de la magnitud del problema de la violencia y señalamientos a los medios de comunicación.

En un primer momento, el presidente Sánchez Cerén minimizó el problema de la delincuencia e incluso responsabilizó a los medios de comunicación de generar una campaña de intimidación sobre el tema de la inseguridad. En pleno incremento de los homicidios, les recriminó por *“sobredimensionar el problema de la violencia criminal”* y de generar *“una acción psicológica e intimidar a la población sobre el tema de la seguridad”*⁴⁴. Esta posición cambió radicalmente como resultado de la Masacre de Opico, a la que se ha hecho mención anteriormente la cual obligó al gobierno a reconocer la magnitud de la situación y a adoptar medidas urgentes, que luego se materializaron en las denominadas *“medidas extraordinarias de seguridad”*, cuyo carácter permanente fue aprobado por Decreto Legislativo No. 93, de fecha 16 de agosto de 2018, publicado en el Diario Oficial No. 161, 420, de fecha 31 de ese mismo mes y año.

Ausencia del presidente Sánchez Cerén y la disfuncionalidad en la gobernanza de la seguridad pública.

A pesar de la promesa que hizo en su discurso de toma de posesión, el 1º de junio de 2014, en el sentido que a partir de ese día estaría al frente del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que el presidente Sánchez Cerén abandonó esta problemática y prefirió delegarla en un conjunto de funcionarios. Así, nombró un Comisionado Presidencial para la Seguridad, Hato Hasbún, lo que de alguna manera debilitó la institucionalidad, por cuanto este tema recae por mandato constitucional en un Ministerio específico (Art. 159, inc. 2, Cn.).

Por otra parte, lo que informes de Años Políticos anteriores han denominado el **desgobierno de la seguridad**⁴⁵, se constata con la compleja trama de funcionarios que ocuparon los cargos en estos temas. Para el caso, además del denominado *“Gabinete de gestión de seguridad”*⁴⁶ y el Comisionado Presidencial, jugó un rol preponderante durante algún momento el vicepresidente Óscar Ortiz. De esta forma, la multiplicidad de actores institucionales ha tenido como consecuencia, no sólo el traslape de funciones y la falta de liderazgo efectivo por parte del presidente de la República, sino también y más grave aún la falta de un debido control y sistema de rendición de cuentas. En palabras del Departamento de Estado, *“las autoridades civiles no pudieron a veces mantener un buen control sobre las fuerzas de seguridad”*⁴⁷.

En este mismo sentido, **el debilitado rol de la Inspectoría General de Seguridad Pública**, a cargo de un funcionario que fuera removido de su puesto anterior como Presidente del Consejo

45 Fusades (2018-2016). El Salvador. Año Político.

46 Integrado por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública (coordinador del Gabinete); el Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial; el Director General de la Policía Nacional Civil; el Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública; el jefe del Organismo de Inteligencia del Estado; el Director General de Centros Penales; y, el Director General de Migración y Extranjería.

47 US. Embassy in El Salvador (2017). El Salvador: informe de los Derechos Humanos de 2017.

44 López, R. y Marroquín, D. (2015), *“Sánchez Cerén acusa a la prensa de generar temor”*, *El Diario de Hoy*, 15 de abril de 2015.

Nacional de la Judicatura (CNJ), por orden de la Sala de lo Constitucional, al haber quedado demostrado su vínculo partidario con el FMLN; **sumado a la falta de nombramiento por más de diez años de los miembros del Consejo de Ética Policial**, el cual según la Ley Orgánica de la PNC (Art. 28) es un órgano de fiscalización externo, **ha dado como resultado una institución policial carente de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.**

Dispersión e inconsistencia de las políticas y planes de seguridad: la propuesta del estado de excepción.

La ingente cantidad de políticas y planes que se generaron durante el quinquenio próximo a terminar, demostró el carácter errático y la improvisación constante, lo cual tuvo como consecuencia, además de largos períodos de readaptación, la falta de consistencia y continuidad de estas.

La lista de estas políticas y planes es prolija: *Plan El Salvador Adelante*: documento de campaña política (2013); *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (2014); *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019* (2014-2019): *“El Salvador productivo, educado y seguro”* (enero, 2015); *Plan El Salvador Seguro* (mayo, 2015, documento íntegro); *Policía Comunitaria* (julio, 2015); *Plan Casa Segura* (2015); *Plan de intervención*

y *recuperación territorial en comunidades de mayor incidencia delictiva* (2016); *Plan Alacrán* (2016); *Medidas Especiales, Transitorias y Extraordinarias de seguridad* (2016); entre otras.

