

# **POLÍTICAS DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA**

s e g u r i d a d  
c i u d a d a n a  
e l c i u d a d a n o  
e n e l c e n t r o

## ***LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA DE ESTADO***

**PROPUESTA PROGRAMÁTICA PROGRESISTA PARTIDARIA  
SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO  
POR OSCAR FERNÁNDEZ**

EN EL MARCO DEL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS PRÁCTICAS  
PROMOVIDO POR LA FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT –  
A TRAVÉS DE SU RED LA FESAMERICACENTRAL 2009.

*A la memoria de todas las compañeras y compañeros  
que donaron generosamente sus vidas para que  
otro El Salvador fuese posible.*

*¡Infinitas gracias!*

*¡Hasta la victoria siempre!*

*Oscar Fernández*

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

## *Índice*

	<b>Página.</b>
Presentación.....	5
Prólogo.....	7
Introducción.....	9
Construir las políticas con la gente. Metodología.....	11
El diálogo social abierto.....	12
Definición.....	12
Diálogos territoriales.....	13
Lecciones aprendidas.....	14
Problemas abordados (formulación de propuestas).....	17
Definiciones previas.....	18
Objetivo general.....	20
Principios de una política de justicia y seguridad pública en democracia.....	22
Programa, estrategias y acciones.....	23
Conclusiones.....	31



## Presentación

En Centroamérica los índices de criminalidad y violencia han sobrepasado todos los límites racionales y medidas tradicionales para resolver este fenómeno no parecen tener resultados satisfactorios. En especial en El Salvador, Guatemala y Honduras la criminalidad es uno de los problemas centrales para los ciudadanos. Pero también en los otros países de la región los problemas relacionados a la criminalidad y a la violencia son cada vez más severos y alarmantes.

Los partidos de izquierda y progresistas, ante esta situación, están obligados a desarrollar conceptos políticos y soluciones progresistas, que se diferencien de los conceptos propuestos por los partidos de derecha, conocidos como “cero tolerancia”, “mano dura” y “super mano dura”. Estos conceptos, así lo demuestra la realidad, han fracasado.

Para la construcción de conceptos políticos alternativos en el tema de Seguridad Pública, no solo se necesita de conceptos progresistas, ya la construcción del concepto en si debe ser progresista e innovadora. Se debe basar en la inclusión y en la participación de los/las ciudadanos/as.

El *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, ha desarrollado un modelo innovador que es digno de compartir para la construcción de programas partidarios y la formulación de nuevos conceptos políticos. Este modelo, el *Diálogo Social Abierto*, fue acompañado por la Fundación Friedrich Ebert durante 15 meses desde octubre de 2007 hasta diciembre de 2008. Un total de 32 mesas temáticas y 6 espacios especiales conformaron el *Diálogo Social Abierto*, en las cuales los ciudadanos pudieron participar y elaborar propuestas. Estas influenciaron en la construcción del Programa de Gobierno 2009-2014 de Mauricio Funes.

La presente sistematización del *Diálogo Social Abierto - Seguridad* realizada por Oscar Fernández, cumple con dos funciones. En primer lugar describe el *Diálogo Social Abierto* como una herramienta para la construcción de programas políticos, tomando como base la participación del ciudadano. En segundo lugar, describe específicamente el *Diálogo Social Abierto* en el tema de seguridad presentando los resultados obtenidos.

Bajo la idea de que problemas severos requieren del intercambio regional para sus soluciones, la Fundación Friedrich Ebert espera impulsar el diálogo entre los políticos y partidos progresistas de Centroamérica. Esta sistematización del *Diálogo Social Abierto - Seguridad*, aspira a ser una herramienta en el intercambio regional y en la construcción de propuestas políticas en los diferentes países.

Stephan Reichert

Coordinador de Programas  
Fundación Friedrich Ebert  
*fesamericacentral*  
El Salvador



## **Prólogo.**

Desde tiempos inmemoriales, la sociedad ha venido construyendo los paradigmas del concepto de seguridad ligándolos en forma ineludible, con formas tradicionales de control social como represión policial y castigo penal.

En función de ello, y a partir del crecimiento de la sensación de inseguridad de la comunidad, producto de la inadecuada mediatización de los fenómenos de violencia, se desarrolló la idea de que la solución radicaba en el aumento del número de policías y en el “endurecimiento” de las penas que impone el sistema.

Dicha creencia parte como decíamos, de una errónea conceptualización y en función de lo cual consideramos que el punto de partida de la política debe ser la re-significación del concepto de Seguridad en función de la construcción de nuevos modelos y sistemas.

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, del gobierno del FMLN, debe encarar un giro trascendente en la forma de abordar la problemática de la violencia social, propiciando una Política de Estado que atienda integralmente las causas que la originan. La gran diferencia con aquella conceptualización tradicional radica en que ese sistema represivo que la integra, opera sobre las personas aumentando su victimización y con ello la posibilidad de ruptura social, cuando en realidad debe construirse un nuevo modelo de gestión que actúe sobre las causas de la violencia, donde la comunidad en su conjunto participe en el diseño de los proyectos y actividades que impulsen el mejoramiento de la calidad de vida, y sostenidos por una acción coordinada de las distintas áreas gubernamentales.

En distintas naciones ha quedado demostrado que la prevención en la comunidad ha dado resultados contundentes en la medición de los índices de violencia. El fortalecimiento de las redes comunitarias para la prevención, garantiza una adecuada atención de las personas y grupos sociales más vulnerables, y con ello una disminución de los factores de riesgo social que inciden sobre las condiciones que favorecen los comportamientos antisociales.

Es de destacar, que lo expresado hasta aquí, no excluye la insoslayable responsabilidad del Estado en lo que hace a la conjura temprana del delito, y represión del mismo, como actividades a realizar en forma excluyente por la Institución Policial.





