

## **Análisis prospectivo del desarrollo de la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014 – 2019\***

Juan Carlos  
Arévalo Linares

Policía Nacional Civil, El Salvador  
jcal723@gmail.com

**Recibido:** septiembre 14 de 2014  
**Aceptado:** noviembre 2 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 155-182]

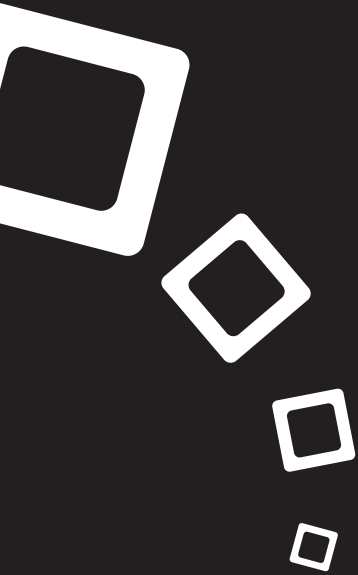
### **Resumen**

La evolución que pueda tener el crimen organizado en El Salvador para el período 2014 – 2019, se estudia utilizando el análisis prospectivo de escenarios, para lo cual se detalla inicialmente un concepto de escenario, se explica en qué consiste la construcción de escenarios, cómo se lleva a cabo dicha construcción y cuál es la utilidad de la misma. Posteriormente, se describen varios métodos para la construcción de escenarios y se define cuál es el más apropiado para aplicarlo al tema del crimen organizado. Se eligió el método emancipador por considerarse el de mejor base técnica y con mayor utilidad social y para la toma de decisiones. Utilizando dicho método, se identifican los factores que conforman las condiciones que inciden sobre las variables que pueden provocar los escenarios posibles, aplicando la verificación de hipótesis por medio de entrevistas, estadísticas, revisión bibliográfica y visitas de campo, para configurar la evolución del crimen organizado en tres situaciones diferentes de las variables: Primero, si las variables no cambian; segundo, si las variables empeoran; y tercero, si se actúa sobre las variables para que éstas mejoren.

### **Palabras clave**

Crimen organizado, análisis prospectivo, construcción de escenarios.

\* Estudio prospectivo original presentado al Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el sexto número de la revista "Policía y Seguridad Pública".



**Foresight analysis of  
the development of  
organized crime in El  
Salvador for the five year  
period of 2014 - 2019\***

Juan Carlos  
Arévalo Linares

Policía Nacional Civil, El Salvador  
jcal723@gmail.com

**Received:** september 14, 2014  
**Accepted:** november 2, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 155-182]

**Abstract:**

The possible developments of organized crime in El Salvador for the 2014 – 2019 period are studied using a Foresight analysis of scenarios. With this purpose, a concept of the word scenario is initially established, including an explanation on what scenario building consists of, how scenarios are built and which is the reason for building them. Subsequently, several methods for scenario building are described and the most appropriate one for addressing organized crime is established. The emancipatory method was selected because it is considered to be the best technical basis and to have greater results in terms of social utility and decision making. With this method, the factors for defining the conditions that affect the variables that can cause possible scenarios are identified, using hypothesis verification through interviews, statistics, literature reviews and field visits in order to shape the evolution of organized crime under three different situations regarding such variables: First, a situation in which the variables do not change, second, one in which the variables worsen, and third, one in which actions are taken for the variables to improve.

**Key words:**

Organized crime, foresight analysis, scenario building.

\* Original Foresight study submitted to the Scientific Research Center (CINC-ANSP) for being published in the sixth issue of the "Police and Public Security" Journal.

## Introducción<sup>1</sup>

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2004), o Convención de Palermo, por delincuencia organizada se entiende la actividad de un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la misma Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Según la legislación salvadoreña, se considera crimen organizado a aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Aunque con pequeñas diferencias, se observa cómo la definición contenida en la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (2007), se deriva de la establecida en la Convención de Palermo y obedece al compromiso tomado por todas las naciones suscriptoras, para participar en un esfuerzo por prevenir y combatir los delitos de crimen organizado, así como para evitar su expansión y fortalecimiento en los países en que realiza sus actividades. En ese sentido, ante la evolución y el crecimiento que la delincuencia organizada ha experimentado en las últimas décadas, se hace necesario no solamente tomar medidas ante la compleja situación en que se encuentra el crimen organizado, sino también prever y anticipar acciones para lo que en un futuro puede llegar a ser ese problema transnacional, que de no atenderse de forma responsable y proactiva, tiene todas las posibilidades de sobrepasar las capacidades de los Estados y de corroer cualquier sistema institucional y la sociedad misma en los diferentes países en que opera.

Para ello, se ha recurrido a realizar un análisis prospectivo de la delincuencia organizada, a fin de intentar establecer posibles situaciones futuras a las que puede llegar dicho fenómeno y los distintos escenarios que se pueden configurar en el país, en dependencia de la evolución de los factores y variables que determinan el rumbo del mismo. Para esto, se recurre, en primer lugar, a explicar en qué consiste un escenario, cuáles son sus características y cómo se entiende dentro del análisis prospectivo, para posteriormente, explicar qué es y cómo se hace la construcción y análisis de escenarios. Se detalla la lógica de este método y el sustento técnico que el mismo debe tener, describiendo de qué manera el desarrollo del fenómeno se relaciona y fundamenta sobre el desarrollo que sus factores y variables críticas, lo que se descubre a partir de los hallazgos de la investigación.

Seguidamente, se ejemplifica el análisis prospectivo de escenarios con el tema del desarrollo del crimen organizado en El Salvador para el quinquenio 2014–2019, en el que se identifican las condiciones, los factores y las variables que inciden en la evolución de dicho problema, la manera en que se interrelacionan y los distintos escenarios que se pueden llegar a constituir en dependencia de lo que se haga, o no se haga, con los elementos que intervienen. Para el caso, se plantean tres escenarios diferentes, el primero, lo que resultaría si las condiciones se mantienen

1 Este artículo está basado en estudio más amplio realizado en el marco del Cuso de Ascenso a Subcomisionado de la Policía Nacional Civil (PNC), impartido por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) en 2014 (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014). Los datos sobre los que sustenta este artículo fueron recolectados en dicha investigación académica.

constantes y no hay acción sobre ellas para modificar el futuro; el segundo, si las condiciones empeoran y se deteriora aún más la situación social y económica del país; y el tercero, en un cambio optimista, pero posible, en que las condiciones, factores y variables mejoran de manera tal, que el futuro escenario pueda volverse menos oscuro.

Se recalca sin embargo, que la mayoría de los cambios necesarios para la población y el país, dependen en gran medida de la participación ciudadana y la voluntad política de los diversos sectores que conforman la sociedad salvadoreña, para poder construir el futuro que tanto anhela y precisa la población en general.

## 1. Concepto de escenario

Existen diversas teorías sobre la construcción de escenarios y de cómo éstos se deben entender dentro de la metodología del análisis prospectivo. Por ejemplo, existen estudios específicos para escenarios a desarrollarse en el área social, tales como: El análisis político y la construcción de escenarios prospectivos utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que, a la vez, se plantean varias maneras de entenderlo, todas de cara a resaltar dos características importantes: La relación de variables o eventos, y lo que éstas relaciones pueden ir generando, hasta llegar a una situación hipotética. Por ejemplo, uno de los conceptos entiende el término escenario como un conjunto de “imágenes posibles de futuro, que sintetizan trayectorias específicas y diferentes, de eventos y evoluciones en las estrategias de los actores” (Antezana, 2010), con lo que se denota cómo el futuro que se pretende describir en el escenario, no se plantea al azar o por casualidad, sino a partir del estudio de la forma en que el futuro se puede ir construyendo, sin restringirse a un solo futuro posible, sino a una diversidad de futuros, en dependencia de la diversidad de trayectorias que los eventos y sus evoluciones puedan ir conformando.

Otro concepto que incorpora una nueva característica, es el que establece que los escenarios “describen una interacción específica de eventos o variables críticas que han evolucionado de cierta manera en el tiempo”, (Antezana, 2010), con lo que expresa el rol de ciertas variables, consideradas importantes por su manera de influir en las trayectorias de eventos que van ocurriendo. Es importante mencionar que las variables identificadas, las relaciones entre ellas, los eventos que suscitan y los efectos que ocasionan; no se establecen sobre una base ligera o antojadiza, sino sobre la base del estudio y las verificaciones científicas, que demuestran la existencia de las mencionadas variables y la realidad de sus relaciones. Así mismo, el vínculo entre esta interacción de variables y los eventos que van suscitando para conformar el escenario, no se hace también sobre la base de esperanzas o pretensiones subjetivas, sino partiendo de la comprobación científica y el uso de herramientas confiables, como la estadística, encuestas o entrevistas, entre otras, para dar objetividad y solidez a las hipótesis sobre los futuros posibles que se plantean.