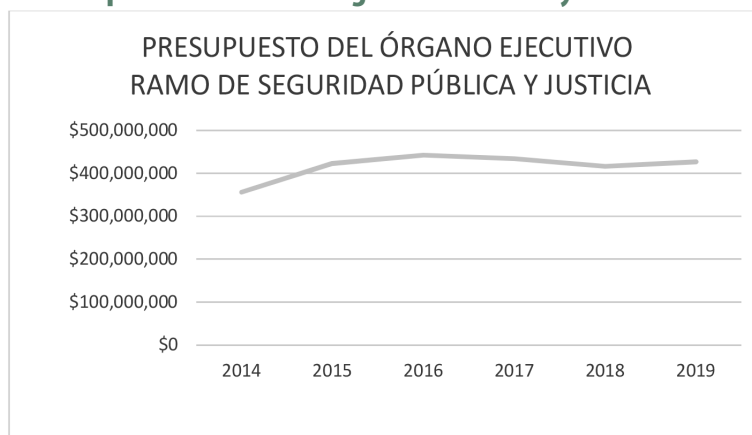
Sin embargo, a pesar de todas esas iniciativas, la situación de violencia era tan grave que el presidente Sánchez Cerén incluso llegó a plantear frente a los presidentes de los otros Órganos del Estado, la posibilidad de decretar un **régimen de excepción**⁴⁸. Frente al alud de críticas que generó esta propuesta, el gobierno se decantó por la adopción de las denominadas **“medidas extraordinarias”**.

En fin, como se señaló en el Informe del Año Político 2017-2018⁴⁹, este conjunto de políticas se puede reducir en la práctica a tres acciones concretas: **enfrentamientos armados, endurecimiento del régimen penitenciario y mayor demanda de recursos presupuestarios para la seguridad.**

Crecimiento del presupuesto para la seguridad y creación de nuevos “impuestos”.

El Presupuesto General de la Nación para el ramo de seguridad pública y justicia creció entre los años 2014 y 2019 en aproximadamente 20%, sumando un total de cerca de \$2,500 millones de dólares en ese mismo período⁵⁰, como se puede constatar en el gráfico 7.

Gráfico 7. Presupuesto Ramo de Seguridad Pública y Justicia 2014-2019



Fuente: elaboración propia con series de Portal de Transparencia Fiscal.

48 Meléndez, C. (2016), “CAPRES, AL, FGR y CSJ analizan aplicar Estado de excepción”, *La Prensa Gráfica*, 8 de marzo de 2016.

49 FUSADES (2018). “El Salvador. Año Político. Junio de 2017 – Mayo de 2018”.

50 Portal de Transparencia Fiscal. 2019.

A ello hay que agregar la creación de dos nuevos impuestos arropados bajo la figura de “contribuciones especiales”⁵¹, las cuales gravan con 5% el pago de telefonía móvil y fija, servicios de internet, transferencia e importación de aparatos y accesorios tecnológicos y televisión de paga, así como el 5% para grandes contribuyentes que reporten ganancias netas de más de \$500,000 anuales. La constitucionalidad de ambas contribuciones está siendo analizada por la Sala de lo Constitucional⁵².

Las expectativas gubernamentales radicaban en financiar el PESS, cuya implementación se ha estimado que ronda en \$2,100 millones de dólares, mediante estas contribuciones especiales. Sin embargo, desde el año 2015 al 15 de marzo de 2019, lo total recaudado en este concepto es de \$319.1 millones de dólares⁵³. De ese monto, en 2018, el 74% fue destinado a la Fuerza Armada y a la Policía Nacional Civil⁵⁴, con lo cual la cantidad que efectivamente se destina a los planes de prevención del PESS es minoritaria.

Incremento en la militarización de la seguridad pública

Otra característica de las políticas y planes de seguridad durante el quinquenio fue el incremento continuo de la participación de la Fuerza Armada en los patrullajes y operaciones de seguridad pública. No obstante que se trata del gobierno de un partido que hizo de la desmilitarización una de sus más importantes demandas políticas durante la negociación de los Acuerdos de Paz, al punto de proponer que desapareciera la Fuerza Armada dentro del orden constitucional, la presidencia de Salvador Sánchez Cerén ha sido la que más militares ha puesto en las calles haciendo labores de seguridad pública. Incluso, en su momento, se retomó la

nomenclatura de la guerra para referirse a los grupos que se incorporarían a la labor de seguridad pública como “Batallones de Reacción Inmediata”.

