



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**UNIDAD IZTAPALAPA**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**POSGRADO EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS**

**De la seguridad pública al régimen estatal: manejos sociopolíticos del aparato de seguridad pública en El Salvador**

Oscar Roberto Magaña Rivera

Tesina de Maestría en Ciencias Antropológicas

Director: Dr. Pablo Castro Domingo

Asesores: Dr. Alfonso Barquín Cendejas

Dr. Raúl Mar Hernández

Ciudad de México

Agosto, 2022

## Contenido

Introducción .....	5
Parte I. Recorrido histórico por las políticas de seguridad pública en El Salvador .....	7
Punto de partida.....	8
La creación de enemigo público: Plan Mano Dura (2003-2004) .....	9
Plan Súper Mano Dura (2004-2009).....	16
Militarización de la seguridad pública: Estrategia de seguridad de Mauricio Funes (2009-2014).....	24
Instrumentalizando la violencia: la tregua entre pandillas (2012) .....	29
De la estrategia integral a la guerra contra las pandillas: Plan El Salvador Seguro (2014-2019).....	34
Parte II. El juego de las políticas públicas .....	39
Las piezas del juego: Una conceptualización sobre acción y políticas públicas.....	40
El tablero y las reglas: La política pública en el campo del poder.....	48
Las jugadas. Las políticas públicas y el cambio social. ....	58
Análisis del juego: Estado, democracia y gobernabilidad .....	67
Parte III. Dramas sociales en la política pública de seguridad salvadoreña.....	77
Primera obra. El asesino de Chalchuapa. ....	78
Segunda obra. Los hermanos desaparecidos. ....	103
Tercera obra. Régimen de excepción y narrativas hiperbolizadas. ....	118
Conclusiones y análisis final.....	136
Bibliografía .....	143

*“No estamos combatiendo el delito, estamos combatiendo al mismo demonio”.*

Nayib Bukele

## Agradecimientos

Agradezco a Mamá Tita, por dedicar su vida, su tiempo y su amor a formar la persona que soy y estar presente durante cada día de mi vida. A mi padre José Luis y madre Alma Daysi, quienes han guiado todo mi proceso de formación, académico y personal. A mis hermanos Luis y Esmeralda, por ser un apoyo constante y presente a lo largo de todas las etapas de mi vida hasta ahora; y a Roque, por acompañarme cada día de su vida.

También quiero agradecer a la Fundación Heinrich Böll por su generosidad y respaldo mediante el programa Becas Sur Place, por su apoyo y acompañamiento en el proceso de esta investigación.

## Introducción

El desarrollo de este trabajo surge ante el interés de intentar estudiar y explicar una problemática social que ha sido por muchos años el principal punto de la agenda pública de El Salvador: la inseguridad pública. No se busca abordar el tema desde los sujetos que ejercen la criminalidad sino desde una perspectiva del Estado y las políticas públicas de seguridad. Este trabajo, sin embargo, pretende explorar los usos políticos que se hacen en torno a la esfera de la seguridad pública, lo cuales se han complejizado a través de los años.

En El Salvador, el problema de la inseguridad pública está profundamente relacionada al fenómeno de las pandillas<sup>1</sup>, quienes han sido en los últimos años los principales responsables de la criminalidad en el campo, en el territorio nacional. Por eso, las políticas públicas de seguridad en las últimas dos décadas han sido estrategias principalmente antipandillas y este trabajo va a girar en torno a éstas políticas, planteándose la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo opera el proceso de producción de discursividades a través de las políticas públicas, condicionadas por la matriz cultural de los agentes que conforman el aparato de seguridad pública en El Salvador, cumpliendo propósitos que trascienden los objetivos formales de éstas?

Para responderla de forma tentativa se ha planteado la siguiente hipótesis: el aparato de seguridad pública en El Salvador en el período presidencial de 2019-2024 se ha convertido, a través de la acción y las políticas públicas, en un dispositivo de generación de discursividades que buscan producir una matriz de símbolos compartidos (cultural) sobre un modelo de “ciudadano” que sea útil al gobierno en la reconfiguración de campos políticos que aseguren su legitimidad y continuidad.

Partiendo de esto, el énfasis de análisis va a girar en torno a las políticas públicas de seguridad y el aparato discursivo que le acompaña, explorando los objetivos formales y técnicos de la seguridad pública, pero intentando trascender a una dimensión valorativa en donde se persiguen objetivos que no son formales ni se plantean abiertamente a la ciudadanía, pero son públicos en tanto son políticos y configuran un orden de relaciones en el Estado.

---

<sup>1</sup> En México y otros países se usa erróneamente “los maras” para referirse a los pandilleros, cuando el término correcto sería “los mareros”.

Para estudiar lo anterior, este trabajo combina el desarrollo de casos e información empírica con la discusión teórica que permita hacer un análisis más profundo del tema, y ha sido estructurado en tres grandes partes más las conclusiones generales y el análisis final. En la primera parte se hace un breve recorrido histórico por el fenómeno de las pandillas en El Salvador y las políticas de seguridad que se han diseñado e implementado desde el 2003 hasta el 2019 a la entrada del gobierno actual. Esta reconstrucción sirve como antecedentes para contextualizar al lector en la problemática de inseguridad pública salvadoreña y los esfuerzos estatales, pero también aportan elementos que van a servir al análisis final en tanto que mucho del panorama actual tiene ahí sus precedentes como las narrativas y la representación simbólica de las pandillas ante la ciudadanía y la instrumentalización política de la violencia de la que han hecho amplio uso los pandilleros.

