



SOLUCIONES



PREVENCIÓN DEL CRIMEN EN EL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL SALVADOR

RESUMEN

PREVENCIÓN DEL CRIMEN EN EL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL SALVADOR

Junio 2015

Proyecto SolucionES

Acuerdo de Cooperación No. AID-519-A-12-00003

Documento preparado por:

Mangai Natarajan (Profesor, John Jay College of Criminal Justice, The City University of New York), Ronald Clarke (Profesor, School of Criminal Justice, Rutgers, The State University of New Jersey), Carlos Ponce (Consultor nacional), Carlos Carcach (ESEN), Margarita Beneke de Sanfeliú, Dolores Polanco, Mario Chávez y Mauricio Shi, (Centro de Investigación y Estadísticas, FUSADES)

(503) 2248-5724

www.fusades.org

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

El estudio contó con el apoyo de la Escuela Superior de Economía y Negocios, ESEN.



SolucionES es un programa de prevención de violencia ejecutado por una alianza de cinco organizaciones salvadoreñas sin fines de lucro que se han unido para prevenir la delincuencia y la violencia. Los miembros de la alianza son: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), la Fundación Crisálida (conocido localmente como Glasswing), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) con financiamiento parcial de USAID/El Salvador. En conjunto, estas cinco organizaciones poseen experiencia ampliamente reconocida en educación, salud, desarrollo comunitario, desarrollo económico, investigación y liderazgo juvenil; acumulan una combinación de sinergias y fortalezas para prevenir la delincuencia y la violencia en El Salvador.

SolucionES utiliza una estrategia triple para prevenir la delincuencia y la violencia en El Salvador: 1) fortalecer las capacidades y acciones municipales para la prevención del crimen y la violencia, 2) incrementar la inversión social del sector privado para prevenir la delincuencia y la violencia, y 3) investigación, publicación y difusión de estudios orientados a políticas públicas para informar a los tomadores de decisiones sobre la delincuencia y la prevención de la violencia.

PREVENCIÓN DEL CRIMEN EN EL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL SALVADOR

1. INTRODUCCIÓN

La evidencia disponible confirma la existencia de un problema delictual muy grave en el sistema de transporte público de El Salvador. Según los informes del Instituto de Medicina Legal, el 3.3% del total de homicidios ocurridos entre 2008 y 2013, ocurrió “dentro de un vehículo de transporte público”, esto equivale a 715 homicidios, un número elevado para un país con una población estimada en alrededor de seis millones de habitantes. El 20.6% de todos los robos y hurtos se producen dentro de los autobuses y un 7.5% adicional son perpetrados en las paradas de autobuses. Además, el 41.1% de todos los delitos en los que se utiliza un arma, se comete en las paradas de autobuses del país (ANEP, 2015).

El crimen relacionado con el transporte público contribuye a formar percepciones negativas con respecto a la seguridad en general (Ferraro, 2007; Villalta, 2012). El 68% de los salvadoreños reportaron sentirse algo inseguros o totalmente inseguros en el transporte público (IUDOP, 2013). Considerando que una parte importante de la población usa el transporte público, la incidencia delictual y el miedo al delito en ese entorno inciden en el deterioro de la calidad de vida y del bienestar de la ciudadanía. Por lo tanto, reducir la cantidad de delitos cometidos en el transporte público, tiene el potencial de tener un amplio impacto en el país, a través de la difusión de sus beneficios a nivel nacional.

Actualmente, la disponibilidad de estadísticas oficiales que ofrezcan data recolectada de forma sistemática, sobre los diferentes delitos perpetrados en el transporte público, es limitada. Por esta razón, este estudio fue diseñado para obtener mayor comprensión sobre este fenómeno para poder identificar soluciones prácticas que permitan incrementar la percepción de seguridad, así como contribuir a la prevención de la delincuencia, el desorden y el miedo al delito, elementos a los que son expuestos los usuarios mientras utilizan el sistema de transporte público.

El estudio tiene dos objetivos específicos: primero, generar información acerca de la delincuencia y el desorden en el sistema de transporte público, y segundo, identificar medidas prácticas implementadas en otros países, que sean adaptables al entorno y cultura local, que contribuyan a la prevención o reducción de la comisión de delitos y el desorden en el transporte público salvadoreño. El estudio, por lo tanto, reúne información específica sobre El Salvador y lecciones aprendidas en el extranjero, y la utiliza para responder las siguientes preguntas clave:

- a. ¿Cómo la organización y estructura del sistema de transporte público genera oportunidades para la comisión de delitos dentro de los buses y microbuses, y en las paradas y terminales?
- b. ¿Cuáles procesos intervienen en la formación de la percepción de inseguridad de los usuarios del transporte público?
- c. ¿Cuáles son los aspectos críticos que deben ser abordados, con el fin de reducir el miedo al delito entre los usuarios del sistema de transporte público?

2. MARCO TEÓRICO: PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO

Aunque el problema delictual en el transporte público de El Salvador es grave, la literatura internacional sobre prevención del delito sugiere que éste podría reducirse de manera sustancial a través de estrategias y tácticas fundamentadas en la prevención situacional del delito. Esta perspectiva académica, que puede definirse como el arte y la ciencia de reducir las oportunidades para la comisión de crímenes, está a la base de las iniciativas implementadas en el extranjero que han sido exitosas en disminuir la criminalidad en el transporte público.