Según información oficial, en el período de junio 2015 a mayo 2016, la Fuerza Armada desplegó en tareas de seguridad pública a 7,602 elementos, a un costo de \$30.5 millones de dólares⁵⁵. Al año siguiente, esa cantidad de efectivos se elevó a más de 14,500 militares, quienes participaron en acciones conjuntas antidelinquenciales y de seguridad pública⁵⁶. Para marzo de 2019, el número de efectivos militares dedicados a estas labores es de 12,164⁵⁷.

Si bien la utilización del ejército en labores de seguridad interna no es una característica exclusiva de la actual administración, esta preponderancia de la participación militar contraviene la disposición constitucional que establece que, si bien es una facultad del presidente de la República, se trata únicamente para *situaciones excepcionales* en las que se hubiera agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna y la seguridad pública, y sólo *por un tiempo estrictamente necesario* para el restablecimiento del orden (Art. 168 No. 12 Cn.).

Esta disposición constitucional establece la obligación que tiene el presidente de entregar a la Asamblea Legislativa “un informe circunstanciado sobre la actuación de la Fuerza Armada”; sin embargo, no consta de manera oficial que estos informes se hubieran presentado o que estén disponibles públicamente.

51 FUSADES (2015), “¿Estamos frente a una contribución especial para la seguridad ciudadana, o ante un impuesto? ”, Posición Institucional, octubre de 2015.

52 Redacción Diario El Mundo (2018), “Admiten demandas contra ley de contribución especial para la seguridad”, *Diario El Mundo*, junio de 2018 y Sala de lo Constitucional (2019), resolución del 11 de enero de 2019.

53 OIR MH (2018 y 2019).

54 OIR MH (2019).

55 FAES. Informe de Labores junio 2015-Mayo 2016.

56 Fuerza Armada (2018), Ministro de Defensa Nacional presentó informe de la Fuerza Armada de El Salvador ante la Asamblea Legislativa, 21 de junio de 2018.

57 OIR MDN (2019).

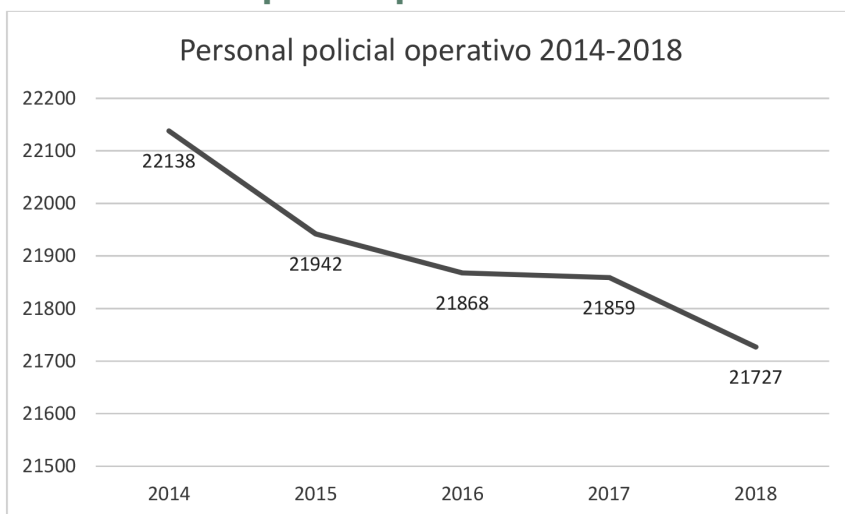
Disminución del personal policial y de graduados de la ANSP.

No menos grave es la **caída en la plantilla policial y en el personal graduado de la Academia Nacional de Seguridad Pública**, lo que se contrapone con la **creciente utilización de la Fuerza Armada** en esta materia. Como se muestra en el gráfico 8, el personal policial desde el año 2014 a la fecha, ha disminuido en aproximadamente 2%.

En consecuencia, la cantidad de policías por cada 1,000 habitantes también ha sufrido una disminución. Así, en el año 2014 esta relación era de 3.6, mientras que al final del 2018 es de 3.34, según se observa en el gráfico 9.