La segunda parte del trabajo desarrolla la discusión teórica desde conceptos generales como acción pública y políticas públicas hasta las categorías y propuestas más específicas que servirán para entender los casos empíricos. En este apartado se posicionan a las políticas públicas en el campo del poder, entendiendo que son parte del área de estudio de la antropología política y se presenta el modelo metodológico con el que se van a estructurar los casos. Se introducen también las categorías analíticas que permitirán establecer las conclusiones finales.

En la tercera parte se presentan tres casos empíricos que constituyen momentos de crisis que disrumpieron el orden social. Los casos se han desarrollado siguiendo la propuesta metodológica de dramas sociales de Victor Turner. En esta parte se hace un relato de las crisis que detonaron cada drama social y se exploran elementos de análisis a partir de la discusión teórica del capítulo previo. En los primeros dos casos se entretajan párrafos descriptivos sobre los relatos con párrafos analíticos sobre la información empírica que se ha presentado. El tercer caso, debido a su amplitud, se omite el relato del caso y se presenta directamente la información empírica y su análisis a partir de las categorías teóricas.

Finalmente se ofrece un último apartado con las conclusiones generales y el análisis final en donde se presenta de forma resumida el hilo argumentativo de este trabajo a partir de las tres partes que lo componen y se enfatiza en las conclusiones analíticas que surgen del estudio de los casos empíricos y la discusión teórica.

Parte I.

RECORRIDO HISTÓRICO POR LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD  
PÚBLICA EN EL SALVADOR.

## Punto de partida.

El Salvador, igual que muchos países latinoamericanos, durante el siglo XX sufrió décadas de represión militar. Esto desembocó en un conflicto político-militar<sup>2</sup> (1980-1992) entre el ejército salvadoreño y la guerrilla que estaba articulada por cinco organizaciones. Tras la firma de los Acuerdos de paz el 16 de enero de 1992, las cinco organizaciones guerrilleras se agruparon conformando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

La cruenta represión estatal manifestada en asesinatos, desapariciones, encarcelamientos, masacres de comunidades completas<sup>3</sup>, etc., llevó a que una cantidad enorme de salvadoreños decidieran migrar ilegalmente hacia Estados Unidos como una forma de salvar sus vidas.

La mayoría de estos salvadoreños pertenecían a las zonas rurales del país o contextos urbanos en marginalidad en los que la represión era más fuerte. Debido a la pobreza, tras su migración ilegal hacia Estados Unidos se instalaban en comunidades marginales. Uno de los mecanismos de supervivencia fue la formación de “gangs”, agrupándose principalmente por su origen étnico y replicando muchas de las dinámicas de violencia y criminalidad de las mafias estadounidenses.

En este contexto surge la “mara salvatrucha” y “el barrio 18”, grupos que con los retornos forzados dadas las políticas migratorias estadounidenses, llegan a El Salvador y se establecen aún de forma incipiente durante los últimos años de la década de 1990. Para los primeros años del actual milenio, estos grupos pandilleriles se encargaban de realizar actividades delincuenciales “menores” en los territorios en los que operaban, sin embargo, la aparición de pandillas en cada vez más lugares del país se convirtió en un punto de preocupación para la población.

La firma de los Acuerdos de Paz implicó un logro en la apertura de los derechos civiles y políticos, y por supuesto, un freno a la violencia de Estado que se manifestaba a través de la represión y los crímenes del ejército y grupos paramilitares, sin embargo, los acuerdos de paz no incluían reformas, más allá de algunos derechos laborales, a un sistema económico caracterizado por la generación de desigualdades extremas. Así, las condiciones de pobreza y marginalidad se fueron

---

<sup>2</sup> Carlos Lara (2018) privilegia el uso del término “conflicto político-militar” sobre guerra civil ya que da mejor cuenta de todo el proceso de represión y revolución social.

<sup>3</sup> El ejército salvadoreño llevó masacres de comunidades completas como la del Sumpul o la del Mozote. Phillippe Bourgois se vio atrapado en el ataque militar a una comunidad durante su trabajo de campo; la huida duró varios días.

arrastrando a los tiempos de posguerra, y se exacerbaron con el proyecto de democratización e inserción de la economía al sistema global.

Los grupos de pandillas que surgieron en un ambiente de pobreza y exclusión en Estados Unidos encontraron en El Salvador un terreno fértil en las condiciones de desigualdad estructural que el proyecto democratizador no fue capaz de solventar.