La prevención situacional del delito es la teoría práctica que se utilizó como guía para este estudio. Este enfoque articula una amplia gama de medidas específicas que hacen que el cometimiento de crímenes sea más difícil, más arriesgado, menos gratificante, menos tentador y que goce de menos aceptación social. La aplicación de estos postulados en el sistema de transporte salvadoreño, no solo tiene la capacidad de provocar una reducción sustancial de la criminalidad en el sistema de transporte público, sino que la disminución de delitos en este entorno particular tiene el potencial de impactar a todo el país a través de un efecto de “difusión de beneficios”. Sin embargo, la obtención y sostenibilidad de estos resultados positivos requieren de un esfuerzo sostenido y decidido que involucre a las diferentes partes interesadas.

Examinar el transporte público de El Salvador desde el punto de vista de la teoría de oportunidad del delito, conlleva la ventaja adicional que las teorías que se agrupan bajo este concepto paraguas¹ se enfocan en las causas situacionales inmediatas del crimen; es decir, no consideran los factores predisponentes de la delincuencia asociados con el perfil psicológico y sociológico de los infractores, o las condiciones de la sociedad (pobreza, discriminación, corrupción, por ejemplo) que comúnmente se considera que potencian el crimen.

La ventaja práctica de este enfoque es que permite identificar elementos sobre los cuales las autoridades responsables del sistema de transporte público tienen la capacidad de influir, y no toma en cuenta aquellos elementos sobre los que difícilmente pueden incidir. Los factores situacionales son, además, mucho más fáciles de modificar; los cambios realizados, a diferencia de los que implican alterar las predisposiciones, tienen el potencial de lograr resultados inmediatos. Este punto se ilustra más claramente con un ejemplo. Es comúnmente aceptado que las rutas de autobuses que dan servicio a zonas más pobres tienden a tener un mayor riesgo de victimización, que otras rutas que no cubren esas zonas. Esto podría sugerir que la delincuencia en los buses se reduciría mediante cambios en la sociedad, como la reducción del desempleo y la pobreza; sin embargo, lograr esos cambios sociales está más allá de las capacidades institucionales de quienes dirigen el sistema de transporte. Por otro lado, lo que estos funcionarios sí pueden hacer es introducir medidas adicionales de seguridad en los buses y paradas en zonas peligrosas, alineadas con estrategias y tácticas situacionales que reduzcan las oportunidades para la comisión de delitos. Estas pueden agruparse en una serie de “puntos clave” en los que es más efectivo concentrar los esfuerzos de prevención: aumentar las dificultades para la comisión de delitos, aumentar sus riesgos, reducir sus recompensas, retirar las provocaciones y tentaciones, y eliminar excusas. Experiencias internacionales confirman que este tipo de medidas pueden ser muy efectivas.

La implementación en el extranjero de abordajes fundamentados en la prevención situacional del delito también muestra que su adopción no produce un desplazamiento automático de los ilícitos en tiempo, espacio y tipo.

¹ Bajo este concepto se agrupan las teorías de actividades rutinarias, la teoría de patrones delictuales y la perspectiva de elección racional. Estas teorías están a la base de la prevención situacional del delito, la cual, en su sentido amplio, incluye: prevención del delito a través del diseño ambiental, así como los modelos policiales de “ventanas rotas” y de “policía orientada a problemas”.

Al contrario, la ejecución de este tipo de medidas en otros países ha evidenciado una “difusión de beneficios,” reduciendo la incidencia delictual también en zonas circunvecinas al área de enfoque principal de las estrategias y acciones. Por ejemplo, la Autoridad del Transporte de la ciudad de Nueva York, a principios de la década de los noventa, implementó un amplio programa preventivo orientado a atacar las oportunidades para la comisión de ilícitos en la terminal de buses, exitosamente disminuyendo la incidencia delictos en ese lugar. Adicionalmente, la iniciativa logró reducir, de forma considerable, la cantidad de hechos delictivos registrados en áreas adyacentes, lo que a su vez contribuyó a la reducción generalizada del crimen en la ciudad de Nueva York.

Considerando los resultados obtenidos en otros países, se puede inferir que disminuir sustancialmente la cantidad de delitos y el miedo al delito en el transporte público en El Salvador, utilizando esta perspectiva, tiene el potencial de conllevar amplios beneficios para el país en general.

3. METODOLOGÍA

Actualmente existen limitantes en relación con la disponibilidad de información sistemática sobre la delincuencia e inseguridad en el transporte público de El Salvador. Las Metodologías de Evaluación Rápida (RAM, por sus siglas en inglés) son herramientas de investigación válidas que han sido empleadas con éxito en otros contextos que adolecen de similares obstáculos, para obtener información que contribuya al proceso de definición de intervenciones apropiadas (Beeb 2001; Trotter et al, 2001; Stimson, et al, 2001; Fitch et al, 2004; McDonald, 2005; Comiskey et al, 2012; Van Hout and Bingham, 2013). Las RAM, ante este tipo de déficits de información, ayudan a identificar poblaciones, lugares, sectores de alto riesgo, para asegurar la orientación correcta de las intervenciones y la obtención de mayores beneficios. Dichos métodos proporcionan un balance entre enfoques metodológicamente apropiados y logísticamente factibles (MacIntyre, 1999). Consecuentemente, en el presente estudio se utilizaron dos herramientas de evaluación rápida para superar la falta de información sistemática:

1. **Observación sistemática del transporte público en San Salvador y áreas metropolitanas adyacentes.** Consistente con el enfoque de viaje completo, principal perspectiva utilizada en la literatura internacional, se observó la experiencia de los usuarios en tres momentos: (1) al llegar a la terminal o parada para abordar la unidad de transporte; (2) al abordar o salir del bus o microbús; (3) a lo largo del trayecto recorrido. Para ello se diseñó una guía de observación que se utilizó como instrumento para examinar los factores ambientales, particularmente los que en otros países han demostrado facilitar la comisión de delitos contra los usuarios o que estos sientan temor en los siguientes lugares: el entorno de las paradas y terminales de autobuses, y el ambiente interno de las unidades de transporte. Se llevaron a cabo 120 observaciones en un total de 22 rutas. Estas observaciones se realizaron en dos fases, una exploratoria del 13 al 30 noviembre de 2013 y una estructurada del 27 agosto al 5 de septiembre 2014.
2. **Grupos focales con actores clave.** Se desarrollaron grupos focales con cuatro diferentes grupos de participantes: (1) usuarios; (2) motoristas; (3) policías de seguridad pública y de tránsito, y (4) propietarios de las empresas de transporte. En total, participaron 156 personas en 21 grupos focales, los cuales se realizaron entre junio y septiembre de 2014.

Los resultados de esos ejercicios se interpretaron a la luz de una revisión de la literatura internacional relacionada con la prevención del delito en el transporte público, con el fin de extraer lecciones para El Salvador. Para completar, la elaboración de esta investigación implicó la recolección de una importante cantidad de datos a través de reuniones con informantes clave y una revisión integral del marco jurídico pertinente.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

Observación sistemática del transporte público en San Salvador y áreas metropolitanas adyacentes

La observación sistemática mostró que la infraestructura que debería proporcionar a los usuarios comodidad y protección de las inclemencias del tiempo mientras esperan un bus o microbús, es inexistente o deficiente. Solamente una tercera parte de las paradas de bus observadas tenía tal infraestructura. Donde existe, la condición general era deficiente, en particular el piso de la acera utilizada por los pasajeros y la calidad de la iluminación.

Las paradas de bus a menudo están sobreesaturadas. El transporte público es un espacio donde se da una gran cantidad de interacciones sociales, muchas de ellas involucran a extraños. Las paradas de bus congestionadas facilitan la ocurrencia de incidentes en que los pasajeros se empujan entre sí, muchas veces sin cuidado o agresivamente; al mismo tiempo, proporcionan anonimato para los infractores. El hacinamiento es una fuente de inseguridad para las mujeres que son un grupo importante de usuarios del sistema de transporte público.

La presencia policial en y alrededor de las paradas de bus no es suficiente; en casi la mitad de ellas no había presencia de agentes de policía o patrullas, lo que facilita la ocurrencia de crímenes. En una de cada 20 paradas observadas se registró un incidente criminal o alguna forma de comportamiento antisocial. Independientemente de su ubicación, las paradas de bus y los lugares alrededor de ellas se caracterizan por una intensa actividad peatonal, grafitis en las paredes, comercio informal como vendedores ambulantes y por la presencia de incivildades (tales como mendigos, borrachos y vagos).

Aproximadamente dos de cada tres unidades de buses no están equipadas con un timbre, una característica que es esencial para que los pasajeros anuncien anticipadamente su intención de bajar de la unidad. Otro aspecto común fue el uso de música estridente, los grafitis dentro de los buses, parabrisas y ventanas polarizadas y anuncios en el interior que impiden la visibilidad, así como fotos e imágenes con contenido sexual o vulgar.

El número excesivo de paradas no autorizadas es una ocurrencia común a lo largo de las rutas de buses y microbuses. Las unidades se detienen frecuentemente en sitios no autorizados y tienden a ser manejados a velocidades superiores a las normales, a tener conductores o cobradores que tratan mal a los pasajeros, a permitir vendedores y personas con aspecto de pandilleros quienes se suben a lo largo de la ruta y a permitir incidentes criminales o antisociales. Todos estos problemas afectan la seguridad de los pasajeros y crean condiciones que facilitan la ocurrencia de crímenes dentro de los buses. El abuso verbal, robos y hurtos son los tipos más comunes de infracciones contra las personas que se observaron dentro de los buses y microbuses.

La literatura sobre oportunidades para la comisión de delitos sugiere que la falta de seguridad crea condiciones que facilitan e invitan a perpetrar este tipo de transgresiones y hasta otras más serias. Las observaciones sistemáticas realizadas en el transporte público son consistentes con esta premisa, ya que revelan que el sistema carece de seguridad.

Grupos focales con actores clave

Los grupos focales cubrieron una amplia gama de temas considerados relevantes para comprender los patrones del crimen en el transporte y para identificar soluciones preventivas. Todos los grupos, en términos generales y con diferentes énfasis según el rol de los participantes en el sistema de transporte, abordaron los siguientes temas: patrones de tránsito, características de los delitos, miedo al delito, desorden e incivildades, calidad del transporte público y políticas públicas relacionadas con el transporte de pasajeros. Las discusiones que se desarrollaron proyectan el sistema de buses como caótico, y de mucha competencia por pasajeros, plagado de una cultura de ilegalidad. Los usuarios describieron al transporte público como un ambiente en el que las reglas tradicionales no aplican y ciertos comportamientos, inaceptables en la mayoría de escenarios, son esperados e incluso aceptados.

A continuación se describen los aspectos que los participantes identificaron como las principales fuentes de desorden así como los tipos de delitos más comunes que afectan el sistema de transporte público.