## Introducción.

No obstante su manifiesta debilidad y falta de idoneidad para gobernar aspectos estratégicos como la Seguridad Pública en América Latina, la izquierda no puede enfrentar los problemas de seguridad con la misma óptica que la derecha, ni ceder a la tentación de ofrecer iguales soluciones sugiriendo que la diferencia es sólo que “nosotros lo haríamos mejor”. No debe caer en la trampa, para evitar que se le acuse de débil o tolerante, de las manidas recetas de mano dura, “tolerancia cero”, más policía, más prisiones, mayores penas. Sin perjuicio del estudio puntual de estas medidas, debe plantear la cuestión cualitativa: mejor policía, mejores prisiones, penas o medidas sustitutivas más eficaces. Y explicar que una mayor seguridad no se consigue sólo con la aplicación del Derecho Penal y la represión, sino principalmente desde la prevención, desde el abordaje de las causas y no sólo de los efectos.

Entendiendo que sigue vigente la dicotomía sobre la naturaleza del ser humano formulada por Hobbes y Rousseau: un lobo cuyos feroces instintos han de ser reprimidos sin piedad o un buen salvaje que si hace el mal es por ignorancia o por culpa de las estructuras sociales.

Aunque la realidad no encaja en esquemas tan simples, la derecha suele ser más hobbesiana y la izquierda más rousseauiana. No quiere ello decir que la izquierda no acepte el castigo en algunos casos, o que la derecha rechace toda reforma social. Pero no pueden poner el énfasis en los mismos temas.

La izquierda debe reivindicar que la sociedad segura no es la que más castiga y denunciar cómo se manipulan los indicadores sobre seguridad y eficacia policial.

Una política de seguridad no es más eficaz sólo por sumar más policías en la calle, detenciones, procesos y reclusos en las cárceles, como se nos vende tan a menudo. Tampoco por rebajar el número de denuncias (hay formas de desanimar a las víctimas). La eficacia se debe medir en el descenso de los delitos cometidos, de las víctimas y de los daños, y sobre todo de la sensación de inseguridad.

El sistema policial debe afrontar el reto de actuar en lo global y en lo local. Sin un proceso decidido de descentralización (transferencia de recursos y autoridad a los municipios urbanos y rurales) impulsando la actuación de las Delegaciones de policía departamentales y municipales, como la auténtica *policía próxima* tanto a nivel preventivo como de investigación de la pequeña delincuencia contra las personas y la propiedad, difícilmente se va a poder actuar con eficacia contra ésta.

Sin la reorganización de la policía estatal con unificación de cuerpos y, transferida la lucha contra los delitos menores, especialización en persecución de la delincuencia organizada en redes internacionales, nacionales y en servicios comunitarios, no podrán ser abordadas correctamente estas cuestiones.

Además las policías deben acomodarse a no trabajar solas, a actuar en coordinación no sólo entre ellas (asignatura pendiente, pese al impulso de la cooperación policial europea) sino con el resto de las instituciones y organismos sociales desde el nivel local. Deberán trabajar más en red que en orden jerárquico y con “orientación al cliente”, el ciudadano al que deben proteger y principalmente las víctimas (no insisto en que la policía deba ser democrática y proteger los derechos humanos, debemos darlo por sobreentendido, aunque exija vigilancia permanente).

Sobre todo el aparato policial debe convertirse definitivamente en servicio público. Es insuficiente la regulación legal centrada en el estatuto de los policías y las potestades administrativas. Falta toda una legislación – como sí existe con la educación o la salud, que no consisten sólo en dirigir maestros o médicos – que defina el servicio público de la seguridad, su contenido y el nivel de prestación que pueden exigir los ciudadanos. Y a la vista del auge de la seguridad privada, sus límites respecto del servicio público.

Sin rechazar su existencia cuando una actividad privada genere riesgos en el ámbito privado o sobre los que deba responder ante terceros, la solución de los problemas de inseguridad no pasa por su generalización.

El desarrollo sin control de la seguridad privada, invadiendo incluso los espacios públicos, resulta peligroso e insolidario. Sus medidas no son de disminución del delito, sino de reducción del riesgo para quienes la pueden pagar y de desplazamiento a otras personas con menores recursos para protegerse.

En cuanto a la justicia, sólo decir que además de juicios rápidos necesitamos una justicia ágil y próxima, con más recursos y más descentralizada. A la policía local debiera corresponder en ámbitos urbanos una justicia local especializada en resolver los pequeños delitos.

Descargarlos de los órganos judiciales superiores permitiría a éstos una mayor especialización en los delitos graves (los que vienen causando mayor alarma social: homicidios, agresiones sexuales, violencia doméstica), la corrupción y la criminalidad organizada. Esa policía y esa justicia local (bien dotada de recursos por los gobiernos municipales en esa anunciada segunda descentralización) debieran imponer penas y otras medidas alternativas a la privación de libertad que descargaran también un sistema penitenciario sometido a reforma –y descentralización- para ser de verdad instrumento de reinserción social.

Son abundantes, pues, las cuestiones sobre las cuales es necesario y urgente que la izquierda plantee debate y búsqueda de alternativas propias para que la seguridad pública sea, de verdad, pública, para todos los ciudadanos.

## **Construir las políticas con la gente.**

### *Metodología: la construcción del Diálogo Social Abierto y el Programa de Gobierno.*

Cómo lograr que el FMLN pudiera construir un Programa de Gobierno que estuviese estrictamente ligado a las demandas ciudadanas más sentidas y urgentes, fue la pregunta que nos asaltó desde el primer momento en que se nos encomendó la elaboración del programa gubernamental para el periodo 2009-2014.

La respuesta no fue un problema encontrarla en poco tiempo: de la única manera que podíamos garantizar la factura de un Plan de Gobierno encaminado a lograr y gobernar en a base a la Unidad Nacional, era sin duda, la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esto exigía para ser congruente con la práctica de nuestro discurso, que dicha participación plural se iniciara desde la elaboración del Plan de Gobierno, sobre la base de un Diálogo con los sectores más representativos de la sociedad.

