

La continuidad de las políticas  
públicas en El Salvador:  
Las políticas de seguridad ciudadana  
ante el fenómeno de las pandillas



# La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: Las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas

Investigador <sup>1</sup>  
Jose Rafael Alas Vides

## Resumen

El análisis de las políticas públicas se enfoca normalmente en la determinación de sus impactos y efectividad, dejando de lado un análisis de continuidad y cambio que éstas sufren a lo largo del tiempo y de los diferentes gobiernos, y que determina en gran medida los resultados que tengan. En El Salvador, el problema de las pandillas se ha vuelto prioritario, y para combatir este fenómeno se han formulado diferentes políticas públicas que no han logrado una mejora de la situación. Este artículo evalúa la continuidad de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador, ante el fenómeno de las pandillas o "maras".

## Palabras Clave

Políticas públicas, seguridad ciudadana, pandillas, continuidad

## Abstract

The analysis of public policies usually focuses on determining their impacts and effectiveness, leaving aside the analysis of continuity and change that these suffers with time and with different governments, this determines to a large extent the results they have. In El Salvador, the problem of gangs has become a priority, and to battle this phenomenon, different public policies have been formulated, these haven't achieved an improvement of the situation. This article evaluates the continuity of the citizen security policies in El Salvador, with the phenomenon of gangs or "maras".

## Keywords

Public policies, citizen security, gangs, continuity

<sup>1</sup> Economista graduado de la Universidad de El Salvador (UES). Actualmente estudiante becario de la Maestría de Política Económica para Centroamérica y el Caribe en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Promotor de Empleo en la Unidad de Monitoreo y Seguimiento al Programa "Jóvenes con Todo", dentro del marco del Plan El Salvador Seguro (PESS), para el apoyo al empleo, empleabilidad y emprendimiento de juventudes, así como apoyo a medidas de prevención de violencia. Investigador asistente en el Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE), desarrollando evaluaciones a las políticas públicas con énfasis en políticas sociales, económicas y de seguridad ciudadana.

## Una introducción a las teorías de continuidad y cambio de las políticas públicas

Los cambios en la política de las políticas públicas en América Latina

A partir de la década de los 90's, se extiende en América Latina un cambio en el modelo económico y social: el paradigma neoclásico bajo la modalidad neoliberal se impone a través de las recomendaciones del Consenso de Washington. Se transita de un modelo de sustitución de importaciones hacia una serie de estrategias de liberalización económica y apertura (Stein & Tommasi, 2006). Para la implementación de estas medidas se realizó en la mayoría de países latinoamericanos una reforma a la estructura institucional: Hay un cambio al pasar de los regímenes militares autoritarios hacia una democracia representativa, que marca una nueva forma de generar políticas públicas.

En la actualidad, la evolución del sistema político-electoral ha llevado a muchos países a voltear sus esfuerzos contra la corrupción, la polarización y en general, una mayor dificultad a la hora de establecer acuerdos sobre gestión pública. El sistema político en este contexto toma un nuevo rol, ampliando su enfoque a los procesos que dan forma, implementan y determinan su continuidad o cambio a lo largo del tiempo. Tan importante como el fundamento teórico – técnico de una política es el proceso de diseño, negociación, aprobación e implementación, por lo que se debe replantear un enfoque que vincule ambos aspectos para lograr una reforma adecuada y una aplicación de política pública exitosa (Stein & Tommasi, 2006).

Los resultados mixtos obtenidos a través de las políticas públicas en América Latina demuestran una amplia variabilidad entre éxitos y fracasos, y es esta diferencia la que se trata de explicar a partir del desarrollo de las instituciones, agentes, factores y procesos involucrados dentro de las políticas públicas, dándose debate entre la continuidad de una política durante un periodo de tiempo versus la modificación frecuente ante cada cambio de gobierno, la adaptación ágil de políticas a los cambios de situaciones externas o innovaciones ante la poca eficacia de una política versus la lentitud en el cambio de políticas, la aplicación eficaz de las políticas posterior a su planificación y aprobación versus la poca velocidad de aplicaciones de estas o aplicación incompletas, etc. Stein & Tommasi (2006) Esta diversidad de escenarios, situaciones y decisiones llevan al estudio de los procesos que hay detrás de la política de las políticas públicas.

### Funcionamiento de la democracia

La actual democracia de la mayoría de los países latinoamericanos encuentra su base en la división del poder público en tres componentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos tres

sectores juegan determinados roles durante todo el proceso que implica una política pública, influidos a su vez por los partidos políticos, que representan expresiones de poder de grupos o sectores y adquieren características específicas en los diferentes países de América Latina afectando los procesos de las políticas.

Para Stein & Tommasi (2006) "es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando hay partidos políticos institucionalizados, cuerpos legislativos con gran capacidad de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas".

Son los partidos políticos, los cuerpos legislativos y los presidentes los principales protagonistas en los procesos de las políticas públicas. A continuación, se presenta en síntesis una descripción del papel de cada sector mencionado en la gestión pública. Se determina que "en general los presidentes con más facultades partidistas y constitucionales tienen mayor grado de libertad para definir y aplicar su programa de políticas" (Stein & Tommasi, 2006). En cuanto al sistema partidista, es el grado de institucionalización<sup>2</sup> el que llega a determinar los efectos en los procesos de las políticas públicas. Con una mayor institucionalización, las organizaciones políticas se vuelven programáticas y compiten basándose en sus diferencias de orientaciones de política y sus logros, existiendo así coherencia en el tiempo y un potencial para una mayor duración de los acuerdos establecidos. El grado de "nacionalización" (los sistemas partidistas tienen un ámbito de acción y orientación nacional), el nivel de fragmentación en el Congreso o Asamblea, el tamaño del contingente legislativo oficialista y la solidez de la disciplina de los partidos son factores que pueden determinar la aprobación de una política.

Por otro lado, los cuerpos legislativos tienen un papel protagónico, pero también características específicas entre países: en un extremo activo y constructivo éstos desarrollan sus propias propuestas y ayudan a orientar el programa de políticas con el Ejecutivo, llegando incluso a la supervisión y seguimiento a las políticas. Por último, el poder judicial tiene un menor grado de participación, pero llega a afectar positivamente en la medida en que sea funcional e independiente de los sectores, asegurando que no se sobrepasen los límites entre los actores. La movilización social es otro actor que, como explican Stein & Tommasi (2006), a pesar de ser generalmente no estructurado y ser espontáneo, pueden afectar al proceso de diseño de las políticas, provocando inestabilidad y generando un alejamiento de los gobiernos sobre esos programas que fueron rechazados. En el caso en que estos movimientos ocurran repetidamente, se adoptan horizontes de trabajo de corto plazo, desalentando las inversiones en capacidad política.