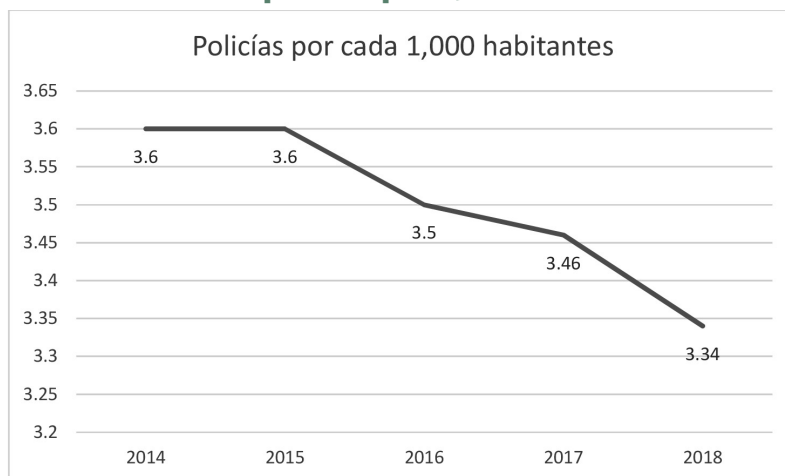
Por otra parte, en lo que respecta a la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), se observa una disminución en los últimos años en lo que se refiere a la formación de nuevos agentes. Así, entre el año 2008 y el 2017, tal reducción es del 63.5%, como se

Gráfico 8. Personal policial operativo 2014-2018



Fuente: elaboración propia con base en OIR PNC (2017 y 2019).

Gráfico 9. Cantidad de policías por 1,000 hab. 2014-2018



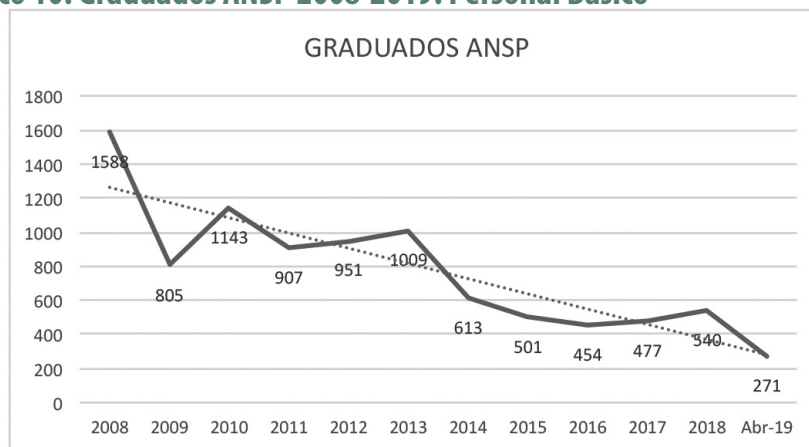
Fuente: elaboración propia con datos de OIR PNC 2016 y 2018.

detalla en el gráfico 10⁵⁸. Por supuesto, las necesidades del servicio son diferentes desde la etapa fundacional de la PNC (1992), pasando por las de inicio del siglo hasta las actuales, lo que podría explicar esta caída en la formación del personal básico. En todo caso, al no disponer de un estudio que permita determinar la cantidad idónea de elementos policiales que El Salvador necesita, tomando en cuenta factores tales como su territorio, población y situación de inseguridad y violencia, las simples cifras de menos graduados es motivo de preocupación, especialmente si se suma al fenómeno de la disminución de la plantilla policial, mencionado anteriormente.

Operatividad policial marcada por el incremento en los enfrentamientos armados y denuncias de violaciones a los derechos humanos.