### *Desarrollo.*

La iniciativa del Dialogo Social Abierto (DSA) es un espacio de participación plural, abierto a todos los sectores de la población económico, social, ambiental, cultural realizado en el territorio nacional y en el exterior en el cual se discutieron, formularon y propusieron insumos de políticas de Estado de cara al establecimiento de un nuevo gobierno. Dicho espacio, se realizó sobre la base de temas estratégicos de país.

Para desarrollar el proceso de Diálogo Social Abierto se instalaron espacios consultivos temáticos, territoriales, sectoriales y en el exterior; así cómo también se realizaron cinco encuentros (Incluyendo el lanzamiento del DSA) en los que participaron alrededor de seis mil personas.

Se constituyeron 32 Mesas Temáticas y 6 espacios especiales en los cuales asistieron y participaron profesionales de diversas áreas, técnicos de ONG, dirigentes de Fundaciones, Asociaciones, Sindicatos, Universidades, Líderes Campesinos, Líderes de Asociaciones Cooperativas, Religiosos, Artistas, etc., con un aproximado de 1,246 personas. También se realizaron 4 diálogos en el exterior que tuvieron una asistencia de 500 compatriotas y se llevaron a cabo alrededor de 160 Diálogos Territoriales con una participación aproximada de 5,000 personas.

El DSA inició en el mes de septiembre de 2007 y, a esta fecha constituye la base para la elaboración del Plan y Estrategias de Gobierno. En él han aportado 32 mesas temáticas y espacios de discusión y elaboración territoriales, que incluyen los salvadoreños en el exterior.

## **El Diálogo Social Abierto**

### *Antecedentes*

En junio de 2007 se inició el camino de la construcción del Programa de Gobierno del FMLN 2009-2014. Comenzó con una serie de entrevistas, audiencias y reuniones con diferentes personas, líderes, religiosos, de ONG, movimientos sociales, profesionales, rectores de universidades y académicos, incluso políticos; a fin de plantearles y discutir con ellos la idea del proceso que pretendíamos impulsar.

Durante esta etapa se obtuvieron aportes valiosos que permitieron enriquecer la idea de impulsar un proceso abierto, democrático, ampliamente participativo, convocante, de todas aquellas fuerzas sociales deseosas de generar cambios en nuestro país. De esta manera, el 10 de septiembre de 2007 se lanza públicamente el **Diálogo Social Abierto por El Salvador que necesitamos**, ante la presencia de más de 1,000 personas.

## **Definición de Diálogo Social Abierto**

La iniciativa del Dialogo Social Abierto (DSA) es un espacio de participación plural, abierto a todos los sectores de la población en su expresión económica, social, ambiental y cultural realizado en el territorio nacional y en el exterior en el cual se discutieron, formularon y propusieron insumos de políticas de Estado de cara al establecimiento de un nuevo gobierno. Dicho espacio, se realizó sobre la base de temas estratégicos de país. La Estructura de trabajo del DSA está compuesta por:

- Director del Programa
- Coordinador Ejecutivo
- Asesores económicos, políticos y otras disciplinas.

## *Desarrollo del proceso de diálogo y consulta*

### *I Etapa: El inicio*

Cada Mesa estaba coordinada por un delegado del partido y estructurada por un coordinador/a y un secretario/a no militantes del partido. Cada Mesa tenía la atribución de definir la metodología de trabajo, los sub temas y enfoques. Estaba constituida, dependiendo del tema por entre 10 a 60 personas. Durante 4 meses se estuvieron reuniendo semanalmente para producir el primer borrador que fue entregado en el mes de diciembre 2007 al Equipo Técnico de DSA con el propósito de evaluar el desarrollo del proceso.

En el exterior, el proceso inicio en diciembre de 2007, la dinámica que se desarrolló fue una combinación de aspectos territoriales y temáticos, se constituyeron 5 Mesas en Los Ángeles, Washington, San Francisco y Nueva York. Se recibieron aportes de Suecia y Canadá.

Además de la Mesas Temáticas convocadas por el Diálogo Social Abierto, se desataron otras dinámicas de participación como las siguientes:

## **Diálogos Territoriales**

Se realizaron alrededor de 160 diálogos territoriales con una participación de 5,000 personas. Estos espacios abordaban aspectos generales y temáticos que se generaban a partir de iniciativas o demandas de la población en el interior del país y se realizaron por municipio o comunidades. Eran jornadas de un día que se desarrollaban a partir de temas generadores:

1. Alto costo de la vida
2. Desempleo
3. Inseguridad ciudadana
4. Otro tema de interés de los participantes.

La instalación de estos espacios era responsabilidad de las directivas municipales del FMLN y la metodología era a través de grupos de trabajo por tema y luego se socializaba y validaba en plenario. El producto del Diálogo Territorial era canalizado al Equipo Técnico del Diálogo Social Abierto.

**Aportes individuales** de personas particulares, profesionales e instituciones que de forma espontánea hacían llegar sus aportes y propuestas sobre diferentes temas al equipo técnico del DSA.

En **giras de campo** de los candidatos, también se han recogido ideas, inquietudes y propuestas de la población, poniendo de manifiesto el amplio involucramiento de la población en la construcción del programa de gobierno.

### *II Etapa: Elaboración de documento de propuesta*

Desde enero hasta abril de 2008, las Mesas continuaron el trabajo de formulación y afinamiento del documento final que se entregó la última semana de abril de 2008. En ese marco se realizaron talleres entre el Equipo Técnico y las Mesas con el propósito de homogenizar una estructura de los documentos. También en esta etapa, el candidato presidencial Mauricio Funes visitó algunas mesas, para intercambiar y conocer los avances del trabajo.