Al establecerse en el mencionado documento del PNUD sobre el tema, que el propósito de los escenarios es obtener un mejor conocimiento del presente y sus tendencias, siguiendo supuestos teóricos y de una manera organizada, se da una idea también de la forma sistemática en que se debe trabajar cuando se intentan configurar futuros posibles, recalcando que los escenarios inducen a una selección cuidadosa de la información, conforme a una variable estratégica que se somete a una variedad de secuencias probables, confirmando el nexo entre las variables críticas identificadas, las relaciones entre ellas y las tendencias que esta

interacción va conformando, hasta llegar a los futuros posibles más probables y relevantes para los propósitos de estudio de las organizaciones.

Para el tema de la evolución que pueda tener el crimen organizado en el país para el quinquenio 2014–2019, la tarea inicial ha sido por tanto, identificar las variables que inciden en la ocurrencia y desarrollo del mismo, cómo éstas se relacionan y lo que estas relaciones han conformado en el presente y su posible evolución a un futuro cercano. En esa lógica, se ha elaborado un sistema de hipótesis que relaciona las variables y plantea los supuestos resultados al combinarlas, considerando además las variables intervinientes, que de alguna manera pueden afectar la relación entre las variables identificadas, decantándose la investigación por el método hipotético-deductivo. Para el caso, de acuerdo a los datos y a la información recolectada usando dicho método, a través de entrevistas realizadas a jefaturas policiales, funcionarios de Naciones Unidas que laboran en el ámbito internacional sobre el tema del crimen organizado, fiscales y jueces, personas que han delinuido, revisión bibliográfica y estadísticas policiales; se logró establecer que las variables vinculadas a la situación del crimen organizado en la actualidad, son de manera amplia: Las condiciones sociales y económicas, la debilidad institucional del Estado y la deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional.

Dicho planteamiento se logra obtener cuando, por medio de las entrevistas, los funcionarios abordados coinciden y proporcionan datos de cómo algunos vacíos de la Ley y la carencia de sistemas en las instituciones del Estado, han facilitado la ocurrencia de actividades de crimen organizado, cuando, por ejemplo, debido al rápido término de la prescripción, no ha sido posible perseguir algunos delitos en el periodo establecido por la Ley, quedando por tanto en la impunidad. De similar manera, se comprobó por medio de las mismas entrevistas, que hay delitos que no se pueden perseguir, debido a limitantes legales respecto al acceso a información vital para la investigación, tales como el secreto bancario o el secreto financiero, que han impedido la obtención de pruebas y la presentación sólida de casos ante los juzgados, de acuerdo a jefaturas policiales y fiscales especializados.

De similar manera, las personas que han delinuido y fueron entrevistadas, explican cómo la oportunidad de tener un empleo les habría ayudado a no incurrir en actos ilícitos, pues ante la carencia de una forma legal de obtener ingresos económicos para el sostenimiento de sus familias, han sido presa fácil de ofertas que conllevan la adquisición de dinero, aun cuando éstas implican alguna violación a la ley; en este sentido, todas las personas entrevistadas guardaban prisión al momento de la investigación y expresaron de forma contundente que el desempleo ha sido el principal factor que les ha llevado a la participación en acciones delictivas.

A esto se agrega la dispersión de esfuerzos y poca coordinación que expresaron durante las entrevistas los tres sectores principales en la investigación del delito, como son la policía, la fiscalía y los juzgados, que coincidieron en señalar los pocos espacios de interacción con que cuentan, así como las deficiencias de un sistema de servicio público debilitado y desfasado.

## 2. Construcción de escenarios

Además de tener claro que un escenario es una apreciación de uno o varios futuros posibles, elaborados a partir de bases objetivas y analizados a la luz de estudios serios, es importante conocer que existen varios métodos para su construcción, con diferencias sustanciales en cuanto al tipo de análisis que se hace en cada

uno de ellos y respecto al uso que se dará a los mismos, pues de esa manera, quien se dedique a la prospectiva y el análisis del futuro deberá determinar por qué método decantarse, teniendo en mente su base teórica y la aplicación que se quiera hacer del análisis. En ese sentido, es necesario aclarar que la construcción y análisis de escenarios no es realmente reciente, aunque si lo es el proceso científico para elaborarlos y utilizarlos, pues desde hace siglos se ha aplicado la predicción sobrenatural, que consiste, según Enric Bas (1999), en la predicción por revelación, sin fundarse en un análisis sistémico, sino en la percepción, la iluminación o la opinión del sujeto predictor, lo que naturalmente cayó en desuso y fue sustituido por métodos basados sobre la ciencia y las hipótesis, al estar fundamentadas en una metodología prefijada y en un análisis sistémico.

De esa manera, fue cobrando cuerpo el concepto de construcción de escenarios, que de acuerdo al documento elaborado por el PNUD, consiste en un “Método para identificar y prever los escenarios que se pueden enfrentar potencialmente, a partir de la información disponible en el presente, con el objeto de sugerir cursos de acción, de modo tal de poder impedir la emergencia de escenarios no deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables” (Antezana, 2010). Es necesario resaltar dos características importantes de dicha definición: La primera, en cuanto a la naturaleza potencial, y no cierta, de los escenarios que se pudiesen desarrollar; y la segunda: La intención de sugerir, y no de ordenar de forma rígida, decisiones a tomar y acciones a impulsar con el fin de modificar o influir sobre los posibles futuros. En este sentido, no se pretende con la construcción de escenarios, declarar con certeza total cuál será el futuro, sino emitir recomendaciones ante posibles situaciones que se puedan suscitar, entendiéndose que se debe estar preparado para variaciones en el transcurso de la toma de decisiones y la implementación de acciones, en relación a la evolución de los escenarios planteados. De acá se extrae, que además de prever situaciones futuras, la utilidad de la construcción de escenarios es la posibilidad de reflexionar sobre las condiciones que pueden dar lugar a dichos escenarios.

En relación al compromiso que la construcción de escenarios exige para orientar las operaciones y el funcionamiento en las organizaciones, el grado de científicidad que se requiere se encuentra en otros métodos que superan la naturaleza subjetiva de la predicción sobrenatural, entre los que se encuentran la predicción hermenéutica, la técnica y la emancipatoria (Bas, 1999). La utilización de uno u otro método depende del objetivo de la construcción del escenario e implica la utilización de una metodología de trabajo definida y de unas técnicas concretas.

En la predicción hermenéutica no se da una aplicación rígida de leyes, pues considera que el futuro es producto de la voluntad colectiva y, como tal, puede ser elegido y diseñado en su totalidad, negando la objetividad y el uso del método científico. La predicción técnica busca el conocimiento objetivo, tratando de proporcionar predicciones que orienten en la toma de decisiones a largo plazo; se busca la constatación mediante el estudio empírico y es de uso descriptivo recurriendo a la extrapolación de tendencias. Tanto la predicción hermenéutica como la técnica, usan solamente datos cuantitativos. La predicción emancipatoria trata de promover vías de desarrollo y mejoras en el futuro a partir de una toma de conciencia previa sobre la realidad pasada y presente, conjugando lo objetivo con lo subjetivo (Bas, 1999). En este sentido, este último tipo de predicción combina los aspectos cuantitativos y los cualitativos, busca relaciones causales e identifica todas las alternativas posibles para ayudar en la toma de decisiones

y la implementación de acciones. La predicción emancipatoria es utilizada con frecuencia para la planificación estratégica y la reingeniería de procesos.

Recurriendo principalmente a la predicción emancipatoria en la construcción de escenarios del crimen organizado para el quinquenio 2014–2019, se toman en cuenta algunas consideraciones metodológicas para una construcción más realista y confiable, tales como el apego a las reglas del método científico en cuanto a la determinación de los factores y condicionantes de las variables, la verificación de las relaciones entre las variables por medio de la tabulación compleja y el análisis de datos, y la consideración de la diversidad y la información disponible, tanto del tema en estudio, como del contexto en que éste se da. En la fase de la construcción de los posibles escenarios, debe iniciarse con la definición de la pregunta que dirigirá el análisis prospectivo y establecer el horizonte temporal de los escenarios que se planteen, de tal manera que para este estudio, la pregunta rectora fue: ¿De qué manera se desarrollará la delincuencia organizada en El Salvador para el quinquenio 2014–2019? Con la definición de esta pregunta, no solo se establece el foco de la investigación, sino también se definen parámetros para la depuración de los escenarios posibles y de interés, así como de los factores, condiciones y variables que contribuirán al análisis.