<sup>2</sup> Stein & Tommasi (2006) definen que un sistema partidista se puede considerar institucionalizado cuando la competencia entre estos es estable, los ciudadanos se identifican con alguno y las organizaciones partidistas están desarrolladas e influyen en la orientación de las políticas y liderazgo de los partidos.

Por lo tanto, ante una multiplicidad de factores y agentes con grados diversos de incentivos y poder, la negociación de las políticas públicas no debe verse sólo desde el punto de vista legislativo o ejecutivo, sino que el marco de visión debe ampliarse al sistema institucional que tenga un país.

### **La continuidad de las políticas públicas**

Las políticas públicas se enfrentan a escenarios de discusión sobre la necesidad de la continuidad de éstas o cambios e innovación. Esto ocurre principalmente en los periodos de cambio de gabinetes gubernamental, con la llegada de partidos políticos diferentes a los anteriores al poder. Sin embargo, hay muchos más aspectos que pueden llegar a afectar la continuidad de éstas a lo largo del tiempo.

La capacidad de cooperación que tengan los actores políticos en el tiempo llega a ser un factor determinante clave en la calidad de las políticas públicas, como expresan Stein & Tommasi (2006). Tantos actores públicos, organizaciones políticas, grupos de interés y sociedad civil llegan a actuar e intervenir en las políticas, y los resultados son mejores en la medida en que existe un mayor grado de cooperación y acuerdo sobre una política, favoreciendo su sostenibilidad en el tiempo.

La relación de la naturaleza específica del régimen político con las políticas públicas es también analizada por Medellín (2004), que llega a cuestionarse si en condiciones de "precariedad política e informalidad institucional" las políticas públicas pueden llegar a generar cambios en la sociedad. Para él, las políticas no son variables independientes al conjunto de factores políticos e institucionales en que se estructuran, aunque el régimen político y el gobierno se distinguen como los dos sectores principales.

Como expresa Medellín (2004), en países con una frágil institucionalización, los procesos en las políticas públicas pueden verse afectados por los intereses de los entes que están al frente de las instituciones públicas, creándose un marco donde cada actor vela por sus intereses. En ese contexto, la intencionalidad de los gobernantes se marca por sus proyectos personales y los compromisos que adquieren en la etapa de elecciones, sobre la urgencia de actuar en las entidades públicas. Así, la toma de decisiones comienza a estar influida por presiones internas y externas al gobierno, con una mayor fragmentación debido a los intereses individuales, y de las inercias en los procesos institucionales y prácticas burocráticas que entranpan el proceso de las políticas públicas, afectando todo el proceso, especialmente la formulación y la implementación. Múltiples actores pueden reconocerse, ya no sólo internos al gobierno, y son las características de estos actores los que los llevan a combinarse e interactuar ya sea para crear un entorno favorable en el diseño de las políticas, o uno de corto plazo favoreciendo a intereses de grupos y sectores.

En un contexto de fragilidad institucional surge el cuestionamiento de los factores que inciden en la estabilidad de las

políticas públicas, y, por ende, de su funcionalidad en el tiempo. Para Santander (2016), la dinámica de las políticas públicas se compone de un factor estable y un factor de cambio; siendo ambos necesarios para el adecuado funcionamiento de las políticas. Así, relaciona la fragilidad institucional de los países con la incertidumbre en la continuidad de las políticas públicas, donde los cambios en los gobiernos una volatilidad sobre las decisiones, siendo el caso de muchos países latinoamericanos; donde se llega al extremo de que "ni siquiera la continuidad del mismo partido político en el gobierno garantiza una prolongación en las decisiones de política" (Santander, 2016).

Las políticas públicas están en un contexto de constante presión al cambio, por lo que los gobiernos deben realizar esfuerzos políticos para su sostenimiento: la estabilidad está lejos de ser un movimiento inerte en la dinámica (Santander, 2016). La comprensión de las dinámicas y la estabilidad de las políticas es dificultada por un marco teórico que no logra conectarse completamente; reflejándose en la variada conceptualización de los términos y una extensa serie de inferencias causales. Es decir, la multiplicidad de enfoques parciales vuelve complicado un análisis holístico, al dejar de lado elementos relevantes o no tomar en cuenta fenómenos en su teorización.

El abordaje conjunto de estabilidad y cambio es expresado también por Majone (1997) que indica que "tanto la continuidad como el cambio son inherentes a la concepción de política pública". Es preciso entonces una continuidad de las políticas para que se logren sus efectos, así como un cambio ante escenarios que pueden presionar al fracaso o afectar negativamente la política.

La existencia de una diversidad enfoques y su heterogeneidad en la explicación de la dinámica de las políticas públicas genera problemas en los estudios de ésta, por lo que resulta como reto a seguir encontrar una unidad de análisis y una integración de los enfoques para generar una teoría sólida que permite un mejor análisis de la dinámica de las políticas públicas (Santander, 2016).

### **El estado de El Salvador en materia de política pública de seguridad ciudadana**

#### **Sistema democrático en El Salvador**

Durante los 80's y al comienzo de los 90's, El Salvador tuvo una guerra civil con una duración de doce años, que dejó 75,000 personas fallecidas, miles de desaparecidos y más de un millón de refugiados o personas desplazadas al interior del país (ONU, 1995). Este conflicto terminó en 1992 con la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas de guerrilla.

Sin embargo, unos años después empieza a surgir un nuevo tipo de violencia social, tomando la forma de crimen común y organizado perpetrado por las pandillas o "maras". Esta

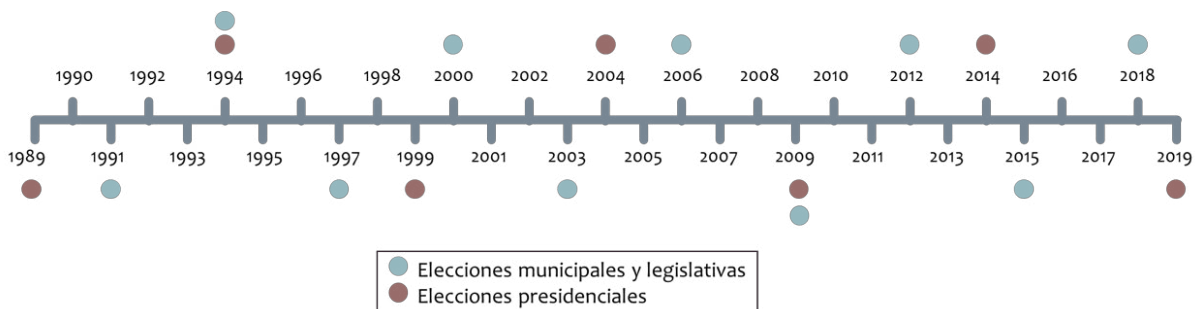
nueva clase de violencia ha generado una cantidad de personas fallecidas mayores incluso a las de la guerra civil, y a lo largo de los años, se ha profundizado y dispersado a lo largo del país, convirtiendo a El Salvador en el país más violento del mundo, comuna tasa de homicidios de 102.7 por cada 100,000 habitantes (Segovia, 2017).