1. Principales fuentes de desorden

El desorden y caos en el sistema parece ser una preocupación tan importante para los pasajeros como la que expresan por la comisión de ilícitos. A continuación se presenta una lista de las principales fuentes de desorden identificadas:

- a) **Asignación de rutas de buses:** El sistema de concesión de rutas a las compañías de buses fue ampliamente criticado. El Viceministerio de Transporte (VMT) autoriza las concesiones para operar el servicio de buses, pero en muchos casos se les asigna a varias compañías el derecho de operar en una misma ruta por lo que terminan compitiendo por pasajeros. Los participantes en las discusiones perciben que este ambiente competitivo genera hacinamiento, estimula el manejo agresivo y peligroso, y produce maltrato a los pasajeros.
- b) **Condición de los buses:** Las descripciones sobre la condición cosmética y mecánica de los buses expresadas por los usuarios, los proyectan como vehículos en un estado deplorable. Enfatizaron, particularmente, asientos y pasamanos dañados o faltantes, agujeros en el piso, techos con goteras, ventanas quebradas, etc. Muchos de los motoristas señalaron que el deterioro se debe a que ellos al final del día deben entregar al propietario cierta cantidad de dinero y que, entonces, de lo que obtienen de pasaje ellos deben poner gasolina, reparar las unidades y cualquier otro gasto relacionado con la unidad. Los propietarios, por su parte, se quejan que son los mismos usuarios quienes dañan los asientos. Adicionalmente, los participantes dijeron que a los conductores se les permite personalizar los buses con imágenes inapropiadas o vulgares, lo cual hace que las usuarias se sienten incómodas.
- c) **Comportamiento de los conductores:** Los usuarios comentaron que los conductores y cobradores son personas que no tienen respeto por los reglamentos de tránsito, son groseros, y no están interesados en el bienestar y la comodidad de los pasajeros, también conducen de forma temeraria y tratan mal al usuario y además ponen música estridente a lo largo del viaje, lo cual contribuye a la construcción de un caos sensorial que crea un ambiente intimidante e incómodo. Los motoristas por su parte dijeron que las condiciones agotadoras y sus horarios de trabajo aumentan la probabilidad de reaccionar de forma

inadecuada, ellos explicaron que por lo general salen de su casa entre las tres y las cuatro de la mañana para estar listos a las cinco. En cuanto a la música, aducen que el gran volumen les ayuda a mantenerse despiertos luego de largas jornadas laborales. Ellos también reconocieron que a menudo se ven sucios y explicaron que eso es porque manipulan todo el día el dinero en efectivo de los pasajes, porque están expuestos al ambiente contaminado de las calles, y porque tienen que revisar la condición mecánica de los buses cada mañana. Los policías explicaron que los buses son manejados peligrosamente, violando constantemente las leyes de tránsito y las regulaciones para el transporte público.

- d) Condiciones caóticas en las paradas de buses:** El hacinamiento fue una de las señales de desorden citadas con mayor frecuencia por los usuarios; este fue asociado con tres problemas. Primero, varias rutas pueden detenerse en la misma parada y, como resultado, más gente debe esperar sus buses en un solo lugar al mismo tiempo. Segundo, el ciclo de servicio de algunas rutas es irregular o implica largos períodos de espera. Tercero, los pasajeros vincularon el hacinamiento con los vendedores callejeros, a quienes acusan de tomarse el espacio de las paradas de buses.
- e) Negligencia en hacer cumplir leyes y reglamentos:** De acuerdo con los grupos focales, el VMT no hace nada para reducir las actividades criminales o para atender a las víctimas. Específicamente, los usuarios manifestaron que el VMT debería tener un papel más activo en la identificación de puntos conflictivos y ajustar las rutas de buses de acuerdo con eso.
- f) Conflictos interpersonales:** El sistema de transporte público salvadoreño fue ilustrado como una fuente de conflictos interpersonales o corrupción. Muchos, por ejemplo, explicaron que abordar y salir del autobús es una tarea caótica, ya que los usuarios se empujan unos a otros cuando tratan de entrar o salir rápidamente. Otros explicaron que la interacción con los conductores al pagar es un problema, ya que puede conducir a interacciones negativas, provocadas por discusiones triviales, y potencialmente puede resultar en altercados físicos o verbales. En muchos casos, este tipo de conflictos es motivado porque los pasajeros creen que los conductores están tratando de aprovecharse de ellos cuando les dan una cantidad equivocada de cambio o cuando se niegan a devolvérselos.
- g) Actuación policial inadecuada:** Los pasajeros argumentaron que los agentes de policía casi nunca está cerca y que aún si lo están, no responden ante el crimen como se esperaría. Además, los pasajeros argumentaron que cuando la policía detiene a transgresores, lo más probable es que los casos se pierdan en etapas posteriores del proceso. Por su parte, los agentes destacaron la falta de recursos con los que cuentan; explicaron que las llamadas para atender emergencias excede la capacidad que tienen en términos de agentes y vehículos.

2. Tipos de delitos

Los usuarios reconocieron que viajar dentro de un bus es la parte más vulnerable del sistema de transporte y, por lo tanto, la más insegura. Explicaron que dentro del bus están atrapados, pero en las paradas, en cambio, tienen más facilidades para evitar ser víctimas. Consistente con este argumento, otras discusiones incluyeron situaciones en las cuales los usuarios mencionaron que evitaban las paradas de buses peligrosas, subiendo o bajando en otro lado, aun cuando eso implicara caminar mayores distancias.