Para la identificación de factores y condiciones que puedan incidir sobre las variables, se deben considerar primero categorías generales de las variables, detallar en cuanto a las condiciones que podrían afectarlas y profundizar aún más en relación a los factores que conforman dichas condiciones. Se debe tener en mente el efecto que sobre estos elementos podrían tener las variables intervinientes, en caso que existan, pues pueden a su vez modificar este conjunto de factores y condiciones, a lo largo del plazo definido para la pregunta rectora. Se deben tomar en cuenta además, todos los factores posibles y no solamente los deseables, a fin de contar con elementos más realistas que lleven a una apreciación más exacta. Estos factores, condiciones y variables, que en un primer momento pueden haber surgido a partir de la experiencia para el planteamiento de las hipótesis, deben confirmarse por medio del método científico y la verificación rigurosa, utilizando las diferentes herramientas técnicas a disposición. Para el tema del crimen organizado por ejemplo, como variables intervinientes fueron confirmadas la voluntad de participar y de apoyar que pueda tener el sector político, la capacidad de invertir que pueda desarrollar el Estado, las medidas económicas y sociales que se puedan adoptar y la influencia de grupos criminales transnacionales sobre las bandas delincuenciales salvadoreñas. Tanto para estas variables, como para las variables consideradas como independientes, se estableció un conjunto de condiciones que las modifican, con el agregado que para las variables independientes, se identificaron también factores que, a su vez, conforman las mencionadas condiciones modificadoras.

Todos estos elementos, están vinculados por relaciones comprobadas, estableciendo que son lo que realmente incide para la configuración de los escenarios considerados como posibles. Para el caso de la voluntad política como variable interviniente, diferentes diputados y asesores de la Asamblea Legislativa, expresaron la manera en que algunas leyes orientadas a mejorar la persecución del delito en el país, no han sido aprobadas por falta de coincidencia entre los diferentes actores políticos representados en la Asamblea, impidiendo la posibilidad de contar con herramientas legales más efectivas para la investigación de delitos del crimen organizado; así mismo, del acuerdo entre los diferentes sectores políticos y económicos del país, dependen en gran parte las medidas económicas que se puedan adoptar para la

generación de empleos y el combate a la exclusión, manifestando las personas entrevistadas en la Asamblea Legislativa y en el Ministerio de Economía, que la generación de empleos ha tenido buenos resultados en diversos puntos del país donde se han llevado proyectos de desarrollo, pero que este esfuerzo no se ha extendido lo suficiente debido a la renuencia a fortalecer la recolección fiscal para aumentar la inversión pública en El Salvador.

Desde otro ángulo, funcionarios internacionales vinculados al tema del combate al crimen organizado, expresaron en las entrevistas y facilitaron estudios, sobre la manera en que grupos criminales transnacionales han utilizado a bandas delincuenciales en El Salvador como colaboradores de sus actividades delictivas, lo que de acuerdo a estos funcionarios, tiene grandes posibilidades de seguir ocurriendo y puede incrementar el número y tipo de participación de pandilleros y bandas criminales de El Salvador.

De esta manera, para la evolución de la delincuencia organizada se identificaron las tres variables mencionadas anteriormente (condiciones sociales y económicas, debilidad institucional del Estado y deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional), las que se desglosaron en las condicionantes mostradas en el cuadro a continuación (que durante la investigación fueron consideradas como variables independientes), y en los factores que las conforman; todo esto guardando una estrecha relación y vinculadas también al efecto que ejercen las variables intervinientes.



**Cuadro 1**  
**Diseño de variables, factores y condiciones utilizadas para la construcción de escenarios**

| Factores   | Condiciones  | Variables   | Variables intervinientes  | Efectos |
|--|--|---|---|---------|
| Prescripción rápida<br>Bloqueo para investigar actividades financieras<br>Secreto bancario<br>Posibilidad de diversas interpretaciones<br>Poca fiscalización patrimonial<br>Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos<br>Potestades limitadas | Leyes deficientes  |   | Voluntad política:<br>No acuerdos<br>No acciones<br>No Leyes<br>No presupuesto  |         |
| Falta de transparencia y fiscalización<br>No verificación patrimonial de operadores de justicia<br>No controles sobre jueces   | Débil sistema anticorrupción                                   | Debilidad institucional del Estado                                    |   |         |
| Libre paso<br>Fácil evasión<br>Poco control del flujo de dinero<br>Poco registro en aduanas.   | Debilidad de controles   |   |   |         |
| Falta de recursos<br>Mala selección y formación de personal<br>No investigación proactiva<br>No análisis del crimen organizado   | Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad |   |   |         |
| Empleos insuficientes<br>Marginación   | Desempleo y exclusión  | Condiciones sociales y económicas                                     | Medidas económicas y sociales neoliberales:<br>Dolarización<br>Debilitamiento de controles<br>Transacciones financieras sin registros<br>Secreto bancario<br>Secreto financiero |         |
| Ausencia de planes operativos regionales<br>Diferencias legales  | Poca coordinación internacional y respuesta en bloque          | Deficiente coordinación interinstitucional, regional e internacional. | Influencia de grupos criminales transnacionales:<br>Reclutamiento<br>Modus operandi<br>Recursos<br>Infiltración   |         |
| No se comparte información<br>Información es deficiente  | Poco uso de la inteligencia                                    |   |   |         |
| <b>DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA</b>  |  |   |   |         |
| <b>EFFECTOS</b>  |  |   |   |         |

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Análisis de escenarios

Como ya se mencionó, el análisis prospectivo de escenarios debe administrar la incertidumbre inherente a todo contexto social futuro; sin embargo, es necesario determinar cuáles de los factores y condiciones son parte del contexto y su modificación no depende de las decisiones de las personas o entidades involucradas, y también es necesario saber cuáles factores y condiciones sí se pueden modificar, y cuál será la incidencia sobre la conformación de los escenarios. A estos elementos se les conoce como factores predeterminados, hablando de los aspectos rígidos, y factores modificantes, en relación a los que son susceptibles al cambio, con el correspondiente efecto sobre los escenarios. En esta tarea de identificación, debe considerarse la posibilidad de modificación de una manera realista, con base científica y objetiva, y acorde a las capacidades de la organización de modificar o no los elementos en cuestión.

Luego de la identificación de los factores estructurales, rígidos, y de los factores de ruptura, o modificables –y modificantes–, debe llevarse a cabo una priorización de los mismos a fin de establecer cuáles son los factores críticos que se relacionan con las incertidumbres más importantes, para lo cual se deben definir las interrelaciones más relevantes entre ellos. Es decir, se debe reconocer la manera en que los factores de ambos tipos se relacionan entre sí. Consecuentemente, se debe determinar, qué factores dependen de otros y cómo inciden sobre las condiciones y las variables, debiendo a la vez, seleccionar cuáles de las variables afectadas se consideran como críticas para la evolución de los escenarios posibles. Esta identificación, es el primer paso para poder entender la lógica con que este conjunto de elementos funciona y produce los escenarios bajo estudio.

Para el caso, la determinación de los factores críticos se hizo considerando cuáles fueron los factores que más comúnmente se mencionaron por las personas entrevistadas y cuáles de éstos fueron los que más incidieron para crear las condiciones que favorecen el desarrollo del crimen organizado. Por ejemplo, la prescripción rápida de algunos delitos establecida en la Ley y las barreras legales para investigar actividades financieras que expresaron las personas entrevistadas, son factores fundamentales para que la legislación actual no sea eficiente para la investigación de delitos de crimen organizado. De similar manera, la no exigencia de verificar el patrimonio de operadores de justicia, junto con la falta de controles sobre el ejercicio de los jueces que se encontró durante la investigación, contribuyen a la debilidad para combatir la corrupción, pues son factores que obstaculizan una verificación proactiva de acciones ilícitas y faltas a la ética por parte de administradores de justicia.

Estas condiciones de deficiencias legales y vulnerabilidad a la corrupción, generadas por los factores citados, se combinan de forma determinante, tal como se manifestó en entrevistas con funcionarios fiscales, para contribuir a la variable de debilidad institucional, pues las Instituciones encargadas de la investigación, no cuentan con mecanismos que permitan un combate eficaz de la corrupción, llevando a altas posibilidades de evadir condenas y generar impunidad. Como información para fundamentar el débil combate a la corrupción, se encontró en las entrevistas a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción y a la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, que de un aproximado de 155 casos conocidos, solamente se procesaron 40, lo que constituye menos del 25% del total.

Otro ejemplo del efecto diferenciado de los factores intervinientes, se puede ver en el caso de la insuficiente cantidad de empleos que, según la fuente consultada del Ministerio de Economía, aun se da en El Salvador, pese a los esfuerzos y avances que se han tenido en los últimos años. El desempleo, es una de las condiciones que las personas entrevistadas que guardan prisión, manifestaron como el principal motivo para involucrarse en actividades delictivas, a fin de resolver sus necesidades financieras.

