



Recuperar el control estatal en territorio de la Mara Salvatrucha: un análisis a partir del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Recibido: mayo 26, 2015

Aceptado: junio 30 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:1, 179-246]

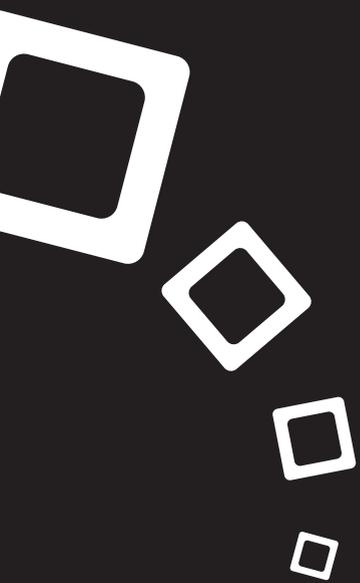
Resumen

Este artículo presenta la primera parte de una investigación más amplia sobre el control social y territorial de la Mara Salvatrucha en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, ambas del municipio de Santa Tecla. En un estudio de caso en el marco de una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Ámsterdam, se han mapeado los efectos de las políticas preventivas de seguridad pública en la zona, con énfasis en la estrategia “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” (MLV). El artículo analiza los efectos del proceso de pacificación, generado a partir de 2012 con la implementación de la filosofía de policía comunitaria y la estrategia MLV, para el tejido social y el sostenimiento local en las comunidades mencionadas. También se evalúa la recuperación de la gobernanza local después de décadas de ausencia estatal en la zona. Como resultado de las nuevas políticas de seguridad pública, los índices de delincuencia han bajado, el temor ha disminuido, el sostenimiento local ha mejorado, y valores y redes sociales están reestablecidas. Sin embargo, es necesario crear una política de seguridad pública que le dé sostenimiento a mediano y largo plazo a las demandas y necesidades del sector, independientemente de quién gobierne el municipio; este esfuerzo no puede detenerse si se quieren resultados positivos.

Palabras clave

Control social y territorial, pandillas, capital social, violencia, seguridad ciudadana, Policía Comunitaria.

* Estudio original encomendado por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) para su publicación en el séptimo número de la revista “Policía y Seguridad Pública”



**Recovering
Government Control
over Mara Salvatrucha
territory:**

**Analysis based
on the “Santa Tecla,
a Municipality Free of
Violence” Agreement**

Margriet Antoinette
Zoethout

Universidad de Ámsterdam,
Holanda
margrietzoethout@yahoo.com

Received: may 26, 2015

Accepted: june 30, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:1, 179-246]

Abstract:

This article presents the first half of a much more extensive investigation over Mara Salvatrucha’s social and territorial control in colonia San José del Pino and the San Rafael community, both from the Santa Tecla municipality. In a case study conducted within the framework of a Master’s Degree in Latin American Studies at the University of Amsterdam, the effects of preventive public security policies in the area were mapped, with emphasis on the strategy known as “Santa Tecla, a Municipality free of Violence” (MLV). The article takes a closer look at the effects of the peace process which began in 2012 with the implementation of the community policing philosophy and the MLV strategy over the social fabric and local sustainability in the above mentioned communities. It also evaluates the recovery of local governance after decades of a lack of Government presence in the area. As a result of the new public security policy, crime rates have decrease, fear has decrease, local sustainability has improved and both values and social networks have been reestablished. However, it is necessary to create a public security police able to withstand on the medium and long term all demands and needs of the sector regardless who is governing the municipality; this effort cannot stop if the ultimate goal is achieving the best results.

Key words:

Social and territorial control, gangs, social capital, violence, citizen security, Community Police.

* Original study commissioned by the Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP) for its publication in the seventh issue of the “Police and Public Security” Journal.

1. Introducción

Como resultado de un cambio de paradigma en las políticas de seguridad pública –de represivas a preventivas–, el Gobierno de Mauricio Funes facilitó en marzo de 2012 una tregua entre las dos principales pandillas del país, la Mara Salvatrucha (MS) y el Barrio 18. El motivo principal para facilitar la tregua fue reducir el índice de homicidios¹. Sin embargo, en una polémica que surgió a partir de ese hecho y que continúa hasta el día de hoy, la tregua entre pandillas ha sido declarada como un fracaso², a pesar de las perspectivas prometedoras que ofrecía la reducción significativa del índice de homicidios poco después de haber sido establecida³.

La efectividad de la tregua se ha valorado generalmente a nivel nacional a partir del índice de homicidios, como principal indicador de la violencia, y a partir de debates políticos y la opinión pública. No obstante, el elemento de escala es una dimensión que se tendría que tomar en cuenta en el debate sobre la tregua. Como demuestra la tesis Fortaleciendo la seguridad ciudadana de primera línea en un campo de juego impugnado: un estudio de caso de la tregua entre pandillas en San José del Pino, El Salvador (Zoethout, 2014), la efectividad de la tregua se tendría que medir en el largo plazo y en el ámbito de la comunidad, donde los esfuerzos conjuntos de actores locales –estatales y no estatales, incluso miembros de pandillas–, demuestran resultados positivos en el fortalecimiento de dimensiones sociales y económicas de la seguridad ciudadana. Así es el caso de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, donde, con el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”, se inició un proceso de pacificación en el cual habitantes, policía, jóvenes y representantes de miembros de la pandilla TLS MS (Teclas Locos Mara Salvatrucha) y la alcaldía se unieron para incrementar la seguridad y mejorar el sostenimiento local.

En un diagnóstico de 2009 sobre la violencia y la delincuencia en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), la colonia San José del Pino fue identificada, según las percepciones del público, como la más peligrosa del municipio de Santa Tecla, aunque, según datos de 2010 y 2011 del Observatorio Municipal de Prevención de Violencia, los delitos en ese municipio se materializaban en su mayor parte en las zonas centro y oriente (Morales Peña, 2011, p. 98). El hecho de que San José del Pino sea lugar

- 1 En el año 2011 y en los meses de enero y febrero de 2012, antes de la tregua, el promedio mensual de homicidios en El Salvador fue 6.0 por 100 000 habitantes, una tasa cercana a la tasa anual global; lo anterior quiere decir que en El Salvador el número de personas asesinadas mensualmente equivalía al número de personas asesinadas en un año en el mundo (UNODC, 2014, p. 45).
- 2 El estudio no tiene como objetivo dilucidar la polémica que generó el fenómeno de la tregua ni analizar la tregua como tal, sino que se trata de una investigación sobre las dinámicas sociales y territoriales que se dieron durante la influencia de ese evento, en particular lo relacionado con la definición e implementación en la comunidad del concepto “municipios libres de violencia”.
- 3 A partir de la tregua, entre marzo de 2012 y febrero de 2013, la tasa mensual de homicidios se redujo a la mitad (un promedio de 2.8 por 100 000 habitantes) (UNODC, 2014, p. 46).

de origen de varios de los principales líderes de la MS y de que la colonia haya sido un espacio de planificación de actividades ilícitas a ejecutarse en todo el país, genera el estigma de ser una localidad altamente peligrosa, a pesar de que las estadísticas de delincuencia no confirmen esa percepción. Sin embargo, es cierto que la población tanto de la colonia como de la comunidad mencionadas sí ha vivido años de violencia pandilleril con graves implicaciones para el tejido social y el sostenimiento local. Por muchos años, la ausencia estatal y municipal impidió que se pusieran en marcha políticas públicas de desarrollo y seguridad.

A partir de 2012, con la puesta en marcha de políticas de prevención de parte de la alcaldía de Santa Tecla y la recuperación del terreno por parte de la Policía Nacional Civil (PNC), se ha generado un proceso de cambio en las dos localidades en cuestión. Además, el 24 de enero de 2013 se firmó en San José del Pino el acto oficial de declaración de “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” como parte de la segunda fase de la tregua entre pandillas. Representantes del Gobierno central, como el ministro de Justicia y Seguridad Pública, Munguía Payés, los mediadores de la tregua Raúl Mijango y monseñor Colindres, el alcalde de Santa Tecla, Óscar Ortiz, líderes de pandillas y otros protagonistas nacionales e internacionales del proceso estuvieron presentes en el acto, donde los pandilleros firmaron un compromiso con las autoridades municipales y con la sociedad para dejar de cometer homicidios y otros ilícitos, y donde el Gobierno expresó el compromiso de generar oportunidades y apoyar la segunda fase de la tregua (“Santa Tecla se suma”, 2013). Como resultado, los índices de delincuencia han bajado, el temor ha disminuido, el sostenimiento local ha mejorado, y valores y redes sociales están restablecidos.

El presente análisis, que se basa en información recogida durante una investigación de campo entre mayo y septiembre del 2014, tiene tres niveles.

- Primero, una radiografía del capital social y comunitario de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael a nivel organizativo, relacionado con valores y redes sociales, y en el ámbito empresarial, refiriéndose al acceso a recursos públicos y estrategias de sostenimiento local.
- Segundo, un análisis de la relación del Gobierno nacional y municipal con las comunidades, refiriéndose a la presencia estatal, provisión de servicios públicos, e implementación de políticas de seguridad pública con énfasis especial en la Policía Comunitaria.
- Tercero, una evaluación de las dimensiones y niveles que el Estado y el municipio ejercen en materia de control social en lo que se refiere a asesoramiento en el fortalecimiento comunal, promoción de convivencia, atención a víctimas de violencia, y esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo.

Como resultado de este análisis, se presentan recomendaciones respecto a los desafíos actuales y futuros de la institucionalidad del Estado como proveedora de políticas públicas y servicios de seguridad.

2. Metodología

Como se ha indicado antes, este artículo está basado en la tesis Fortaleciendo la seguridad ciudadana de primera línea en un campo de juego impugnado: un estudio de caso de la tregua entre pandillas en San José del Pino, El Salvador, una investigación en Ciencias Sociales en el marco de una Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Ámsterdam. Con la tesis se buscó mostrar la relevancia del elemento de escala en el debate sobre la tregua entre pandillas como estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana. Pregunta principal de la investigación ha sido cómo la tregua ha influido en la seguridad ciudadana en la colonia San José del Pino, y cómo eso está relacionado con el debate sobre la tregua entre pandillas y las políticas de seguridad pública en los ámbitos local y nacional en El Salvador. Con el elemento de escala se refiere, primero, al papel del Estado en los ámbitos nacional y local para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; segundo, al debate en los ámbitos nacional y local sobre la inclusión de las pandillas en un proceso de pacificación; y tercero, al papel del ciudadano en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, por un lado como participante en un debate público a nivel nacional y por otro lado como ciudadano de una comunidad con alta presencia pandilleril.

La investigación de campo de cuatro meses, de mayo a septiembre de 2014, se realizó en dos períodos: un mes en la capital, San Salvador, con el objetivo de entrevistar a expertos y a protagonistas en el proceso y debate de la tregua a nivel nacional, y tres meses en Santa Tecla y San José del Pino para conocer los efectos de la tregua y el proceso de pacificación en la comunidad. Los entrevistados que contribuyeron a esa investigación se dividen en tres grupos:

- 13 expertos y protagonistas en el tema de la tregua (académicos, políticos, periodistas, mediadores de la tregua, representantes de ONG y de iglesias);
- 11 representantes de la alcaldía de Santa Tecla, oficiales de la Policía Nacional Civil y representantes de ONG que trabajan en San José del Pino;
- 21 personas de la comunidad, habitantes de la colonia San José del Pino y San Rafael, y oficiales de la base de Policía Comunitaria.

Por razones de seguridad se reservan los nombres de los habitantes y de otros casos particulares.

El tipo de investigación que se realizó es un estudio de caso exploratorio cualitativo basado en métodos múltiples, que incluye entrevistas semiestructuradas, entrevistas a fondo, observaciones participativas, conversaciones informales y análisis de fuentes secundarias. La investigación en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael ha sido un trabajo de campo de tipo etnográfico enfocado en una representación variada de la población local (gráfico 1). Respecto a la categoría de víctimas es importante destacar que, en el sentido general, todos los habitantes que no pertenecen a la pandilla son, de una u otra forma, víctimas de violencia pandilleril; sin embargo, en este caso se refiere únicamente a personas que han sufrido violencia pandilleril por homicidio de un familiar o por ser testigos de un hecho violento cometido por la pandilla. En relación con las entrevistas, es importante recalcar que la cita textual de todas las fichas testimoniales en el presente artículo coincide fielmente con lo registrado en las entrevistas de la etapa de trabajo de campo.

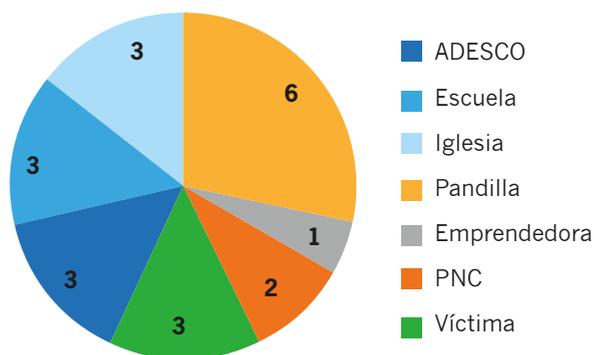
Cuadro 1
Actores entrevistados en 2014

Nombre	Función	Organización	Fecha	Lugar
Stanley Rodríguez	Consejal Convivencia	Alcaldía de Santa Tecla	9 de mayo	Santa Tecla
Edgar de la O	Coordinador	Observatorio para la Prevención de Violencia	12 de mayo	Santa Tecla
Óscar Ibarra	Jefe Convivencia y Seguridad Ciudadana	Alcaldía de Santa Tecla	15 de mayo	Santa Tecla
Edgardo Amaya	Asesor	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	19 de mayo	San Salvador
Francisco Valencia	Director	Diario CoLatino	20 de mayo	San Salvador
Isabel Calderón	Subdirector Convivencia	Alcaldía Santa Tecla	29 de mayo	Santa Tecla
Miguel Delgado	Jefe de Operaciones	Policía Nacional Civil	29 de mayo	Santa Tecla
Adam Blackwell	Secretario para Seguridad Multidimensional	Organización de Estados Americanos (OEA)	7 de agosto	Skype
Ciro Barrera Solórzano	Jefe Región Central La Libertad	Policía Nacional Civil	13 de agosto	Santa Tecla
Raúl Mijango	Mediador de tregua entre pandillas	Fundación Humanitaria	30 de julio	San Salvador
Nombre reservado	Oficial de policía, exhabitante El Pino	Policía Nacional Civil	14 de agosto	Santa Tecla
José Evedí Martínez	Jefe de base El Pino	Policía Nacional Civil	6 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Pastor	Iglesia	6 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro ADESCO	ADESCO San Rafael	6 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro ADESCO	ADESCO San José del Pino	9 de junio	San José del Pino

Nombre reservado	Subdirector de escuela	Escuela	10 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Agente	Policía Nacional Civil	10 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Director de escuela	Escuela	13 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro de pandilla	Mara Salvatrucha	16 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Mujer emprendedora	Mujer Emprendedora	16 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Exlíder de pandilla	Mara Salvatrucha	16 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro de pandilla	Mara Salvatrucha	16 de junio	San José del Pino
Ricardo (nombre ficticio)	Líder de pandilla	Mara Salvatrucha	19 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro de pandilla	Mara Salvatrucha	19 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Mujer emprendedora	San José del Pino	20 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Víctima de violencia pandilleril	San José del Pino	20 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Víctima de violencia pandilleril	San José del Pino	20 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Miembro de pandilla	Mara Salvatrucha	24 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Mujer emprendedora	San José del Pino	30 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	ADESCO/pastor	ADESCO San José del Pino	30 de junio	San José del Pino
Nombre reservado	Víctima de violencia pandilleril	San José del Pino	31 de julio	San José del Pino

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1
Actores entrevistados en la comunidad



Fuente: Elaboración propia.

Debido a circunstancias particulares de seguridad, relacionadas con el proceso de pacificación en la zona, que aún es muy frágil, se decidió en coordinación con la alcaldía de Santa Tecla que la investigación se realizaría en coordinación directa con la base policial en San José del Pino. Por lo tanto, todas las entrevistas se coordinaron con el jefe de la base policial y la mayoría tuvo lugar en la base policial, aunque siempre en un local privado. No fue posible visitar la colonia sin acompañamiento de la policía o de un representante de la alcaldía, y las visitas solo se realizaron en base diaria es decir, no fue posible alojarse con una familia local para un trabajo etnográfico más profundo. El transporte a la colonia siempre fue coordinado con la policía o con el Cuerpo Municipal Comunitario (CAMCO) de Santa Tecla.

Si bien el presente artículo está basado en la mencionada tesis, el enfoque del mismo solo coincide parcialmente con el enfoque de aquella. Por lo tanto, se ha modificado el marco teórico, incluyendo la mayoría de la teoría en las secciones en vez de ofrecer un marco teórico separado. Cabe mencionar que en junio y julio de 2015 se realizará una segunda investigación de campo en las mismas localidades para dar seguimiento a los resultados del estudio, cuyos resultados se presentarán en el noveno número de la presente revista.

El marco teórico consiste principalmente de los elementos siguientes: capital social y comunitario, mecanismos de control social del Estado, violencia y victimización, y Policía Comunitaria.

3. Resultados

3.1. Historia y antecedentes

La colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael están ubicadas al sureste de la ciudad de Santa Tecla, con una extensión de 2.5 km y con una población de 3000 habitantes aproximadamente, según información recabada en el puesto de la PNC de San José del Pino. La colonia San José del Pino fue fundada en 1970 en un terreno donado a la iglesia católica por el propietario de una finca de café para que 520 viviendas fueran construidas por sus propios habitantes (Interpeace, 2014). La colonia fue concebida como una primera solución formal a la problemática de vivienda de la población de bajos ingresos (Interpeace, 2014). Durante el conflicto armado en El Salvador del 1980 al 1992, muchos desplazados internos se asentaron en San José del Pino generando una expansión significativa de la colonia y la creación de la comunidad vecina, San Rafael. Los Acuerdos de Paz en 1992 dieron esperanza de reemplazar la violencia por una paz duradera para los ciudadanos salvadoreños, no obstante, a pesar de que el conflicto armado fue solucionado formalmente entre el ejército y los insurgentes, la vida cotidiana sigue estando marcada por la exclusión, la

pobreza y la violencia (Pearce, 2002). Este es el caso de los habitantes de San José del Pino y San Rafael, donde el fin del conflicto no fue seguido por una mejora significativa de las condiciones socioeconómicas ni de la infraestructura. Un ejemplo de ello es el hecho de que los habitantes de la comunidad San Rafael, a diferencia de los de la colonia San José del Pino, no cuentan con títulos de propiedad de los terrenos donde están construidas sus viviendas. Según una representante de la asociación de desarrollo comunal (ADESCO) de San Rafael, ese es uno de los principales problemas que los habitantes aún están enfrentando (representante de ADESCO de San Rafael, comunicación personal, junio de 2014). Refiriéndose a las condiciones de vida en la posguerra, un miembro de la PNC, que había vivido por más de diez años en San José del Pino, explica cómo cambió la colonia al terminar el conflicto armado:

Ficha testimonial 1

Cuando la guerra terminó, quedaron muchos militares, había allí de todos los cuerpos de seguridad, Guardia Nacional, Policía Nacional, batallones que fueron desmontados a raíz de los Acuerdos de Paz; entonces hubo mucha gente que quedó sin trabajo y se quedaron allí en la colonia vagando, y como siempre existía lo que es el tráfico de drogas, algunos comenzaron a vender drogas... eran muchachos jóvenes, que a lo mejor nunca habían trabajado y con menos principios, me imagino yo, porque muchos fueron reclutados de los 14 años, niños prácticamente que fueron reclutados para combatir. Entonces estos muchachos no recibieron ningún estudio, sino que se dedicaban no más a vagar y cosas así, entonces por ese lado comenzaron a haber muertos allí en la colonia El Pino por el control de la droga, eso fue lo primero. Y se puede hablar de robo, de personas que andaban robando, asaltando a las personas, como no tenían trabajo andaban robando, entonces por ese lado fue lo que quedó después de la guerra (miembro de la PNC, exhabitante de San José del Pino, comunicación personal, agosto de 2014).