Entre los tipos de delitos que los participantes señalaron con más frecuencia se encuentran:

- a) **Delitos sexuales contra las mujeres:** Los grupos focales revelaron que existe un consenso generalizado entre los diferentes actores que intervienen en el transporte público, que las mujeres constituyen el grupo de usuarios más vulnerable. La victimización sexual de las pasajeras del transporte público fue descrita como una ocurrencia común, que involucra a pasajeros del sexo masculino que aprovechan el hacinamiento en las horas pico para tocar o rozarse contra sus víctimas. Los participantes añadieron que las mujeres raramente reportan los incidentes.
- b) **Robos:** Los delincuentes, en ocasiones miembros de pandillas, identifican a posibles víctimas en las paradas de buses o durante el viaje. Una vez identificadas, parte de los victimarios se aproximan a sus blancos mientras que el resto se reubican en posiciones estratégicas dentro del bus, para apoyar a sus cómplices, cubriéndolos, reaccionando ante amenazas, previniendo que las víctimas escapen u ocupándose de los motoristas. Después de tomar las propiedades de las víctimas, los delincuentes abandonan el bus.
- c) **Conspiración entre operadores y criminales:** Algunos pasajeros creen que los delincuentes que actúan en los buses generalmente trabajan en colaboración con motoristas y cobradores. Los participantes ofrecieron diferentes explicaciones sobre esta relación; una de las más citadas fue que los motoristas colaboran con los delincuentes porque ellos tienen que viajar por la misma ruta a diario, lo que los hace blancos fáciles para represalias si no cumplen con las demandas. Los conductores por su parte argumentaron que ellos tienen que obedecer las instrucciones de los delincuentes y generalmente no interfieren debido al miedo a represalias; dicen estar conscientes que esto hace que los pasajeros creen que colaboran con los ofensores, pero que ellos son blancos fáciles de venganzas.
- d) **Extorsión:** Los propietarios de buses señalan que la extorsión es un problema serio llevado perpetrado principalmente por pandillas. Los victimarios a menudo proporcionan teléfonos celulares para iniciar negociaciones o utilizan a los motoristas como intermediarios. Los propietarios dijeron que la amenaza más común que reciben es asesinar a los motoristas y quemar los buses. Si bien este delito no afecta directamente a los usuarios, sí repercute en las finanzas de las empresas, lo que genera incentivos para competir para incrementar el número de pasajeros y limitan la capacidad de dar a las unidades el mantenimiento adecuado.

3. Sugerencias de los participantes en los grupos focales

A través de la discusión de grupos focales, los participantes dieron sus propias sugerencias para prevenir los diferentes tipos de problemas que aquejan al sistema de transporte público.

- a) **Rutas de buses y concesiones:** Los participantes sugirieron una reestructuración del sistema, a fin de evitar que diferentes rutas se detengan en las mismas paradas de buses e incrementar el número de buses que trabajan en las rutas de alta demanda en las horas pico. Los usuarios argumentaron que estas medidas reducirían el hacinamiento en las paradas de buses y dentro de éstos, porque la carga de pasajeros se redistribuiría. Algunos pasajeros sugirieron que el ambiente problemático y competitivo del transporte público podría mejorarse otorgando la concesión de cada ruta solamente a una compañía.

- b) Comportamiento de los motoristas:** Los usuarios recomendaron que los motoristas reciban entrenamiento sobre la forma segura de conducir, sobre el trato apropiado hacia los pasajeros, manejo de emergencias y regulación del orden dentro del bus. Los pasajeros enfatizaron la importancia de este punto, proponiendo que la capacitación sea requerida por ley.
- c) Precauciones rutinarias:** Las discusiones en los grupos focales dieron una gran importancia a que los pasajeros estuvieran vigilantes mientras utilizan el transporte público para identificar rápidamente amenazas y evitar peligros. Los pasajeros explicaron que ellos analizan a otros usuarios en la parada de buses para detectar a cualquier persona o situación sospechosa y así determinar, antes de abordar, si es seguro tomar ese bus o no. Ellos también dijeron que cuando ingresan al bus, examinan el comportamiento de los otros pasajeros y buscan señales de peligro para decidir si sentarse o quedarse de pie.

5. PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO, EL DESORDEN Y EL MIEDO AL DELITO

El conjunto de actividades desarrolladas en el marco de este estudio, llevaron a la identificación de cuatro metas que son clave lograr para mejorar la seguridad y la percepción de seguridad en el transporte público salvadoreño: a) cambiar la actual percepción de caos y desorden y mejorar la percepción de seguridad; b) transformar al sistema de transporte público en uno de respeto a las leyes; c) reducir el miedo entre los usuarios; y d) desarrollar medidas para prevenir tipos específicos de crimen. A continuación se presentan algunas medidas que se pueden identificar a partir de la revisión de experiencias internacionales exitosas para lograr cada uno de los cuatro objetivos planteados.

1. Cambiar la actual percepción de caos y desorden y mejorar la percepción de seguridad

El sistema de transporte público es ampliamente considerado como caótico y desorganizado, en donde se permite operar a los delincuentes con impunidad. Por lo tanto se recomienda:

- **Eliminar la competencia por pasajeros dentro del sistema de transporte.** Para ello se requiere:
 - **Reestructurar el sistema de transporte público,** a través de una evaluación técnica que produzca un nuevo esquema que tome en consideración las demandas del usuario y las particularidades de las zonas por donde pasarían las rutas, identificando y estableciendo: (1) ubicación de paradas de buses, (2) número de unidades para rutas específicas, (3) distribución de rutas, terminales, y zonas de transbordo.
 - **Revisar y modificar las políticas, procedimientos y regulaciones relacionadas con la concesión de rutas,** para controlar o erradicar la competencia por pasajeros entre motoristas y mejorar los requisitos oficiales establecidos para la obtención de permisos de rutas, procurando que estos sean asignados a empresas con suficiente capacidad administrativa y financiera.