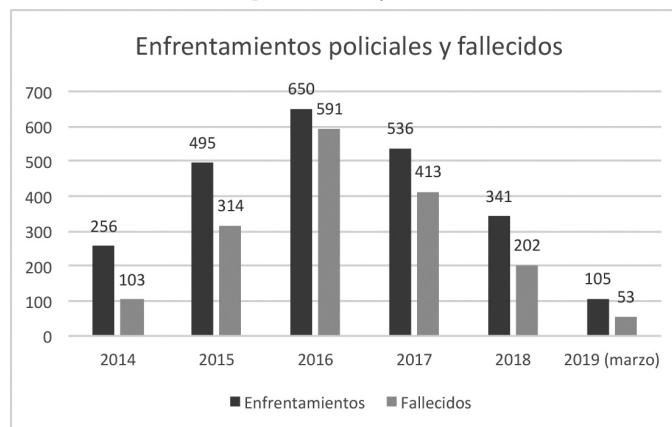
Como se ha indicado antes, desde inicios de 2015 se incrementó la cantidad de enfrentamientos policiales y de presuntos delincuentes muertos en intercambios con las fuerzas de seguridad pública, según se puede observar en el gráfico 11. Lo anterior tenía como telón de fondo las declaraciones a cargo del director de la PNC, del Vicepresidente Ortiz y del Inspector del organismo policial que de alguna manera alentaban a los agentes de la PNC “a utilizar su arma sin ningún temor de ser perseguidos por la justicia” y que el país “estaba en guerra”. Incluso, el Secretario de Transparencia, un excombatiente de la guerrilla, señalaba que “la ruta es correcta y (que las pandillas) no aguantarán” (paréntesis propio)⁵⁹.

Gráfico 10. Graduados ANSP 2008-2019. Personal Básico



Fuente: elaboración propia con datos de OIR ANSP; Informe Consejo ANSP (2017); Estadísticas ANSP (abril, 2019).

Gráfico 11. Enfrentamientos policiales y fallecidos 2014-2019



Fuente: elaboración propia con base en OIR PNC. (2016); Callamard, A. (2018); Castillo, López y Hernández (2018).

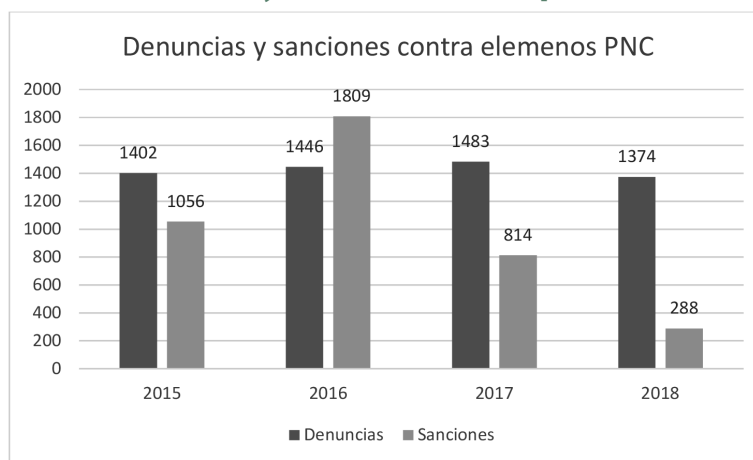
58 OIR ANSP (2017); e Informe anual Consejo Académico de la ANSP (diciembre, 2017).

59 Año Político, 2015, p. 189.

En este contexto, de acuerdo a la Inspectoría General de Seguridad Pública, **las denuncias contra miembros de la PNC en los últimos tres años alcanzan la cifra de 5,705**, lo cual incluye afectaciones a derechos como la vida, la integridad personal y física, la dignidad, malos tratos, tratos crueles o degradantes, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura. El gráfico 12 muestra el comportamiento de esas denuncias, así como la cantidad de sanciones que han sido impuestas.

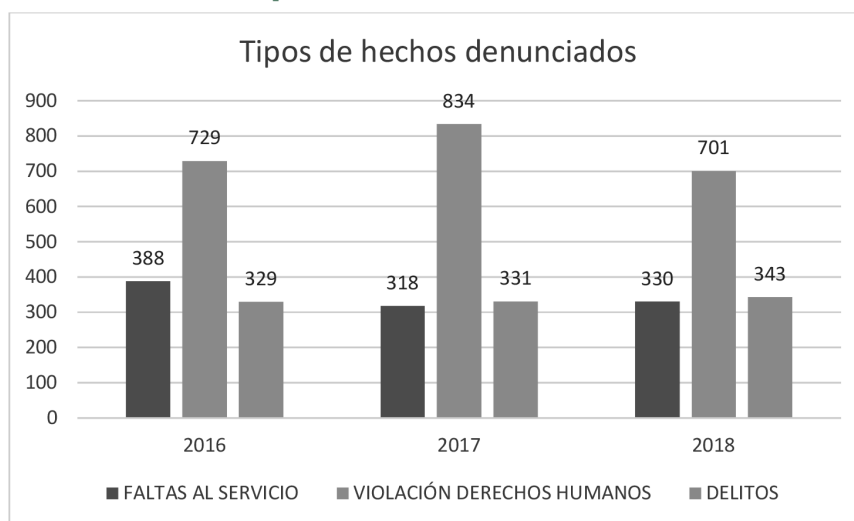
Además de denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, las cuales constituyen la gran mayoría, también se reciben en la Inspectoría denuncias por faltas al servicio y por presuntos hechos delictivos, según se indica en el gráfico 13.