A partir de los acuerdos de paz, se inscribe como partido político el que anteriormente constituía la oposición guerrillera: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que rápidamente logra competir por los escaños legislativos contra el partido oficial en el gobierno: Alianza Republicana

Nacionalista (ARENA). Esto daría inicio a una polarización entre la población salvadoreña, y a un sistema de dos partidos políticos dominantes.

El Salvador tiene periodos presidenciales de cinco años, mientras que los diputados que conforman la asamblea legislativa y concejos municipales son elegidos cada tres años. La longitud temporal de estos periodos genera una situación de constante clima partidario, que refuerza los discursos de convencimiento de los partidos políticos, y demuestra la polarización existente durante cada elección.

Gráfico 1: Periodos de elección presidencial, municipal y legislativo en El Salvador 1989-2019.



Fuente: Elaboración propia

La institucionalidad salvadoreña de seguridad es afectada por el arraigo social fuerte del bipartidismo, un sistema judicial con distribución desigual de recursos y una institución policial con un respaldo más fuerte de la fuerza armada (International Crisis Group, 2017). Este sistema polarizado que vive el país afecta al gobierno central y por ende al diseño e implementación de las políticas públicas. Durante los últimos dos periodos presidenciales, a partir del 2009, el FMLN ha ostentado la presidencia; mientras que en la asamblea legislativa ha habido un mayor predominio de la bancada de diputados pertenecientes del partido ARENA.

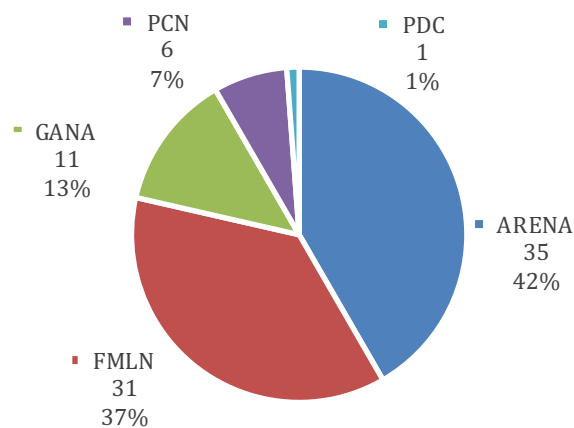
La polarización política lleva a discusiones y conflictos entre partidos políticos constantes, que se ha manifestado (y sigue haciéndolo) en retrasos y dificultades para la aprobación de leyes; y, por lo tanto, en la necesidad de la negociación o convencimiento para "ganar votos" que favorezcan a las propuestas de uno u otro partido.

La división en la Asamblea legislativa ha llevado tanto al partido ARENA a aliarse con partidos pequeños como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) o Partido de Concertación Nacional (PCN), como al FMLN a aliarse con Cambio Democrático (CD), y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), que fue conformado originalmente por una fracción que se desliga de ARENA. Las alianzas básicamente sirven para obtener votos para la aprobación (o no) de iniciativas multipartidarias.

La dinámica de la Asamblea Legislativa es cambiante, y por ende cada nueva propuesta de ley a ser aprobada involucra una nueva negociación entre diputados.

Gráfico 2: Composición actual de la Asamblea Legislativa en El Salvador por partido (en porcentaje y número)

Composición actual de la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Faro (2018).

La institucionalidad del ente encargado de la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana también ha cambiado: hasta 2006, el sector Justicia y Seguridad Ciudadana era parte del Ramo de Gobernación, a su vez dirigido por el Órgano Ejecutivo. Éste coordinaba a la Policía Nacional Civil (PNC), al sistema penitenciario y al Órgano Judicial para la ejecución de las políticas.

En la actualidad, la unión de tres instituciones (la Fiscalía General de la República, la PNC y el Poder Judicial) es la encargada de investigar y juzgar los delitos en El Salvador, siendo instancias independientes a excepción de la PNC, que, junto con el sistema penitenciario, se rigen por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Estas instituciones tienen que enfrentar problemas ligados al área administrativa, dada la saturación existente que afecta el funcionamiento de tribunales y áreas penitenciarias, lo que lleva a una descoordinación y conflictos entre estas instituciones (International Crisis Group, 2017).

Los niveles crecientes de violencia generados por grupos pandilleros han llevado a que las discusiones de políticas de seguridad ciudadana tengan una mayor predominancia en los discursos políticos, en la búsqueda de estrategias y medidas para solucionar un creciente y evolutivo fenómeno que se extiende y profundiza a lo largo del territorio.

Los enfoques de las políticas de seguridad ciudadana

Los problemas de violencia<sup>3</sup> en la sociedad tienen diferentes formas de ser combatidos por las políticas de seguridad ciudadana<sup>4</sup>. Según Calle Dávila (2011), hay tres niveles en el desarrollo histórico gradual de las formas de prevención de la violencia:

- **Nivel de represión y control:** Abarca la intervención de policía y sistema judicial. Se basan en el efecto de intimidación sobre los agresores o potenciales agresores que genera la exclusión carcelaria y la suspensión de derechos civiles que el Estado realiza para castigar infringir la ley.
- **Nivel de prevención<sup>5</sup>:** Respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia, e implica a los diversos sectores en relación con la atención, rehabilitación, cuidado y control de víctimas y victimarios en actos violentos.
- **Nivel de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social:** Se procura no sólo evitar el daño sino generar condiciones que favorezcan el surgimiento de estas

manifestaciones, e incluyen el acceso a servicios básicos de calidad, mejoras en la distribución del ingreso, etc.

Estos niveles se consideran en las políticas gubernamentales, y se requiere de un equilibrio de los tres para realizar un abordaje más integral al fenómeno multicausal de la violencia (Rebollo, 2017).