### La creación de enemigo público: Plan Mano Dura (2003-2004)

El 23 de julio de 2003 el Presidente Francisco Flores anunció con un discurso hacia la nación el inicio del combate frontal hacia las maras<sup>4</sup> a través del plan Mano Dura. Este se constituiría como el primer plan de seguridad orientado directamente a las pandillas en El Salvador y, más allá de los resultados medibles en términos de seguridad pública, jugaría un papel clave en la legitimidad del gobierno de Flores y la continuidad del partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista, principal partido de derecha representante de las élites económicas en el país) en el Gobierno.

Para entender por qué esta fecha es crucial para que el Estado reconociera a las pandillas como el principal enemigo a la seguridad pública habrá que revisar brevemente las políticas económicas del gobierno de Flores, el cual se caracterizó por tomar una serie de medidas totalmente alejadas de las demandas de la población. La dolarización del país en el 2001, una serie de privatizaciones de los servicios del Estado (como las telecomunicaciones) y reformas al sistema de salud que seguían la línea de la privatización habían provocado un profundo rechazo y detonaron una serie de manifestaciones y protestas sociales con una magnitud no vista desde el conflicto armado. Esta crisis sociopolítica provocó que la población volcara su apoyo al partido de oposición FMLN.

Esta crisis política se vio finalmente concretada en la derrota electoral de ARENA. El 16 de marzo de 2003 se celebraron en El Salvador elecciones legislativas (diputados) y municipales (alcaldes) que rompieron la hegemonía política que había mantenido ARENA desde la firma de los Acuerdos de paz. En estas elecciones el FMLN ganó 13 de las 19 alcaldías del área metropolitana, incluyendo la alcaldía de la capital (San Salvador) y 8 de las 14 cabeceras municipales del país. Además, ganó 31 escaños en la Asamblea Legislativa frente a los 27 que obtuvo el partido ARENA.

---

<sup>4</sup> Durante estos años era más común referirse a estos grupos como maras ya que hacían referencia al tipo específico de pandilla criminal que operaba en El Salvador. En este trabajo mara y pandilla se usarán como sinónimos, al igual que marero y pandillero.

Ante la debacle electoral y la cada vez menor confianza en el Gobierno, el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) de ARENA, organismo rector del partido político, mantuvo una serie de reuniones en las que decidieron que, dado el desgaste de legitimidad y el alto descontento en el tema económico, habría que reorientar la percepción de preocupación de la población hacia la seguridad pública. Es así como se decidió crear una campaña desde el Estado en torno a la construcción simbólica de las maras como el principal enemigo público del país, de la mano con una política de persecución y represión directa hacia los grupos pandilleros. En un documento del COENA, filtrado en agosto de 2003 a los medios de comunicación constaba: "La iniciativa Mano Dura, y su respaldo por el 95% de los votantes, significa una oportunidad inmediata para que el partido se vincule con un tema ganador. El gran respaldo para esta iniciativa permitirá al Partido llegar en las mejores condiciones a los votantes de todos los partidos".

Cabe destacar que previo al lanzamiento del Mano Dura, los datos oficiales no correspondían con la discursiva gubernamental sobre que las pandillas fueran el principal enemigo a la seguridad pública. De hecho, de un total de 2,374 homicidios cometidos durante el 2001 solo 90 fueron atribuidos a las pandillas (un 3.8% del total), y para el año 2002 se reportaron 2,346 homicidios, de los cuales 102 correspondían a las pandillas (4.3% del total de homicidios). Así, todo el aparato discursivo creado por el Estado respondía al manejo político en torno a la legitimidad y continuidad gubernamental y no a una realidad empírica. Para el 2003, una vez lanzado el Mano Dura, el porcentaje de homicidios por pandillas se duplica llegando al 8% del total de homicidios en el país, iniciando una tendencia al alza que se mantendría durante los años siguientes.

Es en este contexto en el que Francisco Flores anuncia la Mano Dura, una política emergente ya que no formó parte de su Plan de Gobierno original y que estaba orientado básicamente a realizar una serie intensiva de operativos policiales contra todos aquellos sujetos que, a criterio de las policías, fueran sospechosos de pertenecer a las maras. Para esto, los principales elementos en los que se basaban los agentes policiales eran los tatuajes, la vestimenta, el corte o estilo del cabello y el hecho de que los sospechosos estuvieran en grupos en la vía pública. Los operativos eran llevados a cabo en conjunto entre cuerpos policiales y militares, que conformaban lo que se llamó Grupos de Tareas Antipandillas (GTA). Se formaron 39 GTA que operaron en 39 municipios del área metropolitana en los que había un número alto de pandilleros.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentó la Mano Dura apareció prontamente, y es que los GTA y la Policía Nacional Civil (PNC) estaban volcados a capturar al mayor número posible de sospechosos de ser pandilleros, los cuales, sin embargo, eran liberados por los jueces al poco tiempo de su captura debido a la falta de pruebas sustanciales en su contra. Ante este fracaso judicial, Flores presentó a la Asamblea Legislativa la propuesta de Ley Antimaras la cual proponía una serie de reformas penales como prohibir la pertenencia a pandillas criminales, así como aumentar las penas a menores de edad procesados por crímenes relacionados a pandillas. Esta ley tendría una vigencia de tres meses a partir de su aprobación.