Gráfico 12. Denuncias y sanciones contra policías



Fuente: elaboración propia con base en OIR Inspectoría General de Seguridad Pública. (2019); Informe Anual Inspectoría General PNC (2015-2017).

Gráfico 13. Tipos de hechos denunciados



Fuente: elaboración propia con base en OIR Inspectoría General de Seguridad Pública. (2019); Informe Anual Inspectoría General PNC (2015-2017).

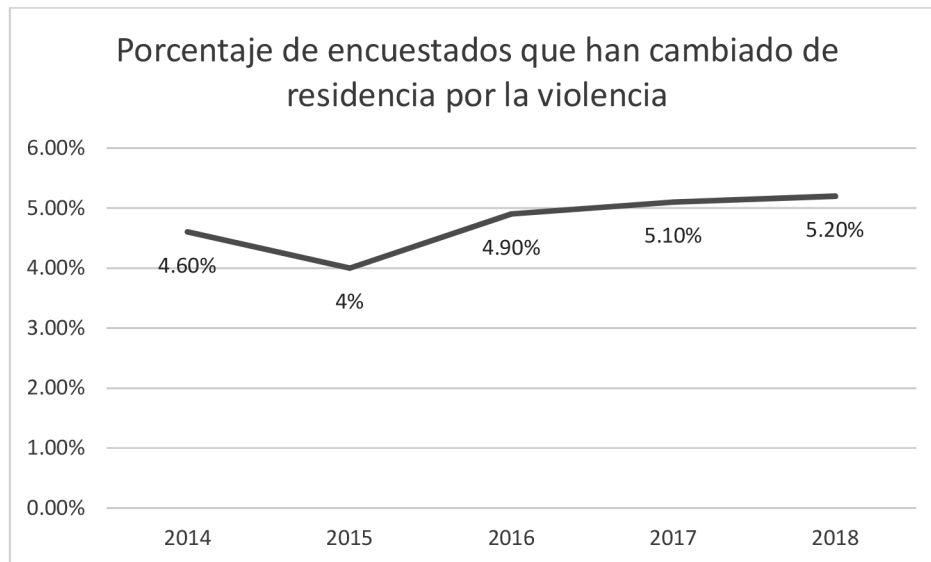
Desplazamiento forzado interno por la violencia y pérdida focalizada del control territorial.

Con reticencia y como resultado de la Sentencia de la Sala de lo Constitucional 411/2017, de fecha 13 de julio de 2018, el gobierno se vio obligado a reconocer el problema del desplazamiento forzado, fenómeno que, en un principio, negaba o minimizaba. La magnitud de este fenómeno sigue siendo imprecisa. Las cifras señalan que al menos un 5.2% de las personas encuestadas se han visto obligadas a dejar su lugar de residencia por hechos de violencia⁶⁰. En su oportunidad, el Consejo Noruego para Refugiados, una organización no gubernamental con sede en Oslo, establecida en 1946, estimaba que aproximadamente 289 mil salvadoreños se encontraban en condición de desplazamiento forzado dentro del país por causa de las pandillas o de los cárteles de la droga⁶¹.

En la sentencia mencionada, la Sala le ordenó al presidente de la República *“la implementación de acciones orientadas a recobrar progresivamente y de forma permanente los territorios bajo control de las pandillas”*. Los alcances del fallo confirman una situación fáctica que el gobierno se ha resistido a aceptar de manera expresa y que subyace al fenómeno del desplazamiento forzado: la pérdida del ejercicio efectivo de la autoridad del Estado en determinadas zonas geográficas.

La gráfica 14 demuestra que, de acuerdo con las encuestas, desde el año 2014 a la fecha, ha aumentado la cantidad de personas que han tenido que cambiar de residencia como resultado de amenazas recibidas.

Gráfico 14. Porcentaje de encuestados desplazados por la violencia



Fuente: elaboración propia con base en series del IUDOP.