El gobierno del presidente Francisco Flores, del partido ARENA, es el primero en reconocer la situación al alza de la violencia relacionada mayoritariamente a grupos pandilleros o "maras". La política de seguridad que se comienza a implementar descansa fundamentalmente en un eje de represión y control denominada "mano dura". Posteriormente, el presidente sucesor del mismo partido político, Elías Antonio Saca, da continuidad a las acciones del gobierno anterior a través de la política "Super Mano Dura" a pesar de presentar acciones de prevención con las medidas "Mano Amiga" y "Mano extendida". El gobierno del presidente Mauricio Funes, con el FMLN, comienza a darle más énfasis e integralidad a las políticas de seguridad, pero continuando con una predominancia en el nivel represivo, situación que continúa con el gobierno actual de Salvador Sánchez Cerén.

De igual manera, Bonilla (2015) establece la hipótesis de que las políticas de seguridad focalizadas y basadas en represión establecidas en el país para contrarrestar la inseguridad, resultaron ineficientes en la disminución de los niveles de violencia y resultan contraproducentes para consolidar un cuerpo policial coherente con la democracia, al desvirtuar los principios rectores de los Acuerdos de Paz en la reforma policial. Existe un incremento de denuncias sobre abusos policiales y persecución, dada la presión existente sobre la PNC para obtener resultados en la aplicación de las políticas de seguridad. Esta presión lleva también a un involucramiento de los militares en la seguridad pública, situación transitoria que se volvió semi permanente (International Crisis Group, 2017). Así, también surgen denuncias de organizaciones sobre posibles violaciones a los derechos humanos en la persecución y encarcelamiento de pandilleros, pero sigue existiendo un mayor dominio en la opinión popular y en el ámbito político sobre la aplicación de políticas a nivel represivo.

Exposición cronológica de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana ante el fenómeno de pandillas

Posterior a la guerra civil de 1980 a 1992, se firmaron los acuerdos de paz, sellando el conflicto armado, se desmantelaron cuerpos de seguridad como la Policía de Hacienda,

<sup>3</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que se entiende como violencia "uso deliberado de la fuerza física o poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones" (OMS, 2012).

<sup>4</sup> De acuerdo a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (Gobierno de El Salvador, 2013): "La seguridad ciudadana es una forma específica y restringida de seguridad humana que tiene como fin la protección de las personas contra la violencia y el delito". Se entiende a la seguridad ciudadana como un bien público, un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite una convivencia segura y pacífica; reconociendo la multicausalidad y multidimensionalidad de la violencia y el delito, y la necesidad de políticas integrales para resolver los problemas, con énfasis en la prevención (Gobierno de El Salvador, 2013).

<sup>5</sup> Se define a la prevención de la violencia como: "Conjunto de medidas destinadas a reducir y controlar los factores de riesgo en territorios focalizados, que facilitan que personas o grupos desarrollen conductas violentas o infracciones. Asimismo, se consideran las estrategias o medidas que permitan la adecuada inserción social de aquellas personas que se encuentran en especial situación de riesgo" (Gobierno de El Salvador, 2012).

la Policía Nacional y la Guardia Nacional; creando en su lugar la PNC como institución principal que vela por la seguridad del país. Sin embargo, luego de este proceso de paz, las instituciones políticas y de seguridad no han logrado resolver un panorama de criminalidad, violencia y delincuencia cada vez más extendido.

Hasta 2003, se categorizaba a las pandillas como problemas que afectaban a barrios populares, siendo ignorado por las autoridades y políticos; y la policía reaccionaba a la violencia generada por estos grupos como incidentes aislados, no existía una política para enfrentar este fenómeno (Savenije, 2014). A partir de ese año, tanto los gobiernos de ARENA como FMLN “han basado sus políticas de enfrentamiento a las pandillas en la recuperación del control territorial del Estado en zonas con alta presencia criminal, encarcelamientos masivos y operaciones conjuntas de policía y ejército” (International Crisis Group, 2017). Estas políticas han generado un efecto opuesto, y la inseguridad en el país sigue creciendo.

La evolución de las políticas de seguridad es analizada también por el International Crisis Group (2017), identificando que las estrategias de seguridad con énfasis punitivo (detenciones) a través de operaciones conjuntas de policía y militares, son un denominador común en las políticas contra las pandillas en los últimos quince años; y existe una dificultad en generar una respuesta flexible del Estado a los cambios en la estructura criminal y delincencial a lo largo del tiempo.

#### **a. Política de Mano Dura**

A partir de la violencia surgida post conflicto armado, el gobierno del presidente Francisco Flores (1999-2004), bajo el partido político ARENA, implementó los primeros planes anti pandillas en 2003, mediante el “Plan Mano Dura” y la Ley Antipandillas, que fueron anunciados pocos meses antes de finalizar su mandato. Estos planes incluyeron operaciones policiales y militares, así como un marco legal para la criminalización de las pandillas, y facilitar la detención de sus miembros.

La Ley Antipandillas facultó a la PNC a privar a salvadoreños de algunos de sus derechos constitucionalmente reconocidos ante la sospecha subjetiva de pertenencia a pandillas; presentando vicios de inconstitucionalidad, dadas las reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal para poder tipificar los delitos, llegándose a declarar inconstitucional en 2004 por la Corte Suprema de Justicia (Bonilla, 2015). Sin embargo, fue reemplazada por la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas (LCAGAIE), aprobada por la Asamblea Legislativa.

Así, el Plan Mano Dura fue criticado por centrarse en la dimensión represiva y por una persecución policial a jóvenes bajo rasgos asociados a pandillas; con una serie de leyes que contradecían los delitos recogidos en la demás legislación penal y judicial. (Infosegura, 2017).

#### **b. Política de Super Mano Dura**

El presidente Antonio Saca (2004-2009) presentó su plan de gobierno desde el partido ARENA, denominado “País Seguro: plan de Gobierno 2004-2009” con un área de acción enfocada a combatir la delincuencia titulada “Seguridad Ciudadana: mejor calidad de vida” donde se sostenía que el origen de esta era multicausal, y por lo tanto el combate debía ser desde múltiples áreas, pero enfocándose en el corto plazo en el aspecto sancionatorio. Este implementa el “Plan Súper Mano Dura”, que continúa el enfoque represivo y punitivo del plan anterior con operativos de captura denominados “Puño de hierro”, a la vez que incluye planes de prevención y rehabilitación, a través de las iniciativas “Mano Amiga” (énfasis en prevención) y “Mano extendida” (énfasis en reinserción y tratamiento), que identificaban comunidades prioritarias y se dirigían a jóvenes en riesgo y pandilleros encarcelados, pero que tuvieron poca inversión para incrementar su impacto a pesar de abogar por un mayor control de las acciones policiales, evitando las malas prácticas encontradas con el programa anterior.