Las reformas judiciales propuestas en la Ley Antimaras concretizaban toda la retórica discursiva que ARENA, desde el Estado, construyó en torno a las pandillas, considerando asociaciones ilícitas a los grupos “que tuvieran como objetivo alterar el orden público, atentar contra el decoro y las buenas costumbres o que se marquen el cuerpo con cicatrices o tatuajes”<sup>5</sup>.

En un primer momento la Ley Antimaras no tuvo aprobación en la Asamblea Legislativa debido a que no contó con los votos del FMLN por ir en contra de preceptos constitucionales, ya que fomentaba la segregación de un sector de la ciudadanía. Finalmente, ARENA logró los votos para aprobar la ley gracias a un acuerdo con el Partido de Conciliación Nacional (PCN). A pesar de su aprobación, la Ley Antimaras contó con poca aceptación por los jueces, aludiendo de nuevo a que cuestiones como el aspecto físico o la vestimenta, que eran los criterios de la ley para realizar las detenciones, eran pruebas insuficientes para condenar a alguien y más aún, atentaban contra derechos constitucionales.

Así, a la producción discursiva del oficialismo en torno a las pandillas se enfrentan otros discursos tanto dentro del Estado (en los diputados de oposición y el Órgano Judicial) como en instituciones académicas y de la sociedad civil. Es necesario hacer una breve revisión de estos discursos encontrados para comprender cómo todas estas narrativas que se construyeron en torno al problema de las pandillas se fueron instrumentalizando y así el aparato de seguridad pública, más allá del combate a la delincuencia fue adquiriendo usos políticos no formales que servían para objetivos como la configuración del poder estatal, la legitimidad del gobierno y la continuidad política en las elecciones.

---

<sup>5</sup> Fragmento de la Ley Antimaras aprobada por la Asamblea Legislativa el 09 de octubre de 2003.

Habrá que revisar la retórica que se construyó en el Estado, desde el oficialismo, y que se encargó de construir a los pandilleros como el principal y más grave problema de país frente a la ciudadanía. Es necesario volver al discurso de Francisco Flores al anunciar la Mano Dura, como punto de partida de la discursiva en torno a las pandillas, y detenerse en algunos aspectos claves que modelaron las políticas públicas de seguridad durante su gobierno y perduraron en los años siguientes.

“A lo largo y ancho del país pandillas criminales llamadas maras se han posesionado de una enorme cantidad de barrios y colonias para cometer numerosos y terribles crímenes. Esto amenaza ya no solo a los vecinos de estos territorios de las maras, sino que al país entero. [...] Las bandas criminales han descendido a peligrosos niveles de degradación moral y barbarie. Todos hemos conocido de decapitaciones, mutilaciones, actos satánicos y descuartizamientos cometidos contra menores, ancianos y mujeres indefensas. Es hora de liberarnos de este flagelo. [...] Estas organizaciones criminales tienen como rehenes a comunidades enteras. Controlan territorios y cobran a los vecinos impuestos de guerra. Sabemos que tienen vínculos con otros grupos delictivos.” (Flores, 2003)<sup>6</sup>.

Queda claro en el fragmento anterior la manera en la que retórica oficial comenzó a representar a las pandillas exponiéndolas como personas que iban contra toda situación de seguridad pública, capaces de cometer los crímenes más atroces y “satánicos”, rompiendo no solo con el marco legal que regula la convivencia en sociedad sino también la moral más básica y los valores cristianos.

Esta caracterización es especialmente importante porque busca hacer una fragmentación de las pandillas frente al resto de la ciudadanía que operará de forma simbólica, generando una percepción de inseguridad que responda a intereses políticos en tanto permita legitimar al Gobierno y garantizar su continuidad en un contexto electoral, pero que también llegar  a operar de forma jurídica en tanto que se comenzar  a categorizar a las pandillas como aquel enemigo, un otro de la ciudadanía, que atentan contra ésta y contra la seguridad pública y se construir  un marco legal para perseguirlas y castigarlas.

Algunas de estas disposiciones judiciales que se implementaron para lograr un combate frontal fueron constituir a las pandillas como organizaciones criminales, por lo que el pertenecer a una ya

---

<sup>6</sup> Discurso a la nación dado por el Presidente Francisco Flores el 23 de julio de 2003 para anunciar la implementación del plan Mano Dura.

era un delito procesable; recrudecer las penas para los pandilleros menores de edad; iniciar una serie de operativos policiales en territorios controlados por pandillas.

“Desde ya deseo anunciar que entre estas iniciativas se encuentra la prohibición de pertenecer a pandillas criminales como la mara salvatrucha y la mara 18. El solo hecho de pertenecer a cualquiera de estas organizaciones violentas será un delito castigado con duras penas si los diputados aprueban esta ley. Hay criminales que tienen menos de 18 años. Por su edad no dejan de ser criminales para convertirse en menores infractores protegidos por el Estado. Debemos asegurarnos que todo criminal reciba su merecido castigo.” (Flores, 2003).