Cuando en 1993 empezaron las deportaciones de jóvenes pandilleros de los Estados Unidos a El Salvador, llegaron algunos homeboys de la Mara Salvatrucha (MS) a San José del Pino a fundar su pandilla local buscando el control de zonas de venta de drogas. Mataron a algunos vendedores de drogas en la colonia enviándoles el mensaje a los demás traficantes, muchos exmilitares, de que tenían que abandonar la zona porque era de ellos. Es así, según el entrevistado policial, como se quedó el primer grupo de mareros, comenzando a tener control de la gente y de la venta de drogas (miembro de la PNC, exhabitante de San José del Pino, comunicación personal, agosto de 2014). Es interesante recalcar, como han confirmado varios entrevistados, que antes de que se fundara la MS en San José del Pino, los exmilitares formaron una pandilla denominada la Mara Killers. Ricardo (nombre ficticio), actual líder de la MS en la mencionada colonia, confirma la existencia de otras pandillas allí antes de que llegara la MS:

Ficha testimonial 2

Quando yo vine a esta colonia en 1993 aquí habían otras pandillas, aquí nosotros no somos los primeros pandilleros, habían como aproximadamente cinco pandillas dentro de la colonia, antes que le llamaban las maras, verdad, las Chancletas, los Black Sabbath, nombres así se ponían; uno se llamaba Demonios Killers del Pino, otros se llamaban los Trisanes, existía la otra pandilla que se llamaba los Bad Boys, así se llamaban. Aquí a diario habían adolescentes apuñalados, apedreados, golpeados, baleados, a diario, y aparte de adolescentes, personas adultas, porque habían pandillas de estas que consumían demasiadas drogas alucinógenas y violaban gentes, señoras, apuñalaban y todas esas cuestiones. Era bien diferente aquí, a diario, a diario era eso, era "la ley del cuchillo", todos andaban su cuchillo y cuando entrábamos en los pasajes, y nos agredían, aquí, aquí mismo nos agredían en nuestros pasajes, eran por zonas, si allá vivían las pandillas en aquel lado, aquí vivían pandillas en este pedazo, al otro lado de la calle había otra pandilla, aquí adentro en la comunidad había otro, y así era como estaba aquí (Ricardo [nombre ficticio], líder de la MS, comunicación personal, junio de 2014).

A mediados de los noventa, la MS logró el control territorial total de las dos localidades estudiadas, acabando con las estructuras locales de grupos mareros, muchos de ellos formados por exmilitares. La violencia pandilleril evolucionó gradualmente, afectando de forma negativa la seguridad ciudadana, el tejido social y el sostenimiento local en las comunidades. El fenómeno de las extorsiones no existía al inicio, sino que evolucionó como producto de las políticas de mano dura de los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) entre 1999 y 2009. Investigaciones han demostrado que las políticas de mano dura aceleraron tanto la espiral de violencia de venganza contra pandillas rivales, como el involucramiento en extorsiones y otras actividades criminales como la distribución de drogas y los secuestros (Whitfield, 2013, p. 8). Como resultado del dominio territorial de la MS, las comunidades se convirtieron en zonas aisladas del resto de la sociedad debido a la violencia diaria implementada y coordinada por los miembros de la pandilla y sus líderes, y, a la vez, debido al estigma por ser considerado el centro de operaciones de la MS. Varios entrevistados de San José del Pino expresaron que hubo una necesidad urgente de tener presencia policial más permanente en la colonia, sin embargo, la población no la pudo solicitar abiertamente debido a amenazas de la pandilla.

Ficha testimonial 3

En esos tiempos, si uno los volteaba a ver o los miraba mal, o uno les ponía el dedo con la policía, entonces uno ya era contrario de ellos entonces lo desaparecerían de esa manera (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Un presidente anterior de la junta directiva de la colonia fue asesinado por la pandilla cuando resultó que les había pedido a las autoridades establecer presencia policial en la colonia. A consecuencia, no había ninguna colaboración de los habitantes en caso de alguna investigación o incursión policial, complicando así el trabajo policial en aquel entonces. Fue hasta en 2012 que las autoridades lograron establecer permanencia policial con un puesto provisional de Policía Comunitaria. El cabo Martínez Salazar, jefe de la base de la PNC en San José del Pino, se recuerda cómo se clasificó la zona anteriormente:

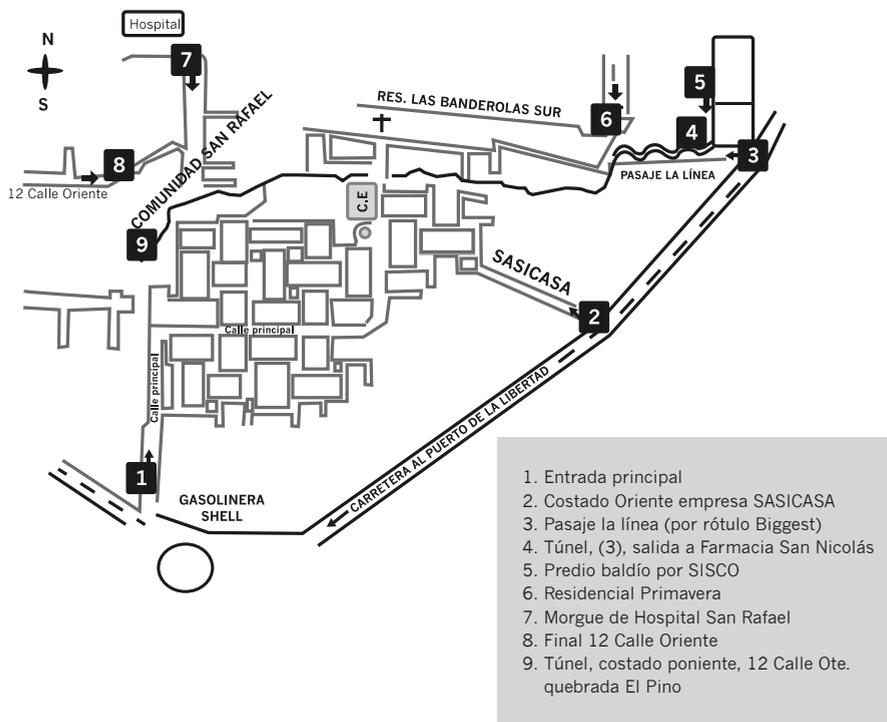
Ficha testimonial 4

Este lugar, la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, se encontraba en una escala de alto riesgo. Inseguro donde nadie quería visitar a sus familiares, o de ir a vender productos a las tiendas del lugar, porque llegó a considerarse como el centro de planificación, de donde salían las órdenes para la ejecución de muchos homicidios en nuestro territorio de trabajo. Según datos fidedignos la mayoría de los principales líderes o cabecillas de la clica TLS MS, que sus siglas significan Teclas Locos Mara Salvatruchos, se encuentran pagando penas en diferentes centros penales del país y que desde allá emanan las órdenes para que sean ejecutadas por sus discípulos. Este lugar fue el escenario de muchos hechos violentos donde un compañero nuestro perdió la vida y otros lesionados en el cumplimiento de su deber (PNC, 2014b).

La ubicación geográfica de San José del Pino y San Rafael ha favorecido el control territorial de la MS, ya que por la cantidad de entradas y salidas al sector –nueve en total, de la cual solo una accesible para tráfico vehicular– se facilita la movilización de las pandillas (mapa 1). Esto ha sido calificado como amenaza, en el sentido de complicar el trabajo policial, en un análisis FODA⁴ de la base de Policía Comunitaria de la PNC en San José del Pino (PNC, 2014b). Una complicación tiene que ver con la falta de personal y de recursos logísticos para abarcar más territorio y garantizar el control de las entradas y salidas. A esto se le agrega que el personal policial periódicamente está siendo utilizado para otras actividades fuera del sector de responsabilidad. Estas debilidades son aprovechadas por las pandillas para mantener mayor control. También un sistema de túneles en la colonia ha favorecido el control territorial facilitando el movimiento de pandilleros, sobre todo en caso de operativos policiales, y el almacenamiento de objetos como armas de fuego y otros ilícitos.

4 Un análisis FODA significa un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Mapa 1
**Zonas de accesibilidad a colonia San José del Pino
y comunidad San Rafael**



Fuente: PNC.

3.2. Proceso de pacificación

A los ocho meses de estar en desarrollo el proceso de la tregua, el 22 de noviembre de 2012, los facilitadores hicieron público un pronunciamiento a la nación mediante el cual se reconocieron avances, pero, también, insuficiencias del mismo y consideraron la necesidad de arribar a una etapa superior que involucrara más actores, para que los pactos no fuesen solo entre pandillas, sino de estos con la sociedad y el Estado, considerando que en esta nueva fase ya no solo se buscaría la reducción en la tasa de homicidios, sino también la reducción y erradicación de otro tipo de hechos de violencia, y consideraron que la única vía para dar sostenibilidad y sustentabilidad al proceso era territorializándolo (Mijango, 2013, p. 32). Así surgió la propuesta de pasar a poner en funcionamiento paulatinamente el concepto de los “municipios libres de violencia”. En este concepto se formuló de forma concreta el papel de actores tanto estatales como no estatales. Respecto a las pandillas se formularon, entre otros, los siguientes compromisos para que fueran asumidos ante la sociedad y el Estado (Mijango, 2013, p. 33):

- Reafirmar en el municipio el pacto de no agresión entre pandillas con presencia en el mismo;
- Iniciar un proceso de reducción hasta la erradicación de todo tipo de práctica delictiva proveniente de sus estructuras, que incluya homicidios, extorsiones, violaciones, secuestros, robos y hurtos;
- Entrega voluntaria del armamento que poseen sus estructuras en el municipio;
- Permitir el libre tránsito de las personas en las zonas que reclaman como de su control y,
- Promover que la organización social que ellos han creado se sume como parte de las fuerzas que contribuyen al desarrollo local.

También en el ámbito del Gobierno nacional y municipal se formularon componentes que forman parte de la aplicación del concepto “municipio libre de violencia”, definido este como un municipio donde (Mijango, 2013, p. 83):

- transitan libremente todos los ciudadanos, incluyendo miembros de pandillas;
- la delegación de PNC está integrada en su mayor parte por miembros de la Policía Comunitaria;
- se persigue el delito y no a las personas y que por lo tanto no se realizan operativos masivos ni con modalidad nocturna;
- las autoridades municipales desarrollan obras de desarrollo local en las zonas donde radican miembros de pandillas;
- las autoridades locales, empresa privada y cooperación externa impulsan iniciativas emprendedoras para habilitar oportunidades de inserción laboral a jóvenes del lugar, incluyendo miembros de pandillas que han dejado las prácticas delictivas;
- el Ministerio de Salud prioriza la implementación de campañas de salud mental;
- el Ministerio de Educación impulsa programas de nivelación cultural en primaria y bachillerato de forma acelerada, y
- se suscribe un pacto por la vida y la paz, en el que participan autoridades locales, líderes sociales, empresarios, iglesias, PNC y miembros de pandillas.

Para echar a andar el concepto de municipios libres de violencia, se estableció un Comité Técnico de Coordinación, con un papel activo del Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, en el sentido de promover la institucionalización del proceso, movilizar y coordinar con otros entes gubernamentales el apoyo a los esfuerzos que se

desarrollan en el terreno, promover modificaciones necesarias al marco legal nacional para la implementación de diversas iniciativas, contribuir a la no politización del proceso, y a establecer mecanismos de enlace directo entre el Comité Técnico y las autoridades nacionales (Mijango, 2013, p. 105). Aparte de actores estatales y no estatales que participaron en el Comité Técnico, hubo también representación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, indicó que el acuerdo de los municipios libres de violencia “puede significar una reducción de la mayor parte de los delitos cometidos por las maras y la experiencia debe ser seguida con atención, y espero que con optimismo, no solo por los salvadoreños, sino por todo Centroamérica” (Mijango, 2013, p. 116). Adam Blackwell, secretario para Seguridad Multidimensional de la OEA, quien estuvo involucrado de forma directa en el Comité Técnico, enfatizó la necesidad de una respuesta institucional estructurada y sostenible de parte de la OEA ante la tregua entre pandillas, promoviendo a la vez mayor responsabilidad y protagonismo del Gobierno de El Salvador en los ámbitos nacional y municipal en el proceso (Blackwell, comunicación personal, agosto de 2014). Blackwell expresó su motivación al respecto:

Ficha testimonial 5

La señal más clara que recibí de las comunidades venía de las mujeres, las abuelas, las jóvenes, mujeres que decían “mira, los hombres están escondiéndose, están encarcelados, o están muertos, ya no queremos más”. Había una voz fuerte de las mujeres que no querían que continuara eso. Creo que esto es algo positivo que hay que subrayar (Blackwell, comunicación personal, agosto de 2014).

De los once municipios que participaron en la iniciativa de los municipios libres de violencia, Ilopango fue el primero y Santa Tecla el segundo⁵. El 24 de enero de 2013 se firmó el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” en la colonia San José del Pino con presencia de los principales actores estatales y no estatales involucrados en el proceso de la tregua, y donde Óscar Ortiz, entonces alcalde municipal, firmó el acuerdo como también Ricardo (nombre ficticio), líder pandilleril de San José del Pino, en nombre de la MS (Serrano, 2013). Un habitante de la colonia expresa de forma clara cómo se recibió el evento en la comunidad y qué cambios ha generado para la convivencia:

5 La participación de Santa Tecla ha sido tema de discusión al ser considerado un municipio que no cumple con las características del concepto de los municipios libres de violencia, debido a dos variables: primero, no tiene un índice de violencia tan alto como el de otros municipios en el país; y segundo, no hay presencia de la pandilla Barrio 18 sino solo de la Mara Salvatrucha. Oficiales de la alcaldía de Santa Tecla expresaron, en distintas entrevistas, que la participación del municipio se tendría que evaluar sobre todo desde la perspectiva de que es ejemplo de buenas prácticas en la prevención de violencia, de modo que por su participación pudiera aportar al fortalecimiento de políticas de prevención de violencia en otros municipios. El capítulo 3 de la tesis la tesis Fortaleciendo la seguridad ciudadana de primera línea en un campo de juego impugnado: un estudio de caso de la tregua entre pandillas en San José del Pino, El Salvador (Zoethout, 2014) contiene un análisis más amplio sobre las dos variables mencionadas.

Ficha testimonial 6

Cuando comenzaron mencionar las treguas, yo lo miraba por televisión, y cuando decían que entró aquí en El Pino y San Rafael la tregua, nunca me imaginé que fuera tan real... aquí era bomba, que aquí la tregua, que el líder que había estado en la cárcel venía con otras ideas, acababa de salir de la cárcel entonces, ya había sido un líder anterior cuando le agarraron preso para diez años, creo. Cuando vino aquí se dijo “uy, todo va a ser como antes”, el temor volvió, pero cuando ya comenzaron a mencionar que venían con otras ideas, venían con otra manera de pensar, con otro proceso y más lo de la tregua, vino a cambiar y a generar estabilidad y confianza, y más que la policía ya estaba dentro de la zona que era algo que jamás se había imaginado que la base de la policía estuviera acá, sí vino a hacer un cambio notorio (Habitante de la comunidad San Rafael, comunicación personal, junio de 2014).

La presencia de la base de Policía Comunitaria en la colonia San José del Pino en el marco de políticas de seguridad pública preventivas, los proyectos puestos en funcionamiento en los ámbitos nacional y municipal con aportes de organizaciones internacionales, y el acuerdo a que la MS se había comprometido –en el marco de “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”– generaron un proceso de cambio significativo. En resumen, los resultados incluyen control policial recuperado, índices de delincuencia más bajos, un papel reactivado del gobierno local, y el desarrollo de las comunidades en infraestructura, la generación de ingresos, salud y convivencia. Varios actores involucrados en el proceso indicaron que estos resultados no hubieran sido posibles sin el compromiso de los líderes y miembros de la MS presentes en San José del Pino y San Rafael. Ahora, una interrogante importante en ese sentido es en qué medida los resultados del proceso de pacificación han influido en el tejido social y el sostenimiento local en ambas localidades, y cómo se evalúa la recuperación de la gobernanza local en relación con sus políticas de seguridad pública. Esto se analizará en los siguientes apartados en tres niveles:

- Capital social y comunitario a nivel organizativo y empresarial
- Relación del Estado con las comunidades
- Dimensiones y niveles que el Estado y municipio ejercen en materia de control social

Para poder entender bien los cambios que se han generado en lo social, empresarial y de convivencia, es importante primero analizar la violencia que la población había vivido por años y las estrategias que los habitantes de San José del Pino y San Rafael habían aplicado para hacer frente a esa violencia.

3.3. Violencia y victimización

Con base en los testimonios recopilados durante la investigación de campo, se registraron diferentes categorías de violencia pandilleril: homicidio, desaparición, amenaza física y mental, reclutamiento forzado, intimidación y violación sexual, y extorsión. Sin embargo, en comparación con otras comunidades en El Salvador con fuerte presencia de pandillas, hay dos variables importantes a destacar: primero, por la falta de presencia permanente de la pandilla rival Barrio 18, no se han encontrado testimonios de una disputa territorial y la violencia relacionada con esta⁶; y, segundo, un porcentaje significativo de la población de San José del Pino y San Rafael tienen vínculos familiares con la pandilla MS presente en la zona, y parece haber una diferencia respecto a la forma y el nivel de experimentar violencia entre familiares y no familiares de miembros de pandilla, siendo estos últimos más victimizados⁷.

Además, respecto a la victimización por violencia pandilleril, en muchos casos hay un enlace directo con la violencia y el temor vividos durante el conflicto armado, dado que muchos entrevistados para esta investigación ya vivían en San José del Pino o San Rafael durante el conflicto armado o llegaron allí a consecuencia del conflicto. En este sentido, es importante mencionar que la violencia pandilleril en El Salvador empezó solo pocos años después de que el conflicto armado terminara. Entonces, según Moser y McIlwaine (2004, p. 6), la memoria de la violencia anterior por motivos políticos, en combinación con la violencia diaria contemporánea, implica que el temor continúa extendiéndose en las sociedades urbanas. Algunos entrevistados expresaron haber experimentado la violencia pandilleril, por ejemplo las desapariciones, como peor que la violencia generada por el conflicto armado.

Ficha testimonial 7

Se vivía una zozobra, que uno salía y no sabía si iba a volver, igual los hijos de nosotros los íbamos a dejar a la escuela con miedo, regresábamos con miedo, y pasábamos en medio de ellos y con miedo, o sea, se vivía una zozobra, algo bien peor que la guerra en el sentido de que con solo que alguien le cayera mal, esta persona era extraída, la agarraban y ya no se miraba, entonces en ese sentido era peor que la guerra, entonces uno ni los miraba a ellos porque tenía miedo de ya no existir, verdad (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

6 Habitantes, policía y pandilleros de San José del Pino han indicado que aunque no hay presencia permanente del Barrio 18 en la zona ni en Santa Tecla, sí hay muestras de actividad pandilleril del Barrio 18.

7 No existen datos oficiales del número de población de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael con vínculo familiar con las pandillas, sin embargo, según el jefe de la base comunitaria de la PNC en San José del Pino, el cabo Martínez Salazar, el porcentaje oscila entre 30 y 40 % aproximadamente.

El temor por desaparecer no solo afectó de forma negativa la vida cotidiana dentro de la colonia, sino también contribuyó al estigma que por muchos años se relacionaba con San José del Pino y San Rafael, a lo que se refiere en términos académicos como “estigma de área”⁸. Algunos entrevistados recordaron el hecho de que San José del Pino fue indicado como “punto rojo” en un mapa nacional que indicaba los niveles de violencia, refiriéndose a dicha colonia como la más peligrosa del departamento de La Libertad. Todos los entrevistados confirmaron que las dos localidades aquí estudiadas estaban bajo control total de la pandilla, lo que significó no solo el monitoreo de cada entrada y salida de personas a la zona, sino también el control de la gente que era obligada a cooperar en la provisión o la ocultación de información. En el caso de operativos policiales, por ejemplo, la gente se vio obligada a esconder en su casa a miembros de pandilla, o bien, armas o drogas.