En resumen, los factores críticos se determinan de acuerdo a su frecuencia e impacto para la ocurrencia de las condiciones que conforman las variables independientes, lo que se sustenta a través de la aplicación de los diferentes instrumentos y la información de los casos en que dichos factores y condiciones han existido. Seguidamente, se establece cuáles de las variables que conforman las condiciones críticas son fundamentales para la evolución de los escenarios posibles, verificando a través de la investigación, cuál es el efecto que producen, qué tan determinante es ese efecto y qué tan necesaria es dicha variable para la ocurrencia del efecto en cuestión; de esa manera, se descartaron las variables que durante la investigación se encontraron con poca incidencia para la producción de los efectos, y se priorizaron las más importantes. Por ejemplo, al inicio se consideró como variable importante la cantidad de delitos que se podía incluir en la Ley para combatir las actividades del crimen organizado, pero a través de las entrevistas realizadas con fiscales, jueces y jefaturas policiales, se encontró que la cantidad de delitos a incluir en la Ley no surtía mayor efecto sobre la capacidad investigativa, por lo que se descartó como una variable importante en la evolución de escenarios.

Continuando con el reconocimiento y descripción de la lógica de los escenarios, se debe establecer el estado posible de las variables críticas identificadas, es decir, se debe considerar las diferentes opciones en que se pueden encontrar estas variables. Por lo general, se recomienda que no sean más de dos o tres estados posibles, siendo común que se piense en un primer estado, como aquél en que las variables no son tratadas para su modificación, un segundo estado, en que las variables podrían empeorar y un tercer estado en que, de manera realista, se plantea qué mejoras pueden darse en las variables críticas.

Estos diferentes estados de las variables provocaría, consecuentemente, estados diferentes de los futuros posibles, por lo que para el tema de la delincuencia organizada, para cada uno de los estados identificados, corresponde un conjunto diferente de futuros posibles: Un escenario correspondiente a la continuidad inmutable de las variables críticas, un segundo escenario que corresponde a un empeoramiento de las condiciones de las variables, y un tercer escenario con efectos correspondientes a una mejora en los factores y condiciones de las variables.

Todo lo anterior, puede expresarse por medio de matrices que muestran cambios en las condiciones de las cuatro **variables intervinientes** ya reconocidas, resaltando **los factores** que pueden cambiar y cómo estos cambios inciden en la modificación de las **condiciones**, que a su vez, inciden sobre las **variables críticas** y la conformación de los futuros posibles.

#### 4. Planteamiento de escenarios

Finalmente, se describen los escenarios detallando la lógica de las relaciones entre sus elementos y determinando los patrones de su funcionamiento y conformación. Esta descripción detalla la manera en que empiezan a conformarse los escenarios. Sirvan de ejemplo los siguientes casos donde se han probado relaciones de

interferencia entre factores, condiciones y variables: Durante la investigación se comprobó cómo el tema de la prescripción constituye una deficiencia en la legislación salvadoreña que ha impedido una efectiva investigación de delitos que pueden caer dentro de la categoría de crimen organizado, ya que de acuerdo a estadísticas proporcionadas por las fuentes consultadas, muchos delitos no se han podido investigar, porque la información sobre la ocurrencia de actividades sospechosas se obtuvo después de vencido el término establecido en la Ley para poder investigar, o porque algún funcionario bajo sospecha y con fuero debido a su cargo, finalizó su ejercicio después de un tiempo que ya no permitía la realización de investigaciones.

Otro ejemplo de los vacíos legales comprobados que facilitan la operación del crimen organizado, es la dificultad para acceder a datos de transacciones financieras, lo que se espera paliar sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley de Impuesto a las Operaciones Financieras, recientemente aprobada en la Asamblea Legislativa. De acuerdo a los funcionarios entrevistados, se pueden realizar transacciones financieras para pagos de extorsión, para compra de droga o armas o para cualquier intención ilegal, pero dicha transacción no se puede investigar, porque según lo proporcionado por las fuentes, existen reglas que protegen la información sobre dichas transacciones, por lo que a la fiscalía y a la policía les es extremadamente difícil obtener datos sobre las mismas. Tanto la prescripción como la ausencia de control sobre transacciones financieras, son factores que configuran una condición deficiente de las leyes, lo que contribuye a que la variable identificada como debilidad institucional, incida en el funcionamiento del crimen organizado en el país.

Además de la descripción de las relaciones entre los elementos del proceso de evolución de los escenarios, es necesario elaborar un mapa de actores que muestre las relaciones que puedan existir entre ellos para la evolución de un fenómeno, para lo que se tiene que iniciar con definir quiénes son los actores estratégicos, cuáles son sus posiciones e intereses y cómo inciden en la conformación de los escenarios.

Para el caso del crimen organizado, se ha logrado establecer por ejemplo, la relación entre grupos criminales transnacionales y grupos criminales nacionales, en que los grupos transnacionales utilizan a grupos organizados del país y a pandillas, como apoyo logístico, seguridad o para la realización de algunas acciones a las que miembros del crimen organizado transnacional no se quieren exponer. Dicha comprobación se llevó a cabo, no solo por medio de entrevistas a jefaturas policiales clave, sino también mediante la revisión de casos ya resueltos en que se muestra la existencia de las mencionadas relaciones.

Se conoció por ejemplo, a través de documentos y entrevistas con funcionarios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la manera en que el denominado Cártel del Pacífico utilizó bandas criminales de El Salvador para la realización de actividades logísticas y de traslado de droga a través del territorio nacional, así como de almacenamiento de ilícitos y seguridad para sus movimientos en el país.

Para completar la descripción de los escenarios, se debe considerar finalmente la posibilidad de la ocurrencia de situaciones totalmente imprevistas, como desastres naturales o eventos que no estén bajo control humano.

## 5. Escenarios del crimen organizado

Con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, se establecen tres estados posibles de variables, que conformarían tres estados de futuros posibles, como se muestra en los cuadros a continuación.

**Cuadro 2**  
**Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables no cambian**

| Factores   | Condiciones  | Variables   | Variables intervinientes  | Variables dependientes (Efectos)        |
|--|--|---|---|---|
| Prescripción rápida<br>Bloqueo para investigar actividades financieras<br>Secreto bancario<br>Posibilidad de diversas interpretaciones<br>Poca fiscalización patrimonial<br>Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos<br>Potestades limitadas | Leyes deficientes  |   | Voluntad política:<br>No acuerdos<br>No acciones<br>No leyes<br>No presupuesto  | Mayor corrupción                        |
| Falta de transparencia y fiscalización<br>No verificación patrimonial de operadores de justicia<br>No controles sobre jueces   | Débil sistema Anti corrupción                                  |   |   | Mayor impunidad                         |
| Libre paso<br>Fácil evasión<br>Poco control del flujo de dinero<br>Poco registro en aduanas  | Debilidad de controles   | Debilidad institucional del Estado                                  | <b>DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA</b>   | Alta incidencia delincriminal           |
| Falta de recursos<br>Mala selección y formación de personal<br>No investigación proactiva<br>No análisis del crimen organizado   | Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad |   | Medidas económicas y sociales neoliberales:<br>Dolarización<br>Debilitamiento de controles<br>Transacciones financieras sin registros<br>Secreto bancario<br>Secreto financiero | Más violencia                           |
| Empleos insuficientes<br>Marginalización   | Desempleo y exclusión  | Condiciones sociales y económicas                                   | Influencia de grupos criminales transnacionales:<br>Reclutamiento<br>Modus Operandi<br>Recursos<br>Infiltración   | Desarrollo de delincuencia de pandillas |
| Ausencia de planes operativos regionales<br>Diferencias legales  | Poca coordinación internacional y respuesta en bloque          | Deficiente coordinación interinstitucional regional e internacional |   |   |
| No se comparte información<br>Información es deficiente  | Poco uso de la Inteligencia                                    |   |   |   |

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que en este escenario los factores, condiciones y variables independientes no empeoran, pero la dinámica de influencia que tiene sobre las consecuencias, aunada con la permanencia de las variables intervinientes, provocarían que algunos de los efectos empeoren (Ver columna derecha del Cuadro 2). Tal es el caso de la corrupción, que por su naturaleza extensiva, de no existir modificaciones a las leyes que ayuden a prevenir que nuevos funcionarios sean contaminados por los agentes corruptivos o que contribuyan a una mejor investigación de hechos de corrupción, ésta continuará existiendo y necesariamente involucrará a más operadores de justicia de las dependencias a las que se vaya extendiendo; esto a su vez generará mayor impunidad, pues al corroer a personal de entidades investigativas, los casos que llevan tendrían pocas probabilidades de ser llevados ante los tribunales, como se mostró en las entrevistas llevadas a cabo durante la investigación académica que sustenta los escenarios aquí presentados (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014). Las deficiencias en las leyes mantendrán ausencia de un sistema anticorrupción y las fallas en diversos tipos de controles existente, lo que combinado a la carencia de recursos y capacidades en las entidades encargadas de la investigación, llevará a que el Estado continúe con debilidades para combatir el delito en general y la corrupción en particular.