Durante el gobierno presidencial de Antonio Saca, se crea en 2006 el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia Social (MSPJS) como una forma de descentralizar las políticas de seguridad del Gobierno central. Así, instituciones como la PNC, la Dirección General de Centros Penales (DGCP), la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) entre otros, pasaron a formar parte de éste. Este ministerio tendría la función de elaborar políticas y estrategias en materia de seguridad y dar impulso a crear Comités de Seguridad Ciudadana, como forma de organización civil en el rubro de seguridad, así como reglamentar y controlar el sistema penitenciario, entre otras funciones. (Infosegura, 2017).

En este periodo se contribuye a institucionalizar el rol del Ejército en la construcción de seguridad pública en El Salvador (Bonilla, 2015), autorizando el apoyo de la Fuerza Armada a efectuar operativos de seguridad en conjunto con la PNC. Se da también la aprobación de la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) en 2006, donde se trata de realizar una vinculación de las pandillas o maras con “organizaciones terroristas”; así también se aprueba la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (LCCO-DRC) como una forma de regular el procedimiento de los tribunales y de relacionar de forma indirecta nuevamente a las pandillas con el crimen organizado. Añadido a esto, se encuentra el débil proceso de detención y procesamiento de miembros de pandillas, por problemas de falta de pruebas e incoherencias legislativas.

La función de las políticas de seguridad de estos periodos presidenciales era más para contrarrestar el rechazo de la ciudadanía ante los periodos de aumentos de violencia, como explica Savenije (2014): “comunicaban a la población que el gobierno estaba en control de la situación”.

#### **c. La Tregua**

Con la llegada a la presidencia de Mauricio Funes, del FMLN, que se visualiza el fenómeno de las pandillas como un pro-

blema con raíces estructurales, y con necesidad de medidas de política de seguridad más integrales: se fomentan las campañas de prevención de violencia y represión de forma paralela, destacándose las estrategias nacionales de prevención de violencia entre 2010 a 2013 y la aprobación de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio (LPPMGE) en 2010, que prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo a estas agrupaciones, y establece directivas para golpear sus estructuras de financiamiento (Bonilla, 2015).

En ese año se presentó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSP) que rechazaba el tratamiento represivo de los gobiernos anteriores a la criminalidad y la ausencia de planificación estratégica e instaba a la mayor participación ciudadana, coordinación interinstitucional e investigación científica del delito. Esta también orientó una estrategia territorial en torno a la creación de los Concejos Municipales de Prevención de Violencia (CMPV) bajo la estrategia Municipios Libres de Violencia, involucrando así a los gobiernos locales y las comunidades en la identificación de factores de riesgo de criminalidad para el diseño de planes de acción (Bonilla, 2015). De esta política se deriva la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia y el Delito (ENPVD), y también se impulsan programas de reinserción en el sistema penitenciario a través del programa "Yo cambio" como iniciativa para el involucramiento de privados de libertad en actividades productivas.

Iniciativas como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas, la Política Nacional contra la Trata de Personas; surgieron para volver más integral la política pública de seguridad durante este gobierno, siendo este un avance en la ordenación de funciones y una tendencia distinta a la focalizada en la persecución, control y castigo del delito.

Durante este periodo presidencial se renombró al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), y se establecieron como titulares de este ente y a la PNC a militares, acciones altamente cuestionadas al significar una militarización de la seguridad pública, y que fueron declarados fallos de inconstitucionalidad por la Sala de lo Constitucional, removiendo a éstos de sus cargos. (Infosegura, 2017). También se crea el Gabinete de Seguridad, conformado por el MJSP, el Ministerio de Defensa, la PNC y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, con la función de organizar y coordinar estrategias a implementar en el área de seguridad; y de igual forma se instaura el Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia y la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria.

Sin embargo, debido al alza de asesinatos, se genera un cambio en las políticas de seguridad: se inicia un diálogo indirecto con los líderes de pandillas para la reducción de asesinatos a cambio de mejoras en las condiciones de cárceles mediante la llamada "tregua de pandillas" iniciada en 2012; generándose reducciones en los homicidios. Pero la falta de apoyo

público y político llevó al fin de ésta, generándose un distanciamiento de las negociaciones de ambos partidos, desmoronándose la tregua y declarándose inconstitucional al estar un militar a cargo de la policía civil; disparándose de nuevo los asesinatos.

La tregua de pandillas se realizó en un ambiente oculto: la tregua de pandillas era conocida más como un acuerdo entre las pandillas, y no entre las pandillas y el Gobierno por el temor a las reacciones de los agentes fuera de las negociaciones, evitando reconocer así su participación en este proceso y expresando a través de mediadores designados su rol (Funde, 2015).

Esto llevó a la percepción de que "el gobierno no desarrolló una política formal o consistente a la tregua; y en cambio, asumieron que podrían lograr una reducción en los homicidios a través de la negociación de un aumento de los beneficios penitenciarios para los líderes de las pandillas". (Funde, 2015).

#### **d. Nuevas medidas**

Con el nuevo mandato del FMLN, el presidente Salvador Sánchez Cerén tuvo como reto enfrentar el incremento de la violencia producto de la desintegración de la tregua, ante lo cual crea en 2014 el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), compuesto por instituciones del Estado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), iglesias, medios de comunicación, empresas privadas, partidos políticos, representantes de la sociedad civil y comunidad internacional (CNSCC, 2015).

Producto del diagnóstico sobre inseguridad elaborado por el CNSCC, se crea el Plan El Salvador Seguro (PESS), que proporciona insumos para enriquecer las políticas de seguridad ciudadana y justicia, propone recoger aportes de los diferentes sectores y facilitar el diálogo, así como acciones para la implementación de las políticas y el seguimiento a éstas (CNSCC, 2015). El PESS retoma el enfoque de seguridad ciudadana, y da un papel importante a la organización civil y las comunidades como una forma de descentralización. Se le da un rol a la generación de datos, al ser una manera de fundar las políticas públicas sobre el delito sobre una base de rigor, dado que suele estar politizado, y en el caso de El Salvador, influenciado por el sistema político polarizado (Rebollo, 2017).

Además de la base preventiva, este plan incluye el seguimiento de acciones de confrontación y control dentro de las políticas públicas; a las que se les dio relevancia nuevamente con la aprobación de las llamadas "Medidas extraordinarias" en 2016, una respuesta del Gobierno ante los incrementos de la violencia en ese año.