Dos aspectos más hay que revisar del discurso de Flores ya que apuntan a aspectos fundamentales de la retórica oficial que marcaría en los años venideros toda la construcción simbólica de las pandillas en torno a la ciudadanía y el Estado. El primero radica en la contradicción fundamental sobre la que el Estado construyó a las pandillas como enemigos públicos y el segundo en cómo se manejó la retórica gubernamental para hacer ver a quienes se opusieron a las medidas oficialistas como aliados de las pandillas, aliados de esos sujetos criminales que atentan en contra de la seguridad de la ciudadanía, convirtiendo esta retórica en un instrumento político.

Respecto a la contradicción de las pandillas como el principal enemigo público hay que ver que mientras hubo toda una retórica de la crueldad con la que asesinaban y cómo eran los responsables de cifras alarmantes de homicidios de salvadoreños (fortaleciendo la oposición “pandillas/ciudadanía”), este discurso se oponía en gran medida a la realidad vivida durante ese año, sobredimensionando el accionar de pandillas no solo frente a otros problemas de país como la dolarización y las privatizaciones sino en el mismo tema de seguridad.

En palabras de Flores “Estas pandillas están asesinando a un promedio de cien personas por mes. De no hacer nada frente a esta situación, estaríamos permitiendo que las maras asesinen el próximo año a más personas que las que fallecieron en los terremotos del 2001”. Sin embargo, en esa época la cifra de homicidios a nivel de país eran “las más bajas desde el conflicto armado” (Aguilar, 2019a) y, más aún, el porcentaje de los homicidios cometidos por pandillas era sumamente bajo, según los datos del Instituto de Medicina Legal.

Así, mientras el discurso estatal se refería a un promedio de cien salvadoreños muertos por las pandillas para julio de 2003, ese año cerró con un total de 192 homicidios cometidos por pandillas, según cifras oficiales, como puede verse en la Tabla 1

**Tabla 1. Homicidios por pandillas frente al total nacional (2001-2005).**

Año	Total de homicidios en el país	Homicidios por pandillas	por % de homicidios por pandillas
2001	2374	90	3.8%
2002	2346	102	4.3%
2003	2388	192	8.0%
2004	2673	289	10.8%
2005	3812	512	13.4%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Medicina Legal, 2005, 2007.

Llama la atención que, en 2003 (año en que se implementó la Mano Dura y comenzaron los planes antipandillas) el porcentaje de homicidios por pandillas se casi duplicó respecto al año anterior, y se mantuvo al alza desde entonces. La cantidad de muertes por pandillas se quintuplicó en 2005, a solo dos años de la Mano Dura, respecto al 2002, un año antes de que se implementara este plan de seguridad.

Con la Mano Dura llegó también la instrumentalización política del discurso gubernamental en torno a las pandillas. Para dar cuenta de esto habrá que revisar las reacciones producidas a partir del anuncio de Francisco Flores sobre el plan antipandillas. Ya en su discurso, Flores apuntaba a una polarización entre quienes apoyaban las medidas represivas “porque estaban a favor de la seguridad de los ciudadanos” y quienes las criticaban “porque eran férreos defensores de los delincuentes”. En sus palabras:

“Sin embargo estoy convencido que esta actitud pasiva, protectora de los delincuentes que ha generado una serie de leyes que no protegen a los ciudadanos, debe terminar. En algún momento tenemos que trazar la línea de los que creemos en la seguridad de los ciudadanos y los que favorecen con argumentos de todo tipo a los delincuentes” (Flores, 2003).

Así pues, el oficialismo con su plan represivo contra las pandillas sería la opción más preparada para garantizar la seguridad y, por tanto, debería ser quien mantenga la continuidad gubernamental. Esta retórica, que ha permeado toda la acción pública en torno a la seguridad desde ese momento hasta la actualidad, pasó al campo público y operó en la realidad con el enfrentamiento entre el Presidente y los diputados oficialistas contra los diputados de oposición y jueces quienes consideraban que las medidas propuestas propiciaban la segregación y criminalización de un sector

de la sociedad, lo cual era anticonstitucional. Este enfrentamiento terminó modelando efectivamente la percepción de la ciudadanía llevando a ARENA al triunfo electoral en las elecciones presidenciales de 2004, concretando la instrumentación política de la discursividad gubernamental en torno a las pandillas.

En resumen, el Plan Mano Dura, que se implementaría durante poco menos de un año hasta la salida de Flores del Gobierno inauguró una serie de planes antipandillas ininterrumpidos. Este plan se anunció con un discurso altamente revelador sobre la retórica gubernamental y la línea a seguir durante los años siguientes en torno a las pandillas y la seguridad pública, y se caracterizó por su carácter represivo poniendo el énfasis en lograr el mayor número de capturas posibles y efectuar operativos policiales mediáticos en territorios controlados por pandillas.

La Mano Dura fue acompañada de una serie de reformas judiciales que iban encaminadas a crear nuevas categorizaciones de delitos y recrudecer las penas para los pandilleros, las cuáles se recopilaron en la Ley Antimaras. Esta ley ponía en el ojo punitivo a jóvenes que fueran sospechosos de pertenecer a pandillas debido a su aspecto físico, vestimenta, estilo de cabello y las zonas geográficas en las que se encontraran, provocando una creciente estigmatización pública de los jóvenes en marginalidad, fueran éstos o no pertenecientes a pandillas criminales.