Ficha testimonial 8

En caso de un operativo policial, ellos no tenían dónde meterse entonces lo que hacían era meterse en nuestras casas, protegerse mientras la policía se iba, no podía uno negarse, había varias personas que se metían, de tres cuatro personas, en mi cuarto, uno se salía para ver si ya se habían ido, porque andaba por salvar su vida y la de su familia, yo no decía que no, ni modo ya estaban a dentro y ¿qué vamos a hacer? Ellos solo decían “silencio”, y uno lo que hacía era encomendarse a Dios, nunca nos encontraron a nadie adentro, verdad, porque eso era el problema si uno se metía, si no, uno perdía su cabeza como dicen “si uno abre su boca, allí ya se murió”, entonces era mejor evitar, callarse, como dice un dicho: “ver, oír y callar”; eso es todo que uno tiene que hacer (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Muchos habitantes optaron por cooperar con la pandilla por miedo a convertirse en víctimas de desaparición. A eso hace referencia el concepto de “aspectos simbólicos de violencia pandilleril”: este tipo de violencia no solo “castiga” sino que también funciona como recordatorio a los demás habitantes de lo que les pudiera suceder en caso de que no respeten el orden impuesto por la pandilla (Savenije y Van der Borgh, 2004, p. 169).

Respecto de las estrategias para hacer frente a la violencia pandilleril, la mayoría de los entrevistados respondieron que la “ley del silencio” –ignorar la situación– había sido el mecanismo más practicado por ellos. Este mecanismo es una de las cuatro categorías para hacer frente a la violencia, según Moser y McIlwaine, quienes se refieren a la evitación, la confrontación y la reconciliación, entre otras estrategias. Varios ejemplos de la estrategia de evitación, mencionadas por Moser y McIlwaine, son puestos

8 Moser y McIlwaine (2004, p. 163) se refieren a un “estigma de área” en el caso de comunidades que invariablemente son asociadas con crimen, violencia organizada y consumo de drogas.

en práctica frecuentemente en San José del Pino y San Rafael: "quedarse callado sobre todo lo que veas", o sea, "ver, oír y callar"; "confía en Dios y sabe cómo perdonar", y "enciérrese en su casa y cerrar con llave". Otras estrategias mencionadas por Moser y McIlwaine, puestas en práctica a diario en San José del Pino y San Rafael, son cambiar patrones de movilidad, evitar gente involucrada en actividades relacionadas con el crimen y la violencia, y huir de situaciones violentas sin importar que seas víctima o testigo (Moser y McIlwaine, 2004, p. 179).

Adicionalmente, varios entrevistados mencionaron "demostrar respeto" como estrategia para hacer frente a la violencia, es decir, tratar a los violentos como seres humanos y respetarlos como conciudadanos. Esa estrategia había sido aplicada, por ejemplo, por representantes de la escuela pública en San José del Pino y también por personas religiosas. Estas últimas también se refieren a la estrategia de reconciliación que, según Moser y McIlwaine, está relacionada con la religión, donde la gente reza tanto por los involucrados en el crimen como por sus víctimas, como una forma de proteger a la comunidad y a individuos por cualquier daño.

Como se indicó antes, las personas que optaron por una estrategia de confrontación, como la describen Moser y McIlwaine, o simplemente contactaron a las autoridades, recibieron amenazas o fueron asesinadas por la pandilla, como sucedió con el anterior presidente de la junta directiva de la colonia quién había solicitado presencia policial. Finalmente, otros entrevistados indicaron que también había gente que se fue de la colonia, a veces simplemente abandonando sus casas que luego, según la policía, fueron utilizadas por la pandilla como lugar de encuentro o de almacenaje de productos ilícitos, o sea, las llamadas "casas destruir".

3.4. Capital social y comunitario en los ámbitos organizativo y empresarial

Un primer nivel de análisis de los resultados del proceso de cambio es una radiografía del capital social y comunitario en las comunidades San José del Pino y San Rafael en el ámbito organizativo, relacionado con valores y redes sociales, y en el ámbito empresarial, entendido como el de acceso a recursos públicos y a estrategias de sostenimiento local.

Ficha testimonial 9

Confianza no había porque no se podía confiar en nadie porque si no, ya lo divulgaban, si uno decía algo, ya sabía la otra persona, entonces, mejor uno se quedaba callado, lo mismo los demás solo lo que hacían fue observar, o cerrar sus puertas y privarse cada quien... Uno lo que puede hacer es convivir, pero no confiar, porque si uno confía, allí se termina todo, o sea, uno tiene que convivir lo necesario, pero no confiar mucho con estas personas... La casa comunal la tuvimos para fiestas, difuntos, pero después lo que hici-

mos era no confiar, no confiar en las personas, nada más platicábamos cosas que eran necesarias, era más bien una convivencia un poco superficial (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Este ejemplo de la mencionada estrategia de evitación, de quedarse callado, demuestra muy claramente cómo la violencia genera cambios en la conducta social, erosionando el capital social, en particular, el capital social cognitivo, en el sentido de socavar niveles predominantes de confianza generalizando el temor (Moser y McIlwaine, 2004, p. 156). El capital social cognitivo se refiere a la calidad de relaciones sociales como son las normas de confianza y reciprocidad, el compartir y el apoyo (Bain y Hicks, 1998). La calidad de las relaciones sociales en San José del Pino y San Rafael se había reducido, como resultado de violencia pandilleril persistente, a una coexistencia superficial, resultado de la falta de confianza con un giro hacia el individualismo (Moser y McIlwaine, 2004, p. 160). El silencio, si bien puede generar cierto nivel de protección individual, amplía las estructuras de impunidad y contribuye a desarticular las políticas comunitarias (Hume, 2009, p. 93). Respecto a las estructuras de impunidad se puede concluir, sin duda, que por el temor generalizado, el crimen y la violencia no tuvieron repercusión jurídica alguna. Asimismo, el ejemplo de "si uno decía algo, ya sabía la otra persona" se refiere al chismorreo, lo que incrementa aún más la erosión del capital social cognitivo (Moser y McIlwaine, 2004, p. 162). Finalmente, la reducción generalizada de movilidad disminuye la interacción social pública y socava más la cohesión social.

Ficha testimonial 10

Ha sido un sufrimiento grande, nosotros con nuestros hijos hemos tenido también que vivir algo apartados de mucha gente, de muchas cosas, para nosotros ha sido como prohibido en esos tiempos el salir ya de las nueve de la noche en adelante a menos que sea por gran necesidad de trabajo (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Como resultado de vivir apartados, el fomento de la confianza se veía afectado ya que las redes interpersonales no pudieron fortalecerse. Además, las normas de reciprocidad, que son otro aspecto clave del capital social, no se podían cumplir por la falta de cooperación y la falla del mecanismo "en el futuro devuelves los favores de hoy" (Micolta, 2009, p. 76). Otra dimensión espacial de la erosión de capital social cognitivo es la desarticulación, en este caso de San José del Pino y San Rafael, del área urbana más amplia debido a un estigma de área por ser comunidades que se consideraban relacionadas siempre con crimen, violencia organizada y consumo de drogas (Moser y McIlwaine, 2004, p. 163).

La erosión de capital social como resultado de violencia no solo genera el socavamiento de valores sociales, sino también la desarticulación de redes comunitarias. La junta directiva de la colonia San José del Pino,

por ejemplo, sufrió complicaciones graves por violencia pandilleril como consecuencia de haberse relacionado con las autoridades al solicitar presencia policial en la colonia. Como resultado, según indicaron algunos entrevistados, disminuyó sensiblemente la disponibilidad de los residentes de participar en la junta directiva, algo que se relaciona de forma directa en Cárdua quien argumenta que entre más temor y desconfianza hay entre la gente, menor es la disponibilidad para organizarse de forma colectiva (Cárdua, 2002, p. 163). Dado que el espacio público en las comunidades no se podía usar de forma abierta por temor, y dado que la casa comunal estaba bajo control de la pandilla, no habían espacios físicos disponibles para que los habitantes se organizaran o se reunieran. Ahora bien, el funcionamiento de organizaciones comunitarias informales no solo depende de la cohesión, sino también de la disponibilidad para reunirse, la cual depende de los niveles de inseguridad y seguridad personal (Moser y McIlwaine, 2004, p. 19). Asimismo, debido al estigma de área, tampoco fue posible crear redes con personas u organizaciones de fuera de la colonia, pues casi no entraban visitantes por el temor a la violencia pandilleril. Para concluir, entonces, la vida se organizaba en todos los niveles sobre una base individual, como explica una mujer emprendedora:

Ficha testimonial 11

Hay varias mujeres emprendedoras aquí en la colonia que habían continuado todos estos años con sus negocios en base individual, nunca compartíamos algo, nunca fuimos a vender juntas, no había ningún interés de apoyar uno al otro, no, cada quién se metió en su propio negocio (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Una radiografía en el plano empresarial demuestra también claramente cómo el capital social y comunitario en las comunidades San José del Pino y San Rafael se había debilitado.

Ficha testimonial 12

Por muchos años, proveedores de tiendas no entraron en la colonia para abastecer las tiendas locales o los residentes, no entraban porque los pandilleros siempre les pedían algo, a ellos les pedían productos para sus mismos hijos, su familia, verdad. Pero como lo que regalan, lo descuentan en su trabajo, entonces ellos lo que hacían fue ya no entrar porque eso iba a su propia cuenta, entonces ¿qué ganaban? Entrando aquí perdieron más de lo que ganaban, ya no era sostenible. Entonces a nosotros nos tocaba ir a comprar afuera porque ellos no entraban (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Esa práctica de cobrar renta tuvo una repercusión negativa para los habitantes respecto al acceso a recursos públicos y económicos. Como indican Savenije y Van der Borgh (2004, p. 169), no pagar la renta seguramente tendría consecuencias serias, y nadie puede quejarse públicamente de los

problemas y molestias que la pandilla le causa sin entrar en un conflicto serio con ella. Muchos entrevistados de San José del Pino y San Rafael indicaron que así ha sido el caso en la zona por muchos años, no había distribución de agua potable, comida y otros suministros en tiendas locales o a los residentes. Como consecuencia, los residentes tuvieron que salir de la colonia para satisfacer las necesidades diarias. El transporte público fue limitado ya que los taxistas no entraban en la colonia por temor, y aunque los servicios públicos de autobús continuaron, los conductores tuvieron que pagar renta para poder entrar. Además, el acceso al espacio público también había sido restringido por la violencia pandilleril ya que la gente, como estrategia de evitación, cambiaba sus patrones de movilidad en el sentido de quedarse en casa por la noche o no hacer uso de espacios públicos como los parques donde los miembros de la pandilla solían reunirse. También fue difícil hacer uso de la casa comunal, un espacio público precisamente para uso comunitario, ya que estaba controlado por la pandilla, que cobraba la entrada a quien quisiera usarla. Finalmente, con respecto al acceso a recursos públicos, el servicio de salud pública tampoco fue prestado a la comunidad; la única excepción de servicios públicos que sí funcionaron todos esos años de dominio pandilleril en la zona fue la educación primaria.

Ahora, al examinar el acceso a servicios públicos y las estrategias de sostenimiento local en San José del Pino y San Rafael, se puede concluir que los derechos de ciudadanía social han sido violados por muchos años. Sanjuán (2002, p. 89) se refiere a derechos de ciudadanía social como el “derecho a bienestar, educación, salud, salario mínimo, y servicios sociales en general”. Adicionalmente, el estigma de área, a causa de la violencia pandilleril en la zona, también perjudicó las estrategias de sostenimiento local de los habitantes.

Ficha testimonial 13

Antes no nos daban crédito en las casas comerciales cuando nosotros decíamos que vivimos en San José del Pino, “a pues no”, nos contestaron, “no les vamos a confiar porque son ladrones” (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Como consecuencia, algunos entrevistados confesaron haber usado otra dirección poder poder solicitar un préstamo o para buscar empleo fuera de la colonia. “En cuanto se den cuenta de que estás viviendo en San José del Pino, inmediatamente olvídate del puesto”, así explicaron algunos entrevistados. En este sentido, es obvio que tanto el nivel como el tipo de violencia diaria endémica en comunidades urbanas pobres tienen un impacto dramático en el bienestar de la gente en términos de su seguridad de sostenimiento, y el funcionamiento de instituciones sociales locales (Moser y McIlwaine, 2004, p.17).

3.5. Fortalecimiento del capital social

Resulta interesante recalcar que los valores sociales y las formas de organización de las comunidades han cambiado significativamente en San José del Pino a partir de la firma del acuerdo “Santa Tecla municipio libre de violencia” en enero de 2013. Con la tregua empezaron programas de rehabilitación y reinserción para jóvenes en condiciones de riesgo, como se describe y analiza en los próximos párrafos. La subdirectora de la escuela pública local en San José del Pino recuerda bien los inicios de los proyectos de prevención y rehabilitación, y cómo se fue fortaleciendo la convivencia:

Ficha testimonial 14

Los muchachos, son los de las maras, los trajimos un sábado y vinieron a desmochar los árboles, la policía los invitó. Mire, nosotros hicimos el almuerzo para todos y nos sentamos allí, comimos con todos ellos, la policía aquí, ellos aquí, nosotros aquí, todos revueltos y comiendo y conviviendo, comenzando a no marginarlos sino que absolverlos como unos seres humanos más. Mire, estuvo tan bonito este sábado, qué día particular, que este señor este cabo Martínez de la base policial comenzó a hacer como a incluirlos, no a excluirlos, sino que a incluirlos, fue cambiando, fue cambiando le digo hasta este día, hemos tenido unos eventos que usted se quedaría admirada de ver los eventos que hemos montado... Entonces nuestra comunidad ha tenido un cambio muy lindo, para mí ha sido un cambio totalmente, porque ellos (los pandilleros) vienen, ellos nos hablan, ellos están pendientes, ellos son parte ya de la comunidad, le digo, han dado un gran cambio a la comunidad, ellos han trabajado arreglando su colonia... Nuestra comunidad ha cambiado, y yo creo que para nosotros fue un paso positivo eso de la tregua, porque en nuestra comunidad sí se ha visto que nuestra comunidad ha crecido y ellos también, como le digo, no puedo decir que son santos, pero sí le puedo decir que su cambio se ha visto (subdirectora de la escuela primaria de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Este ejemplo claramente demuestra que un proceso de construcción de capital social había empezado en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, y, más en particular, un proceso de construcción de “capital social de puente”. Según Putnam (Putnam, 2000, p. 22), una organización o, en este caso, un proceso que construye capital social de puente es, primero, inclusivo, pues intenta incorporar a todos los sectores de la comunidad; segundo, tiene la mirada hacia afuera, su objetivo sirve a la comunidad en su totalidad; y, tercero, es coalescente, une a la gente a pesar de diversas divisiones sociales. En este sentido, este proceso de construcción de capital social de puente se refiere también de forma directa a una las definiciones de un municipio libre de violencia, mencionada antes: “municipio donde se suscribe un pacto por la vida y la paz, en el

que participan autoridades locales, líderes sociales, empresarios, iglesias, PNC y miembros de pandillas”. Por primera vez en la historia de San José del Pino y San Rafael se logró organizar actividades y generar una convivencia entre varios actores, una convivencia entre habitantes, pandilleros y Policía Comunitaria.

Adicionalmente, el capital social se estaba reforzando con la construcción de redes sociales, por ejemplo a través de la creación de nuevas juntas comunales llamadas ADESCO⁹. En todos los años anteriores, previo a la tregua, había sido muy complicado sino imposible organizarse como comunidad, como se demostró con el ejemplo del asesinato del presidente de la junta directiva. Una habitante de San Rafael recuerda el momento de integrarse a la ADESCO que fue establecida poco después de la declaración de Santa Tecla como municipio libre de violencia:

Ficha testimonial 15

Cuando entraron los muchachos (los pandilleros) en la reunión, si sentí una gran confiabilidad de saber que ellos están adentro, si sentí una cierta confianza que ellos estuvieran adentro, porque el temor de trabajar siempre habían sido ellos, verdad. “Ah no, porque sí se hace, ellos no lo van a permitir, no lo van a querer”. Entonces ellos estando dentro se van a dar cuenta cómo se iba a trabajar o cómo lo iban a hacer en verdad las cosas, entonces yo digo, entonces ya que están ellos, no hay problemas, nadie me va a venir a amenazar, nadie me va a venir a decir “esto está malo”, porque ellos están dentro y van a conocer el trabajo, entonces en esta parte me sentí confiable y a gusto, verdad, porque vamos a trabajar con transparencia, en ningún momento desde que empezamos nos han querido manipular ni nada por estilo, siempre se tomaba las decisiones en conjunto... pero gracias a que ellos lo han permitido, verdad. Luego que se integraba la policía también, porque no se había tenido contacto con ellos hasta este año, ya como que generó más confianza todavía, pero sí, yo creo que si ellos, los muchachos, no hubiesen dado la pauta para trabajar, no funcionarían las cosas, siempre estuviéramos con los mismos problemas (habitante y miembro de ADESCO de la comunidad San Rafael, comunicación personal, junio de 2014).

Este ejemplo demuestra en qué forma la pandilla local cumple con uno de los compromisos que puede asumir ante la sociedad y el Estado –formulado en el acuerdo del municipio libre de violencia que la MS firmó en Santa Tecla– en este caso, el “promover que la organización social que ellos han creado se sume como parte de las fuerzas que contribuyen al desarrollo local”. Aparte de una representación formal de las comunidades, en este caso como ADESCO, también se ha generado un proceso de organización

9 Una asociación de desarrollo comunitario (ADESCO) es una junta comunal. Tanto en San José del Pino como en San Rafael se crearon ADESCO al inicio de 2013 en estrecha coordinación con la alcaldía tecléña. Esto fue requisito formal para implementar proyectos de desarrollo que empezaron en el mismo 2013.

informal a nivel comunitario. Una representante de la colonia San José del Pino lo define así:

Ficha testimonial 16

Ahora estamos en un programa de reinserción, en que ellos ahora entran en mi casa, yo jamás me imaginé que iban a entrar líderes de pandilleros a mi casa, ya tenemos un año de estarnos reuniendo, las primeras veces nos reuníamos en la comunal, ya desde enero de este año nos comenzamos a reunir aquí en mi casa, cuando podemos nos vamos para la comunal, pero yo le he visto bastante seriedad al programa y eso a mí me ha gustado. Este cambio se ha generado, creo yo, en primer lugar, por el deseo de parte de ellos, porque si ellos no desearan esto, no pusieran de su parte, no se generaría el cambio, es bien importante eso, la manera de pensar de ellos como líderes, porque de alguna manera, usted sabe que si un líder dice "eso se hace" y eso se hace; para mí eso ha sido una de las cosas que ha generado cambio, el hecho de que ellos quieren, ellos han puesto de su parte, siguen haciéndolo, yo los he visto, había muchos de ellos, antes siempre guardaba la distancia, nunca me imaginaba hablarles porque a parte del saludo "buenas" a todos en general y me pasaban, hoy no, hoy puedo comer junto con ellos (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Finalmente, a raíz de la tregua empezó otro proceso de construcción de capital social, el "capital social de unión". Según Putnam (2000, p. 22), una organización o en este caso un proceso que construye capital social de unión, es primero, exclusivo, no intenta incorporar a todos los sectores de la comunidad; segundo, tiene la mirada hacia adentro, su objetivo sirve en beneficio de miembros en vez de la comunidad; y tercero, es homogéneo, su membresía no une a la gente de diversas divisiones sociales. Un ejemplo muy claro de capital social de unión es el grupo de emprendedores, sobre todo femenino, que ha comenzado a trabajar en unidad para promover el emprendedurismo en San José del Pino y San Rafael con el objetivo de fortalecer el sostenimiento local. Moser y McIlwaine (2004, p. 156) se refieren a organizaciones comunitarias de mujeres que pueden tener el potencial para reconstituir capital social productivo en comunidades. Una mujer emprendedora explica cómo su negocio cambió de forma positiva:

Ficha testimonial 17

Nosotros tenemos nuestra venta de pupusas por quizás unos 35 años, en nuestra casa, pero de salir a vender, nunca, quizás no fue posible por el hecho de que nos faltaba organización, porque ya cuando alguien se va a instalar en la calle, a la vía pública, yo pienso que necesita autorización de la municipalidad y eso no teníamos, ahora sí, ya salimos, y ¿sabe lo que más me gusta, aparte de la ganancia? Es el hecho de convivir con la gente, porque ya somos bastantes vendedoras aquí en la colonia, pero yo nunca había compartido con ellas, nunca habíamos salido a vender juntas, inte-

resarme en qué te puedo ayudar, no, antes cada quien venía por su negocio, hoy no, el hecho de convivir con los vecinos solo eso ya es un cambio, que antes nada que ver, cada quien desconfiando del otro que teníamos a la par, porque uno se cuidaba y con cautela, hoy es diferente el ambiente (empresadora y habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

La tregua también generó un proceso de cambio en el ámbito empresarial, en lo que se refiere a acceso a recursos públicos y estrategias de sostenimiento local. La subdirectora de la escuela pública local en San José del Pino recuerda bien eso:

Ficha testimonial 18

Los líderes pandilleros aquí en San José del Pino comenzaron a agarrar otro esquema, otra visión de la vida, y de pronto un día vimos un camión del agua cristal entrando en la colonia para vender agua, y todo el mundo “wow, han llegado”, y de pronto entró un camión de la Coca-Cola, ese ya era un inicio de ese cambio mínimo, porque usted pudiera decir “un camión de Coca-Cola, agua que entra”. Si no teníamos casi 14 años que no teníamos agua cristal, no teníamos Coca-Cola, entonces comenzó el comercio a entrar en la colonia, ya la gente no salía, entraban los vendedores del Lido que es el pan, entraban los vendedores de pan dulce, entró el camión de los productos de Diana, entonces allí es donde comenzamos a ver ya un cambio, mínimo quizás para el mundo, pero para nosotros grande porque ya habíamos vivido toda la vida un poco como retraída verdad (subdirectora de la escuela primaria de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Ricardo, líder de la MS en San José del Pino, confirma que dejaron de extorsionar cuando empezó el proceso de pacificación:

Ficha testimonial 19

Hace como dos años todavía había un alto índice de cobro a todo comerciante de toda... luego después del proceso se da como muestra de buena fe de aquí para allá ya no, entonces se comienza a que ya no, y realmente internamente la organización está en diálogo por dejar de cobrar esa renta (Ricardo [nombre ficticio], líder de pandilla, comunicación personal, junio de 2014).