Estas últimas medidas incluían limitar las comunicaciones de las pandillas desde las cárceles, y presentan acciones represivas, pero también alternativas bajo el enfoque de



"prevención de la violencia"; como atención a juventudes en riesgo y centros de atención a víctimas, como expresa Martínez (2018). Acciones contra las finanzas de las pandillas se implementaron, así como avances en las iniciativas de prevención de violencia en municipios más afectados. Sin embargo, los resultados del PESS sido limitados debido a la desigual inversión en sus ejes, con un énfasis en la persecución penal (Martínez, 2018).

### La asignación y ejecución presupuestaria en las políticas de seguridad ciudadana

La situación fiscal de El Salvador adolece de una problemática de rigidez fiscal: los niveles de ingreso recaudados no son

suficientes para un gasto público creciente y concentrado en gasto corriente, es decir, remuneraciones a empleados públicos constituyen el principal componente del gasto, que generan una limitación en el incremento del presupuesto a sectores clave y por tanto, a una rigidez en los incrementos de montos asignados anualmente a través del presupuesto público; situación que se ve agravada por el incremento de la deuda pública (ICEFI, 2018).

El caso del sector de Seguridad Ciudadana y Judicial no es distinto: a pesar de que en los años el monto asignado ha incrementado, no constituye un mayor incremento para un área que requiere de un fuerte apoyo presupuestario.

Gráfico 3: Presupuesto ejecutado en el rubro de Seguridad Ciudadana y Justicia en el periodo 2002-2017



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Gobierno de El Salvador (2002-2017).

Al desagregar el presupuesto ejecutado durante este periodo en sus rubros principales, se evidencia la tendencia de los gobiernos al enfoque punitivo y represivo:

El componente de seguridad pública<sup>6</sup> es el principal rubro al que se destina dentro del sector, este incluye el fortalecimiento y sueldos de la PNC. Este componente ha tenido incrementos consecutivos (con la excepción del año 2009 producto de los efectos de la crisis económica en la reducción presupuestaria), y acapara en general más de la mitad del presupuesto del sector, y en los últimos años, más del 70%. El segundo com-

ponente al que se le destina mayor presupuesto es al sistema penitenciario, representando más del 10% en general en el periodo, y durante los años 2006-2008 más del 30%.

El componente de prevención, participación y reinserción social no aparece sino hasta el año 2009 en la desagregación presupuestaria, y su monto ha ascendido hasta representar un 1% del total del rubro.

<sup>6</sup> Del año 2002 al 2005, seguridad pública englobaba a la totalidad de rubros: PNC, Sistema Penitenciario, etc.

Gráfico 4: Desglose del presupuesto ejecutado en el rubro de Seguridad Ciudadana y Justicia en el periodo 2002-2017<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Gobierno de El Salvador (2002-2017).

La anterior desagregación presupuestaria respalda la primacía del enfoque de represión sobre la prevención en la designación presupuestaria. Vale la pena especificar que, para el discurso oficial de los presidentes, los programas sociales (sobre todo aquellos no contributivos) constituyen parte de los esfuerzos para la prevención de violencia, sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, estos junto con el acceso a los servicios básicos de calidad y las mejoras en la distribución del ingreso son parte del nivel de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social.

La asignación presupuestaria al rubro de seguridad ciudadana y justicia depende de la aprobación del presupuesto en la asamblea legislativa. Los conflictos entre diputados de la asamblea, caracterizados por divisiones entre partidos políticos, para la aprobación del presupuesto a políticas, programas, y estrategias generadas desde el órgano Ejecutivo, especifican nuevamente el rol protagónico que adquieren los tres principales actores caracterizados previamente.

Evaluación de la continuidad y cambio de las políticas públicas de seguridad ciudadana en El Salvador

La tendencia a la estabilidad y el cambio en la política de seguridad ciudadana en El Salvador

A partir de la implementación de las políticas de seguridad pública ante el fenómeno de las pandillas en el año 2003, cuatro periodos presidenciales han abordado de distinta manera la situación de violencia, y han respondido a través de

diferentes políticas y medidas. Los primeros dos pertenecieron al partido político ARENA, con una línea de "derecha" o conservadora en su gestión, mientras que, a partir del año 2009, la presidencia la ostenta el partido FMLN, con una orientación de "izquierda" dados sus orígenes en el conflicto armado.

Sin embargo, como expresa el International Crisis Group (2017), a pesar de las diferencias ideológicas de ambos partidos, sus enfoques de políticas de seguridad son similares: ARENA basó durante sus gobiernos de 1999 a 2009 en estrategias de aumentos de detenciones, encarcelamientos a gran escala y agilización de procesos judiciales; enfoque punitivo que fue continuado por el FMLN, sobre todo a partir de su segundo mandato con mayores condiciones de detención y rol de militares en la seguridad pública.

Entre partidos, es posible encontrar una línea de continuidad de sus políticas, pero también hay factores de cambio que vuelven al final del mandato una tendencia distinta respecto al periodo presidencial anterior:

- **ARENA:** El primer partido en involucrar a las pandillas en su política de seguridad, trata de mantener el enfoque represivo en los dos periodos, sin embargo, el segundo periodo involucra a la fuerza armada como apoyo a la PNC, así como dos subcomponentes basados en la rehabilitación y prevención. Existe así una línea de cambio en las políticas, a pesar de que el núcleo sigue siendo el mismo.

<sup>7</sup> Sólo se evalúan tres rubros dentro del desglose: Seguridad Ciudadana, Sistema Penitenciario y Prevención, rehabilitación y reinserción social.

• **FMLN:** El primer periodo presidencial del FMLN involucró la creación de estrategias y aprobación de leyes e instituciones para la prevención, participación y rehabilitación, múltiples programas tratan de romper la visión de enfoque punitivo, aunque este se mantiene predominante. La tregua constituye un rompimiento en las políticas de seguridad pública con los anteriores gobiernos; estrategia que es rechazada desde el comienzo por el segundo gobierno del FMLN, generando así un quiebre al volver a un enfoque represivo potenciado por las llamadas "Medidas extraordinarias", a pesar de continuar y ampliar la línea de prevención con nuevos programas establecidos en el marco del "Plan El Salvador Seguro".

El análisis es que, a pesar de que el núcleo central de las políticas de seguridad ciudadana implementadas hasta ahora ha sido a nivel de represión y control, hay rasgos característicos y de ruptura en cada gobierno, e incluso, entre gobiernos del mismo partido. La continuidad de estas políticas públicas resulta un aspecto vital, dado que, a pesar de las críticas al enfoque represivo, este se mantiene; pero los programas a nivel de prevención y de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social sufren cambios entre los gobiernos (y una vez más, incluso entre los gobiernos del mismo partido).