Todas estas medidas técnicas diseñadas desde el campo de la acción pública, la conformación de los GTA, los operativos en municipios metropolitanos, las reformas judiciales y la Ley Antimaras, fueron acompañadas de una campaña intensa de producción discursiva desde el Gobierno en torno a las pandillas caracterizándolas ante la población como el principal enemigo de la ciudadanía y de la seguridad, la cual estaba fundamentada en una importante contradicción en tanto no correspondía con la realidad vivida según los mismos datos oficiales.

Esta campaña discursiva fue diseñada por el partido ARENA como una estrategia para desviar la atención de los problemas económicos del país y recuperar la confianza que había perdido durante la administración de Francisco Flores. Así, logró efectivamente colocar a las pandillas como la principal preocupación de la población y, gracias a las medidas efectistas a corto plazo, ARENA se posicionó como el partido más preparado para el combate a la inseguridad pública. Así, la retórica en torno a las pandillas surgió completamente en un contexto electoral como estrategia de legitimidad y continuidad gubernamental.

Junto a los fines electorales, las discursividades gubernamentales sobre las pandillas también se convirtieron en un instrumento político que, a partir de la polarización de la sociedad en sujetos “pro seguridad pública” que apoyan las medidas oficialistas y sujetos “pro delincuentes” que cuestionan con ojos críticos las medidas tomadas por el Gobierno, logró una estigmatización no solo de los jóvenes en marginalidad sospechosos de ser pandilleros, sino de todos aquellos agentes políticos opositores al gobierno y agentes críticos al camino marcado por el Presidente, incluyendo aquí a instituciones académicas que cuestionaban la efectividad de una Mano Dura y a instituciones enmarcadas en la defensa de los Derechos Humanos.

Finalmente, hay que mencionar que el aumento de la población pandilleril en centros penales derivado de las medidas efectistas para garantizar el mayor número de capturas, así como el surgimiento de nuevas formas simbólicas y de operación entre pandillas para no ser reconocibles ante los agentes de seguridad, pero que les permitiera seguir manteniendo su control hacia la población, que derivó de la entonces nueva persecución abierta hacia estos grupos, tomarán relevancia en los años y planes de seguridad posteriores.

### Plan Súper Mano Dura (2004-2009)

En este escenario, con un plan de seguridad abiertamente antipandillas y una serie de reformas judiciales que buscaban recrudecer la persecución y condenas hacia los pandilleros, diseñadas como la exitosa estrategia electoral del partido ARENA, El Salvador celebró elecciones presidenciales el 21 de marzo de 2004. En estas elecciones resultó ganador el candidato de ARENA Elías Antonio Saca quien gobernaría el país durante los siguientes cinco años.

La Ley Antimaras aprobada durante el gobierno de Flores fue finalmente declarada inconstitucional a tan solo un día de haber terminado su vigencia por la Corte Suprema de Justicia. El mismo día fue aprobada por la Asamblea Legislativa una ley similar con vigencia de tres meses llamada “Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales” como un claro desafío al Órgano Judicial.

Esta ley finalmente creó, de forma provisional, el delito de Asociaciones Ilícitas bajo el que los pandilleros capturados podían ser condenados por su sola pertenencia a la estructura pandilleril. Esta figura delictiva tuvo varias reformas en distintas legislaciones, pero finalmente fue

incorporada permanentemente al Código Penal, dando una de las principales herramientas a la policía y a los jueces para la captura y procesamiento de los pandilleros.

A pesar del fracaso en los resultados técnicos de la política emergente Mano Dura en tanto que el control de las pandillas sobre los territorios se mantuvo creciente y el porcentaje de homicidios se duplicó en el 2003 respecto al 2002, su éxito en términos políticos demostrado en las elecciones y en la percepción de preocupación de la ciudadanía llevaron a Saca no solo a mantener el énfasis punitivo sino a desarrollar una política pública de seguridad que intensificara los esfuerzos realizados en el gobierno anterior.

Así, en agosto de 2004 el Presidente Antonio Saca presentó el Plan Súper Mano Dura, el cual, al contrario de su predecesor, sí tuvo un proceso formal de política pública durante la elaboración del plan de Gobierno, elevando la acción pública antipandillas de una política emergente a una política pública formal. El plan Súper Mano Dura mantendría el énfasis en el carácter punitivo de la acción pública, pero intensificaría mucho más el trabajo de persecución y captura desde la Policía Nacional Civil (PNC) y el ejército.

Durante su vigencia, el Plan Súper Mano Dura buscó incorporar e implementar dos componentes que, si bien habían sido abordados por instituciones estatales anteriormente, nunca se habían incorporado en una política pública de seguridad a nivel nacional. Estos componentes fueron la prevención, que se diseñó bajo la lógica de evitar que jóvenes en situación de riesgo social por la marginalidad socioeconómica en la que vivían decidieran incorporarse a las pandillas; el segundo componente fue la rehabilitación de los delincuentes, el cual buscaba a través de talleres profesionalizantes y vocacionales enseñar distintas habilidades sociales para que los reos pudieran incorporarse al campo laboral una vez terminaran su condena y decidieran abandonar a la pandilla a la que pertenecían.