Al abrirse la colonia a proveedores de alimentación, lo que dio un impulso al comercio local, el transporte público también fue restablecido. Es interesante recalcar, en este caso, cómo a través del acercamiento con socios estratégicos –instituciones públicas y empresas privadas, entre otros– se pudieron divulgar los cambios promovidos dentro de la colonia:

Ficha testimonial 20

Los taxis tampoco entraban en el Pino, entraban hasta la entrada de la colonia, hoy ya entran porque los jóvenes expandilleros, que ahora se llaman “jóvenes constructores por la vida y la paz”, ellos se dedicaron a hacer cartitas, creo que también el cabo ayudó mucho en eso, para las diferentes empresas, verdad, taxis, las casas comerciales, haciendo saber que se estaban dando cambios ya en nuestra colonia, entonces esto nos ha ayudado, informando a esa gente que aquí hay cambios, que pueden entrar, que hay un clima ya de confianza, de seguridad, ya no es como antes, que hay un programa de reinserción ya de los jóvenes y que estamos trabajando aquí buscando el bien de la comunidad, así es que hoy ya entran (empresadora y habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

El ejemplo anterior demuestra el compromiso de la pandilla de “permitir el libre tránsito de las personas en las zonas que reclaman como de su control”, así formulado en el acuerdo de “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” firmado por representantes de la MS.

En el marco de programas de desarrollo, que han sido llevados a cabo por el Estado con apoyo de organizaciones internacionales, se recuperaron, además, espacios públicos como parques. Como resultado, los habitantes se sienten más seguros pues los parques no se usan como punto de encuentro de los pandilleros con el propósito de cometer delitos o actividades ilícitas, sino que el público hace uso de esos lugares para fines recreativos. El uso del espacio público ha cambiado de forma significativa como resultado de la tregua, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social.

Ficha testimonial 21

Yo creo lo que más ha cambiado aquí es la seguridad, ahora nosotros podemos salir, yo salgo a la una de la mañana todos los días, de la madrugada, porque a esa hora viene mi hijo de trabajar, yo salgo hasta allá fuera de la colonia, no tengo ningún problema (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Otro aspecto importante que ha contribuido a la mejora del sostenimiento local son los proyectos para generar ingresos, puestos en marcha por la alcaldía de Santa Tecla con financiamiento adicional de organizaciones internacionales de desarrollo. Se han montado programas de emprendedurismo que benefician a más de treinta familias, que han organizado adicionalmente actividades como carnavales gastronómicos para vender comida junto con otros sectores de la comunidad. Adicionalmente, los “jóvenes constructores por la vida y la paz” participaron en proyectos de habilidades para la vida a fin de preparar su entrada al mercado laboral en el marco de esfuerzos de rehabilitación. Pequeños proyectos para generar ingresos, puestos en marcha en las comunidades, han beneficiado también a varias familias de pandilleros.

En conclusión, las políticas preventivas de seguridad pública, la tregua y, más en particular, el acuerdo del municipio libre de violencia firmado en Santa Tecla, claramente sentaron las bases para el fortalecimiento de valores sociales, como la confianza y la reciprocidad, y también de redes sociales, en San José del Pino y San Rafael. El compromiso de los pandilleros, por un lado, y la actitud inclusiva de los habitantes y actores estatales hacia los miembros de la pandilla, por el otro lado, han contribuido a la reconstrucción del capital social en las comunidades, así como a mejorar las condiciones para el sostenimiento local.

3.6. Relación del Estado con las comunidades

Este apartado se enfoca en un análisis de la relación del Estado, tanto en el plano nacional como en el municipal, con las comunidades en lo que se refiere a la presencia estatal en cuanto a la provisión de servicios públicos y a la implementación de políticas de seguridad pública con énfasis en la Policía Comunitaria.

Según residentes de San José del Pino, la primera muestra de presencia del Estado se dio al adoquinar e instalar alumbrado público en la calle de ingreso, aproximadamente quince años después de la fundación de la colonia (Interpeace, 2014, p. 7). Durante la guerra civil, de 1980 a 1992, el Estado redujo su presencia a operaciones militares contrainsurgentes en todo el país, generando flujos de desplazados, que también se instalaron en San José del Pino (Interpeace, 2014, p. 7). Un habitante recuerda la vida durante la guerra:

Ficha testimonial 22

De cierto modo no había una vida comunitaria, era muy peligroso, nosotros casi no hablábamos con nadie, algunos fuimos testigos de algunos casos de violencia aquí, acá en la colonia hubo muchos muertos. Murieron, según se entendía en esos tiempos que yo tenía 16 años, gente que era aún a los grupos guerrilleros, entonces entraba la Fuerza Armada y ya había muerto, entonces así no había gran cosa de comunicación entre los jóvenes por temor, como vivíamos con toques de queda, pero lograbamos convivir (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Con los Acuerdos de Paz en 1992 se puso fin al conflicto armado, sin embargo, en el caso de San José del Pino es crucial recalcar que la desmovilización de cuerpos policiales y militares generó la primera violencia posconflicto, por la falta de perspectivas de desarrollo socioeconómico para los jóvenes, entre ellos los exmilitares. En 1993, solo un año después de terminada la guerra, se estableció la Mara Salvatrucha en la zona convirtiendo poco a poco la violencia existente en violencia pandilleril. Según Savenije y Van der Borgh (2004, p. 159), hubo una transformación en El Salvador de la posguerra de violencia política a otras formas de violencia

manifestadas de diferentes formas en el espacio público. Como explicación estos autores refieren el fracaso de las agencias estatales al restringir la violencia y proporcionar seguridad ciudadana con una nueva Policía Nacional Civil (PNC), aún blanda, establecida en 1994, que se veía desbordada por un incremento de la actividad criminal en el país (Savenije y Van der Borgh, 2004, p. 159). Además, añaden, la exclusión social sostenida tiene un impacto negativo en la presencia policial en barrios marginados—muchas veces están ausentes— y complica la relación con los residentes. Un pastor de una iglesia local en San José del Pino recuerda la violencia de aquel tiempo y cómo estaba relacionada con la falta de atención por parte del Estado:

Ficha testimonial 23

Veíamos jóvenes matándose unos con otros, los jóvenes en todos los pasajes y las calles acá enseñaban hasta sus armas, y aquella prepotencia, aquella violencia... Cuando yo les consultaba a ellos, decían que nunca les habían puesto atención o que eran de hogares sin mayor atención a sus hijos, el padre borracho, la madre en prostitución, eso ha sido completamente perdido. Ellos veían la diferencia cuando salían acá de El Pino a La Utila que es una zona residencial adyacente, y veían "como yo puedo vivir en una casa de cartón o de lámina y veo una casa grande con cuatro carros parqueados, ¿cómo es posible?" Los chicos no entendían eso, entonces ellos usaron la violencia, el robo, el secuestro para llegar a este estatus (pastor de una iglesia local en San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Así, la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael se convirtieron en 'refugios cerrados donde la presencia del Estado solo se daba en incursiones policiales represivas' (Savenije y Van der Borgh, 2004, p. 159). Es interesante recalcar que, según habitantes de la zona, la condición de asentamiento poblacional pobre fue el origen de un estigma que se remonta a tiempos anteriores al aumento de las actividades violentas de las pandillas (Interpeace, 2014, p. 8). En este caso es relevante referir a Muggah (citado en Watts, 2015), quien respecto a Brasil, dice que las zonas urbanas más susceptibles a brotes repentinos de violencia suelen ser áreas poco reguladas, de crecimiento rápido, a menudo de alta densidad poblacional y con gran número de recién llegados; a diferencia de barrios en el centro de la ciudad más antiguos, aquellas comunidades son a menudo una baja prioridad para los gobiernos locales y jefes de policía. Este es el caso de San José del Pino y San Rafael, zonas urbanas de crecimiento rápido a raíz del conflicto armado, pero con escasez de estructuras adecuadas y de servicios públicos.

Dentro del paradigma de seguridad ciudadana, se responsabiliza a las instituciones del Estado en promover políticas públicas más responsivas, inclusivas y legítimas que garanticen el bienestar y la seguridad, ya que es su obligación fundamental proteger a los ciudadanos (Muggah, R. y Szabo

de Carvalho, 2014). Así, el Estado ha recibido la mayor parte de la culpa por los altos niveles de violencia en muchos países de América Latina, a lo cual algunos se refieren como el fracaso del Estado o incluso el colapso del Estado (Silva, 2004, p. 188). Como resultado directo del fracaso del Estado, Koonings y Kruijt (2004, p. 2) se refieren a los llamados “vacíos de gobernabilidad”, espacios o ámbitos en los que el Estado legítimo está ausente de cara de actores armados que se rigen por el imperio de la fuerza. Bajo el imperio de la ley, el Estado debe prevenir eficazmente la delincuencia y la violencia de todo tipo, sin embargo, en situaciones extremas si las normas legales no se cumplen, la violencia puede convertirse en la norma (World Justice Project, 2015)¹⁰. En este sentido, San José del Pino y San Rafael son ejemplos claros de “vacíos de gobernabilidad”: la violencia pudo convertirse en la norma, pues por muchos años el Estado solo estuvo presente con políticas de seguridad pública represivas, mientras que la población no pudo expresar la urgencia de tener presencia policial en la zona por temor a la pandilla que, como actor armado no estatal, tuvo el control territorial total.

Con respecto a los servicios públicos, como se indicó antes, por muchos años faltaron servicios básicos de salud y de infraestructura –mantenimiento de espacios públicos como parques y la calle principal, el sistema de suministro de agua y la recolección de basura en depósitos adecuados—. Se puede decir que la educación primaria ha sido el único servicio público que ha seguido funcionando por todos estos años de ausencia del Estado en San José del Pino y San Rafael. La subdirectora de la escuela relata cómo siempre ha habido un respeto mutuo entre los pandilleros y la escuela:

Ficha testimonial 24

Vine a esta institución en el año 1981, estoy aquí laborando en la escuela, una experiencia muy linda... Vine en una época donde la escuela no tenía muros, solo tela metálica, era como un ranchito, luego nuestra escuela fue creciendo, tuvo en lo primero solo la parte de abajo, las aulas de abajo, en 1982 comenzaron a construir la escuela... Tenemos el principal líder de la Mara Salvatrucha que está preso, él fue alumno de esta escuela, fue uno de mis mejores alumnos de esa época de noveno, o sea, que el estar en la mara no fue porque era un hijo que no tenía mamá, que no tenía papá, no, era un hijo de una familia correcta, él fue un buen alumno y con buena mamá... Nosotros nunca los hemos visto de menos a los pandilleros sino que los hemos tratado como humanos, porque nosotros trabajamos con sus

10 El Salvador ocupa el lugar 64 de 99 países evaluados en 2014 por el World Justice Project, según su índice mundial de imperio de la ley. Ese índice mide cómo se experimenta el estado de derecho en la vida cotidiana en 99 países sobre la base de más de 100 000 hogares y 2400 encuestas a expertos de todo el mundo. La adhesión al imperio de la ley se evaluó a través de 47 indicadores organizados en torno a ocho temas: limitaciones en los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, el cumplimiento normativo, la justicia civil y la justicia penal.

hijos y son seres humanos, no tienen culpa de los papás que tienen, ni nosotros tenemos culpa de estar en esta comunidad... Nunca nos han renteado ellos, nunca nos han faltado el respeto, nunca nos han robado, a la escuela la han respetado siempre, porque hay otras escuelas que les renteaban 20 dólares diarios a cada maestro, a nosotros no, la gente nos decía "¿como es posible que en El Pino, que es una colonia de alto riesgo, no les pase eso?", entonces, les dije yo, "en mi escuela no pasa esto" (subdirectora de la escuela primaria de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

La falta estructural de servicios públicos en la zona generó desconfianza de la población en las autoridades locales, la gente se consideraba abandonada por mucho tiempo, resultando en una separación entre la comunidad, las instituciones del Estado y la PNC. Varios entrevistados indicaron que, en todos estos años, sí venían organizaciones, representantes de la alcaldía o de partidos políticos, pero "todo eso fue en palabras, nunca se llevó a cabo algo real".

Con respecto al fracaso del Estado, Arias (2010, p. 263) señala el papel del Estado de empoderar a ciertos grupos en la sociedad para que puedan criticar de forma efectiva las acciones del Estado, las cuales socavan la práctica democrática y contribuyen al poder de grupos armados. En este sentido, enfatiza la necesidad de cambiar el tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad (Arias, 2010, p. 264). Curiosamente, dentro de la estrategia de los municipios libres de violencia una variedad de actores del gobierno local y actores no estatales cooperan activamente para fortalecer la seguridad ciudadana y la convivencia en la comunidad, en coordinación con varios ministerios del Gobierno nacional. En el siguiente apartado se describe el caso de San José del Pino y San Rafael donde incluso, a partir de la tregua, actores armados no estatales participan de forma activa en esta relación Estado-sociedad a la que Arias se refiere, en este caso son pandilleros que participan en programas de reinserción como "jóvenes constructores de paz". Esta renovada relación Estado-sociedad demuestra cambios muy significativos con respecto al desarrollo, seguridad y convivencia en San José del Pino y San Rafael.

3.7. Restauración de la presencia estatal

La prevención y reducción de violencia fue un reto asumido por la municipalidad de Santa Tecla desde el año 2002 (Interpeace, 2014, p. 9). Sin embargo, no fue sino hasta 2012 que las políticas de prevención y reducción de violencia fueron puestas en marcha en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Isabel Calderón, subdirectora de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Santa Tecla, contextualiza las políticas municipales de seguridad:

Ficha testimonial 25

Es a raíz de los terremotos que sufrió El Salvador en 2001 y Santa Tecla fue uno de los más afectados con el derrumbe de Las Colinas, entonces el liderazgo del alcalde Óscar Ortíz, hoy actual vicepresidente, quedó bien determinado y bien dirigido y con una visión de país, más en largo plazo. Entonces esa situación realmente de los terremotos, lo contextualizó como una oportunidad y empezó un proceso de planificación integrando a los diferentes sectores en diferentes temas, y allí el tema de la seguridad también. Se inició con una mesa de seguridad para trabajar en un plan estratégico y participación que fue para 10 años, fue hasta el 2012 (I. Calderón, comunicación personal, mayo de 2014).

Desde ese momento, inició una serie de preparativos que dieron como resultado una política de convivencia y seguridad ciudadana formulada en 2005 (Interpeace, 2014, p. 9). Dentro de un enfoque de prevención de violencia, la municipalidad invirtió fuertemente en la prevención situacional¹¹ para recuperar espacios públicos. Una herramienta técnica importante al respecto es la videovigilancia realizada por el Observatorio de Prevención de Violencia. Luego, en el año 2008 se creó el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local y los comités de diálogo para la convivencia (Interpeace, 2014, p. 9). A través del Consejo Ciudadano se fortalece la "ciudadanía activa", concepto principal del paradigma de seguridad ciudadana, ya que los ciudadanos se convierten en protagonistas que promueven su propia seguridad¹². Actividades para mejorar la 'convivencia' entre los ciudadanos tratan de aumentar el cumplimiento voluntario de la ley sobre la base de motivaciones culturales y morales (Abizanda, Hofman, Marmolejo y Duryea, 2012, p. 7). Asimismo, con la creación del Cuerpo de Agentes Municipales y Comunitarios (CAMCO), se incrementó la actividad policial preventiva, por ejemplo, a través de patrullajes en los llamados hotspots¹³, como el centro renovado de Santa Tecla. Finalmente, la alcaldía se enfocó en la prevención social del crimen y de la violencia controlando factores de riesgo como el consumo de alcohol y la portación de armas de fuego.

Todos estos esfuerzos empezaron a tener impacto en las áreas más céntricas del municipio y, al mismo tiempo, prepararon el terreno para enfrentar el mayor reto: recuperar territorios que habían sido históricamente abandonados (Interpeace, 2014, p. 9). Por muchos años, los esfuerzos de la alcaldía en la prevención de violencia se enfocaron en prevenir que jóvenes

- 11 Objetivo principal de prevención situacional es reducir las oportunidades para el comportamiento criminal y violento derivado de factores ambientales (Abizanda, Hofman, Marmolejo y Duryea, 2012, p. 2).
- 12 El paradigma de seguridad ciudadana consiste en dos ejes fundamentales: la ciudadanía activa y el Estado responsable (Muggah y Szabo de Carvalho, 2014, p. 6).
- 13 Hotspots son lugares o situaciones con una alta concentración de delitos moderadamente nocivos (Abizanda et al., 2012, p. 27).

ingresaran a las pandillas. Solo a partir de mediados de 2012, se empieza a operativizar la filosofía de policía comunitaria en Santa Tecla, que da un giro a los esfuerzos de prevención hacia la intervención, animando a jóvenes pandilleros a dejar la pandilla ofreciéndoles nuevas habilidades y oportunidades¹⁴. La tregua, establecida en la nación en marzo de 2012, generó las condiciones para abrir aquellos territorios que habían estado abandonados por décadas así como para implementar estrategias de intervención. Francisco Valencia, director del Diario CoLatino, lo indica claramente:

Ficha testimonial 26

La tregua permitió al Gobierno diseñar algunos programas que no se podrían implementar en los lugares donde las pandillas estaban a menudo dándose de balazos. Hay municipios, por ejemplo que los medios decían, que ni la policía entraba... habían municipios antes de este Gobierno de Funes donde no llegaba la policía, no había puesto policial y con este Gobierno lo comenzaron a meterse, y la tregua contribuyó mucho a eso, ¿por qué? Porque con la tregua se comprometieron los pandilleros también a no atacar a la policía y entonces la policía se logró ubicar en esos municipios y, bueno, no han salido de allí, allí están, eso es uno de los beneficios de la tregua (F. Valencia, comunicación personal, mayo de 2014).