Si además subsisten la falta de empleo y la marginación para una cantidad considerable de personas en el país, y los obstáculos a la investigación de asuntos financieros, fiscales y bancarios persisten como variable interviniente, las condiciones sociales y económicas serán tales, que habrá personas que seguirán siendo impulsadas a la comisión de delitos para procurar un medio de subsistencia para sí mismas y sus familias; este problema, combinado con la corrupción en el sector justicia y la impunidad, facilitará que la violencia y delincuencia aumenten en el país, pues no solo se mantendrá la cantidad de delitos que actualmente ocurre, sino que no habría freno efectivo a la ocurrencia de nuevos hechos delictivos por los nuevos actores delincuenciales que se incorporen de forma continuada.

Sumado a lo anterior, la falta de un esfuerzo de inteligencia e investigación coordinado, mantendrá las deficiencias para generar información útil para combatir el crimen organizado que opera en el ámbito regional, lo que puede ser aprovechado por los grupos delincuenciales transnacionales, que sí tienen una coordinación e intercambio de información más ágil, considerando la poca acción de los actores políticos en los países de la región para fortalecer al Estado y sus instituciones, así como para crear leyes que permitan una mejor investigación transnacional del crimen organizado y la influencia de éste sobre grupos delincuenciales locales en los países de la región. En consecuencia, los efectos que se pueden anticipar son mayor corrupción, más impunidad, permanencia de altos índices delincuenciales y violencia, así como involucramiento de miembros o grupos de pandillas en actividades influenciadas por el crimen organizado.

Dicho lo anterior, se pasa a continuación a analizar estratégicamente el escenario planteado mediante el uso de categorías retomadas del estudio: “El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad” (Morales Peña, 2013), las cuales permiten aproximar al lector a dimensiones objetivas del impacto y ocurrencia del escenario.

Frecuencia probable: Media a alta, debido a que por falta de voluntad política, no se logre llevar a cabo reformas de ley importantes para la prevención e investigación de delitos de crimen organizado, manteniéndose las condiciones para que los hechos de corrupción sean recurrentes, los delitos aumenten y no haya freno efectivo a la consolidación de la delincuencia organizada.

**Oportunidad de ocurrencia:** Media, ya que la presión del gobierno y de otras instancias internacionales interesadas en combatir el crimen organizado, continuarían promoviendo la adopción de medidas para contrarrestarlo, así como el impulso de esfuerzos coordinados, pues sus intereses se verían afectados si no se actúa con efectividad.

**Tiempo estimado de duración:** El leve empeoramiento de los efectos del crimen organizado puede iniciar a corto plazo, pues su desarrollo no se sujeta a la naturaleza estática de los factores, condiciones y variables, y tiende a seguir creciendo y fortaleciéndose ante la inacción de las autoridades e instituciones responsables de combatir el delito. Asimismo, estos efectos se mantendrían y agravarían, a menos que se resuelvan los vacíos legales y los problemas sociales y económicos.

**Principales impactos en la gobernabilidad:** Al ser la corrupción una de las estrategias más comúnmente utilizadas por grupos de crimen organizado, el Estado tendería a verse permeado por la delincuencia y afectaría la capacidad de gobernar, pues no solo las Instituciones perderían credibilidad y poder ante la población, sino que se verían infiltradas por personas vinculadas a hechos ilícitos, con el agravante que el sistema de justicia sería inefectivo en su obligación de garantizar el estado de derecho.

**Tipología del entorno:** Complejo y dinámico, pues hay una gran cantidad de factores que, a la vez que inciden sobre condiciones de otras variables, son afectados por la influencia por ellas, con lo que se pueden ir generando nuevas situaciones con componentes desconocidos sobre los que no se tiene experiencia.

**Niveles de incertidumbre:** Media, pues aunque no se conoce el comportamiento que pueden tener las variables en el futuro al mantenerse los factores y condiciones actuales, sí se tiene conciencia de algunas medidas urgentes a tomar, como el combate a la corrupción y la coordinación internacional, entre otras.

**Cuadro 3**  
**Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables empeoran**

| Factores   | Condiciones   | Variables  | Variables intervinientes   | Variables dependientes (Efectos)   |
|--|---|--|--|--|
| Prescripción rápida<br>Bloqueo para investigar actividades financieras<br>Secreto bancario<br>Posibilidad de diversas interpretaciones<br>Poca fiscalización patrimonial<br>Impedimento de divulgar quiénes evaden impuestos<br>Potestades limitadas | Leyes deficientes   |  | Voluntad Política:<br>No acuerdos<br>No acciones<br>Desgaste de la LAIP<br>No presupuesto  | Agravamiento de la corrupción<br>Más lavado de dinero<br>Más tráfico ilícito |
| No transparencia<br>No verificación patrimonial de operadores de justicia<br>No controles sobre jueces<br>No control en fronteras<br>Fácil evasión<br>Transacciones sin control<br>Libre paso de mercadería  | Débil Sistema Anticorrupción<br>Debilidad de controles                                  | Crisis Institucional   | <b>DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA</b>  | Incremento de Impunidad<br>Incremento de delitos                             |
| Falta de recursos<br>Mala selección y formación de personal<br>No investigación proactiva<br>No análisis del crimen organizado   | Deficiencias técnicas en instituciones de justicia y seguridad                          |  | Medidas económicas y sociales neoliberales:<br>Dolarización<br>Eliminación de controles<br>Transacciones financieras sin registros<br>Secreto bancario | Más violencia  |
| Empleos insuficientes<br>Marginación<br>Difícil acceso a servicios   | Más desempleo y exclusión   | Condiciones sociales y económicas                                | Reclutamiento<br>Modus Operandi<br>Recursos<br>Infiltración  | Más delitos desde Centros Penales  |
| Estancamiento de los foros regionales<br>Diferencias legales<br>No se comparte información<br>Información es deficiente  | Poca coordinación internacional y no respuesta en bloque<br>Poco uso de la Inteligencia | Mínima coordinación interinstitucional, regional e internacional | Mayor actividad<br>Extensión de redes  | Desarrollo de delincuencia de pandillas.<br>Más extorsiones                  |

Fuente: Elaboración propia.



Si además de no resolver los vacíos legales planteados, sucedieran otros cambios a las leyes promovidos por políticas económicas neoliberales que vengán a debilitar aún más los frágiles controles existentes, se perfilaría un escenario en que la delincuencia organizada tendría más oportunidad de expandirse gracias a la poca posibilidad de detectar sus actividades a través de las fronteras de los países de la región, lo que aumentaría la impunidad y la desconfianza en el sistema de justicia; si hubiese por otra parte más dificultades para fiscalizar las transacciones de dinero, incrementaría la posibilidad de realizar lavado de dinero sin que sea detectado, así como aumentaría el pago de extorsiones por vía telefónica, sin que las autoridades puedan registrar y poner paro a las mismas, haciendo crecer el número de extorsionistas y hechos de extorsión que son ya, una de las principales preocupaciones para la población.

Otra posibilidad es que los esfuerzos por promover la transparencia y la rendición de cuentas, debido a las dificultades que actualmente se han encontrado, vayan cayendo en un desgaste que lleve a abandonarla dificultando el acceso a la información pública en las instituciones del Estado, lo que llevaría al país a presentar índices negativos sobre fiscalización pública del ejercicio estatal; esto haría más difícil la detección de la corrupción, lo que, debido a la naturaleza del crimen organizado y su influencia, aumentaría aceleradamente corroyendo poco a poco a más empleadas y empleados públicos, así como a las instituciones del Estado; al incrementar la corrupción, particularmente en el sector de seguridad y justicia, la resolución de casos conforme a la ley disminuiría, generando más impunidad, más violaciones a los derechos de las víctimas y menos credibilidad en el Estado. En el tema de las reformas legales, la prevención y combate a la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones, la voluntad política es una variable interviniente clave para lograr avances y mejoras de impacto, pero si la agenda política de los partidos, los intereses individuales o de grupo, o la infiltración del crimen organizado en las estructuras políticas, no permiten un acuerdo entre los actores del sector político del país para impulsar las medidas necesarias, no será posible combatir apropiadamente la corrupción ni fortalecer los mecanismos de control en materia fiscal y fronteriza.

Esta falta de voluntad también provocaría poco apoyo a las instituciones encargadas de la investigación de ese tipo de delitos, afectando no solo en términos de recursos y personal, sino también en la cualificación técnica de investigadores y peritos, esto no permitiría desarrollar las tan necesitadas técnicas de investigación proactiva ni las herramientas de análisis para identificar realmente la situación actual y futura de los grupos criminales organizados, lo que mantendría la invisibilidad del fenómeno, dejando al Estado sin una orientación clara sobre cómo y hacia dónde orientar los esfuerzos de las instituciones de justicia y seguridad.