### *III Etapa: Presentaciones públicas y privadas de los aportes*

A partir de mayo 2008, las Mesas hicieron presentaciones públicas y privadas de los resultados a la fórmula presidencial. Luego de que se recogieron todos los aportes de las diferentes fuentes a esta fecha se está en la fase técnica que consiste en la integración de las diferentes propuestas de políticas públicas obtenidas en el proceso de consulta del Diálogo Social Abierto y en la discusión de las Mesas temáticas, en un solo documento que contenga los aportes de la sociedad civil para definir los lineamientos de estrategias y acciones del Programa de Gobierno 2009-2014 del FMLN.

## **Lecciones Aprendidas**

Este es el resultado del aporte de varios miles de personas que hasta el momento han participado en el proceso de consulta del DSA y que constituye la base para la elaboración del Programa de Gobierno del FMLN.

Este proceso constituye un hito en la historia de participación ciudadana a escala nacional y ha sido enriquecedor por cuanto se recogieron valiosos aportes especializados en

los diferentes temas de la voz directa de técnicos, especialistas y de los actores fundamentales de los sectores económico y sociales que conocen de primera mano la situación del país y que tienen propuestas de soluciones viables.

El DSA propició condiciones para que la población participara y se concienciara sobre la necesidad de búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales y construyera alternativas viables.

Así, los variados sectores participantes, lo hicieron activamente, tomando decisiones y a su vez, demandando que este espacio sea permanente y tenga continuidad más allá de la consulta, para garantizar que sus aportes sean tomados en cuenta. En el gobierno presidencial del FMLN, estos espacios funcionarán como entes contralores para asegurar el cumplimiento de las políticas propuestas por la sociedad civil.

El proceso es parte del enfoque metodológico del FMLN para obtener los aportes de la gente, pero en este caso específico del Diálogo Social Abierto las expectativas fueron rebasadas al incorporarse decenas de miles de personas no vinculadas orgánicamente al partido.

El DSA fue un espacio para cohesionar el tejido social salvadoreño en torno a un proyecto de cambio viable y responsable.

La población ve al FMLN en este momento como el instrumento que encabezará los cambios que la sociedad salvadoreña está demandando.

El equipo Técnico del DSA concentró a través de un solo mecanismo la recepción de la información, evitando así la dispersión y pérdida de documentos, aunque se tuvo algunas dificultades para hacer llegar la información, no obstante, el proceso es perfectible, se puede mejorar la metodología, sobre todo en la parte de recolección de los aportes, no se establecieron procedimientos expeditos ni se cumplió a cabalidad con los tiempos, especialmente con el Diálogo Territorial.

## ***LA MESA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA.***

El presente documento pretende establecer un marco de referencia teórico-conceptual para el correspondiente abordaje de una política estatal de justicia y seguridad pública,

en el contexto de un Estado social democrático y de derecho. El estudio de la seguridad pública y la justicia para la gestión de políticas públicas, están orientadas a enfrentar la delincuencia, la violencia, la inseguridad y el temor en una sociedad, en particular en las grandes ciudades de Latinoamérica.

El valor de la presente propuesta radica tanto en su utilidad como referente conceptual y de reflexión para el desarrollo de una visión sobre el estado de ejecución de estrategias y planes pertinentes, como en su utilidad para orientar y guiar la investigación en este campo.

De esta forma, a través de este documento de trabajo se busca responder interrogantes fundamentales para la construcción de consensos sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana y, de la misma forma, vislumbrar posibles y probables escenarios sobre su evolución y tendencias tanto en las esferas pública y privada como en los distintos niveles de injerencia (internacional, regional, nacional, estatal, gubernamental, local).

## *2.- La seguridad como demanda sociopolítica*

No existe sociedad humana sin criminalidad, violencia e inseguridad. La historia demuestra que la seguridad, como expresión de una necesidad vital del ser humano, es y ha sido siempre una de las preocupaciones centrales en toda sociedad. Ella es, paralelamente, una condición fundamental para el desarrollo de la persona y la sociedad, por cuanto –en esencia- implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño.

En este contexto, la seguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales y el desarrollo de las personas. Esta exigencia y condición necesaria representa hoy un desafío sustantivo en la gestión pública y la responsabilidad de los gobiernos democráticos y constituye, a la vez, uno de los íconos de la crisis en la sociedad moderna, apreciación que surge desde la perspectiva sociológica de la sociedad del riesgo y de un enfoque centrado en la seguridad de las personas.

La seguridad y su materialización se asocian a un marco y contexto sociopolítico de mayor exigencia que antes, donde términos tales como Estado, democracia y gobernabilidad son de singular importancia.

Es un hecho indiscutible que hoy el enfoque sobre la seguridad y las formas de alcanzar los niveles requeridos están en directa relación con la democracia y que la seguridad



tiene como finalidad última servir a la misión del Estado. Las sociedades que aspiran al desarrollo social asumen tanto la democracia y la gobernabilidad como los derechos y obligaciones individuales y colectivas como referentes y escenario para la construcción de la convivencia social y la seguridad de y para las personas. Estos configuran el espacio sociopolítico determinante de las condiciones y viabilidad de los esfuerzos.

## **Problemas abordados y formulación de propuestas**

- 1) Prevención;
- 2) Control e investigación criminal;
- 3) Reinserción;
- 4) Coordinación y reforma institucional.

### ***TEMAS A TRATAR EN CADA EJE TEMÁTICO***

- Prevención:
  - Participación de los gobiernos locales
  - Violencia y delincuencia juvenil
  - Armas de fuego
  - Abuso y dependencia de sustancias psicoactivas
  - Policía Comunitaria
  - Violencia de género, maltrato infantil (explotación laboral y sexual) trata de personas y VIF (violencia intrafamiliar)
- Control (Persecución) e investigación criminal:
  - Violencia y delincuencia juvenil
  - Relaciones PNC/FGR/PGR/PDDH
  - Inteligencia policial
  - Criminalidad organizada/corrupción/narcotráfico y otros delitos no convencionales.
- Reinserción:
  - Sistema penitenciario / ISNA
  - Violencia juvenil
  - Participación de los gobiernos locales
- Coordinación y reforma interinstitucional
  - Relación gobierno central y local en la seguridad
  - Relaciones PNC / FGR / PGR

- Relaciones Ejecutivo-Judicial
- Comisión Coordinadora del Sector Justicia
- Creación de Instituto de Ciencias Forenses
- PNC: Ley orgánica/recuperación y rediseño.