Así ha sido el caso en San José del Pino donde en 2012 la PNC, después de muchos años de ausencia, recuperó el control territorial con un operativo especial en concordancia con las políticas de prevención de la administración de Óscar Ortiz en Santa Tecla. Motivo directo para el operativo fue el asesinato de un agente policial, quien había entrado de civil en la colonia en una operación de inteligencia, pero que, supuestamente al ser confundido con un miembro de la pandilla rival Barrio 18, fue asesinado por la MS. El cabo Martínez Salazar, jefe de la base comunitaria en San José del Pino, recuerda el operativo que se dio en respuesta al asesinato del miembro de la PNC:

Ficha testimonial 27

Aquí anteriormente veníamos a efectuar patrullajes, pero espontáneos porque acá era totalmente tensa la situación, aquí no podían entrar dos, tres agentes, tenían que entrar seis, u ocho para que hubiera poco de presión, por el tipo de vulnerabilidad que existía aquí en esta colonia. A partir de esa fecha, del asesinato del colega, las autoridades, los mandos de la policía

14 "Para la implementación de filosofía de policía comunitaria en 26 subdelegaciones de la República, emitida por la Dirección General en junio de 2012, se tuvo como misión implementar a partir del 15 de julio del mismo año, en forma integral los mandatos de la Doctrina Institucional de Policía Comunitaria, del 'Plan Estratégico Institucional (PEI) en el ámbito nacional 2010-2014', buscando adecuar la organización y funcionamiento de la Subdelegación Santa Tecla y puestos adscritos a esta. Esto con el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía y así reducir los índices de violencia y delincuencia y mejorar el sentimiento, la opinión pública y la seguridad ciudadana" (PNC, 2014d).

tomaron a bien entrar de lleno a esta colonia, porque ya se tenían incidencias elevadas pero hasta que no tocaran un compañero de la corporación, no se iba a accionar en esa manera. Entonces a partir de ese momento fue que se empezó a hacer investigación previa, de cómo se lo habían hecho todo eso, luego después entró un contingente de unos cien agentes policiales, para buscar a los responsables de ese hecho. Se hizo un operativo de limpieza para tratar de individualizar a los actores del móvil, el operativo duró como unos tres días, hubo participación de otras unidades especializadas para identificar a los responsables del hecho. Después de eso ya se dejó una patrulla en el lugar, que venían de Santa Tecla a patrullar el sector... y después con apoyo de parte de la alcaldía se coordinó en esos días con la policía para tratar de recuperar la comunal. Ellos, los pandilleros que habían tomado ya por años el control de la casa comunal, se resistían a entregar la llave, pero hubo un poquito de fuerza y fue así como se logró recuperar la comunal. Y la alcaldía pues hasta hoy nos ha dado este local para que ejerzamos las funciones policiales (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

Un habitante, miembro de la ADESCO de San José del Pino, también se refiere a la tregua como condición para poder establecer permanencia policial en la colonia:

Ficha testimonial 28

La policía ya lleva dos años completos acá en la colonia, en 2012 fue que entró la policía acá. Fíjese que sí, tiene relación directa con el proceso de la tregua, porque al principio los jóvenes no querían que la policía tuviera comunicación con nosotros, o sea, como representante de la colonia me decían "hey bro, haga una carta que acá nosotros no queremos policía". Entonces me ha tocado algo difícil porque son puntos muy delicados y por este motivo es que la junta directiva, de los 11 que tenemos solo estoy trabajando yo, se retiraron por este punto, porque los pandilleros no querían la policía. Entonces desde la tregua allí quedamos de que se iba a trabajar y se comprometieron ellos a dejar de actuar en toda la colonia, dejar de hacer ningún hecho violento, a eso se comprometieron y es a eso lo que nosotros hemos venido dándole prioridad. Yo le digo cuando me reúno con ellos y sucede algo, que a alguien le pegaron por allá, lo digo a los jefes de ellos verdad, me reúno, tengo la oportunidad y gracias a Dios tenemos ahora esa confianza (habitante y miembro de ADESCO de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Condición crucial para recuperar el control policial en San José del Pino y San Rafael, aparte de la tregua, ha sido el cambio de paradigma de políticas represivas a preventivas. La base comunitaria en San José del Pino es uno de los proyectos pilotos de policía comunitaria en El Salvador.¹⁵ La po-

15 El gobierno del FMLN del Presidente Sánchez Cerén, que llegó al poder como resultado de las

licía comunitaria, como lo define Ungar (2011), es un enfoque preventivo basado en la conversión de la sociedad en la primera línea de defensa contra el crimen y la inseguridad. Esto significa que generar confianza en los habitantes de la comunidad es de crucial importancia para la efectividad de la policía comunitaria. El jefe de la base comunitaria en San José del Pino explica cómo ha cambiado la relación de la policía con la comunidad:

Ficha testimonial 29

Al principio la gente sintió un poco con temor, porque nosotros llegábamos a las casas y no nos querían recibir, nos cerraban la puerta porque tenían miedo de que alguien de la pandilla lo viera y dijera de que estaba dándonos información, porque todo aquel que hacía amistad con la policía se consideraba un enemigo. Pero nuestro trabajo, nuestra función no es andar sacando información delincencial, sino que información que venga a ayudarnos a nosotros a identificar los problemas que se están dando. No es andar investigando casos ni eso, ya es aparte, son otras unidades. Entonces lo que se hizo fue formar algunas estrategias de visitas, hacer una visita general denominada "casa por casa", andar visitando y presentándonos y explicándole cual era nuestra función, así fue como la gente fue tomándole aprecio. Al principio la gente ni se acercaba a la base ni para entablar una conversación ni mucho menos para solicitar algún servicio social, existía un total hermetismo, pero poco a poco se acercaron, y aquí, así escondidas pasaban tirando papelitos de información que ellos tenían, lo tiraban aquí dentro de la base para que nosotros lo recogieramos, lo leyéramos. O a veces mandaban niños, mandaban ancianos "Mire, esto y esto", o sea, que no tenían valor de venir acá por la misma situación que estaban viviendo. Al principio la gente no quería tener esa amistad con nosotros por el hecho de que cuando nosotros nos fuéramos de acá, como es provisional verdad, los primeros que le iban a rendir cuentas son aquellos cercanos a nosotros. Entonces aquí se empezó a trabajar de una forma con sutileza, prácticamente con contrainteligencia (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

Así la relación del Estado, en este caso de la policía como institución de seguridad pública, con la comunidad ha cambiado de forma significativa. Sin embargo, como los testimonios también demuestran, el proceso de generar confianza ha sido muy delicado y sigue siendo un aspecto que merece la atención de las autoridades de forma permanente, pues está vigente el temor de la población hacia la pandilla en caso de que la policía

elecciones de marzo de 2014 y fue instalado el 1 de junio de 2014, promueve la policía comunitaria como uno de sus principales pilares de la seguridad pública. A partir de agosto del mismo año, el modelo de policía comunitaria fue lanzado oficialmente a nivel nacional. La experiencia en San José del Pino sirvió de ejemplo en un anuncio televisivo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Véase también "La Policía Comunitaria" (2014). Para ver una compilación de experiencias con policía comunitaria en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, véase el informe de evaluación publicado en 2014 por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

se fuera de la colonia. Este aspecto será elaborado aún más en el siguiente apartado sobre las dimensiones y niveles que el Estado y el municipio ejercen en materia de control social.

El trabajar “de una forma con sutileza”, como explica el jefe de la base comunitaria, ha sido una combinación de estrategias para convencer a todos los sectores de la comunidad de la importancia de tener presencia policial en la colonia, incluso a los mismos actores de la violencia, los pandilleros de la MS.

Ficha testimonial 30

Si usted ve, el problema de la violencia e inseguridad se puede resolver, pero con la ayuda y la voluntad de todos, incluso los actores, los pandilleros. Entonces lo primero que hice fue identificar a los líderes de acá, yo me reuní con ellos y les expliqué el funcionamiento del trabajo que nosotros veníamos a hacer, y ellos captaron la idea, entonces ellos están en toda la disposición de colaborar. Yo me reunía con los jóvenes, los líderes, hicimos varias acciones sociales, el deporte, la limpieza, poda de árboles, la limpieza de los parques, o sea, invitándolos a ellos. Tuvimos también un torneo de fútbol donde participábamos nosotros como policía con ellos, allá anduvimos jugando. Ellos están con la buena disposición de querer trabajar en beneficio de su familia y de la colonia para venderle otra idea a la ciudadanía que sí se puede, pero ellos solos no pueden, necesitan el apoyo de otras instituciones. Desde que se implementó la filosofía de la policía comunitaria aquí, ya no hay operativos represivos, porque yo estoy informando de todo lo sucedido acá, yo cada 15 días que rindo cuentas ante mis jefes territoriales de cómo llevo la incidencia y de cómo voy trabajando, y en base a eso es que se han suspendido los operativos (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

Ricardo, líder de la Mara Salvatrucha, explica cómo opera la policía en la colonia:

Ficha testimonial 31

Antes solo vinieron para golpearnos, pero ya no es así. Yo voy a ser honesto, yo creo que si esta policía, este puesto policial que está aquí, no estuviera al mando del cabo Martínez y estuviera al mando de otro policía con otra ideología, esto fuera un problema, porque el cabo busca entendimiento y acercamiento, y le muestra a uno creer en que hay o existe la posibilidad de hacer algo, y otros no lo hacen, entonces creo que por hoy el rol es diez, perfecto, porque el ideal que tiene el cabo, yo así lo considero, porque yo sí he podido identificar en la gente policial esas actitudes represivas e impotentes contra de nosotros, que sé que si fueran reorientadas por otra persona y no por él entonces fueran peores, verdad, estas personas (Ricardo [nombre ficticio], líder de pandilla, comunicación personal, junio de 2014).

En un informe diagnóstico, el cabo Martínez Salazar indica cómo han evolucionado las condiciones de trabajo en San José del Pino desde el inicio de la base hasta febrero de 2014:

Iniciando con un aproximado de 39 policías y 2 agentes del CAMCO, de la alcaldía de Santa Tecla, de esos 39 a la fecha ya solo contamos con una plantilla de 19 más 1 agente del CAMCO, las 24 horas. Al principio no se contaban con las condiciones mínimas para ejercer nuestras funciones así que comenzamos a gestionar para obtener los recursos mínimos con los que hoy contamos. A esto se le suma las amenazas constantes, porque los pandilleros se negaban a aceptar que les habían invadido su territorio que tenían bajo su control desde hace muchos años. Pero poco a poco fueron bajando las amenazas en contra de nosotros, y donde quiera que los encontramos, los registrábamos y aprovechábamos para orientarlos y prevenirlos de que estos se involucraran en el cometimiento de hechos delictivos y de las consecuencias. Luego se comenzó a trabajar para la conformación de la nueva junta directiva que era el punto que yo en lo personal, me preocupaba más por los antecedentes de los dos últimos presidentes que estuvieron antes, que fueron asesinados por razones desconocidas, por eso nadie quería asumir esa responsabilidad. Pero gracias al trabajo de sensibilización en que se trabajó con los jóvenes y residentes dio lugar a que la directiva se conformara sin ningún inconveniente gracias al trabajo que se realizó en conjunto con autoridades municipales, líderes locales, líderes de las diferentes iglesias de la colonia (PNC, 2014a).

Mapa 2 Ubicación geográfica de la colonia San José del Pino y comunidad San Rafael



Fuente: Google Earth

Plan piloto de policía comunitaria

La colonia San José del Pino está ubicada al sureste de la ciudad de Santa Tecla en el departamento La Libertad, y por décadas fue una de las colonias más problemáticas por considerarse un terreno controlado por la Mara Salvatrucha. A través de los esfuerzos del Estado se ha logrado restablecer el control territorial a partir de 2012 con la permanencia de una base policial en un lugar estratégico dentro de la colonia. Trabajando bajo el modelo de filosofía de policía comunitaria se ha logrado un mejor acercamiento con la comunidad. Adicionalmente se mantiene el monitoreo de la incidencia delincinencial del sector por medio de un sistema de patrullaje en lugares identificados como críticos.

El proceso de ganarse la confianza de la población para el trabajo y la presencia de la Policía Comunitaria ha requerido una combinación de factores. La implementación de la filosofía de policía comunitaria, bajo el liderazgo de un jefe policial capaz de manejar un terreno escabroso, ha ido a la par de proyectos de desarrollo socioeconómico e infraestructural, puestos en marcha por las autoridades locales, en coordinación con varios ministerios, con financiamiento de organizaciones internacionales no gubernamentales y de empresa privada:

A partir de ahí las instituciones comprometidas a aportar en el proceso de pacificación en los lugares declarados libres de violencia, comenzaron a ver las oportunidades donde podían invertir en los proyectos. También se ha trabajado con los pastores de las distintas iglesias de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael. Hasta hoy la percepción de la gente en el lugar es que acepta a la policía, ya llega con toda confianza a solicitar algún servicio, o a reportar diferentes casos que se dan en el interior de la colonia. Algunos proveedores ya están entrando a dejar sus productos, también está entrando transporte de personal en horas de la madrugada, la gente ya tiene confianza de salir a disfrutar de las zonas recuperadas (parques), en el día ya se observa la apertura de varios negocios nuevos, y ventas en la calle principal, que antes no se veían (PNC, 2014a).

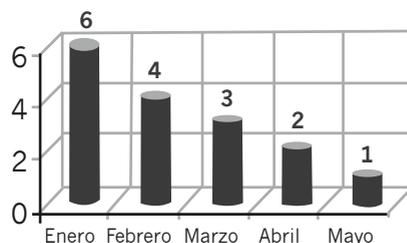
Por primera vez en todos los años de existencia de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, las autoridades invirtieron en la seguridad ciudadana, servicios públicos, entre ellos la promoción de salud, proyectos de infraestructura y recuperación de espacios públicos, y actividades para promover la convivencia. El pastor de una iglesia local explica el cambio en relación con las políticas públicas:

Ficha testimonial 32

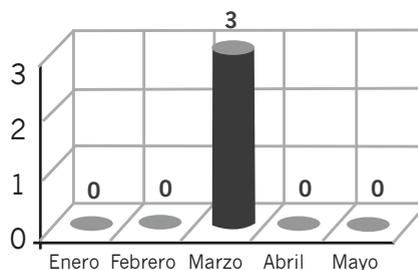
En estos 19 años que estamos viviendo aquí con mi familia nunca se llevó a cabo algo real como lo que estamos viendo en este momento, ver una calle realizada, parques mejorados, estar bien de la mano con los jóvenes, capacitarlos o sea se ve, se está metiendo más a ayudarlo a esta gente... Involucramos a las pandillas a trabajar, a todos se involucran a trabajar, y los índices de delincuencia bajaron en esta zona, entonces ¿qué es lo que necesita la gente? Poco pues, no necesitamos mucho (pastor de iglesia de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Cuadro 2 Incidencia delictiva y acciones tomadas

Incidencia de delitos de Enero a Mayo 2012						
Delito	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Total general
Amenazas	0	0	0	0	1	1
Estafas	1	0	0	0	0	1
Homicidio culposo	1	0	1	0	0	2
Hurto de vehículo	0	2	1	0	0	3
Hurtos	1	1	0	0	0	2
Muerte por otras causas	1	0	0	0	0	1
Persona Desaparecida	2	0	0	1	0	3
Robos	0	0	1	0	0	1
Sobre averiguar	0	0	0	1	0	1
Violación	0	1	0	0	0	1
Total general	6	4	3	2	1	16



Incidencia de delitos de Enero a Mayo 2013						
Delito	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Total general
Amenazas	0	0	0	0	0	0
Estafas	0	0	1	0	0	1
Homicidio culposo	0	0	1	0	0	1
Hurto de vehículo	0	0	1	0	0	1
Hurtos	0	0	0	0	0	0
Muerte por otras causas	0	0	0	0	0	0
Persona Desaparecida	0	0	0	0	0	0
Robos	0	0	0	0	0	0
Sobre averiguar	0	0	0	0	0	0
Violación	0	0	0	0	0	0
Total general	0	0	0	0	0	3



Cuadro comparativo de detenidos de Enero a Mayo año 2012/2013												
Mes	ENERO		FEBRERO		MARZO		ABRIL		MAYO		TOTAL	
Año	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Total	1	1	4	0	0	4	1	1	3	1	9	7

Fuente: Base de Policía Comunitaria San José del Pino.

Una comparación de la incidencia delictiva y de las acciones tomadas entre los períodos enero-mayo 2012 y enero-mayo 2013 demuestra, como se ve en el cuadro 2, basada en las estadísticas de la base comunitaria en San José del Pino, que hubo una disminución significativa de casos delictivos. La mayoría de los entrevistados en el presente estudio confirmaron que la situación de violencia e inseguridad ha mejorado de forma significativa. Debido a la presencia policial permanente y su práctica de patrullaje preventivo en las diferentes zonas de las dos localidades, posibles factores de riesgo pueden ser identificados y, en ciertos casos, hay cooperación direc-

ta de los habitantes con la policía para facilitar información relacionada con la seguridad y la convivencia en las comunidades. Todos los entrevistados que participaron en este estudio opinaron, cuando se les preguntó, de forma positiva sobre la Policía Comunitaria presente en su comunidad.

Ficha testimonial 33

La policía con la que estamos tratando desde octubre de 2012 es diferente, es una policía que ha aprendido a convivir con la población, porque le aseguro que si no fuera así, no estuvieran dando este puesto acá, ellos ahora le llaman Policía Comunitaria, y en realidad creo que así es, para mucha gente en la colonia antes la policía solamente era la policía que venía a ser represiva aquí... pero ahora es diferente, la policía está haciendo un buen papel ahora, yo creo que lo más importante de ellos es que saben dialogar... trabajamos juntos, centro escolar, comunidades, policía y expandilleros y allí vamos (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

El índice de delincuencia ha bajado, por ejemplo en relación con las extorsiones dentro de la colonia o el reclutamiento de jóvenes para la pandilla, debido a la presencia policial permanente en la colonia y debido a un cambio de actitud de la misma pandilla.

Ficha testimonial 34

Las maras, que hoy se han organizado bien, ya están calmaditos, gracias a Dios ya tenemos nuestro centro de policía aquí, ya ellos están mejor todavía, porque si hace como tres años quizás le estoy hablando, le pegaban los muchachos, los mareros les pegaban a las personas por A o B razón o sea, siempre que tuvieran drogas, o a veces fumaban drogas demasiado, hasta con los niños los agarraban, niños de 12 para arriba, los agarraban, les pegaban, todo eso, pero gracias a Dios ahora ya ha cambiado desde que tenemos la policía aquí en la colonia, cambió bastante todo eso, y ya se han calmado bastante. Los años anteriores de 1992 para 2012 estábamos con aquella delincuencia que no sabíamos ni qué hacer, pero ya se mejoró todo, ya todo está bien, ya el peligro ya pasó, ya ellos ya están en un grupo de estarse recuperando y salían de hacerse de las maras, no porque, habían casos que uno hasta temía y uno ni podía ni salir ni a la tienda, por la situación en la que uno estaba, preocupado por su familia que sale a trabajar, pero ya está todo mejor (habitante de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Algunos entrevistados, sin embargo, indicaron que la pandilla, tal vez hasta sin querer, siempre va a tener un aspecto atractivo para los jóvenes. Cabe recalcar que líderes y jóvenes pandilleros de la MS en San José del Pino y San Rafael están involucrados de forma directa en actividades de prevención en coordinación, por ejemplo, con la escuela local. Ricardo, líder de la MS en San José del Pino, explica su motivación respecto al proceso de pacificación:

Ficha testimonial 35

Cuando comenzaron las pandillas no existían masacres, no existía tanto muerto a diario por medio de las pandillas, pero las culturas pandilleras han ido evolucionando según la vida va caminando, y como nadie le prestó atención al tema, los jóvenes hicieron hasta donde pudieron sin que nadie les dijera nada. Hoy creo que lo que hay que hacer es darles otro tratamiento a eso para que los jóvenes vuelvan a un estado normal porque eso no es normal, verdad, entrar en un estado de ser tan violento, pero igual, pienso que la sociedad es la que nos tilda y nos hace ser lo que somos. ¿Sabes que antes de que comenzara la tregua, ningún familiar de un pandillero podía ejercer un puesto o un empleo público? O sea, ninguno de nuestras familias va a poder tener trabajo, eso nos hizo reaccionar, “hombre, allí estamos fregados, hay que hacer algo”. Es por la opresión y la discriminación social que apostamos a este proceso de pacificación, porque nos están excluyendo y marginando, pero somos humanos. Lo que hay que buscar es que estos jóvenes pandilleros tengan otra ideología, otro tipo de mecanismo, no vivir en ese mundo tan violento. Entonces hay que apostarle a eso, buscar cómo mantenerlo ocupado, porque mire, aquí los bichos que quieren ser pandilleros no tienen nada que hacer, no estudian porque no quieren, ¿me entiende? No es nada fácil tratar de llegar a los jóvenes para ir, porque usted dígame, a un joven que tenga tres meses, un año de haber ingresado a una pandilla violenta donde le enseñaron primero a matar, desde allí partamos, ¿cree usted que va ser fácil hacerle cambiar la mente si entró por eso allí? No, hay que trabajar, porque si no, exactamente va seguir haciendo lo mismo. No es fácil, pero yo hago todo lo que esté a mi alcance para hacer eso, uno, porque me gusta servirle a la gente y quiero servirle a ellos como un guía para buscar otro tipo de vida, porque no quisiera que vivieran lo que yo he vivido, esa vida es dura, no quisiera que nadie se hiciera pandillero, y dos, porque ya me di cuenta que uno de las pandillas no es nada, que tenga mucho que desear verdad, y estoy tratando de alejarme aprovechando la oportunidad que existe por medio del proceso y que mis demás compañeros lo avalan y me dicen sí, dale, feliz y contento, me voy para otra vida (Ricardo [nombre ficticio], líder de la MS, comunicación personal, junio de 2014).