Otro factor que puede afectar es un deterioro de la utilización de la inteligencia criminal que se genera, pues como ya se encontró durante la investigación, el producto de la inteligencia se comparte poco o se comparte de manera deficiente, lo que podría empeorar en dependencia de nuevas normas o decisiones individuales y haría aún más difícil la labor investigativa al no contar con insumos importantes en relación a las actividades de los grupos criminales organizados. En otro aspecto, si por falta de interés político la poca coordinación internacional que existe llega a empeorar, los grupos criminales transnacionales continuarán operando a través de las fronteras sin encontrar mayor oposición, trasladando objetos ilícitos, realizando tráfico de droga y armas, incrementando la trata de personas y el contrabando,

sin que los países puedan prevenir o reaccionar a tiempo frente al accionar transfronterizo de la Delincuencia Organizada, pues mientras los grupos delictivos internacionales aumentan sus contactos y redes, los países aislados, estarían en desventaja para enfrentar la acción orquestada de los cárteles y otras asociaciones delictivas transnacionales.

Finalmente, con la adopción de algunas medidas privatizadoras, como por ejemplo la privatización del agua y algunos servicios de salud y educación, se haría más difícil para las personas tener acceso a servicios básicos por encontrarse fuera de su alcance monetario, lo que incidiría en la intención de buscar soluciones ilegales, pero que le den respuesta inmediata a sus necesidades individuales y familiares. Las precarias condiciones sociales y económicas, más la influencia de grupos criminales transnacionales, provocaría también que más personas decidan participar en actividades delictivas, así también casos particulares de personas que nunca han delinquido, se incrementarían los grupos criminales locales, pues ante la mayor debilidad de controles fronterizos, los grupos criminales internacionales buscarían más el apoyo de grupos criminales nacionales para sus actividades de traslado de droga, traslado de armas, seguridad de sus cargamentos y almacenaje de objetos ilícitos, entre otros; de nuevo, esto aumentaría también la utilización de miembros de pandillas, pues los grupos criminales transnacionales necesitarían que las pandillas consoliden sus sectores de operación en los municipios, controlar mediante amenazas a empleados de instituciones que hayan infiltrado, así como mantener y ampliar territorios de mercado de droga.

A continuación se realiza el análisis estratégico del escenario:

Frecuencia probable: Media a baja, pues las políticas públicas sociales en curso están abordando algunos factores socioeconómicos que pueden limitar el desarrollo del crimen organizado, reduciendo poco a poco su avance y frenando algunos aspectos que inciden para su fortalecimiento, tales como el desempleo y la exclusión.

Oportunidad de ocurrencia: Baja, ya que existe presión política nacional e internacional para el combate de algunas acciones que realiza el crimen organizado, tales como el lavado de dinero, lo que puede ayudar a fortalecer controles financieros, reduciendo las condiciones que la delincuencia organizada necesita para funcionar. Además, el desgaste que sectores políticos pudiesen ocasionar a las pocas instancias que se dedican a luchar contra la corrupción, no sería bien visto por la población y por otros gobiernos, de manera tal que no se daría con facilidad un debilitamiento de la Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, trayendo como consecuencia el impulso a nuevos proyectos de combate de la corrupción y restando fuerza a las estrategias de grupos del crimen organizado.

Tiempo estimado de duración: Corto, pues se ha expresado durante la investigación académica que hay nuevos proyectos de ley que, ante una situación preocupante del crimen organizado, pueden cobrar mayor impulso y entrar en vigencia para detener el empeoramiento de la situación de seguridad en el país y la región.

Principales impactos en la gobernabilidad: Si empeorasen los efectos del crimen organizado en el país, habría un serio daño al desempeño de las Instituciones debido al incremento de la corrupción, particularmente en los sectores de justicia y seguridad, pues ésta ocasionaría una alta ineficacia, que impediría cumplir de manera adecuada con las obligaciones que se tienen ante la sociedad y de acuerdo a la ley. Esto provocaría un serio debilitamiento del estado de derecho, aumento de

la impunidad, desconfianza y desobediencia de la población, con alta posibilidad de llegar a conflictos sociales ante la necesidad de justicia y defensa que sufrirían los individuos.

Tipología del entorno: Complejo y dinámico, ya que el descontento de la población y de diversos sectores sociales y económicos, traería una complicación mayor a la difícil situación económica del país, lo que a su vez generaría una espiral de condiciones que empujen a las personas a la comisión de hechos delictivos para resolver sus necesidades inmediatas, aprovechando la debilidad de los tribunales y las instituciones encargadas de prevenir y reprimir el delito.

Niveles de incertidumbre: Alto, ya que el debilitamiento de las Instituciones afectaría aún más las capacidades para estudiar el desarrollo del crimen organizado, además de la situación de conflicto y desorden que generaría la poca respuesta del Estado.

**Cuadro 4**  
**Escenario 1: Si los factores, condiciones y variables mejoran**

| Factores  | Condiciones  | Variables  | Variables intervinientes   | Variables dependientes (Efectos)                              |
|---|--|--|--|---|
| Mayor tiempo para prescripción<br>Desbloqueo para investigar actividades financieras<br>Acceso a datos bancarios<br>Posibilidad de diversas interpretaciones<br>Fiscalización patrimonial<br>Posibilidad de divulgar quiénes evaden impuestos<br>Más potestades | Leyes mejoradas  |  | Voluntad Política:<br>Acuerdos nacionales y regionales<br>Política<br>Aprobación de Leyes<br>Asignación de presupuesto | Mayor detección de Corrupción.<br>Más participación ciudadana |
| Más transparencia y fiscalización<br>Verificación patrimonial de operadores de justicia<br>Controles sobre jueces<br>Mejor control fronterizo<br>Mayor control fiscal<br>Más control financiero<br>Supervisión en aduanas                                       | Fortalecimiento de Sistema Anticorrupción<br>Mejora de controles   | Fortalecimiento Institucional  | Inversión del Estado:<br>Mejor recolección de impuestos<br>Fortalecimiento de programas                                | Menos Impunidad<br>Reducción de delitos                       |
| Recursos<br>Selección y formación de personal<br>Uso de Investigación proactiva<br>Mejora del análisis  | Capacitación técnica en instituciones de justicia y seguridad      | <b>DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA</b>  | Medidas económicas y sociales neo-liberales:<br>Dolarización   | Menos Violencia   |
| Generación de empleos<br>Más oportunidades  | Menos desempleo y exclusión  |  | Debilitamiento de controles<br>Transacciones financieras sin registros   | Mayor control en centros penales                              |
| Mejor coordinación regional<br>Diferencias legales<br>No se comparte información<br>Mejor procesamiento de información  | Respuesta regional e internacional<br>Mejor uso de la inteligencia | Condiciones sociales y económicas<br>Coordinación interinstitucional, regional e internacional, eficaz | Influencia de Grupos criminales transnacionales:<br>Reclutamiento<br>Modus Operandi<br>Recursos<br>Infiltración        | Menor participación de pandilleros                            |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo encontrado en la investigación académica (Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez, 2014), existen posibilidades de realizar algunas reformas legales, tales como la aprobación de la Ley de Probidad, que permitiría más control y transparencia sobre el ejercicio de varios funcionarios de gobierno, especialmente de los sectores de justicia y seguridad, tomando en cuenta que durante la entrevista en la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía, se estableció que la gran mayoría de casos de investigación se realizan por denuncias de irregularidades en la labor de los jueces; además, en caso se preste atención a las sugerencias de las personas entrevistadas en cuanto a la investigación patrimonial, antes, durante y después del ejercicio de un funcionario, el combate a la corrupción en instituciones clave de justicia y seguridad sería más efectivo en tanto permitiría detectar problemas tanto al finalizar el servicio asignado, como durante el ejercicio de la función encomendada, previniendo la continuidad de hechos de corrupción en esas áreas.

Otra medida posible y útil sería hacer públicos los nombres de las personas o empresas que no pagan impuestos, adeudando al Estado y la sociedad muchos fondos necesarios para la provisión de servicios públicos, y en particular, para fortalecer los servicios prestados por las instituciones de seguridad y justicia. Sin embargo, la reforma legal de mayor impacto, según las personas entrevistadas, sería la de la extensión del tiempo para la prescripción, o la eliminación del mismo, pues de acuerdo a discusiones en foros de la Organización de Naciones Unidas, se ha llegado a plantear que la corrupción sea considerada como un delito de lesa humanidad; otro elemento importante, para el que se requiere coordinación y buena voluntad dentro del sector político, es la eliminación de ciertas barreras clave para investigar delitos de crimen organizado, tales como el secreto bancario, la carencia de registro de algunas transacciones financieras y los impedimentos para investigar a personas con fuero, lo que debido al ámbito de operación del crimen organizado, ayudaría a la efectividad de las investigaciones. Un factor relevante sería la elaboración e implementación de una política anticorrupción, que cohesionara los esfuerzos y recursos dedicados al tema cerrando los espacios para el accionar de la delincuencia organizada. Este incremento en la efectividad de las investigaciones y la reducción de la corrupción, tendría como consecuencias lógicas la disminución de la impunidad, al ser capaces de llevar más casos ante la justicia, y al contar con jueces probos y especializados en ese tipo de delitos. Las reformas legales deben estar orientadas también a mejorar los controles en las fronteras, así como sobre las transacciones financieras y respecto a las normas fiscales y aduanales, con lo que se estaría disminuyendo el tráfico ilegal de drogas, armas y mercadería en toda la región centroamericana.