## Definiciones previas

*Aspectos discutidos y consensuados:  
(Acordadas en la 4ª reunión. 12-01-08)*

### 1) ¿Qué entendemos por política pública?

- Decisiones y acciones de gobierno para la satisfacción de necesidades, problemas o demandas sociales – para efectividad de los Derechos Humanos –, basadas en procesos de información y planificación democráticos y participativos, orientados al logro de objetivos y metas mediante el uso racional y eficiente de los recursos.
- Son políticas de Estado, no de gobierno que tienen fundamento en el marco constitucional.

Una política pública se caracteriza por:

1. Ser congruente y armónica con otras políticas que en conjunto deben responder a una sola concepción de Estado y de gobierno;
2. Debe estar pensada por encima de los intereses de cada gobierno pero desarrollada según las particularidades de cada gestión, sin salirse del marco constitucional;
3. Estas son concebidas como producto del sistema político, no deben entenderse como exógenas, si no como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

### 2. ¿Qué se entiende por seguridad?

Para definir la seguridad pública debemos partir de que el objetivo político fundamental de un gobierno democrático es la edificación y consolidación del Estado Democrático y Social de Derecho, fundado en un sistema constitucional, orientado a la defensa y garantía de la vida y los bienes de las personas, la dignidad y la satisfacción de necesidades

humanas, así como la defensa y la soberanía del pueblo; la protección de los derechos humanos en condiciones igualitarias, no constituye sólo un límite de la actuación estatal, si no ante todo, el fundamento mismo del Estado, como lo establece la democracia, los Acuerdos de Paz y la Constitución. En este contexto la seguridad solo puede entenderse como:

La situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio y tutela de todos y cada uno de los derechos que ostentan las personas, tanto individuales como colectivos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos.

**3) ¿Cómo se entiende el problema de la inseguridad y la falta de respuestas adecuadas? (Lineamientos de diagnóstico):**

Las políticas de los gobiernos de ARENA no se han adecuado a las definiciones anteriores, pues no han cumplido los objetivos señalados, por las razones siguientes:

**Factores inmediatos:**

- Compromiso del gobierno con la criminalidad;
- Corrupción;
- Políticas y estrategias principalmente represivas;
- Baja capacidad y eficacia de la policía y la fiscalía en la investigación del delito y aporte de la prueba;
- Los entes del sistema de seguridad y justicia actúan descoordinados y son conflictivos entre si;
- Se incrementa la criminalización a los jóvenes;
- Comercio de armas e incremento del mercado negro de armas y de drogas;
- Violación de los derechos humanos, legitimación de la violencia y abuso de la razón de Estado;
- Prima la política represiva: más penas, más leyes, más policías y más cárcel;
- No se le da importancia a la atención social para prevenir el delito;

**Causas estructurales:**

- Existencia de un gobierno oligárquico, autoritario que atropella la democracia y gobierna solo para el poder económico;

- Desnaturalización del Estado de Derecho y la Justicia y violación sistemática de la Constitución;
- Deslegitimación y anulación práctica de los Acuerdos de Paz;
- Falta de voluntad de gobernar por consenso;
- Repartición desigual de la riqueza nacional que genera inequidad, privación, frustración y exclusión;
- Seria deficiencia estructural de las instituciones públicas;
- Inequidad;
- Exclusión social;
- Falta de oportunidades;
- Alto índice de desempleo y subempleo;
- Patrones culturales portadores y reproductores de violencia;
- Deficiente de seguridad jurídica;

*Aspectos discutidos y consensuados:  
(Acordadas en la 6ª reunión. 30-01-08)*

## **Objetivo general:**

Reducir la violencia y delincuencia en forma eficiente y eficaz que garantice el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas con la participación ciudadana amplia y directa.

### **OBJETIVOS POR EJE TEMÁTICO:**

- PREVENCIÓN

Reducir los factores propiciadores de violencia y delincuencia, así como identificar los recursos y potencialidades de la sociedad y de la comunidad, para fomentar la convivencia y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

- CONTROL E INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Elevar la capacidad de respuesta en la investigación de los delitos y en la aplicación de la ley por parte de las instituciones de seguridad pública y justicia para el logro de las satisfacciones de las demandas ciudadanas con equidad.

- REHABILITACIÓN E INSERCIÓN

Brindar un trato integral con respeto a la dignidad humana de la persona infractora, reduciendo al mínimo su deterioro, que facilite su inserción social a través de un proceso de reconocimiento, reconciliación y reparación.

- RECUPERACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Recuperar y fortalecer las instituciones de justicia y seguridad pública de conformidad al espíritu de los Acuerdos de Paz y a los principios del Estado Constitucional y Democrático de Derecho propiciando una efectiva coordinación interinstitucional.

*Aspectos discutidos y consensuados:*

*(Acordadas en la 7 y 8ª reuniones. 29-01-08 y 02-02-2008)*

**Otras definiciones a incluir en el documento la definición de justicia.**

**¿Qué se entiende por justicia?**

- El concepto de justicia está ligado al de Paz Social, entendida no como urbanidad o buenas costumbres, si no como políticas sociales sólidas, coherentes, sistemáticas e integrales.
- En ese sentido, es más que actividad jurisdiccional. Se trata de lograr el máximo posible de equidad a través del principio constitucional de la justicia social;

**Relación entre Justicia y Seguridad Pública**

- Justicia y seguridad pública expresa la orientación del nuevo gobierno: la justicia prevalece ante la seguridad.
- En otras palabras, para alcanzar mejores niveles de seguridad para los ciudadanos, deben lograrse mejores estándares de justicia y equidad.
- Indica además la necesidad de recuperar y fortalecer la justicia como el eje central de una política de gobierno transformador, humanista y democrático.