La presencia policial permanente en San José del Pino a partir de 2012 y el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”, firmado a principios de 2013, abrieron el camino para la implementación de proyectos de reinserción y rehabilitación de “jóvenes en riesgo” y pandilleros, ofreciéndole a los jóvenes opciones para esa “otra vida” a que Ricardo se refiere. El siguiente esquema ofrece los logros obtenidos del trabajo comunitario de la base policial en la zona.

Esquema 1

Logros relacionados con el acompañamiento de la PNC en el desarrollo de la comunidad en función de la filosofía de policía comunitaria en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael

Diagnósticos

- Identificación de factores de riesgo social, situacional y socio comunitarios de protección
- Sectorización de la zona de trabajo con la filosofía de policía comunitaria
- Censo habitacional y demográfico

Sensibilización de la población con el trabajo comunitario

- Conformación de nueva junta directiva (ADESCO)
- Conformación de un comité de trabajo en apoyo a las ADESCO

Reactivación de representantes de las diferentes instituciones

- Promotores de salud, alcaldía, equipo de trabajo municipal de protección civil, ministerios, centro escolar, iglesias, y PNC

Oportunidades de proyectos de desarrollo económico y social

- Capacitaciones de emprendedurismo para jóvenes en condiciones de riesgo y pertenecientes a pandillas y líderes locales
- Proyectos situacionales tales como reparación de calle principal, restauración de zonas verdes, mejoramiento al sistema de alumbrado público, disminución de factores de contaminación (basureros)

Fomento de convivencia ciudadana

- Rescate de valores culturales y sociales
- Actividades culturales y sociales con participación ciudadana
- Actividades cristianas
- Divulgación de buenas prácticas de convivencia
- Sensibilización de jóvenes en condición de riesgo en el marco de la prevención de la violencia

Seguridad pública en el territorio

- Patrullajes preventivos por parte de la policía de la base local
- Visitas domiciliarias
- Visitas a actores de la comunidad claves en el trabajo comunitario
- Atención al público a demandas de seguridad
- Monitoreo de incidencia
- Rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia con base en el material de entrevistas de la entidad policial en el territorio.

No obstante todo lo anterior, en la investigación de campo se pudieron constatar varios obstáculos que impiden el buen desarrollo del trabajo de la Policía Comunitaria en San José del Pino y San Rafael: obstáculos internos de la PNC y obstáculos externos de comunidad y de la sociedad en general¹⁶.

Cuadro 3
Obstáculos internos y externos

Obstáculos internos (PNC)	Obstáculos externos
Falta de incentivos al personal policial (dotación, salario y prestaciones)	Falta de organización de la misma comunidad
Falta de recurso logístico	Temor a la denuncia por parte de las víctimas
La utilización del personal en otras actividades fuera de sus sectores asignados	Temor de representantes locales que apoyan el trabajo comunitario a repercusiones de la pandilla, en caso de retirar el puesto policial por considerarse provisional
Actitud negativa por parte de algunos agentes para la inserción comunitaria	Falta de compromiso con el acuerdo "Santa Tecla Municipio Libre de Violencia" por ciertos miembros pertenecientes a pandilla
No se mantiene el liderazgo para darle continuidad al trabajo comunitario por políticas de rotación de personal	Falta de seguimiento y acompañamiento por parte de instituciones estatales en los proyectos de reinserción, emprendurismo y trabajo comunitario
Falta de compromiso con el modelo de filosofía de policía comunitaria por parte de algunos mandos policiales	Falta de designación de fondos para programas de prevención
La base policial comunitaria en San José del Pino todavía se encuentra en la categoría de provisional	Hechos delictivos cometidos por sujetos que provienen de lugares externos perjudican el trabajo comunitario
Incursiones represivas de unidades especializadas sin suficiente justificación perjudican el trabajo comunitario	La cantidad de entradas a la colonia dificulta tener un control efectivo
Los indicadores de incidencia delictiva no son apropiados para evaluar el trabajo comunitario	Información desfasada en la base de datos de personas con antecedentes perjudica los programas de reinserción
Falta de actualización de la base de datos de personas naturales	Falta de un marco legal apropiado y voluntad política perjudica el trabajo comunitario inclusivo
Las exigencias de avances del trabajo tradicional son a corto plazo y no corresponden al trabajo comunitario que es más a largo plazo	Falta de respaldo en la opinión pública para trabajos de reinserción perjudica el trabajo comunitario

Fuente: Elaboración propia con base en el material de entrevistas de la entidad policial y de habitantes de la zona.

16 Los obstáculos internos se refieren a la falta y el mal uso de recursos, a debilidades de cultura institucional, y a contradicciones de políticas institucionales. Los obstáculos externos se refieren a la falta de control territorial policial, falta de colaboración de la comunidad, falta de mayor protagonismo del Estado, falta de información y marco legal adecuado, una opinión pública adversa y falta de compromiso de la pandilla.

En el siguiente apartado se evalúan las dimensiones y niveles que el Estado y el municipio ejercen en materia de control social: asesoramiento en el fortalecimiento comunal, promoción de convivencia, atención a víctimas de violencia, y esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo.

3.8. Dimensiones y niveles del control social ejercidos desde el Estado y municipio

Adicionalmente al establecimiento del puesto policial en San José del Pino en 2012, y gracias a la presencia policial más permanente, la municipalidad de Santa Tecla inició varios proyectos dirigidos a la prevención de violencia en las dos localidades aquí estudiadas. Dentro de sus políticas preventivas de seguridad pública destacan cuatro niveles:

- *la prevención cultural* que está enfocada en la organización, formación y movilización ciudadana;
- *la prevención situacional* que aborda la planificación y el ordenamiento del territorio, el rescate del patrimonio, el espacio público y los servicios municipales de calidad;
- *la prevención instrumental* que se orienta a las herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulaciones orientadas a elevar la buena convivencia; y
- *la prevención social* que se sitúa en la promoción y desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad (Santa Tecla Modelo de cambio, 2011).

A fin de mejorar la calidad de vida de las familias y fortalecer la prevención social, la municipalidad ha puesto en marcha varios programas y actividades en San José del Pino y San Rafael en coordinación y articulación con actores claves nacionales e internacionales (Santa Tecla, s/f). Algunos de los proyectos, financiados por el Gobierno central y municipal, organizaciones no gubernamentales y empresa privada, son:

- **Jóvenes Constructores en Ciudades Segura**
El objetivo de este proyecto ha sido formar a jóvenes en riesgo en los componentes de inserción social, inserción escolar e inserción laboral. Se ha trabajado con 21 jóvenes en habilidades para la vida, atención psicosocial, formación técnico-vocacional, beca escolar, capital semilla, espacios de participación comunitaria para la reconstrucción del tejido social y fondo semilla para el desarrollo del programa de hortalizas y FOVIAL. Este proyecto fue financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por Catholic Relief Services (CRS) por un monto de US\$ 214 000 (Santa Tecla, s/f).

- **Generando Oportunidades para la Niñez y Juventud**

Se rehabilitaron ocho zonas verdes con áreas de descanso y juegos infantiles para el sano esparcimiento de la niñez y juventud. Se desarrollaron talleres con la junta directiva para el fortalecimiento del liderazgo e identificación de problemas prioritarios y gestión de proyectos. Asimismo se divulgaron acciones de prevención social desde la experiencia de la municipalidad. Este proyecto fue financiado por RTI/AID en el marco de Competitividad Municipal con un monto de US\$ 133 000 más contrapartida municipal (Santa Tecla, s/f).

- **Reconstrucción de Calle El Progreso**

Este proyecto ha permitido mejorar la vía de acceso, la transitabilidad peatonal, el buen manejo y disposición de los desechos sólidos, paisajismo urbano e iluminación. El proyecto se contempló en dos etapas que incluyeron el mismo tipo de intervención: cambio de adoquín en la calle principal por carpeta asfáltica, reparación y mejoramiento de aceras peatonales, colocación de luminarias, construcción de contenedor ecológico, poda y reconstrucción de jardineras. Este proyecto fue financiado por el PNUD, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la municipalidad, con un monto aproximado a los US\$ 250 000 (Santa Tecla, s/f).

- **Municipios Libres de Violencia**

Se definió un marco de actuación conectado y articulado con el Gobierno de El Salvador (GOES) para realizar intervenciones específicas, a fin de garantizar condiciones que permitieran una mejor calidad de vida para los habitantes de la colonia San José del Pino. Entre las acciones desarrolladas se encuentran: familias fuertes y brigadas médicas (Ministerio de Salud), capacitación y elaboración de módulos de acuicultura familiar CENDEPESCA (Ministerio de Agricultura y Ganadería) y acciones deportivas y productivas (Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz, PREPAZ) (Santa Tecla, s/f).

- **Emprendimientos Productivos Comunitarios**

Este proyecto contribuyó a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la colonia San José del Pino, en particular a las comunidades: Las Margaritas, La Cruz, San Rafael, San José del Pino y jóvenes constructores. El monto financiado por el PNUD es de US\$ 260 000 (Santa Tecla, s/f).

* Colonia San José el Pino = 30 emprendimientos: alimentos, sala de belleza, panadería, taller de costura.

* Jóvenes Constructores por la Paz = 6 emprendimientos: comedor, granos básicos, car-wash, granja avícola, taller de costura, taller de bicicleta.

También se puso en marcha un "Plan de Sensibilización con la Cultura de Paz" en el centro escolar San Luis Gonzaga en San José del Pino, que contemplaba charlas positivas para 200 estudiantes en teoría de género,

ley penal juvenil, autoestima, liderazgo y ley de contravenciones administrativas. Además se entregaron nueve becas educativas a la comunidad, incluso a tres jóvenes en riesgo (Santa Tecla, s/f). Finalmente se realizaron otras actividades y acciones comunitarias como rehabilitación de zonas verdes, instalación de lámparas del alumbrado público de zonas recuperadas, campañas de salud y festivales de convivencia (Santa Tecla, s/f).

Al analizar las políticas y los programas de prevención puestos en marcha a partir de 2012, se pueden destacar dos variables. Primero, la alcaldía de Santa Tecla recibió un monto significativo a raíz de su participación en la iniciativa de los municipios libres de violencia. Según Isabel Calderón, subdirectora de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana, los programas de prevención en San José del Pino se pudieron ampliar con los fondos disponibles del Gobierno nacional y la cooperación internacional. Según la Memoria de labores 2013, la alcaldía invirtió US\$ 800 000 en el marco de los municipios libres de violencia (Alcaldía de Santa Tecla, 2014)¹⁷. Segundo, luego de que el alcalde de Santa Tecla, Óscar Ortiz, declaró el municipio como libre de violencia en enero 2013, se dio inicio a una serie de iniciativas de reinserción y rehabilitación laboral para apoyar a jóvenes adultos pandilleros excluidos de programas anteriores (Interpeace, 2014, p. 11). A partir de la tregua, la alcaldía cambió su estrategia de prevención, en el sentido de no solo enfocarse en prevenir que jóvenes ingresarán en la pandilla (un grupo beneficiario que se llama "jóvenes en riesgo"), sino también invertir en la reinserción social y laboral de jóvenes pandilleros que en un tiempo infringieron la ley. Los jóvenes que participaron en estas actividades se autodenominaban –jóvenes constructores por la vida y la paz– (Alcaldía de Santa Tecla, 2014). Para ellos se montaron iniciativas de generación de ingresos a través de crianza de tilapia, una hortaliza para el cultivo de chiles, y un lote de bicicletas para alquiler, disminuyendo su dependencia de actividades ilícitas para su sostenimiento económico. Isabel Calderón explica cómo se coordinó la implementación de los proyectos:

Ficha testimonial 36

En el caso de Santa Tecla se conformó la comisión municipal Por Santa Tecla Libre de Violencia, que estaba integrada por las instituciones que iban a realizar su trabajo aquí, entre ellas tenemos al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el FISDL, el Ministerio de Obras Públicas (el MOP), la municipalidad estaba integrada por las ADESCO y por los jóvenes constructores. Entonces en este espacio nos reuníamos una vez, dos veces, al mes con el objetivo de darle seguimiento al trabajo. Cada ministerio tenía su planificación de qué iba a realizar en la colonia y se integró (I. Calderón, comunicación personal, mayo de 2014).

17 La Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana invirtió US\$ 800 000 bajo el concepto de municipio libre de violencia; sin embargo, no está especificado el origen de los fondos (si provienen del gobierno central o municipal o de la cooperación internacional). Los fondos corresponden a la realización de programas en todo el municipio, no solo en San José del Pino.

Hay una diferencia clave, según Raúl Mijango, mediador de la tregua entre pandillas, entre los proyectos anteriores de políticas de prevención en Santa Tecla y los proyectos implementados en el marco del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”: el hecho de que jóvenes pandilleros están incluidos como protagonistas locales (Raúl Mijango, comunicación personal, julio de 2014). Ricardo, líder local de la MS, firmó el acuerdo en nombre de su pandilla, y estuvo involucrado en la coordinación de los proyectos a través de la comisión municipal a la que Isabel Calderón se refirió en la ficha testimonial 36:

Ficha testimonial 37

Yo estuve presente en el evento de declarar “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”, de hecho fui quien firmé los acuerdos. Empecé el proceso por medio de esa firma de acuerdo, de ese tiempo para acá, pasamos como nueve meses, diez meses con un apoyo, respaldo bastante estrecho con la alcaldía (Ricardo [nombre ficticio], líder de la MS, comunicación personal, junio de 2014).

También hubo involucramiento del Estado nacional en la coordinación e implementación de los proyectos a través de participación directa de varios ministerios en la comisión municipal Por Santa Tecla Libre de Violencia (I. Calderón, comunicación personal, mayo de 2014). Edgardo Amaya¹⁸, miembro del comité técnico que funcionó para poner en práctica la tregua a nivel nacional, indica que hay otra diferencia clave entre los proyectos anteriores de prevención y los proyectos surgidos a raíz de la tregua:

Ficha testimonial 38

Con el tema de prevención yo creo que se hicieron algunos avances modestos pero significativos, en el sentido que el país carecía de esto y ya es el hecho de haber empezado a montar socios con los gobiernos locales para gestionar el problema de violencia a nivel territorial. En un momento vemos un poco la evolución cuando este mecanismo de trabajo se viene a implementar, y con eso no quiero decir que los gobiernos locales no lo hayan hecho antes, muchas de estas cosas ya existían, lo que no había es un Gobierno interesado en promoverlo y en participar en esos procesos. Lo que hubo al inicio fue un proceso de acompañamiento pero con una capacidad muy limitada por parte del Gobierno, o sea, el gobierno nunca había hecho prevención en serio, carecía de personal para hacerlo y de capacidades técnicas... Pero yo creo que hay un avance muy grande y hay una conclusión y es que no se pueda hacer prevención de arriba para abajo, o sea, las políticas públicas tipo top-down no se pueden hacer, tienen que ser desde abajo, descentralizadas porque cada territorio tiene una particularidad que enfrentar y atender y el Gobierno central debe poner recursos y capacidad a los servidores para que puedan hacerlo (E. Amaya, comunicación personal, mayo de 2014).

18 Edgardo Amaya, asesor del viceministro de Justicia y Seguridad Pública en el marco del proceso denominado tregua, concedió la entrevista aquí citada a título personal.

Entonces, a través del concepto de los municipios libres de violencia, como segunda fase de la tregua, tanto el gobierno municipal como el nacional colaboran en la prevención de la violencia. La tregua en sí no fue suficiente para resolver el problema de las pandillas, ya que parar los homicidios no transformaría las condiciones sociales y económicas que sostienen el ciclo de violencia; sin embargo, la tregua generó espacio político para explorar alternativas a un enfoque titulizado fallado en un esfuerzo entre varios actores del Estado y sociedad, incluso miembros de pandilla (Umaña, Arévalo de León y Táger, 2014, p. 98). Así, la estrategia “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” ha sido la alternativa en la que el gobierno, tanto nacional como local, buscó transformar las condiciones sociales y económicas en San José del Pino y San Rafael con el objetivo de reducir la violencia y fortalecer la seguridad ciudadana. Como resultado, Santa Tecla cumplió, a través de los proyectos puestos en marcha en 2013 en las comunidades en el marco de los municipios libre de violencia, con las características de un municipio libre de violencia formulado en el acuerdo (Mijango, 2013, p. 83):

- Municipio donde la delegación de PNC está integrada en su mayor parte por miembros de la Policía Comunitaria;
- Municipio donde se persigue el delito y no a las personas, y que, por lo tanto, no se realizan operativos masivos ni con modalidad nocturna;
- Municipio donde las autoridades municipales desarrollan obras de desarrollo local en las zonas donde radican miembros de pandillas;
- Municipio donde las autoridades locales, empresa privada y cooperación externa impulsan iniciativas emprendedoras para habilitar oportunidades de inserción laboral a jóvenes del lugar, incluyendo miembros de pandillas que han dejado las prácticas delictivas;
- Municipio donde el Ministerio de Salud prioriza la implementación de campañas de salud mental;
- Municipio donde el Ministerio de Educación impulsa programas de nivelación cultural en primaria y bachillerato de forma acelerada, y
- Municipio donde se suscribe un pacto por la vida y la paz, en el que participan autoridades locales, líderes sociales, empresarios, iglesias, PNC y miembros de pandillas.

Con el establecimiento de la base de Policía Comunitaria en San José del Pino y la implementación de una serie de programas, proyectos y actividades orientadas a disminuir la violencia, fortalecer la seguridad ciudadana, fomentar nuevas fuentes de ingreso, mejorar los servicios públicos y aumentar la participación y organización ciudadana, el Estado nacional y local ha reestablecido su control sobre la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael.

Ahora, es pertinente evaluar las dimensiones y niveles que el Estado y municipio ejercen en materia de control social. ¿Cuáles han sido los efectos de sus intervenciones para la población local?, ¿qué procesos de cambio han generado?, ¿cómo los han recibido los grupos involucrados? y ¿cómo se valoran las perspectivas del proceso de cambio generado con las nuevas políticas de seguridad pública del Gobierno nacional y municipal? Esta evaluación se basa en los siguientes aspectos: asesoramiento en el fortalecimiento comunal, promoción de convivencia, atención a víctimas de violencia, y esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo.

3.9. Asesoramiento en el fortalecimiento comunal

El asesoramiento en el fortalecimiento comunal está relacionado con la prevención cultural de violencia, en el sentido de que está enfocado en la organización, formación y movilización ciudadana. Como se indicó anteriormente, el control territorial y la violencia generada por la MS impidió cualquier organización comunitaria. Los hechos violentos cometidos contra miembros de las asociaciones habían generado miedo y distanciamiento por parte de la comunidad, lo cual repercutió en el bajo interés de esta por contar con una organización legítima (Interpeace, 2014, p. 11). No obstante, uno de los beneficios obtenidos con la tregua y el proceso de reducción de la violencia derivado de la misma en San José del Pino y San Rafael, fue la fundación en 2013 de nuevas asociaciones para el desarrollo comunal, ADESCO, después de más de 15 años (Interpeace, 2014, p. 11). En los proyectos puestos en funcionamiento por la alcaldía, con respaldo de diferentes ministerios y organizaciones no gubernamentales, se crearon espacios de participación comunitaria para reconstruir el tejido social, y se desarrollaron talleres con la junta directiva para fortalecer el liderazgo e identificar problemas prioritarios y gestión de proyectos. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, varios entrevistados expresaron sus inquietudes respecto de la implementación y seguimiento de este fortalecimiento comunal.

La inquietud principal, expresada por varios entrevistados que han participado de forma directa en el fortalecimiento comunal y los trabajos de coordinación con la alcaldía, es que a partir de finales de 2013, después de casi un año de acompañamiento de la alcaldía, se detuvo la asistencia brindada de forma estructural a la ADESCO en San José del Pino y San Rafael, como también la secuencia de reuniones con representantes del Estado municipal y nacional respecto a la implementación de los proyectos¹⁹.