Al contar con la voluntad política necesaria para mejorar el combate al crimen organizado, se tendría una mayor inversión del Estado para fortalecer las instituciones dedicadas al tema y cualificar al personal, a fin de mejorar el desempeño institucional e individual, para lo que se tendría que mejorar la administración del talento humano a fin de realizar mejores procesos de selección y formación, creando capacidades para aplicar técnicas de investigación proactiva que permitan detectar movimientos sospechosos que podrían ser investigados mediante vigilancia y seguimiento, verificación de transacciones financieras y movimientos fronterizos, así como realización de llamadas y coordinaciones con grupos y personas con registros delictivos. La parte técnica se complementaría con la utilización de herramientas de análisis que revelen el potencial de grupos criminales organizados en la región, para dimensionar la amenaza de los mismos sobre el país y los otros factores de riesgo que pueden provocar violaciones a la ley, a fin de actuar sobre ellos con anticipación, preparar a las instituciones correspondientes y acomodar al sistema de justicia.

Dentro del fortalecimiento institucional, al considerarse una mejor obtención, procesamiento y uso de la inteligencia, se obtendría una mejor orientación para las dependencias policiales encargadas de investigar el delito, así como para la implementación de las técnicas de investigación proactiva, lo que llevaría a la neutralización de planes para ejecutar actividades criminales y al desmantelamiento de grupos delictivos que son detectados gracias a estas técnicas y a la labor de inteligencia. Esta labor de inteligencia, puede combinarse con las coordinaciones internacionales y generar una inteligencia regional que ayude a enfrentar a los grupos delictivos transnacionales de una manera conjunta y más efectiva, lo que a juicio del funcionario de la UNODC entrevistado durante esta investigación, es la forma imprescindible de hacer frente a la delincuencia organizada transnacional. Así como se puede trabajar una inteligencia regional, se puede integrar esfuerzos también en otras áreas, por ejemplo en homologación de leyes, disminución de barreras legales, intercambio de datos y documentos, y otras medidas del accionar en bloque que aumenten la eficiencia regional para combatir el crimen organizado.

Sumado a lo anterior, la visión social actual de invertir en programas de apoyo a la población, genera expectativas en tanto contribuiría a reducir factores de riesgo social que se relacionan con el ingreso de jóvenes a actividades delictivas, pues aunque se trata de medidas aún limitadas, establecen una línea de trabajo que pueda reducir factores como el desempleo y la exclusión, disminuyendo como consecuencia, la necesidad de las personas a procurar ingresos por medios ilícitos; en relación con esta visión política, es importante evitar la privatización de servicios básicos vitales, tales como el acceso al agua, la salud y la educación, pues así se evitaría una mayor exclusión, y por tanto, se evitaría la manifestación de conductas anti-sociales; vinculado al tema de las necesidades sociales, se encuentran también los planes gubernamentales para generar empleo, lo que abordaría directamente la causa más comúnmente citada como la razón para que personas cometan hechos delictivos que les generen ingresos para resolver sus necesidades.

A continuación se analiza el escenario mediante categorías estratégicas:

**Frecuencia probable:** Media a alta, pues se están tomando medidas para resolver varios de los factores que influyen en las condiciones para el desarrollo de la delincuencia organizada, tales como la generación de políticas de inclusión y la creación de otras fuentes de empleo, que significarían condiciones duraderas para reducir las causas que motivan a algunas personas a vincularse con actividades delictivas.

**Oportunidad de ocurrencia:** Alta, pues ya se han dado algunos pasos que contribuyen a mejorar las condiciones relacionadas a la evolución del crimen organizado, tales como el impuesto sobre transacciones financieras, que permitiría tener mejor control sobre movimientos ilícitos de dinero. Además, el reciente paso de la Inspectoría General de la PNC bajo las órdenes directas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, permitirá una investigación más imparcial y una labor anti-corrupción en diferentes instituciones vinculadas a la seguridad y la prevención del delito.

**Tiempo estimado de duración:** La mejora de la situación de seguridad y la reducción de los efectos del Crimen Organizado no se darían a corto plazo, pues aun cuando se reduzcan los factores que contribuyen a que se generen, ya hay condiciones instaladas que no se pueden abordar de forma inmediata, tales como los delitos que no se pueden investigar debido a la prescripción, las medidas económicas

neo-liberales que ya están legalizadas en el país y producen condiciones sociales negativas para la población, las barreras legales entre los países de la región que dificultan la investigación transnacional y la baja recaudación fiscal que no permite el fortalecimiento de las instituciones públicas a cargo de la prevención y la represión del delito, entre otras.

Principales impactos en la gobernabilidad: Inicialmente, habría resistencia a algunas medidas que mejoren los controles legales, pero afecten intereses particulares, tal como se ha visto por ejemplo, con la aprobación de la ley para controlar transacciones financieras de alto monto, pero de forma paulatina se estarían resolviendo factores de riesgo, que no solo contribuyen a la ocurrencia de delitos de crimen organizado, sino que también se relacionan con problemas sociales generadores de potenciales conflictos. De esta manera, se estarían minimizando amenazas en dos sentidos, tanto para el fortalecimiento de la delincuencia organizada, como para el apareamiento de confrontaciones y hechos violentos. Además, se ha coincidido en la importancia de apoyar a instituciones clave para la paz y la tranquilidad en el país, como lo muestra el reciente incremento al presupuesto asignado a la Policía Nacional Civil (año 2014), lo que traería mayor capacidad para estabilizar la situación de seguridad y anticiparse a amenazas a la misma en el país y la región.

Tipología del entorno: Complejo y dinámico, pues aún se tendría la existencia de grupos criminales locales que pueden ser manipulados por la delincuencia organizada transnacional, con la intención de no perder el poder social y económico que ejercen, por lo que el Estado debe mantenerse alerta ante nuevas estrategias que los grupos criminales puedan desarrollar.

Niveles de incertidumbre: Medio, pues las intenciones y actividades del crimen organizado siguen siendo desconocidas en su mayoría, lo que combinado con la todavía baja capacidad de realizar análisis de amenazas, no permitiría tener una idea aproximada de la naturaleza y potencial de la delincuencia organizada en el país y la región. Además, la voluntad política continúa siendo impredecible y se corre el riesgo permanente que se pueda revocar leyes que actualmente sirven para ejercer control sobre actividades ilícitas, tales como las transacciones financieras de dudosa procedencia. Asimismo, no se percibe voluntad política suficiente para facilitar acceso a datos bancarios que podrían ser útiles para investigaciones sobre lavado de dinero, y tampoco hay certeza de la aprobación de leyes que ayuden a perseguir de forma más efectiva la evasión de impuestos y la comisión de delitos fiscales en general.

## 6. Conclusiones

Durante la investigación desarrollada sobre la posible evolución del crimen organizado utilizando el análisis prospectivo de escenarios, se llegó a conclusiones obtenidas por medio de entrevistas a funcionarios policiales, fiscales, judiciales y de otras instituciones, así como de organismos internacionales. Entre las principales conclusiones generadas por esa investigación, se plantea que:

- No existe una política nacional para prevenir y combatir la corrupción en las instituciones públicas.
- Las instituciones dedicadas a la investigación de la delincuencia organizada, no cuentan con mecanismos que garanticen protección contra la corrupción.

- De acuerdo a las cifras que presentan la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, existe una diferencia entre los casos conocidos de corrupción y los que son investigados, con una cifra de casos no investigados que alcanza el 74.2%, con lo que se establece que la corrupción tiene una alta incidencia en el país.
- La dependencia especializada de la Policía Nacional Civil para combatir el crimen organizado, no ha investigado un solo caso de corrupción en todos sus años de existencia.
- No existe en el país una institución que coordine y dirija esfuerzos anticorrupción en el Estado.
- La mayoría de casos de corrupción que ha investigado la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, han sido contra funcionarios encargados de administrar justicia y aplicar la Ley, como lo son jueces de distintos tribunales.
- La figura de la prescripción, impedimentos para obtener información y vacíos legales, son un obstáculo para la investigación de la corrupción en la legislación nacional.
- No se puede realizar verificación patrimonial sobre funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, lo que ocasiona que si un funcionario comete un delito de corrupción y diez años después deja sus funciones, no se puede descubrir el hecho cometido, sino hasta después que ha prescrito, por lo que ya no se puede investigar.
- Se considera que los controles en las fronteras, controles financieros, fiscales y aduanales, son débiles y artículos ilegales pueden cruzar las fronteras con facilidad.
- No se estableció que la inclusión de más delitos en la Ley Contra el Crimen Organizado y delitos de realización compleja, tenga efecto sobre la efectividad de dicha Ley o de las investigaciones que se realizan de casos de crimen organizado.
- Las fuentes policiales consultadas mencionaron que la alta incidencia del lavado de dinero, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y la evasión fiscal, tienen relación con la debilidad de los controles financieros, fiscales, fronterizos y aduanales, y la alta incidencia de esos delitos.
- Las instituciones encargadas de la investigación de delitos de crimen organizado no implementan técnicas que permitan detectar la preparación de los delitos.
- Las instituciones encargadas de la investigación de delitos de crimen organizado no tienen la capacidad para estudiar y conocer la delincuencia organizada en toda su dimensión, sus capacidades y la amenaza que representan.
- No existe una coordinación internacional efectiva entre los países de la



región para enfrentar operativa y jurídicamente a la delincuencia organizada transnacional.