- **Hacer que el sistema de transporte público parezca más formal y unificado.** El sistema de transporte público salvadoreño se percibe como un sistema informal y desarticulado; por lo tanto, se recomienda:
 - **Mejorar las leyes y reglamentos relacionados con las unidades, paradas de bus, rutas y terminales para proyectar una imagen de formalidad y cohesión,** a partir de: (1) establecer un logo obligatorio para todo el sistema, colores y diseños de buses, paradas y terminales iguales; (2) prohibir vendedores dentro de los buses y en las paradas de bus; (3) exigir y supervisar que los buses tengan el mantenimiento adecuado; (4) reducir paradas informales.
 - **Mejorar las leyes y regulaciones relacionadas con los operadores (motoristas y cobradores):** (1) exigir que los operadores hagan uso de uniformes con los colores y logo del sistema; (2) estandarizar prácticas y procedimientos de recursos humanos para conductores y otros trabajadores del sistema de transporte público, en donde se establezcan estándares en relación a la contratación, remuneración, condiciones de trabajo y jornadas laborales; (3) regular las ocupaciones dentro de sistema de transporte público, definiendo responsabilidades, normas, requisitos, etc.

2. Transformar al sistema de transporte público en uno de respeto a las leyes

El sistema de transporte público, en El Salvador, está regulado por leyes y reglamentos con sanciones claramente definidas para castigar su violación; sin embargo, la existencia de esta normativa no es suficiente para garantizar su respeto, también se debe hacer cumplir. La principal responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las leyes en el sistema de transporte público salvadoreño recae principalmente sobre la Policía Nacional Civil; sin embargo, la información recopilada a través del estudio indica que dicha entidad ejerce esta facultad de forma esporádica y, además, no registra datos sobre los ilícitos cometidos dentro el sistema de transporte. Existe una clara necesidad de:

- **Mejorar la capacidad del Estado salvadoreño para hacer cumplir las leyes y reglamentos dentro del sistema de transporte público.** Para ello se propone:
 - **Crear una nueva subdirección de policía de transporte público dentro de la Policía Nacional Civil,** encargada de planificar, supervisar y coordinar todas las actividades relacionadas con la aplicación de leyes en el transporte público, excluyendo aquellas que por su naturaleza particular, caen en la jurisdicción de otra unidad policial especializada. La experiencia internacional muestra que la aplicación de la ley es más coherente y eficaz en el transporte público si no está asignada a la policía nacional o municipal, que ya tienen muchas otras funciones, sino a una fuerza de policía de transporte separada, bajo el control de la autoridad de transporte público; sin embargo, las leyes salvadoreñas no permiten este modelo en particular. Crear una estructura de mando exclusiva dentro de la policía para el transporte público es una alternativa aceptable para asegurar la asignación adecuada de recursos, el seguimiento y la evaluación de actividades, y la especialización operativa.
 - **Crear un cuerpo de inspectores de buses dentro del VMT,** encargados de monitorear continuamente el funcionamiento y operación de las unidades de transporte público, paradas de bus, terminales, para asegurar el cumplimiento de las normas y requisitos establecidos, emitir multas

a las empresas y conductores de autobuses que cometan infracciones administrativas, y recolectar y transmitir información que contribuya a mantener el funcionamiento del transporte público bajo ciertas condiciones.

- **Expulsar y prevenir el ingreso como operadores a personas propensas o involucradas en ilícitos o que posean nexos con grupos criminales.** Para ello se recomienda:
 - **Iniciar un programa de verificación de antecedentes de todos los aspirantes a cargos de operador.** Prevenir la infiltración de individuos propensos y/o relacionados con pandillas debe ser una prioridad, no solo para promover un entorno respetuoso de la ley, sino también para asegurar una mejor calidad de servicio a los usuarios.
 - **Delegar al cuerpo de inspectores de transporte público con la tarea de desarrollar e implementar un programa permanente de verificación de autobuses y conductores.** La compleja naturaleza de la delincuencia en El Salvador y el elevado nivel de actividad ilícita, exige que se establezcan controles en áreas y puntos críticos en la operación del transporte público.
- **Involucrar a los conductores en temas relacionados con la seguridad de pasajeros.** Una vez se ha realizado la contratación adecuada de operadores mediante un proceso de verificación de antecedentes, es necesario transformar el rol que desempeñan los operadores en relación a la protección y seguridad de los pasajeros es crucial para fomentar ambiente de respeto a la ley. Específicamente, se propone:
 - **Exigir que los operadores reciban cursos** diseñados exclusivamente para enseñarles a los motoristas sobre procedimientos de seguridad y técnicas de resolución de conflictos.
 - **Proveer a los conductores con teléfonos de emergencia** y otros aparatos electrónicos que sirvan para el mismo propósito.
- **Mejorar el nivel de vigilancia y protección percibido.** Con el fin de lograr esto, se sugieren las siguientes medidas:
 - **Asignar guardias de seguridad para que acompañen a los motoristas en rutas y horas peligrosas.**
 - **Instalar cámaras de seguridad en los buses** para ayudar a que los conductores vigilen a los pasajeros y para controlar la actividad dentro de los buses desde un centro de monitoreo.
- **Implementar un sistema de compra anticipada de boletos.** Eliminar la circulación de dinero en efectivo para el pago de los autobuses no solo se eliminará una fuente de conflicto y corrupción en el interior de los autobuses, pero también hará que el transporte público sea menos atractivo para ciertos delincuentes.
- **Regular y hacer cumplir los procedimientos de acceso, abordaje y desembarque en terminales y paradas de bus.** Conductas y procedimientos adecuados para entrar y salir de los autobuses deben ser implementados y promovidos de forma masiva en todo el sistema.