## **Principios de una política de justicia y seguridad pública en la democracia:**

- 1) Espíritu y letra de los Acuerdos de Paz.
- 2) Principio de legalidad, estricta legalidad, respeto a la Constitución;
- 3) Principio de dignidad humana, que implica respeto, promoción, vigencia y defensa, de los Derechos Humanos;
- 4) Transparencia y rendición de cuentas: los actos de gobierno y sus decisiones pertenecen a la cosa pública, por lo tanto, sus contenidos, fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio del público;
- 5) Participación ciudadana en el diseño, elaboración, ejecución y supervisión de las políticas de seguridad, dentro de los límites constitucionales y a través de mecanismos democráticos;
- 6) Principio de unificación y localización: una conducción unificada a nivel nacional, pero completada con políticas y planes específicos en cada municipio en materia de prevención;
- 7) Coordinación interinstitucional: articulación de las diversas instituciones que intervienen en la política de seguridad pública;
- 8) Racionalidad: énfasis en los factores explicativos del delito y en la prevención de la violencia y la criminalidad; como en el uso racional de los recursos.
- 9) Principio de uso de la fuerza como último recurso y uso privilegiado de las normas y reglas de convivencia.
- 10) Principio de igualdad y justicia social: la política de seguridad debe estar orientada hacia la protección de los Derechos Humanos especialmente de los sectores sociales menos favorecidos y de las minorías.

### ***Programa de Justicia y Seguridad Pública del FMLN (2009-2014)***

#### ***Objetivo General:***

***Reducir la violencia y la delincuencia de forma eficiente y eficaz, garantizando en todo momento el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, con la participación ciudadana amplia y directa.***

**Eje: Prevención**

1. Reducir los factores propiciadores de violencia y delincuencia, así como identificar los recursos y potencialidades de la sociedad y de la comunidad, para fomentar la convivencia armónica, la construcción de ciudadanía y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

**Eje: Investigación criminal**

2. Elevar la capacidad de respuesta en la investigación científica de los delitos y en la aplicación de la ley por parte de las instituciones responsables de la legalidad y de la seguridad pública con irrestricto respeto a los Derechos Humanos

**Eje: Rehabilitación e inserción social**

3. Brindar un trato integral con respeto a la dignidad humana de la persona infractora reduciendo al mínimo su deterioro, que facilite su inserción social a través de un proceso de reconocimiento, reconciliación y reparación.

**Eje: Recuperación y coordinación institucional**

4. Recuperar, rediseñar y fortalecer las instituciones de justicia y seguridad pública de conformidad al espíritu y letra de los Acuerdos de Paz y a los principios del Estado Constitucional y Democrático de Derecho propiciando una efectiva coordinación interinstitucional.

## **Estrategias y acciones**

### *Estrategia 1*

1. Generar mayor participación de los gobiernos municipales e impulsar la coordinación con los organismos de la sociedad y las instituciones responsables de la seguridad y la justicia para la prevención y resolución de conflictos.

**Acciones:**

- 2.1 Lograr acuerdos de cooperación y colaboración entre los concejos municipales, la PNC y las redes comunitarias locales para impulsar planes de prevención social de la violencia y la delincuencia. (Primeros 100 días)
- 2.2 Impulsar programas incluyentes de toda la juventud para el desarrollo educativo, laboral, cultural, deportivo, recreativo y ético. (1º a 5º año)

- 2.3 Impulsar proyectos de promoción comunal dirigidos a la convivencia social sin violencia y al mejoramiento de las condiciones sociales y organizativas de las comunidades. (1° a 5° año)
- 2.4 Priorizar el desarrollo de programas de servicios básicos y de salud preventiva en zonas marginales o de exclusión social. (Primeros 100 días)

## ***Estrategia 2***

- 2. Utilización de métodos y técnicas preventivas y aplicación de la coerción legal institucional como último recurso y de manera excepcional.

### **Acciones:**

- 2.1 Impulsar una nueva ley de control de armas de fuego, municiones y artículos conexos, que prohíba el porte, la comercialización y la importación de dichas armas. (Primeros 100 días)
- 2.2 Impulsar una filosofía y práctica de policía de proximidad a la comunidad adecuada a la realidad social local. (1° a 3er año)
- 2.3 Sustituir en los procesos de formación y accionar de la PNC, el concepto de seguridad nacional por el de seguridad pública para los ciudadanos. (1° a 5° año)
- 2.4 Privilegiar el uso de métodos alternativos de prevención y resolución de conflictos (1° a 5° año)

## ***Estrategia 3***

- 3. Prevención del abuso y dependencia de sustancias psicoactivas legales y prevención en el uso, abuso y dependencia de sustancias ilegales.

### **Acciones:**

- 3.1 Incluir en los programas de estudio del MINED contenidos programáticos de prevención del uso, abuso y dependencia de sustancias psicoactivas. (2° a 5° año)
- 3.2 Fortalecer el programa de escuelas para padres y madres para la prevención del uso, abuso y dependencia de sustancias psicoactivas. (1er año)



- 3.3 Impulsar una nueva ley y medidas preventivas del consumo de alcoholes, sustancias psicoactivas y juegos de azar. (Primeros 100 días)
- 3.4 Crear un instituto y un programa gubernamental de desintoxicación y tratamiento de personas drogodependientes y apoyar las instituciones existentes en esta área. (3° a 5° año)

#### ***Estrategia 4***

4. Construir ciudadanía creando una articulación efectiva entre políticas de seguridad pública y las políticas sociales.

##### **Acciones:**

- 4.1 Generar conciencia social a través de proyectos de formación en derechos y deberes de las personas. (Todo el periodo de gobierno)
- 4.2 Impulsar una reforma tributaria para el desarrollo de programas preventivos de la violencia social con amplia participación comunitaria. (Cinco años)
- 4.3 Impulsar políticas de generación de empleo, de educación, salud y recuperación de espacios públicos. (Cinco años)

#### ***Estrategia 5***

5. Fomentar una cultura de respeto, tolerancia y solidaridad en la sociedad.

##### **Acciones:**

- 5.1 Prevención de la violencia de género, maltrato infantil, trata de personas y violencia intrafamiliar (Cinco años)
- 5.2 Incentivar a los medios de comunicación para que transmitan mensajes que prevengan la violencia, promuevan mayor conciencia ciudadana y una cultura de paz. (Primeros 100 días a 1er año)
- 5.3 Impulsar una ley marco reguladora de contravenciones y un programa educativo de prevención que lo complemente. (1° a 3° año)

#### ***Estrategia 6***

6. Desarrollar un sistema integral e interinstitucional para la recolección, análisis y tratamiento de la información criminal que facilite la gestión y la toma de decisiones.