La Súper Mano Dura llegó a articular tres ejes importantes: el primero y el más robusto fue el componente de la represión criminal, implementado en el eje que se llamó Puño de Hierro; el plan Mano Amiga agrupó los programas orientados a la prevención del delito, enfocado siempre en jóvenes; y el plan Mano Extendida intentaría integrar el eje de rehabilitación de los pandilleros. Ahora habrá que proseguir haciendo una breve revisión del Puño de Hierro, la Mano Amiga y la Mano Extendida para dar cuenta de lo que implicó la Súper Mano Dura en el plano formal de la

política pública, como en los agentes involucrados y los discursos que convergieron, así como su impacto en la realidad del país.

Contrario a la verticalidad y falta de un proceso formal de diseño que caracterizó a la Mano Dura, Saca llegó al gobierno con el tema de las pandillas ya en agenda pública y sí hubo un proceso para diseñar todo el componente punitivo a través de la PNC y el ejército, intensificando los diversos grupos antipandillas formados en las agencias de seguridad pública. Además, llegó a organizar mesas intersectoriales con instituciones de Estado, asociaciones empresariales, iglesias y oenegés para el diseño de algunos componentes de la Súper Mano Dura, que fue precisamente lo que le llevó a intentar articular los ejes de prevención y rehabilitación con los planes Mano Amiga y Mano Extendida.

Este esfuerzo intersectorial, sin embargo, fue pobremente aprovechado, planteando en el nivel formal de la política a la Mano Amiga y Mano Extendida, pero haciéndolo en la práctica carente de una planificación estratégica sobre cómo se implementarían los componentes. Esto llevó a que en la realidad hubiera una implementación fuerte e intensa del componente punitivo en el Puño de Hierro, pero una muy pobre y desarticulada implementación de la prevención y la rehabilitación (Aguilar, 2019a).

Desde el comienzo de la Súper Mano Dura, en agosto del 2004, se priorizaron “operativos de concentración de fuerza en los que participaron soldados y policías tenían como principales actividades la identificación de pandilleros, los allanamientos de las viviendas, las capturas y los patrullajes preventivos en zonas consideradas de alta presencia pandillera (Aguilar, 2019a, pp. 16-17)”. Esta serie de medidas y operativos de persecución criminal conformaron el Puño de Hierro, el cual, desde su inicio contó con la formación de 333 Grupos de Tarea Antipandillas (GTA), una cifra 10 veces mayor que los formados en el Mano Dura. Según Aguilar (2019, p.17) los datos oficiales “indicaban que entre septiembre del 2004 y agosto del 2005 se efectuaron 14 601 capturas, en las que la mayoría de los detenidos eran considerados reincidentes, por haber sido capturados durante la primera edición de la mano dura”.

Todas las instituciones de seguridad del Estado estaban orientadas casi a su totalidad al cumplimiento de la Súper Mano Dura, lo que llegó a implicar en muchos casos reestructuraciones organizacionales para atender de mejor la persecución hacia las pandillas. Así, además del masivo aumento de los GTA integrados por policías y militares, se crearon también las Secciones

Especializadas Antipandillas en las cuáles participaron policías y fiscales (García Pinzón & Rojas Ospina, 2020, p. 104).

El 26 de mayo de 2005, un año después de la entrada de Saca al gobierno, fue presentada oficialmente la Mano Amiga, el plan que buscaría implementar el componente de prevención bajo la lógica de evitar que los jóvenes en situación de marginalidad se integraran a las pandillas para evitar el crecimiento de éstas. Este plan se lanzó en cuatro departamentos del país y su diseño tuvo de base las mesas intersectoriales formadas por el gobierno de Saca. La Mano Amiga quedó a cargo del Secretario Nacional de Juventud y estaba volcado a dar talleres y charlas vocacionales, atención en salud, actividades de educación sexual y recuperación de espacios de recreación como canchas para jóvenes.

A pesar del trabajo en su diseño, la Mano Amiga no contó con un plan sistemático que modelara correctamente su implementación, por lo que muchas de lo originalmente planteado en las mesas intersectoriales no fueron correctamente planteadas para un desarrollo efectivo. Esto provocó que dicho componente no fuera más allá de unas cuantas actividades carentes de impacto real en la vida cotidiana de los jóvenes de sectores en riesgo, quienes eran el público objetivo de la política.

“En la práctica, la Secretaría de la Juventud se dedicó principalmente a desarrollar actividades recreativas y culturales de forma desarticulada con grupos de jóvenes, muchos de los cuales no necesariamente reunían el perfil de riesgo social. A la vez, su utilización para el activismo político a favor del partido oficial desnaturalizó su mandato y afectó su credibilidad pública.” (Aguilar, 2019a, p. 16).