- **Desalentar comportamientos inaceptables y estimular comportamientos deseados.** Las conductas no deseadas deben ser desalentadas mientras que las conductas deseadas necesitan ser estimuladas, de esta forma se podrá atacar el irrespeto a la ley que prevalece en el transporte público. Por lo tanto, se recomienda:
 - **Colocar carteles en todo el sistema de transporte** público, indicando: (1) cuáles conductas son prohibidas y cuáles esperadas; (2) las sanciones por violar las leyes y reglamentos.
 - **Realizar campañas de educación** en los medios de comunicación e instituciones educativas para: (1) promover comportamientos apropiados entre los usuarios; (2) alertar sobre temas vinculados a la seguridad y criminalidad en el transporte público para que los usuarios tomen las precauciones pertinentes.

3. Reducir el miedo al delito entre los usuarios

Es necesario establecer medidas para **hacer que los usuarios se sientan seguros, especialmente las mujeres y personas de la tercera edad.** Para ello se sugiere:

- **Instalar sistemas electrónicos de información sobre los tiempos de espera.** Proveer a los usuarios de información sobre estos temas en tiempo real contribuiría, en gran medida, a crear un mejor ambiente.
- **Designar buses solo para mujeres en rutas y horarios de mayor demanda.** Lo que propiciaría un ambiente seguro para las mujeres y reduciría el nivel de temor percibido.
- **Designar y reservar asientos especiales para discapacitados, ancianos y niños.** Al tener un lugar reservado, se reduciría la ansiedad y los incidentes negativos para estos sectores vulnerables de la población.
- **Remover y prohibir imágenes o material con contenido sexual o vulgar en los autobuses.** La adopción de esta medida crearía un ambiente menos amenazante para las mujeres.
- **Prohibir y eliminar luces de discoteca y música estridente en los autobuses.** Quitando estos factores se aseguraría una experiencia más agradable para los pasajeros.
- **Implementar medidas para mejorar la vigilancia natural².** La literatura internacional sobre la prevención situacional del crimen enfatiza la importancia de crear condiciones que permitan una mejor vigilancia natural, para la reducción de oportunidades para la ocurrencia de delitos y el miedo al delito. Consecuentemente, se sugiere:
 - Mejorar la iluminación en las paradas de buses, terminales y vías de acceso a estos puntos.
 - Instalar paradas de autobuses con un nuevo diseño (con cristal de seguridad transparente e

² La vigilancia natural es una estrategia que limita la oportunidad para el cometimiento de delitos incrementando la visibilidad sobre un espacio, de manera que los individuos tengan un mayor control de su entorno y por lo tanto los delincuentes se sientan menos incentivados debido a la percepción de escrutinio.

- iluminación). Retirar los carteles publicitarios que obstaculicen la vigilancia natural.
- Recortar arbustos y árboles cerca de las paradas de autobuses para aumentar la visibilidad.
- Migrar hacia un diseño de unidades de transporte público que permita una mayor vigilancia interna y externa.

4. Desarrollar medidas para prevenir tipos específicos³ de crimen

La comprensión de la estructura de las oportunidades para cualquier tipo específico de delito está en función del estudio de cuándo y dónde ocurren, identificando así, por ejemplo, paradas de autobuses y terminales o rutas puntuales. También es vital analizar el modus operandi o guion delictual -cómo se cometió el crimen, paso a paso, quiénes son los delincuentes, los objetivos o las víctimas, y las condiciones facilitadoras en cada paso del proceso.

En El Salvador prevalece un déficit importante de datos recopilados sistemáticamente sobre los delitos perpetrados en el transporte público. Esto dificulta la capacidad de los analistas, investigadores, encargados de políticas públicas y funcionarios públicos para identificar y analizar las características del acto, las víctimas, los delincuentes y el contexto del delito, impidiendo así el desarrollo, implementación y evaluación de medidas preventivas apropiadas. La especificidad de los datos y su análisis es crucial en la formulación de medidas efectivas fundamentadas en la prevención situacional del delito. Combatir con éxito la delincuencia en el transporte público, requiere que esta limitación sea superada. Por lo tanto, se requiere:

- **Mejorar la capacidad de monitoreo, investigación y evaluación del crimen y seguridad en el sistema de transporte.** Para ello, se propone:
 - **Crear una Unidad de Investigación y Planificación**, ya sea dentro de la sede del ente rector del sistema o en una universidad o centro de investigación, la que debe estar integrada por personas debidamente capacitadas, que estarán a cargo de: (1) realizar anualmente encuestas de victimización de pasajeros para determinar la magnitud y particularidades de los delitos perpetrados dentro del sistema de transporte público, (2) evaluar permanentemente el valor e impacto de la aplicación de nuevas medidas de prevención para la reducción de ilícitos dentro del sistema de transporte público, (3) diseñar y elaborar estudios en los que se exploren formas particulares en los que se cometen los delitos, con el objetivo de identificar medidas preventivas efectivas, (4) formular un plan anual de implementación de medidas para reducir la perpetración de crímenes en el transporte público; este debe especificar las medidas que se ejecutarán y presentar un calendario para su implementación, (5) publicar un informe anual con los resultados de las encuestas de victimización y una lista detallada de las acciones adoptadas para la disminución de hechos delictivos al interior del sistema de transporte público durante el año anterior y las que se tiene proyectadas para el siguiente.