19 Ver acápite 3.12 titulado “Esfuerzos para la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo”.

Ficha testimonial 39

Desde que comenzamos, desde el proceso de pacificación que ellos aquí firmaron, se formó una comisión que estaba formada por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia, y la Alcaldía, y la ADESCO de El Pino y de San Rafael, también el Ministerio de Agricultura, todos nos reunimos y eso fue el año pasado, 2013 que estuvimos reunidos todo el año, pero este año 2014 que hemos comenzado, no hemos tenido ni una reunión en grupo, entonces allí es donde yo le digo estamos dejando atrás todo, todo fue un comienzo ¿y después? Entonces allí es donde puede entrar el punto de duda de la población (representante de ADESCO de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

La falta de seguimiento del acompañamiento del Estado nacional y del municipio pudiera tener serias implicaciones no solo para el proceso de pacificación sino también para el tejido social, así lo temen los representantes de la comunidad. Existe el temor de que cuando haya un cambio de pensamiento de la pandilla respecto del proceso comunitario, en el sentido de que ya no quieran participar, que la pandilla tome represalias contra quienes se habían perfilado como representantes comunitarios a través de las ADESCO u otros organismos de coordinación. Varios entrevistados han subrayado que un aspecto muy importante dentro de la cultura de la pandilla, es el cumplir con promesas y acuerdos, una regla que se aplica de forma estricta. Ahora bien, un posible incumplimiento de acuerdos o la falta de continuación de los procesos podría provocar desinterés de la pandilla en un posible seguimiento, o tener repercusiones incluso violentas en contra de los involucrados. Además, la vulnerabilidad de los representantes comunitarios se visibiliza por críticas o malentendidos de parte de otros grupos de la comunidad, como expresa un miembro de ADESCO:

Ficha testimonial 40

Cuando me miraban con los jóvenes, me decían "hey, ¿te hiciste marero?", y yo les decía "no es que yo me llamo marero, lo que quiero es que ellos trabajen para la comunidad, porque si uno no les da la confianza a ellos, ellos siempre van a vivir en desconfianza también con toda la población, entonces yo por eso es que me he metido" y estoy dispuesto a seguirme metiendo, pero también necesitamos esa ayuda, no solo uno, porque solo uno también es peligroso (representante de ADESCO de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Según los involucrados hace falta una comunicación concreta de parte de la alcaldía en cuanto al paro del proceso de acompañamiento del Estado nacional y el municipio. Esta falta de claridad ha generado especulaciones sobre las posibles razones del retiro estatal causando fuerte escepticismo hacia el papel de las autoridades en el proceso de pacificación y de cambio. Muchos entrevistados apuntan a motivos políticos, más concretamente a las elecciones presidenciales de marzo de 2014 como principal razón.

Ficha testimonial 41

Como acaba de ser lo de las votaciones, eso le consume tiempo a ellos y como ellos andan metidos en política, desatendieron en estar y eso es que pasó, las elecciones presidenciales y ya se quedó así, ya no nos reunimos, entonces llegó la representante de la alcaldía y yo le he dicho "qué pasó, nos han olvidado", hasta que nos han dicho que nos vamos a volver a reunir, pero ya vienen las otras elecciones (municipales y legislativas, marzo de 2015), entonces estamos olvidados ahorita... Yo, cuando vienen, me comunico con ellos y les digo "no dejen abandonado el proceso que está haciendo, porque esto a un futuro lleva algo muy excelente y si nos dejan olvidados, hay peligro" (representante de ADESCO de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Para la alcaldía existe el riesgo de implicaciones negativas para sus políticas de seguridad, en concreto para la prevención cultural de la violencia por la falta de seguimiento a la organización, formación y movilización ciudadana. Según Isabel Calderón, de parte de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana, responsable del contacto con los representantes comunitarios, la municipalidad mantiene la comunicación con las comunidades a pesar de las coyunturas electorales:

Ficha testimonial 42

En el caso de Santa Tecla se conformó la comisión municipal Por Santa Tecla Libre de Violencia que estaba integrada por las instituciones que iban a realizar su trabajo aquí, entre ellas varios ministerios, la municipalidad, las ADESCO y los jóvenes constructores. Entonces este espacio prácticamente terminó de funcionar en diciembre de 2013, que hasta allí se desarrolló esta etapa y estamos como gobierno esperando que tome posesión el presidente y vicepresidente para que también den directrices al ministro de Seguridad de cómo vamos a darle continuidad a esta temática a partir de las directrices de ellos. No obstante, como municipio siempre seguimos con el trabajo de seguimiento y asistencia técnica de lo que se ha hecho y también dando el apoyo en lo que realmente nos compete. Entonces siempre estamos en comunicación, siempre coordinando el tema de participación ciudadana en seguimiento con la comunidad (I. Calderón, comunicación personal, mayo de 2014).

Sin embargo, los representantes comunitarios sienten cierto escepticismo hacia la alcaldía, creen que su apoyo sería más cosmético y de propaganda política:

Ficha testimonial 43

Bueno, a veces nos han llamado a reuniones para decir que vamos a ser partícipes de acuerdos de paz con ellos, el acuerdo de la tregua, con los muchachos y las autoridades, y nosotros vamos a estar allí y muchas veces

que solo se toman las fotos, las fotos, las fotos y hasta allí llega no más, ya no paso más (representante comunitario de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Otras inquietudes se relacionan con la falta de capacitaciones y de remuneración para el trabajo comunitario realizado:

Ficha testimonial 44

Hay un promotor social, pero el promotor social solo por decir que hay un promotor social, no porque a nosotros no nos capacitan de ninguna clase de cosas, nosotros acá estamos sobreviviendo y estamos llevando a cabo todo porque nos gusta involucrarnos, pero sería bueno que nos capacitaran para muchas cosas para ser útiles a la población (representante comunitario de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Por último, varios entrevistados expresaron la importancia del seguimiento del trabajo comunitario para mantener la credibilidad en el proceso de pacificación ante el resto de la sociedad, ya que lo consideran una oportunidad crucial para revertir el estigma de área que tanto ha sufrido la población de San José del Pino y San Rafael:

Ficha testimonial 45

Quizás lo que más se necesita aparte de la comunicación, el apoyo de la municipalidad, de otras entidades, de parte de nosotros como población se necesita la confianza, porque si perdemos la confianza en esto, se viene abajo, y eso, el diálogo entre nosotros, hablarlo con ellos (los pandilleros) para mejorar, yo creo que es bien importante esas dos cosas como base: la ayuda de la municipalidad como del Gobierno verdad, y nosotros como población dar muestra de que sí estamos cambiando, dar muestras porque no podemos decirles que se están dando cambios si la gente de afuera no los logra ver (representante comunitario de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

3.10. Promoción de convivencia

La promoción de la convivencia está relacionada tanto con la prevención situacional de la violencia –en el sentido de que está enfocada en la planificación y el ordenamiento del terreno, el espacio público y los servicios municipales– como con la prevención instrumental –en lo que se refiere a herramientas de planificación, normas, ordenanzas y regulación orientadas a elevar la buena convivencia–. Las actividades llevadas a cabo en el marco de los proyectos “Generando Oportunidades para la Niñez y Juventud” y “Reconstrucción de Calle El Progreso” caben dentro de esas líneas estratégicas de las políticas de seguridad pública del municipio de Santa Tecla. Como se dijo antes, un objetivo principal de la prevención

situacional es reducir las oportunidades para el comportamiento criminal y violento derivado de factores ambientales (Abizanda et al., 2012, p. 2). En este marco, se rehabilitaron por ejemplo ocho zonas verdes con áreas de descanso y juegos infantiles para el sano esparcimiento de la niñez y juventud, se mejoró la vía de acceso, la transitabilidad peatonal, el buen manejo y disposición de los desechos sólidos, paisajismo urbano e iluminación. Esta línea estratégica está relacionada directamente con "la teoría de las ventanas rotas" que, desde un punto de vista criminológico, concluye que el delito es mayor en las zonas donde el descuido, la suciedad, el desorden y el maltrato son mayores²⁰. El cabo Martínez subraya el efecto de la restauración de los espacios públicos para la población:

Ficha testimonial 46

Se han recuperado zonas verdes que eran unos parques, estaban totalmente destruidos, que eran focos de inseguridad porque no tenían iluminación, gracias a una empresa, FUNDASAL, que retomó estos parques con apoyo de otras instituciones recuperaron zonas verdes que hoy prácticamente están iluminadas y están restauradas totalmente. Entonces la gente ya tiene dónde ir a este como un lugar de recreación con los niños y todo esto. Si usted ve, este parque también fue restaurado, eso pues le da más confianza y levanta la autoestima de las personas que aquí viven (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

Es así que después de muchos años de ausencia del Estado, con el consiguiente descuido del espacio público, se mejoraron las condiciones físicas de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael contribuyendo así a la promoción de la convivencia. Además, la alcaldía de Santa Tecla ha promovido la convivencia a través de actividades culturales en las comunidades dentro del marco de prevención social de la violencia.

A pesar de los logros de los proyectos y las intervenciones estatales y municipales en la promoción de convivencia, que han contribuido al mejoramiento del capital social en la comunidad, varios aspectos aún generan inquietud entre los habitantes. Sigue vigente la urgencia, así subrayada por la ADESCO de San Rafael, de formalizar los títulos de propiedad de los terrenos donde están construidas las viviendas. Esto genera problemas de convivencia en la zona, como indica el cabo Martínez Salazar:

20 La teoría de las ventanas rotas fue aplicada, por primera vez, a mediados de la década de los ochenta en el metro de Nueva York, el cual se había convertido en el punto más peligroso de la ciudad. Se comenzó por combatir las pequeñas transgresiones: graffitis que deterioraban el lugar, suciedad de las estaciones, ebriedad entre el público, evasiones del pago del pasaje, pequeños robos y desórdenes. Los resultados fueron evidentes. Comenzando por lo pequeño se logró hacer del metro un lugar seguro. Posteriormente, en 1994, Rudolph Giuliani, alcalde de Nueva York, basado en la teoría de las ventanas rotas y en la experiencia del metro, impulsó una política de tolerancia cero. La estrategia consistía en crear comunidades limpias y ordenadas, no permitiendo transgresiones a la ley y a las normas de convivencia urbana (Eskibel, s/f).

Ficha testimonial 47

Aquí se dan problemas de convivencia a causa de aspectos administrativos legales, bastantes viviendas que tienen problemas así legales, aquí necesitamos quizás una jornada para que vengan abogados a darles asesoría y que vean esto caso por caso, porque aquí hay mucha gente de escasos recursos que por ese mismo motivo no han podido arreglar sus problemas legales de la vivienda. La reducción de las casas genera problemas de convivencia, pues en una sola vivienda viven hasta tres, cuatro familias, entonces eso es lo que genera quizás muchos casos de violencia intrafamiliar... también hay necesidad de mejorar las condiciones de servicios, de agua, de luz, porque hay gente que aquí no tiene, por el hecho de no ser dueño de la casa que a veces la renta, no puede legalizar sus servicios (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

Relacionado con el problema legal, es importante mencionar que el estigma de área aún sigue vigente, a pesar de los avances del proceso de pacificación. Como se dijo antes, la condición de asentamiento poblacional pobre fue el origen del estigma, según algunos habitantes y representantes comunitarios. Por lo tanto, es clave que los esfuerzos gubernamentales se enfoquen también en los aspectos administrativos legales para poder revertir este estigma. Otro aspecto que necesita más atención, que ya fue mencionado por el cabo Martínez, es la violencia intrafamiliar. La subdirectora de la escuela lo confirma, todavía a pesar de los cambios; sin embargo, hoy en día hay comunicación directa con la policía para tratar los casos:

Ficha testimonial 48

Ahora ellos (la policía) están tratando un problema de una alumna que fue violada. Ese tipo de violencia sí hay, violación, promiscuidad, eso sí hay mucho, mucho, porque las casas son chiquititas, viven con sus tíos, abuelos, y padrastros (subdirectora de la escuela primaria de San José del Pino, comunicación personal, junio de 2014).

Por último, para promover la convivencia es crucial tomar en cuenta que se trata de una convivencia entre víctimas y sus victimarios. Una revisión de los proyectos y actividades del Estado, demuestra que aún no ha habido mayor atención para la reparación de daños de las víctimas, por ejemplo con iniciativas de justicia restaurativa²¹.

21 El principio básico de la justicia restaurativa es la determinación de restaurar el balance entre víctima, infractor y comunidad en el proceso, con el fin de no desatender la necesidad de reparación de la víctima, la rectificación de la conducta delictiva y la prevención de su repetición. En casos apropiados, se debe adoptar la justicia restaurativa como método de preferencia del proceso de justicia criminal, ya que ayuda a fortalecer el tejido social y probablemente resulte en una reducción de la privación de libertad ("México", 2015).

3.11. Atención a víctimas de violencia

La atención a las víctimas de la violencia no ha sido un tema de particular atención en la investigación de campo realizada en San José del Pino y San Rafael en 2014. Sin embargo, con base en entrevistas con víctimas de violencia pandilleril, se ha constatado que este grupo de habitantes parece vivir al margen del proceso de pacificación. Parece que no están siempre al tanto del proceso de cambio que se está dando ni de las actividades que se organizan en coordinación con las autoridades. El temor causado por la violencia vivida sigue vigente y los mantiene en aislamiento. Edgardo Amaya, asesor técnico en el proceso de la tregua, indicó que en general la atención a las víctimas es aún débil en las políticas públicas de seguridad:

Ficha testimonial 49

En materia de víctimas, no existían políticas de atención a víctimas, y la atención a víctimas que existía tradicionalmente es en el ámbito de la Fiscalía General de la República para que la víctima vaya a un juicio y obtener las pruebas de la víctima, pero con lo del juicio se acaba la atención a la víctima. Entonces el Gobierno (de Mauricio Funes) ha tenido la intención, y lo destaca como intención, de crear los servicios un poco más integrales para la víctima, buscando la restitución de derechos. Pero también nuevamente el gran problema es la carencia de recursos y capacidades técnicas para hacerlo... Yo creo que es una entidad muy débil todavía, muy pequeña, carece de un gran presupuesto, necesita ser más visibilizada en la política pública (E. Amaya, comunicación personal, mayo de 2014).

En la investigación que se realizará en un segundo momento en San José del Pino y San Rafael se dará más atención a este tema.

3.12. Esfuerzos para la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo

Los esfuerzos enfocados en la reinserción social y laboral de jóvenes en riesgo están relacionados con la prevención social de la violencia, en el sentido de la promoción y el desarrollo de la educación, salud, deporte, cultura, empleo y productividad. En los últimos años, y particularmente en 2013, la municipalidad de Santa Tecla ha trabajado en la reinserción con los proyectos “Jóvenes Constructores en Ciudades Seguras”, “Municipios Libres de Violencia” y “Emprendimientos productivos Comunitarios”. Los objetivos han sido, entre otros, formar a jóvenes en riesgo en los componentes de inserción social, inserción escolar e inserción laboral, y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael, a fin de llevar mayores ingresos a las familias. También se puso en marcha un Plan de sensibilización con cultura de paz, campañas de salud y festivales de convivencia (Santa Tecla, s/f). Uno de los participantes en los programas de reinserción explica qué cambio ha generado el proceso de pacificación respecto a la presencia del Estado en la colonia a partir de 2013:

Ficha testimonial 50

Aquí, por ser una colonia bien yuca, había sido tildado como de alta peligrosidad, no venía gente aquí a participar, a hablar con nosotros, a ver en que nos ayudaran, por tener miedo, no había presencia de organizaciones, de la alcaldía, nada. Pero, a pesar de eso, ahora, de la pacificación de allá para acá, si se han visto porque ya entraron más ONG para ayudarnos, a tomarnos más en cuenta, vieron que la colonia ya no es de alto riesgo, aquí nosotros entre nosotros hacemos actividades, limpiamos los parques, está un grupo de los pescados, hay un grupo de hortalizas... tal vez no funcionan a 100 % sino uno 50 % están funcionando algunas cosas, otras cosas están paradas, usted lo ha visto, tal vez ha sido por falta de recursos, que sé yo (pandillero participante en proyecto de reinserción, comunicación personal, junio de 2014).

Aspecto clave de los proyectos de reinserción es generar una fuente alternativa de ingresos para los "jóvenes en riesgo" o los pandilleros "constructores de paz". Los proyectos incluyen entrenamiento de habilidades para la vida –cómo solicitar un puesto de trabajo, por ejemplo–, atención psicosocial, formación técnico-vocacional, beca escolar y capital semilla. Con el capital semilla, los jóvenes han creado pequeños proyectos como la crianza de tilapia y el cultivo de chile para la venta en la colonia y fuera de ella. Los proyectos son de suma importancia para romper el círculo vicioso de usar violencia para la sobrevivencia, como indica el cabo Martínez:

Ficha testimonial 51

En el caso de extorsión, por ejemplo, ellos han dicho muy claro que mientras no cuenten con otra herramienta para poder sobrevivir... porque ellos no pueden entrar a un empleo, porque andan tatuados, tienen historial de lincuencia, y eso es uno de los requisitos que le piden a uno para ingresar a un empleo, entonces por eso es necesario atender este grupo y trabajar con ellos porque ellos son los actores de que la incidencia suba o baje. Entonces si les damos la atención necesaria y les damos la oportunidad para que ellos puedan trabajar y sostener su familia, yo creo que, como se ha puesto en manifiesto que los índices de homicidios pueden bajar, así también pueden bajar las extorsiones (Martínez Salazar, comunicación personal, junio de 2014).

El testimonio de un pandillero, participante en el proyecto de crianza de tilapia, demuestra la importancia de los proyectos de reinserción, también para el tejido social en la comunidad, y la disposición de los jóvenes para participar en ello.

Ficha testimonial 52

El beneficio que tenemos en los proyectos ahorita es de que pasamos más tiempo en ellos, somos más solidarios con las personas, ya aprendimos a vivir más entre medio ellos, ya hay más coordinación, y si ha dado buen fru-

to... pero mirá la verdad de las cosas es de que ya tengo tres meses y medio de tener los pescados que fuimos a ver, en estos tres meses y medio yo no estaba ganando nada, esperando que los pescados crezcan para venderlos, sacar lo de la comida y ver si que nos quede algo, entonces no es para mantener una familia, acuérdense ¿cómo vas a esperar aguantar hambre tres meses? Creo que no se puede. Nosotros estamos en toda la disposición de calmarnos y todo y ya otra vida pues, yo ya tengo 36 años, ya no pienso igual como cuando tenía 15, 16, 17, ya tengo mi familia, mis hijos, ¿cree que yo quiere lo mismo para ellos? No, jamás (pandillero participante en proyecto de reinserción, comunicación personal, junio de 2014).

Como demuestra este ejemplo, los proyectos de reinserción no siempre generan suficientes ingresos para mantener la economía familiar de los pandilleros beneficiarios. Además, en pleno proceso de reinserción, algunos jóvenes fueron aprehendidos por aparecer con antecedentes en la base de datos policial interna, aunque éstos ya estaban libres por haber cumplido sus penas, perjudicando seguir en el proceso de reinserción. Otra crítica y preocupación es el hecho de que, a pesar de las inversiones nacionales y municipales en los proyectos de reinserción con financiamiento de organizaciones de cooperación, y a pesar de los buenos resultados, los proyectos han quedado estancados desde finales de 2013. Varios entrevistados expresaron su inquietud –o hasta temor– por la falta de continuidad, ya que otro aspecto clave del proceso de reinserción es mantener a los jóvenes ocupados para evitar que participen en hechos violentos o ilícitos.

Ficha testimonial 53

Si a esto lo llegan a dejar así en el olvido, solo el comienzo, estas personas van a volver a lo mismo, porque no van a tener en qué estar ocupados, y para todo esto se necesita también dinero para mantenerlos, y cuando el gobierno anterior comenzó esto, tienen que ver como se sigue para que esto pueda seguir y pueda expandirse a otras colonias, donde aquí se ha sentido la tranquilidad, en otros lados la pueden sentir también. Porque si en realidad aquí se está viviendo una vida tranquila, no que se diga en diez verdad, pero pongámosle en calificación de uno a diez, pongámosle un ocho, ya es un gran avance, entonces no dejar eso, dándole prioridad, porque si no, vamos a volver a lo mismo (habitante y miembro de ADESCO de la comunidad San Rafael, comunicación personal, junio de 2014).

Sin embargo, la interlocución con la alcaldía respecto de los proyectos de reinserción se ha estancado a partir de finales del 2013, como confirma Ricardo, líder de la MS en San José del Pino.