- La inteligencia generada por las entidades encargadas de ese tema se comparte de manera deficiente con las dependencias investigativas de la Policía Nacional Civil o no se comparte.
- El desempleo se identifica como una motivación frecuente para que una persona cometa delitos.
- Funcionarios entrevistados expresan una relación entre desempleo, exclusión y otros factores de riesgo, con la probabilidad que una persona se involucre en actividades delictivas.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan el territorio centroamericano principalmente para actividades relacionadas al narcotráfico.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan a grupos criminales locales para la realización de tareas de traslado, almacenaje y protección para el tráfico de drogas.
- Los grupos criminales transnacionales utilizan a miembros de pandillas para la realización de tareas específicas para controlar territorio, sicariato e intimidación.
- Se necesita voluntad del sector político y empresarial para resolver las deficiencias de las instituciones investigativas, los factores de riesgo que inciden sobre la delincuencia y los problemas que ocasionan los vacíos legales para combatir al crimen organizado.
- La dolarización facilita la incidencia de lavado de dinero y dificulta el rastreo de actividades financieras ilícitas.

## 7. Recomendaciones

En atención a los hallazgos del estudio y las conclusiones planteadas, se generan las recomendaciones siguientes:

- La elaboración e implementación de una Política de Prevención y Represión de la Corrupción, para evitar que el crimen organizado siga infiltrando con facilidad las instituciones de gobierno, especialmente las de los sectores de justicia y seguridad.
- La creación de una Comisión Interinstitucional que facilite la coordinación de esfuerzos entre tribunales, fiscalía, policía, Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Tribunal de Ética Gubernamental y otras instancias relacionadas con el combate a la corrupción, para una labor efectiva que la contrarreste y reduzca la Impunidad.
- Fomentar la participación ciudadana para ejercer control y fiscalización sobre el desempeño de funcionarios, funcionarias e instituciones de servicio público en el país.

- Realizar reformas legales que amplíen o anulen el término para la prescripción de delitos de Corrupción y otros característicos de crimen organizado.
- Realizar reformas legales que disipen las diferencias de interpretación, armonicen diferencias entre leyes y eliminen las restricciones para conocer datos bancarios pertinentes a las investigaciones, el impedimento para revelar quienes incumplen el pago de impuestos y las limitantes para fiscalizar el patrimonio de funcionarios, jueces y fiscales durante su ejercicio.
- Elaborar una propuesta para fortalecer los controles financieros, fronterizos, fiscales y aduanales, a fin de evitar el incremento de los delitos de narcotráfico, evasión fiscal, lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas y contrabando.
- Capacitar al personal policial de investigaciones en el uso de técnicas proactivas de investigación, orientadas a neutralizar la realización de delitos que se encuentran aún en su etapa de preparación.
- Capacitar al personal policial de análisis e inteligencia, en el uso de herramientas de análisis de amenazas del crimen organizado, a fin de conocer el problema de delincuencia organizada que se enfrenta y poder planificar para la actuación anticipada.
- Discutir en el ámbito regional, mecanismos más efectivos para enfrentar de manera conjunta el accionar de la delincuencia organizada transnacional, de manera que las diferencias legales entre los países y los requerimientos operativos, puedan ser resueltos y se puedan impulsar operaciones que generen resultados de impacto para la población centroamericana.
- Mejorar el uso que se da a la inteligencia que se genera en las dependencias policiales, para el aprovechamiento de las dependencias investigativas de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República.
- Que el gobierno amplíe los beneficios de los programas sociales, principalmente los referidos a la generación de empleos y acceso a los servicios públicos.
- Implementación de medidas para prevenir que más jóvenes ingresen a pandillas, a fin de evitar que grupos criminales transnacionales y nacionales tengan un amplio número de potenciales colaboradores para sus actividades delictivas.
- Promover un esfuerzo de concertación entre los sectores políticos, empresariales y sociales del país para tomar medidas que contribuyan a reducir la delincuencia y la violencia en el país.
- Establecer normas que obliguen a las empresas de telefonía a facilitar información y registros de llamadas y transacciones telefónicas, así como para neutralizar la realización de llamadas telefónicas desde centros penales.
- Crear un mecanismo de discusión de medidas económicas que influyen en la incidencia de delitos, con el fin de buscar mecanismos que controlen esa influencia y minimicen los efectos negativos para la seguridad que ocasionan dichas medidas.

## Glosario:

**Crimen organizado:** Es aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

**Análisis prospectivo:** Estudio de la posible evolución de un tema para establecer aproximaciones confiables que ayuden a reducir la incertidumbre y ayudar a la toma de decisiones con mayor posibilidad de acierto.

**Escenario:** Imagen posible del futuro generado por la interacción de variables estratégicas.

**Construcción de escenarios:** método para identificar y prever los escenarios que se pueden enfrentar potencialmente, a partir de la información disponible en el presente, con el objetivo de sugerir cursos de acción, para impedir la emergencia de escenarios no deseables y favorecer las probabilidades de ocurrencia de los deseables.

## Bibliografía

1. Antezana, P. (2010). Desafíos para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad democrática en América Latina: El análisis político y la construcción de escenarios prospectivos. PAPEP. Escuela virtual. PNUD.
2. Arévalo, Ayala, Rivas y Pérez. (2014). Perspectiva Estratégica ante el Desarrollo de la Delincuencia Organizada para el quinquenio 2014 – 2019. Trabajo de graduación para optar al grado de Subcomisionado de la PNC, Academia Nacional de Seguridad Pública.
3. Bas, E. (1999). Prospectiva: Herramientas para la gestión estratégica del cambio. España: Ariel.
4. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. (2004). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito.
5. Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. (22 de enero, 2007). San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, República de El Salvador.
6. Morales, Peña, J. C. (2013). El policía estratégico frente a la crisis futura y las paradojas del Estado en la reconstitución de su autoridad. Revista Policía y Seguridad Pública, 1(4), 173-273. Recuperado de <http://cinc.ansp.gob.sv/revista/index.php/rpsp/article/view/85>
6. Entrevista a jefatura de División de Control Migratorio y Fiscal (PNC): 27 de marzo de 2014
7. Entrevista a jefatura de investigaciones de la División Élite Contra el Crimen Organizado (DECO-PNC): 1 de abril de 2014
8. Entrevista a delegado de jefatura de la División Anti Narcóticos (PNC): 28 de marzo de 2014
9. Entrevista a jefatura Comisión Nacional Anti Drogas (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 7 de abril de 2014
10. Entrevista a Coordinador Operativo de la Dirección General de Migración y Extranjería (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 5 de abril de 2014
11. Entrevista a Técnico de Subsecretaría de Transparencia y Anti-Corrupción (Presidencia de la República): 4 de abril de 2014
12. Entrevista a técnico del Ministerio de Economía: 4 de abril de 2014
13. Entrevista a técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): 3 de abril de 2014
14. Entrevista a técnico PREPAZ (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública): 28 de marzo de 2014
15. Entrevista a diputado de la Asamblea Legislativa 1: 4 de abril de 2014
16. Entrevista a diputado de la Asamblea Legislativa 2: 31 de marzo de 2014
17. Entrevista (vía electrónica) a funcionario de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen: abril de 2014

## Entrevistas

1. Entrevista a fiscal 1: 27 de marzo de 2014
2. Entrevista a fiscal 2: 13 de marzo de 2014
3. Entrevista a fiscal 3: 2 de abril de 2014
4. Entrevista a juez especializado: 7 de abril de 2014
5. Entrevista a jefatura de División de Delito Financieros (PNC): 3 de abril de 2014
18. Entrevista a persona que ha delinquirido 1, realizada en bartolinas policiales: 3 de abril de 2014
19. Entrevista a persona que ha delinquirido 2, realizada en bartolinas policiales: 10 de abril de 2014
20. Entrevista a persona que ha delinquirido 3, realizada en bartolinas policiales: 10 de abril de 2014