**Acciones:**

- 6.1 Impulsar la instalación de observatorios en municipios de mayor violencia y convenios para su desarrollo y utilización. (100 días a 1er año)
- 6.2 Crear una oficina que centralice la información proveniente de las diferentes instancias relacionadas con la delincuencia. (1° a 3er año)
- 6.3 Intercambiar con organismos nacionales e internacionales experiencias exitosas enmarcadas en el desarrollo de programas de prevención, intervención, rehabilitación e inserción. (3° a 5° año)

***Estrategia 7***

- 7. Desarrollar la profesionalización y cualificación permanente de la investigación científica del delito con énfasis en la criminalidad organizada y la corrupción pública y privada.

**Acciones:**

- 7. 1 Programa permanente especializado en investigación criminal policial en coordinación con la Fiscalía General de la República (1° a 3er año)
- 7. 2 Impulsar la creación del Instituto de Ciencias Forenses (2° a 5° año)
- 7. 3 Fortalecer la capacidad investigativa a diferentes niveles especialmente para el combate del crimen organizado y delitos de cuello blanco (1° a 5° año)
- 7. 4 Fortalecer la transparencia de la investigación criminal desligando su dimensión técnica de intereses político-partidarios o corporativos (1° a 3er año)
- 7. 5 Apoyar el desarrollo profesional y ético de la Fiscalía General de la República así como el respeto a su autonomía. (1° a 3er año)
- 7. 6 Nombrar un Comisionado Presidencial contra la corrupción y el Crimen Organizado (Primeros 100 días)

***Estrategia 8***

- 8. Garantizar la legalidad, el pleno respeto de los principios constitucionales y los estándares internacionales sobre Derechos Humanos en el procedimiento investigativo.

**Acciones:**

- 8.1 Impulsar una política institucional orientada a erradicar las prácticas y procedimientos policiales excesivamente violentos, exhibicionistas y violatorios de los Derechos Humanos. (Primeros 100 días a 1er año)
- 8.2. Revisar los procedimientos policiales y los protocolos de actuación y adecuarlos a la estricta legalidad. (Primeros 100 días a 1er año)
- 8.3. Fortalecer a la Unidad de Control y Asuntos Internos de la Policía Nacional Civil y reorientar su papel para garantizar la legalidad de los procedimientos policiales (Primeros 100 días a 1er año)

***Estrategia 9***

9. Reestructuración de las instituciones de privación de libertad para garantizar el tratamiento adecuado, el respeto de los derechos de las personas bajo sanción o medidas penales y efectividad del proceso rehabilitación y inserción

**Acciones:**

- 9.1. Impulsar la alfabetización, la educación de adultos y la educación universitaria de las personas privadas de libertad (1° a 5o año)
- 9.2. Impulsar la educación formal, no formal e informal y el trabajo como condiciones fundamentales que garanticen los procesos de rehabilitación y reinserción. (1° a 5° año)
- 9.3. Proponer una real diversificación del modelo de ejecución de la pena, con una adecuada graduación de las sanciones. (1° a 5° año)
- 9.4. Ejecutar programas de habilitación para el trabajo. (1° a 5° año)
- 9.5. Institucionalizar la rehabilitación de las adicciones como parte del proceso de la recuperación física, mental y social de las personas bajo sanciones o medidas penales (1° a 5° año)
- 9.6. Implementación efectiva y plena de un modelo de ejecución de la pena basado en el trato humano y la participación de la sociedad. (1° a 5° año)
- 9.7. Programas de manejo del ocio y el tiempo libre dentro de los centros penales (1° a 3° año)

## ***Estrategia 10***

10. Impulsar la profesionalización y especialización de los funcionarios y personal de las instituciones relacionadas con la ejecución de la pena.

### **Acciones:**

- 10.1 Creación del Instituto de ejecución de la pena y resolución alternativa de conflictos (3° a 5° año)

## ***Estrategia 11***

11. Recuperar y profundizar el principio de participación en la ejecución de la pena.

### **Acciones:**

- 11.1 Impulsar una política para establecer convenios con organizaciones de la sociedad civil y otros para coadyuvar en la inserción de los privados de libertad (Primeros 100 días a 2° año)
- 11.2 Establecer mecanismos que garanticen la inserción socio laboral en condiciones de igualdad y no discriminación de las personas en situación post penitenciaria (4° a 5° año)
- 11.3. Ejecutar programas que faciliten integrar a los privados de libertad y sus familiares al contexto social en el que viven cotidianamente. (4° a 5° año)
- 11.4. Creación de casas de paso para personas liberadas del sistema penitenciario. (1er año)
- 11.5. Creación de una entidad coordinadora de los recursos e iniciativas de las diferentes organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional para facilitar la inserción de las personas privadas de libertad (3° a 5° año)
- 11.6 Participación de los gobiernos locales en la inserción de las personas en situación post penitenciaria (3° a 5° año)