³ Por ejemplo, el “robo” puede considerarse un concepto demasiado amplio, incluso el “robo en el sistema de transporte” puede ser igualmente amplio, pero el “robo dentro de un bus” puede ser suficientemente específico, en este contexto.

6. CONCLUSIONES

La delincuencia en el transporte público es un problema muy grave, pero puede reducirse sustancialmente a través de un esfuerzo sostenido fundamentado en la prevención situacional del delito. Específicamente, se requiere diseñar e implementar dos conjuntos de medidas preventivas: 1) medidas generales relacionadas con las operaciones del sistema de autobuses, que contribuirán a crear un entorno más ordenado y seguro; 2) medidas específicas diseñadas para reducir las oportunidades para la perpetración de delitos específicos que se registran dentro de autobuses o en las paradas y terminales, como homicidios, robos, acoso sexual a mujeres, etc.

Este estudio se concentra en el primer conjunto de medidas preventivas, destinadas a hacer que el sistema de autobuses sea más ordenado y seguro. El siguiente paso es evaluar rigurosamente la practicidad y viabilidad de las medidas propuestas en este documento. Este paso requiere de la participación de las instancias gubernamentales directamente involucradas en la supervisión y operación del sistema de transporte: la Policía, los propietarios de autobuses, representantes de los usuarios, etc.

El segundo conjunto de medidas, orientadas a reducir las oportunidades para la comisión de delitos específicos, deben de determinar, a través de un análisis cuidadoso, cómo se perpetran estos crímenes, en qué tipo de condiciones y las particularidades de los victimarios y las víctimas involucradas. La información para este tipo de medidas, por el momento, no está disponible en El Salvador y tendrá que ser obtenida a través de pequeños estudios cuidadosamente enfocados, realizados por personal capacitado.

Dada la coyuntura actual de introducción del nuevo Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), es propicia la oportunidad para impulsar, de forma general en el país, las iniciativas aquí propuestas para reducir las fuentes de desorden y miedo al delito entre los usuarios mientras hacen uso del sistema de transporte público.

Está claro que la introducción de medidas como las que aquí se proponen, requieren un esfuerzo considerable, que implica una inversión elevada; sin embargo, la recompensa será sustancial. Además de reducir de forma significativa los delitos en el sistema de transporte público, la evidencia científica sugiere que los resultados positivos obtenidos tienen el potencial de poder difundirse al resto del país, afectando diferentes contextos en los que actualmente se posibilita la comisión de ilícitos.

7. REFERENCIAS

- Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), (2015) *Signos de desorden, percepciones de inseguridad, confianza en el Sistema de administración de justicia y victimización por delitos en El Salvador 2014*. San Salvador.
- Beeb, J. (2001). *Rapid assessment process: An introduction*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Carcach, C. (2015). *Background Paper 1: Systematic observation of public transport in San Salvador and adjacent metropolitan areas*. FUSADES.
- Comiskey, C.M., O'Sullivan, K., & Milnes, J. (2012). *Regional drug user services in times of scarce financial resources: using a rapid assessment response approach to evaluate, plan, and prioritize essential services*, *Substance Use & Misuse*, 47 (3), 254-264.
- Ferraro, K., (2007) *Fear of crime in public places*. http://www.popcenter.org/conference/conferencepapers/2007/fear_of_crime.pdf.
- Fitch, C., Stimson, G.V., Rhodes, T., Poznyak, V. (2004). *Rapid assessment: an international review of diffusion, practice and outcomes in the substance use field*. *Social Science & Medicine*, 59, (9), 1819–1830
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), (2013) *La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas*. Línea base del plan de acción asocio para el crecimiento. San Salvador.
- MacIntyre, K. (1999) *Rapid assessment and sample surveys: Trade-offs in precision and cost*. *Health Policy Plan*. 14, 363-373.
- McDonald, D. (2005). *A rapid situation assessment of drug use in Papua New Guinea*. *Drug & Alcohol Review*, 24(1), 79-82.
- Natarajan, M. (2015). *Background Paper 3: Public transport crime, a review of international literature*. FUSADES.
- Stimson, G. V., Donoghoe, M. C., Fitch, C., & Rhodes, T. (2001). *Rapid assessment and response technical guide*. Geneva: WHO.
- Trotter, R.T II, Needle, R.H., Goosby, E., Bates, C., Singer, M. (2001). *A methodological model for rapid assessment, response, and evaluation: The RARE program in public health*. *Field Methods*, 13(2), 137–159.
- Van Hout, M.C & Bingham, T. (2013). *Open drug scenes and drug-related public nuisance: a visual rapid assessment research study in Dublin, Ireland*. *Journal of Ethnicity in Substance Abuse*, 12 (2), 154-178.
- Villalta, C.J. (2011). *Fear of crime in public transport: Research in Mexico City*, *Crime Prevention and Community Safety*, 13(3), 171-186.

SOLUCIONES