Ficha testimonial 54

Desde octubre, noviembre del año pasado hasta hoy nos han dejado solos, la alcaldía ya no se involucró, nunca más nos volvimos a reunir y han dejado olvidado esto y nosotros hemos seguido con lo que dejaron a medias,

nosotros lo estamos terminando, ya no ha sido continuado el proceso. Yo realmente les he estado preguntando esto, "hey, ¿qué pasó?" y me han dicho que van a retomar y últimamente tuve un acercamiento con alguien de allí (la alcaldía) que me dijo que "verdaderamente hemos hecho una gran inversión allí, no lo podemos dejar eso tirado"... Entonces aunque sea por el dinero que han gastado, me estaba diciendo de que hay que darle continuidad (Ricardo [nombre ficticio], líder de la MS, comunicación personal, junio de 2014).

Como se dijo anteriormente, la falta de seguimiento de parte de la alcaldía, y la falta de buena comunicación al respecto, han generado escepticismo sobre los verdaderos intereses del municipio respecto de la reinserción de los jóvenes pandilleros. Varios entrevistados indicaron que hay intereses políticos relacionados con las elecciones presidenciales.

Ficha testimonial 55

Aquí la alcaldía, a nosotros nos dejaron como olvidados, aquí solo vinieron a plantear y a plantear, dándonos la espalda... ya estando aquí en el puesto ellos nos han olvidado de nosotros, porque acuérdense de que ya el objetivo ya está ganado, entonces ellos ya no necesitan del pueblo, de nosotros... Ellos ya vinieron con doble sentido, venían porque también querían ayudar, pero querían que nosotros también brindáramos apoyo... Me siento engañado, porque hay varios proyectos aquí a medias y ahorita no nos están generando nada de ingresos (pandillero participante en proyecto de reinserción, comunicación personal, junio de 2014).

Esquema 2

Valoración de las dimensiones y niveles del control social ejercido por el Estado y municipio en San José del Pino y San Rafael

Falta de seguimiento y acompañamiento del Estado y la municipalidad en el proceso de pacificación y desarrollo local con base en el acuerdo "Santa Tecla Municipio Libre de Violencia" causando serias implicaciones para:

- El proceso de pacificación
- El tejido social
- La generación de ingresos alternativos para jóvenes en riesgo y miembros de pandilla y sus familias
- El emprendedurismo
- La credibilidad del Estado respecto de su interés en la reinserción de los jóvenes pandilleros
- La credibilidad del proceso de pacificación ante el resto de la sociedad
- El trabajo de la Policía Comunitaria

Falta de claridad del Estado y de la municipalidad sobre la suspensión de los esfuerzos en conjunto con la comunidad en el proceso de pacificación. Esto genera especulaciones sobre las posibles razones de la suspensión, desacreditando el papel de las autoridades en el proceso de pacificación y de cambio.

Falta de transparencia en el manejo de fondos orientados a la ejecución de proyectos de prevención y reinserción de grupos vulnerables.

Existe temor en la población de posibles repercusiones hacia todas las personas que se han identificado como representantes comunitarios a consecuencia de la falta de continuidad al proceso.

Existe vulnerabilidad de los representantes comunitarios por críticas o malentendidos de parte de otros grupos de la comunidad.

Falta de capacitación y remuneración para los representantes de ADESCO y otros líderes de la comunidad involucrados en el trabajo comunitario.

La falta de legalización de títulos de propiedad de la comunidad San Rafael genera implicaciones negativas para la convivencia.

Se ha podido constatar que un grupo de víctimas de violencia pandilleril no se ha tomado en cuenta y aún sigue viviendo al margen del proceso de pacificación.

Los proyectos de reinserción no siempre generan suficientes ingresos para mantener la economía familiar de los pandilleros.

Hay una politización de los proyectos de desarrollo comunitario generando una dependencia de desarrollo local a coyunturas electorales.

4. Conclusiones

A los ocho meses de estar en desarrollo el proceso de la tregua, en noviembre de 2012, se consideró la necesidad de territorializar el proceso de pacificación para que no fuese solo un pacto entre pandillas, sino que un compromiso de las pandillas con la sociedad y el Estado. Así surgió la propuesta de poner en funcionamiento paulatinamente el concepto de municipios libres de violencia, en lo cual no solo se buscaría la reducción en la tasa de homicidios, sino también la reducción y erradicación de otro tipo de hechos de violencia. Al involucrar a otros actores en el proceso, tanto estatales como no estatales, se buscaron mejoras en el tejido social y el sostenimiento local de las comunidades, y el fortalecimiento de la gobernanza local, basado en un cambio de paradigma de políticas de seguridad pública, mediante la prevención de la violencia y la reinserción de jóvenes en riesgo y pandilleros que ya no tienen cuentas pendientes con la ley.

El 24 de enero de 2013 se firmó el acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” en la colonia San José del Pino, donde los pandilleros se comprometieron con las autoridades municipales y con la sociedad para dejar de cometer homicidios y otros ilícitos, y donde el Gobierno expresó el compromiso de generar oportunidades y apoyar la segunda fase de la tregua. La presencia, a partir de 2012, de la base de Policía Comunitaria en San José del Pino –en el marco de políticas de seguridad pública preventivas– ha sido de importancia instrumental para echar a andar varios programas, proyectos y actividades a partir de 2013, orientados a disminuir la violencia, fortalecer la seguridad ciudadana, fomentar nuevas fuentes de ingreso, mejorar los servicios públicos y aumentar la participación y organización ciudadana. Es así que el Estado y la municipalidad con aportes de organizaciones internacionales ha logrado reestablecer su control en la colonia San José del Pino y la comunidad San Rafael.

El proceso generado en el marco de “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia” ha llevado a un cambio significativo en la comunidad. Sus resultados incluyen índices de delincuencia más bajos, fortalecimiento de la gobernanza local y del papel de las autoridades de seguridad pública, el desarrollo de las comunidades con respecto a servicios públicos y convivencia, y mejoras en el tejido social y el sostenimiento local en las dos localidades aquí investigadas. Varios actores involucrados en el proceso indicaron que estos resultados no hubieran sido posibles sin el compromiso de los líderes y miembros de pandilla de la MS presente en la zona involucrada.

Con base en estos logros se podría concluir que se ha podido cambiar el tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad, a lo que Arias se refiere, ya que dentro de la estrategia de los “Municipios Libres de Violencia” una variedad de actores del gobierno local y actores no estatales, incluso actores armados, cooperan activamente para fortalecer la seguridad ciudadana y la convivencia en la comunidad, en coordinación con varios ministerios del Estado. Arias enfatiza la necesidad de cambiar el tipo de relaciones que existe entre el Estado y la sociedad para revertir un proceso de fracaso del Estado (Arias, 2010, p. 264).

Sin embargo, una serie de obstáculos –respecto a la implementación de la filosofía de policía comunitaria, y respecto a las dimensiones y niveles que el Estado y municipio ejercen en materia de control social– impiden un buen seguimiento del proceso de pacificación en San José del Pino y San Rafael. En concreto, existe el temor de posibles implicaciones serias para el tejido social, y hay consecuencias negativas para el proceso de reinserción de jóvenes en riesgo y pandilleros “constructores de paz”. Además, se pudo constatar que hay obstáculos internos de la Policía Nacional Civil y obstáculos externos a nivel de comunidad y sociedad, en general, que impiden un buen desarrollo del trabajo de la Policía Comunitaria en am-

bas localidades. Por último, se ve afectada la credibilidad del Estado en el proceso de pacificación debido a la falta de transparencia y claridad sobre su papel, a la falta de seguimiento y a la politización de los proyectos de desarrollo comunitario, que parecen depender de coyunturas electorales. Las políticas de seguridad pública preventivas no se pueden medir a corto plazo sino a largo plazo y a nivel local. Por lo tanto, es urgente que el Estado y la municipalidad retomen su responsabilidad hacia el proceso de pacificación en San José del Pino y San Rafael, lo que se había iniciado a partir de instalar una base de Policía Comunitaria y de implementar proyectos de desarrollo como resultado del acuerdo “Santa Tecla Municipio Libre de Violencia”.

5. Recomendaciones

Se sugieren las siguientes recomendaciones con respecto a los desafíos actuales y futuros de la institucionalidad del Estado como proveedor de políticas públicas y servicios de seguridad.

Para la dirección de la Policía Nacional Civil de El Salvador:

- Promover y garantizar un cambio de cultura institucional dentro de la PNC dado que el trabajo comunitario requiere de mucho compromiso con la comunidad.
- Mantener el equilibrio de la represión y la prevención con inteligencia para perseguir el delito y no a la persona.
- Mantener la misma plantilla de personal de la PNC cuando se instale una sede policial comunitaria y oficializar la sede desde su inicio, para que los habitantes puedan confiar en su cooperación y para que estos no se conviertan en vulnerables en el caso de que una sede policial se retire del lugar.
- Contar con el respaldo y los recursos necesarios del Estado y de la institución policial para el trabajo dentro de la filosofía de policía comunitaria.
- Actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial para que en determinado momento no se perjudiquen los esfuerzos de reinserción y desarrollo local.
- Sistematizar las buenas prácticas y experiencias de los avances en función del trabajo comunitario para poderlas incluir en las proyecciones de los planes de prevención.
- Incentivar al personal policial y actores claves de la comunidad por su desempeño laboral en función del trabajo comunitario.
- Modificar los indicadores para el trabajo de la Policía Comunitaria dado que el trabajo comunitario no solo se debe medir en estadísticas

de detenciones e incidencia delincriminal, sino en logros de convivencia y seguridad ciudadana como indicadores sociales.

Para el gobierno municipal de Santa Tecla:

- Dar seguimiento institucional estructurado al proceso de pacificación iniciado con el acuerdo “Municipios Libres de Violencia”, mostrando mayor responsabilidad y protagonismo para los proyectos ya iniciados que requieren proyecciones a largo plazo.
- Designar fondos para invertirlos en programas y proyectos de prevención de la violencia, reinserción y desarrollo local.
- Promover la convivencia respondiendo a las necesidades de la comunidad en aspectos administrativos legales a través de asesoramientos jurídicos.
- Sistematizar las buenas prácticas y experiencias de los avances en función del trabajo comunitario para poderlas incluir en las proyecciones de los planes de prevención, reinserción y desarrollo local.
- Incentivar al personal policial y actores claves de la comunidad por su desempeño laboral en función del trabajo comunitario.
- Modificar los indicadores para el trabajo de Policía Comunitaria dado que el trabajo comunitario no solo se debe medir en estadísticas de detenciones e incidencia delincriminal sino en logros de convivencia y seguridad ciudadana como indicadores sociales.

Para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

- Promover modificaciones necesarias al marco legal nacional para la implementación de iniciativas de reinserción.
- Contribuir a la no politización del proceso de pacificación iniciado con el acuerdo “Municipios Libres de Violencia”.
- Actualizar la base de datos de infractores de la ley en el sistema policial y judicial para que en determinado momento no se perjudiquen los esfuerzos de reinserción y desarrollo local.

Para el Gobierno central de El Salvador:

- Dar seguimiento institucional estructurado al proceso de pacificación iniciado con el acuerdo “Municipios Libres de Violencia” mostrando mayor responsabilidad y protagonismo para los proyectos ya iniciados que requieren proyecciones a largo plazo.
- Designar fondos para invertirlos en programas y proyectos de prevención de violencia, reinserción y desarrollo local.

- Promover la implementación descentralizada, es decir poner en funcionamiento políticas públicas de abajo hacia arriba en los territorios y donde el GOES juegue el papel de articulador y el gobierno local coordine la operativización con instituciones amigas.

Para las autoridades en general:

- Valorar y evaluar la prevención de la violencia y el trabajo comunitario a largo plazo y en el ámbito local.
- Incluir a todas las personas que quieren aportar al desarrollo local de su comunidad, a excepción de aquellos que tengan cuentas pendientes con la ley comprobadas.
- Garantizar transparencia en el manejo de fondos orientados a la ejecución de proyectos de prevención y reinserción de grupos vulnerables.
- Poner más atención a la reincidencia de casos de violencia intrafamiliar.
- Poner más atención a la convivencia de víctimas y victimarios.
- Concientizar al público en general sobre las características y los requisitos del trabajo de prevención de violencia, la reinserción y el desarrollo local.

6. Proyección

El presente artículo se basa en una investigación de campo realizada de mayo a septiembre de 2014 en San José del Pino y San Rafael, sin embargo, a partir de septiembre de 2014 han surgido cambios que se detallan a continuación y que han incidido en el proceso de pacificación:

- Cambios de estrategias de políticas de seguridad pública a partir de las gestiones del Gobierno entrante y la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; como resultado, no ha habido seguimiento de los proyectos de prevención, reinserción y desarrollo local que se venían realizando en 2013 antes del cambio de Gobierno.
- Desarticulación de los líderes representantes de la pandilla que estaban cooperando en el proceso de pacificación e interlocución con las autoridades locales y municipales.
- Desarticulación de líderes locales y actores claves de la comunidad debido a acciones represivas policiales.
- Cambio de mando de la base de Policía Comunitaria en San José del Pino.
- Cambios en las autoridades municipales a raíz de las elecciones de marzo de 2015.

Se realizará una segunda investigación de campo en las mencionadas comunidades en los meses junio y julio de 2015, cuyos resultados serán evaluados en un segundo artículo que será publicado en la revista número 9 de la ANSP en 2016 con el tema de control social y territorial. Será una investigación de ciencias sociales cualitativa y cuantitativa que buscará medir los efectos de los cambios para la continuidad de las iniciativas de prevención de violencia, reinserción y desarrollo local iniciadas en 2013.

Bibliografía

1. Abizanda, B., Hofman, J. S., Marmolejo, L. y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper No. IDB-DP-232. Inter-American Development Bank (IDB), Institutions for Development (IFD/IFD). Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/5684?locale-attribute=en>
2. Alcaldía de Santa Tecla. (2014). *Memoria de Labores 2013*.
3. Arias, E. D. (2010). *Violent Democracies in Latin America*. Arias y Goldstein (Eds.). Durham and London: Duke University Press.
4. Bain, K. y Hicks, N. (1998). *Building social capital and reaching out to excluded groups: The challenge of partnerships*. Paper presented at CELAM meeting on The Struggle Against Poverty Towards the Turn of the Millennium. Washington D.C.
5. Córdia, N. (2002). The Impact of Exposure to Violence in São Paulo: Accepting Violence or Continuing Horror? En Rotker (Ed.), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Jersey: Rutgers University Press.
6. Eskibel, D. (s/f). La teoría de las ventanas rotas. *Foro de Seguridad*. Recuperado de <http://www.forodeseguridad.com/artic/reflex/8090.htm>
7. Esmail, R. (2014). *Sistematización Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), San Salvador. [http://ciprevica.org/download/biblioteca_virtual/Sistematización_buenas_experiencias_PC\(8\).pdf](http://ciprevica.org/download/biblioteca_virtual/Sistematización_buenas_experiencias_PC(8).pdf)
8. Hume, M. (2009). *The Politics of Violence: Gender, Conflict and Community in El Salvador*. West Sussex: Wiley-Blackwell.
9. Interpeace. (2014). Santa Tecla: a fertile ground to reduce violence. Guatemala: Interpeace. Recuperado de <http://www.interpeace.org/>
10. Koonings, K. y Kruijt, D. (2004). *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.
11. La Policía Comunitaria comienza su expansión a la zona sur de San Salvador. (27 de agosto de 2014). *El Salvador, Presidencia de la República*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.sv/la-policia-comunitaria-comienza-su-expansion-a-la-zona-sur-de-san-salvador/>
12. México. Documentos de México. (2015). *Justicia restaurativa en línea*. Recuperado de <http://www.justicia-restaurativa.org/aroundla/mexico>
13. Micolta, P. (2009). Illicit interest groups, social capital and conflict: a study of the FARC. En Cox (Ed.), *Social Capital and Peace-Building: Creating and resolving conflict with trust and social networks*. Oxon: Routledge.

14. Mijango, R. (2013). Tregua entre pandillas y/o proceso de paz en El Salvador. San Salvador: s/e.
15. Morales Peña, J. C. (2011). Propuesta analítica de cinco tesis interpretativas de la violencia estructural y el ejercicio de gobernabilidad en material de gestión de seguridad pública y prevención de violencia en el Municipio de Santa Tecla. *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1(1).
16. Moser, C. y McIlwaine, C. (2004). *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. New York: Routledge.
17. Muggah, R. y Szabo de Carvalho, I. (2014). *Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America*. Strategic Paper 7. Rio de Janeiro: Igarapé Institute. Recuperado de http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf
18. Pearce, J. (2002). From Civil War to 'Civil Society': Has the End of the Cold War Brought Peace to Central America?, *International Affairs*, 74(3): 587–615. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.00036/abstract>
19. Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.
20. Sanjuán, A. M. (2002). Democracy, Citizenship, and Violence in Venezuela. En Rotker (Ed.), *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Jersey: Rutgers University Press.
21. Alcaldía de Santa Tecla. (s/f). Santa Tecla, un acuerdo local por la convivencia y la seguridad ciudadana: San José del Pino, una conjugación de esfuerzos para el desarrollo y la prevención social de la violencia.
22. *Santa Tecla Modelo de cambio: Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla*. (2011). Recuperado de <http://www.santatecladigital.gob.sv/body/doc/document/POLITICADESEGURIDADOKbaja.pdf>
23. Santa Tecla se suma a municipios "libres de violencia". (24 de enero de 2013). *Elsalvador.com*. [Video noticioso]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=A-qyV2-ekwaQ>
24. Savenije, W. y Van der Borgh, C. (2004). Youth Gangs, Social Exclusion and the Transformation of Violence in El Salvador. En Koonings y Kruijt (Eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.
25. Serrano, I. (23 de enero de 2013). Santa Tecla es declarado municipio libre de violencia. *La Página*. Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/76965/2013/01/24/Santa-Tecla-es-declarado-municipio-libre-de-violencia>
26. Silva, P. (2004). Epilogue: Violence and the Quest for Order in Contemporary Latin America. En Koonings y Kruijt (Eds.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*. London: Zed Books.

27. Umaña, I. A., Arévalo de León, B. y Táger, A. G. (2014). El Salvador, Negotiating with Gangs. En *Legitimacy and Peace Processes: from Coercion to Consent*, Conciliation Resources (pp. 95-99). Recuperado de <http://www.c-r.org/accord-article/el-salvador-negotiating-gangs>
28. Ungar, M. (2011). *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
29. UNODC. (2014). *Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Publication. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
30. Watts, J. (6 de mayo de 2015). Latin America leads world on murder map, but key cities buck deadly trend. *The Guardian*. Recuperado de http://www.theguardian.com/world/2015/may/06/murder-map-latin-america-leads-world-key-cities-buck-deadly-trend?CMP=share_btn_tw
31. Whitfield, T. (2013). Mediating Criminal Violence: Lessons from the Gang Truce in El Salvador. *Oslo Forum Papers* No. 1. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue. Recuperado de http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/Mediating-Criminal-Violence_01.pdf
32. *World Justice Project*. (2015). Order and Security. Recuperado de <http://worldjusticeproject.org/factors/order-and-security>
33. Zoethout, M. (2014). *Enhancing Citizen Security on the Frontline in a Contested Playing Field: A Case Study of the Gang Truce in San José del Pino, El Salvador*. Universidad de Ámsterdam.

Informes policiales

1. PNC. (2013a). Diagnóstico final de la colonia San José del Pino y Comunidad San Rafael, Policía Nacional Civil, Subdelegación Santa Tecla.
2. PNC. (2013b). Informe oficial de la base de Policía Comunitaria en San José del Pino.
3. PNC. (2014a). *Diagnóstico actualizado de la colonia El Pino, febrero de 2014*. Base comunitaria de la PNC en San José del Pino.
4. PNC. (2014b). *Diagnóstico final de la colonia San José del Pino y comunidad San Rafael*. Puesto de la Policía Nacional Civil de San José del Pino.
5. PNC (2014c). Foro de Consulta Ciudadana enero-mayo de 2014, Policía Nacional Civil, Delegación La Libertad Centro, Subdelegación Santa Tecla, Santa Tecla.
6. PNC. (24 de septiembre de 2014d). *Informe de los diagnósticos de aplicación filosofía de policía comunitaria*. Subdelegación Santa Tecla, 24 de Septiembre 2014.
7. PNC, Exposición de trabajo comunitario de la colonia San José del Pino', Policía Nacional Civil, San José del Pino, 2013.