#### **Incidencia de la rigidez fiscal en la puesta en marcha de políticas**

La rigidez fiscal que vive El Salvador genera efectos en la totalidad de sus políticas públicas: los progresivos pero reducidos aumentos en el presupuesto dedicado al sector de Seguridad Ciudadana y Justicia no permiten alcanzar una mejora en la territorialidad, innovación e incentivos a la fuerza policial ante un fenómeno de pandillas evolutivo y en constante crecimiento. El sector aparece a partir del 2015 como aquel que logra la mayor ejecución presupuestaria, sin incluir que los presupuestos originales sufren modificaciones y terminan siendo incrementados a lo largo del año.

La rigidez fiscal y la necesidad de un mayor financiamiento son innegables en el sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, situación a tomar en cuenta ante los debates y discusiones anuales para la aprobación del presupuesto, que, debido a la dinámica legislativa, terminan en atrasos que afectan a la totalidad de ministerios del país.

Por otro lado, como se ha identificado en las principales divisiones presupuestarias del sector, hay una predominancia presupuestaria a las áreas de seguridad (principalmente a PNC) y al mantenimiento del sistema penitenciario sobre los programas de participación, prevención y rehabilitación. Esta designación presupuestaria es una muestra más de la continuidad de las políticas represivas sobre las de prevención en el país, y precisa de una mejora en la distribución presupuestaria. También se debe tomar en cuenta que sólo el mantenimiento del actual sistema penitenciario, así como las remuneraciones a la fuerza policial, absorben una gran parte del presupuesto, y nuevamente demuestran la existencia de una rigidez fiscal que imposibilita la mejora en las políticas de seguridad y que

llaman a un consenso para mejorar la asignación presupuestaria para el sector.

#### **Democracia como traspíe para atacar problemas estructurales**

Luego de quince años de políticas de seguridad sin mayores efectos se concluye que los enfoques que "apuntan a luchar contra las raíces de las pandillas no han producido los resultados deseados debido a la falta de compromiso político y divisiones sociales" (International Crisis Group, 2017).

La institucionalidad política de El Salvador, una democracia representativa, no ha logrado enfrentar al problema de las maras de una forma consistente a lo largo del tiempo: el predominio partidario lleva a conflictos sobre impulsar políticas integrales (incluyendo el nivel de prevención y de promoción al desarrollo humano y recuperación del capital social), acudiendo a la solución de un problema estructural a través de medidas de política coyuntural dentro del enfoque de represión y control.

Los representantes elegidos que ostentan cargos en el poder Ejecutivo o Legislativo han mantenido, independientemente del partido, un enfoque principalmente coyuntural a pesar de los llamados de organizaciones no gubernamentales y academia sobre la necesidad de medidas estructurales y holísticas.

La movilización ciudadana ha mantenido un perfil bajo en los procesos de las políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, hay evidencia de involucramiento de las comunidades y organización en determinadas zonas. El no involucramiento de las comunidades y la falta de un aspecto territorial dentro de las políticas limita su efectividad (INCIDE, 2015).

Aspectos de burocracia y conflictos entre diferentes entidades o instituciones estatales contaminan aún más el viciado proceso del desarrollo de las políticas públicas, y llevan a que se tomen medidas de políticas laxas, que requieren aún así diálogo, negociación y en algunos casos confrontación para su creación, aprobación y ejecución.

#### **¿Políticas para el electorado o para la población?**

La permanencia de la violencia se debe al éxito como a los fracasos de los acuerdos de paz, según expresa el International Crisis Group (2017), dado que la pelea por el poder a través de la democracia fomenta una política de seguridad de confrontación hacia las pandillas por fines electorales, persistiendo estas estrategias de seguridad a lo largo de los distintos gobiernos: detenciones masivas, encarcelamiento, militarización de labores policiales, etc.

El populismo punitivo es descrito por Wolf (2017) como "una estrategia que da prioridad a objetivos político-electorales sobre la reducción del crimen" y retoma el ejemplo de la política represiva contra las pandillas en el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador).

En El Salvador, las continuas elecciones en un marco de frágil institucionalización llevan a que los compromisos que adquieren los gobernantes en la etapa electoral y los intereses personales o de los grupos a los que representan (los que financian, pertenecen o se asocian con la cúpula electoral) sean los que se terminen reflejando en la mayoría de los casos sobre las acciones de política tomadas.

Wolf (2017) expresa que el Plan Mano Dura se trató más de una "estrategia populista punitiva" que buscaba favorecer al partido gobernante (ARENA) en las elecciones presidenciales del 2004. Dicho plan resultó ser popular dada la insatisfacción de la población de la inseguridad y el acompañamiento de la cobertura mediática que eliminaba los factores estructurales del problema para resaltar sólo los aspectos delincuenciales y promover una confrontación; generando una incidencia en la victoria electoral del mismo partido en las elecciones. A pesar del rechazo que había realizado el FMLN como oposición a las políticas "manoduristas", estas medidas se continuaron en las administraciones presidenciales de éste (Wolf, 2017).

Las políticas de seguridad de El Salvador han dejado de lado los proyectos de prevención por falta de inversión y personal adecuado, promoviendo más la labor policial agresiva (International Crisis Group, 2017). A pesar de que los gobiernos admiten la necesidad de un enfoque integral para combatir a las pandillas, el sistema bipartidista competitivo lleva a que las políticas sean "electoralmente atractivas" más que en abordar las múltiples causas de la violencia, desarrollando así los énfasis en enfoques coercitivos; los funcionarios públicos relegan los planes de inversión por considerarlos de resultados lentos, que no se traduzcan en mayor cantidad de votos o financiamiento otorgado. Sin embargo, la falla más importante de las políticas de seguridad, es no abordar las condiciones de vida de las comunidades controladas por las pandillas (International Crisis Group, 2017).

Esta indica que, dado que las causas estructurales del fenómeno de las pandillas proviene de la desigualdad socioeconómica, y solucionarla significaría afectar los intereses de la élite salvadoreña, el enfoque represivo es la respuesta oficial preferida al mostrar a un gobierno preocupado por la seguridad pública, pero sin abordar las causas estructurales; dicho enfoque fue apoyado por los medios de comunicación al crear un escenario de pánico moral ante las pandillas y legitimar la respuesta punitiva, y por esto mismo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que promovían un control alternativo al problema de las pandillas fueron ineficaces al no considerar estas relaciones de poder (Wolf, 2017).