60 IUDOP (2019). Boletín de prensa. Año XXXII, No. 1.

61 Redacción EFE (2015), "Cifran en 289.000 a las víctimas de desplazamiento forzado en El Salvador", *EFE*, 6 de mayo de 2015.

Costo económico de la inseguridad.

Se estima que sólo en el año 2014, el sector privado invirtió \$157 millones en servicios de vigilancia y medidas de seguridad, a lo que se suma el pago de \$756 millones en extorsiones de parte de empresarios que son víctimas de este delito⁶². En este sentido, la violencia e inseguridad podrían costarle al país de acuerdo a datos oficiales un 16.0% del PIB en 2014, es decir, US\$4,026.3 millones⁶³, equivalente a casi el 100% de las remesas familiares, al 97% de la recaudación total de impuestos, a dos veces la factura petrolera del país y representa un estimado del 44% de los depósitos bancarios existentes en el sistema financiero⁶⁴.

Sin embargo, para el año 2018, de acuerdo al Índice Global de Paz, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP), El Salvador ocupa el cuarto lugar en la lista de los diez países más afectados por el costo económico de la violencia. Según dicho estudio, este costo sería equivalente al 49% del PIB⁶⁵, lo que representa un incremento con respecto al año 2016, en el cual este costo se estimaba en un 26.9% del PIB, superados por Honduras con 33.4% y Colombia con 36.9%⁶⁶. No obstante que el impacto económico de la violencia se mide normalmente en términos del PIB, a través de estimaciones en cuanto a costos directos, indirectos y costo de oportunidad, quizá el efecto más importante no se evidencia bajo esta metodología, es decir, el impacto que la violencia tiene en “la contracción que sobre las inversiones productivas” y, por tanto, su

detrimento para el desarrollo económico y social⁶⁷. De esta forma, en El Salvador el mayor desincentivo para la inversión productiva es la inseguridad y la delincuencia⁶⁸.

En todo caso, de acuerdo a un informe del BID, El Salvador es uno de los países con los costos económicos más altos de Latinoamérica y el Caribe, como resultado de la violencia y el crimen⁶⁹. Estos datos revelan el fuerte impacto que la violencia y la inseguridad tienen para las familias y empresas, así como la pérdida de competitividad que esto implica para el desarrollo del país.

Marco legal de la seguridad durante el período

En el período que comprende este informe, la Asamblea Legislativa ha dictado un conjunto de normas y disposiciones legales que guardan una relación estrecha e inciden directamente en la seguridad pública. Entre tales cuerpos legales se encuentran:

- Disposiciones especiales para el control y seguimiento de la población retornada salvadoreña calificada como miembros de maras, pandillas o agrupaciones ilícitas (2017).
- Ley especial contra los delitos informáticos y conexos (2016).
- Ley especial contra el delito de extorsión (2015).
- Ley reguladora del uso de medios de vigilancia electrónica en materia penal (2015).

62 Peñate, M., et al. (2016), “Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador”, Banco Central de Reserva, 28 de abril de 2016.

63 *Ibíd.*

64 Peñate, M., et al. (2016), “Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador”, Banco Central de Reserva, 28 de abril de 2016.

65 Institute for Economics and Peace (2018). Global Peace Index.

66 *Óp. Cit.* FUSADES, Encuesta de competitividad empresarial, 2019.

67 Samayoa, S. (2006). América Latina entre la angustia y la esperanza. En: Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina. Siglo XXI. Madrid.

68 FUSADES (2019), Encuesta de competitividad empresarial.

69 FUSADES (2016), “Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Económicos, febrero de 2016.

- Ley Orgánica de la Inspectoría General de Seguridad Pública (2014).
- Ley especial contra la trata de personas (2014).
- Diversas reformas al Código Penal, Procesal Penal, Ley contra el lavado de dinero y de activos, Ley especial contra actos de terrorismo, Ley Penal Juvenil, Ley del crimen organizado, Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas, Ley de la carrera policial, Ley Orgánica de la PNC, entre otras.

En estudio de la Comisión respectiva se encuentran las propuestas siguientes⁷⁰: Ley Orgánica del Instituto Integrado de Ciencias Forenses, Ley de Video vigilancia, Ley Transitoria para la Recuperación del Control Territorial, Ley de Registro de Miembros y Colaboradores de Maras y Pandillas, Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos, Ley del Sistema Integrado de Seguridad Pública, principalmente.

70 OIR AL (2019).