## ***Estrategia 12***

12. Recuperar la institucionalidad de la justicia como fundamento y premisa de la seguridad pública.

### **Acciones:**

- 12.1. Creación del Ministerio de Justicia con un Vice-ministerio de seguridad pública conforme al espíritu de los Acuerdos de Paz (Primeros 100 días)
- 12.2. Diseñar un mecanismo interinstitucional para el efectivo desarrollo o implementación de una política criminal integral (1er año)

## ***Estrategia 13***

13. Coordinación efectiva entre las instituciones de justicia y seguridad pública.

### **Acciones:**

- 13.1. Desarrollar mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales de los organismos responsables de la Justicia y Seguridad Pública (1er año)
- 13.2. Fortalecer el papel y las funciones de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y su Unidad Técnica Ejecutiva (1er año)
- 13.3. Establecer mecanismos e instancias efectivas de evaluación de las políticas de justicia y seguridad (incluyendo una coordinación interinstitucional específica para la evaluación de la política de justicia y seguridad) (1er año a 3er año)

## ***Estrategia 14***

14. Fomentar la participación ciudadana para ejercer el control y fiscalización de las instituciones de Justicia y Seguridad Pública.

### **Acciones:**

- 14.1. Establecer mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas y la eficacia institucional (1er año)
- 14.2. Desarrollar mecanismos que garanticen mayor vigilancia y control de la PDDH y otros organismos fiscalizadores en las instituciones del Ejecutivo relacionadas con la Justicia y la Seguridad. (1er año)

## **Estrategia 15**

15. Redefinición y reestructuración organizacional de las instituciones del Órgano Ejecutivo vinculadas al sistema penal.

### **Acciones:**

- 15.1. Adecuar la estructura orgánica y normativa, la plantilla, el despliegue territorial y funcional de la PNC a los principios constitucionales y los Acuerdos de Paz (1er a 3er año)
- 15.2. Garantizar que los cambios estructurales fundamentales de la PNC y otras instituciones responsables de la justicia y la seguridad, se hagan mediante la creación o reforma de una ley de la República (3er a 5º año)
- 15.3. Adecuar la Ley Orgánica de la PNC que responda al diseño de una policía civil y democrática. (1er año)
- 15.4. Revisar la Ley Disciplinaria de la PNC para orientarla en función de la ética profesional y el adecuado comportamiento del personal de la institución (1er año)
- 15.5. Establecer mecanismos de coordinación eficiente entre la ANSP y la PNC para adecuar los programas, métodos, materiales y equipo de formación, capacitación y actualización del personal policial (1er año)
- 15.6. Desarrollar una nueva Ley Orgánica y revisar el marco doctrinario de la ANSP de conformidad al espíritu los Acuerdos de Paz y al Tratado Marco de Seguridad Democrática (2º año)
- 15.7. Establecer que la formación profesional de los policías se sustente en la capacidad de privilegiar la resolución de conflictos y la prevención de la violencia (2º año)
- 15.8. Crear una Ley Orgánica de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil que garantice su independencia e imparcialidad (1er año)
- 15.9. Reorientar el papel del Consejo Nacional de Seguridad Pública en su función de asesorar al Presidente de la República en la materia (Primeros 100 días)
- 15.10 Reorientar y fortalecer al Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia (ISNA) para que cumpla con su papel de protección al menor (1º a 5º año)

## **CONCLUSIÓN.**

La violencia en el caso de las sociedades latinoamericanas se presenta a veces como el principal contexto del actuar de los individuos y por esa misma razón, la demanda de seguridad ha sido creciente durante la última década. Los costos en términos sociales, políticos y económicos de la violencia siguen siendo muy altos.

Hasta ahora, los resultados obtenidos por las políticas de seguridad en términos de reducción de la inseguridad y de la tasa de homicidio por arma de fuego, de incremento de la confianza institucional y de fomento de la cultura ciudadana han sido muy insuficientes.

Aparte de unas excepciones notables como en el caso de la ciudad de Bogotá, las políticas de seguridad ciudadana no han logrado diferenciarse suficientemente de las políticas tradicionales de seguridad del Estado. No se ha podido comprometer suficientemente a las comunidades locales y a la totalidad de los ciudadanos en la búsqueda colectiva de la seguridad y de la convivencia pacífica. La participación y el control de los ciudadanos han sido muy escasos hasta ahora y no han sido considerados todavía como elementos esenciales de la convivencia pacífica y de la política de seguridad pública, particularmente en contextos urbanos.

En un contexto en el cual las sociedades latinoamericanas se vuelven cada vez más armadas y frente al fenómeno cada vez más fuerte de privatización de un bien público como la seguridad colectiva podemos plantear las siguientes preguntas. ¿Cómo implementar en un futuro el control ciudadano sobre las políticas de seguridad estatales, un ejercicio indispensable a la realización del Estado de derecho? ¿Cómo salir del esquema tradicional de la implementación de políticas represivas que han resultado ineficaces en la realización del objetivo de protección efectiva de los ciudadanos latinoamericanos? Este es el gran reto para las izquierdas en Centro América y en el subcontinente, pues la seguridad de los ciudadanos se convierte en un eje indispensable para el abordaje de la crisis mundial y el desarrollo de un verdadero Estado Social Democrático de Derecho.

**Fundación Friedrich Ebert.**

Una publicación *fesamericacentral* / 2009

**Sistematización elaborada por Oscar Fernández.**

En el marco del intercambio de experiencias prácticas con la aplicación de conceptos progresistas.

Programa hacia una mejor política de seguridad ciudadana en la región centroamericana.

---

**Sede de la Representación de la Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, Nicaragua y Panamá.**

Coordinación de la red *fesamericacentral* en Seguridad Ciudadana: El ciudadano en el Centro

**Oficina en San José Costa Rica.**

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

Para un contacto directo: Marco Vinicio Zamora Castro, [m.zamora@fesamericacentral.org](mailto:m.zamora@fesamericacentral.org)

Tel. (00506) 2296-0736 / 37 / 38

Fax. (00506) 2296-0735

Apartado Postal: 54 - 1200

Pavas - San José, Costa Rica