## Conclusiones

Las teorías de continuidad y cambio de las políticas públicas no han logrado complementarse para proveer un mejor análisis, representando así diferentes puntos de abordar la problemática de la estabilidad de las políticas y requiriendo un esfuerzo en la unificación o agrupación de éstas con el objetivo de proveer un marco teórico más robusto y holístico.

La institucionalidad política de la mayoría de países de América Latina (como es el caso de El Salvador), basada en una democracia representativa es frágil, favoreciendo la existencia de problemas en los diferentes procesos de las políticas públicas; y presentando existencia de actores externos o la primacía de intereses individuales sobre los sociales, que contaminan el contenido y la estabilidad temporal de las políticas, creando un contexto de presión al cambio.

El sistema institucional – político de El Salvador se ve afectado por un bipartidismo, que envuelve al país en una atmósfera de polarización agravada aún más durante los seguidos periodos electorales. Esta también afecta la institucionalidad en materia de legislación, que se enfrenta al fenómeno de pandillas o "maras", cuyos niveles de violencia han escalado y se han profundizado y extendido en el país.

Las políticas de seguridad ciudadana implementadas a partir del reconocimiento de las pandillas como peligros para la sociedad salvadoreña han sido mayoritariamente a un nivel de represión y control, incluyendo en los últimos periodos el nivel de prevención, pero relegándolo a un segundo plano. Hay una continuidad en las políticas públicas sobre el enfoque punitivo a lo largo de todos los gobiernos, pero una variabilidad en la inclusión de otros enfoques necesarios para el tratamiento del problema estructural que representan las maras, incluso entre gobernantes del mismo partido, que optan por dejar de lado ciertas medidas y crear nuevas estrategias, leyes o planes, cuyo plazo se ve limitado por el periodo presidencial.

Las políticas de seguridad ciudadana también se ven amenazadas por una rigidez fiscal, que afecta el presupuesto asignado y ejecutado, y que limita aún más la posibilidad de aplicación de otros enfoques dentro de las políticas de seguridad ciudadana. A estos se suman, los conflictos entre diferentes instituciones o entidades estatales, burocracia y presiones externas o internacionales.

La transformación mediática abona al clima de frustración ciudadana en el tema de la inseguridad, que refuerza y apoya medidas represivas más fuertes; fomentando a un "populismo punitivo", y que permite que la aplicación de medidas punitivas y de control se vuelvan electoralmente atractivas, y lleven al consenso implícito entre los diferentes partidos políticos de darle una continuidad y mayor énfasis a la estrategia represiva sobre las demás.

Como muchos opinan, se requiere una transformación en el enfoque de seguridad del país, requiriendo abandonar el conjunto de políticas de seguridad desgastado, y reformar las instituciones judiciales y de seguridad para una distribución adecuada de recursos en áreas concentradas de violencia, impulsando la actuación policial, así como programas de reinserción, rehabilitación e incentivos para evitar la entrada a las pandillas (International Crisis Group, 2017).

Como expresa Martínez (2018) se necesita que medidas de política de seguridad integrales como la actual política "Plan

El Salvador Seguro" se vuelvan prioritarios en los gobiernos independientemente del partido político, con una asignación presupuestaria equilibrada, y que surja un pacto de Estado con una visión integral con el resto de partidos políticos, las instituciones y la sociedad civil, para el éxito de las políticas en materia de seguridad

La integración y organización de los diferentes actores en el proceso de las políticas de seguridad ciudadana para solucionar el fenómeno de las maras es fundamental, requiriéndose un consenso sobre el enfoque a seguir para garantizar una continuidad de una propuesta integral, pero también enfrentarse a los cambios y evoluciones de las pandillas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, M. (2015). Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 4(1), 63-84.
- Calle Dávila, M. d. (2011). *Prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes: intervenciones que funcionan*. Sicología.com, 1-27.
- CNSCC. (2015). *Plan El Salvador Seguro*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia CNSCC.
- El Faro. (2018). *Podere*s. Recuperado el 18 de octubre desde <https://elfaro.net/es/poderes>
- FUNDE. (2015). *La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia* (pp. 13-48). San Salvador: FUNDE.
- Gobierno de El Salvador. (2002-2017). *Presupuestos Ejecutados*. Recuperado de: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/PresupuestosEjecutados/>
- Gobierno de El Salvador. (2013). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- ICEFI. (2018). *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica* (pp. 26-37). Guatemala: ICEFI.
- INCIDE (Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social). 2015. *El Salvador: Nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)*. San Salvador.
- Infosegura. (2017) *Políticas públicas de seguridad ciudadana y participación comunitaria en sociedades del triángulo norte: los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras* (pp. 1-83). San Salvador: INCIDE.)
- International Crisis Group. (2017). *Política y violencia perpetua en El Salvador* (pp. 1-35). Bruselas: International Crisis Group.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de cultura Económica.
- Martínez, S. (2018). *Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador*. Documento De Opinión IEEE, 42, 1-19.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (1ra ed., pp. 1-51). Santiago de Chile: CEPAL.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1995. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990 – 1995*. New York, United Nations Department of Public Information.
- Parra, E. (2009). *Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas*. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 153-169
- Rebollo, W. (2017). Eficacia de las políticas de prevención de violencia del Plan El Salvador Seguro, en los municipios priorizados en el periodo 2015-2016. En R. Rubio, P. Valdés, L. Bobsa & L. Amaya, *Violencias, resistencias y aprendizajes de seguridad ciudadana en El Salvador, Honduras y República Dominicana* (1ra ed., pp. 289-302). San Salvador: FUNDE.
- Santander, J. (2016). *Dinámica de estabilidad y cambio de las políticas públicas*. *Vertiente*, 1(2), 7-28.
- Savenije, W. (2014). *Políticas de seguridad en El Salvador*. *Cuestiones de Sociología*, nº 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a09>

- Segovia, A. (2017). *The relationships between food security and violent conflicts: the case of El Salvador*. FAO.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política Y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Wolf, S. (2017). *Mano dura: el populismo ante el crimen y las pandillas* [Blog]. Recuperado desde <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=49>
- Wolf, S. (2017). *Políticas antipandillas para ganar elecciones* [Blog]. Recuperado desde [https://elfaro.net/es/201702/ef\\_academico/20007/Pol%C3%ADticas-antipandillas-para-ganar-elecciones.htm](https://elfaro.net/es/201702/ef_academico/20007/Pol%C3%ADticas-antipandillas-para-ganar-elecciones.htm)