Retomando lo dicho por Aguilar, el trabajo con jóvenes del plan Mano Amiga fue usado como campaña política, enfocándose en realizar actividades muy mediáticas con jóvenes para mostrar ante la población el trabajo “integral” que hacía el Gobierno en temas de seguridad. Contrariamente, estas actividades no conformaban un plan estructurado con alcanzas al mediano o largo plazo, sino más bien eran iniciativas desarticuladas implementadas desde las instituciones públicas que trabajaban con juventudes o instituciones encargadas al trabajo cultural y comunitario como las Casas de la Cultura. Aquí se puede observar de forma muy concreta y tangible cómo los planes de giraban en torno al tema de la seguridad pública, más allá de los objetivos y logros técnicos servían para usos no formales que permitían al Gobierno construir una discursividad

frente a la población la cual le serviría como un instrumento político para ganar legitimidad en el campo de la percepción de la ciudadanía.

Como se verá más adelante, esta línea en la prevención social de la violencia se mantendría a lo largo de los años en los distintos planes de seguridad, priorizando el trabajo con jóvenes, pero desde una organización pobremente estructurada que brindaría a los jóvenes espacios y actividades para invertir su tiempo de ocio, como si la elección de entrar a las pandillas estuviera ligada al nivel de aburrimiento del que disponen. Las oportunidades de formación profesionalizante e inserción en el campo laboral raramente fueron más allá de talleres y charlas, no estaban acompañados de programas de Gobierno que garantizaran un impacto real en la reducción de la marginalidad y desigualdad, y mucho menos aún, llegaron a articularse con un compromiso político real a las políticas públicas de seguridad de alcance nacional.

Por su parte, el componente de rehabilitación que se pretendía integrar a través de la Mano Extendida cuya implementación se delegó al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), organismo que llevaba en funcionamiento desde 1996 y era el encargado de asesor a la Presidencia de la República en temas de seguridad pública del país. El CNSP se encargaba de desarrollar programas de rehabilitación previo los planes de mano dura, razón por la que se le delegó la implementación del componente. En este marco, el CNSP desarrolló una serie de programas de reinserción social, financiados por la cooperación internacional, y que contaban con un mayor nivel de estructuración que los de la Mano Amiga.

A pesar de su trayectoria en el tema de seguridad pública, el CNSP no formaba parte de los agentes decisores estratégicos en términos de seguridad, por lo que no tenía un papel relevante en las políticas públicas rectoras, limitándose a desarrollar los componentes delegados. Entonces mientras que por un lado el CNSP contaba con la experiencia y trayectoria que le permitiría desarrollar planes de rehabilitación, los cuales ya venían trabajado con anterioridad, no alcanzaba la relevancia necesaria para que su trabajo se articulara con la Súper Mano Dura al nivel de política estratégica de Gobierno.

El CNSP logró desarrollar programas con una estructuración más compleja y efectiva como la Granja Escuela de Rehabilitación, destinada a jóvenes condenados por crímenes relacionados a las pandillas a quienes a través de la internación voluntaria se les formaba durante seis meses en profesiones y habilidades sociales para que pudieran reinsertarse al campo social y laboral. Sin

embargo, estos programas fueron periféricos a la política pública central de seguridad y carecían del presupuesto gubernamental y el apoyo político para funcionar óptimamente.

Lo anterior repercutió directamente en los programas que, a pesar de ser efectivos tuvieron un alcance sumamente bajo. La Granja Escuela de Rehabilitación no llegó a sobrepasar los 30 jóvenes por generación (Aguilar, 2019, p.16).

“En ninguno de los casos (prevención y rehabilitación), las propuestas estuvieron acompañadas de una asignación planificada de recursos en el presupuesto nacional para su ejecución efectiva y sostenible, ni del liderazgo político para articular las capacidades inter-agencias del Estado y los distintos actores sociales alrededor de una estrategia nacional de la prevención de la violencia” (Aguilar, 2019a, p. 16).

En resumen, aunque el Plan Súper Mano Dura intentó articular la prevención y la rehabilitación a la política de seguridad, en la implementación estos elementos tuvieron un alcance muy pobre que no impactó en la disminución de la delincuencia. La estrategia punitiva, por su lado, con el Puño de Hierro se mantuvo como el eje protagónico y fuerte de la Súper Mano Dura, intensificando los operativos y las capturas que comenzó la Mano Dura, pero igual que la Mano Extendida y la Mano Amiga, esta exacerbación en la persecución y condena criminal no logró los objetivos técnicos de la política, por el contrario, el índice de homicidios se mantuvo al alza.

El fuerte trabajo represivo, sin embargo, sí provocó una intensa serie de capturas de pandilleros y sospechosos de pertenecer a las pandillas. Según Aguilar (2019, p.18) para 2006, el Mano Dura y Súper Mano Dura sumaban un total de 40,000 capturas. Uno de los resultados más inmediatos de esto fue la concentración de pandilleros en los centros penales, los cuáles no estaban preparados para recibir al gran número de capturados que les fueron enviados.

La falta de experiencia penal con población pandilleril conllevó una serie de fallos en todo el proceso de reclusión penal que provocó situaciones como líderes de una misma pandilla compartiendo espacios dentro de la cárcel sin mayores restricciones. Además, las limitaciones hacia los reos entonces eran sumamente débiles y fácilmente vulnerables, como la señal telefónica dentro de la cárcel, la introducción de armas, dinero, drogas y celulares de parte de las visitas o que éstas facilitaran la comunicación de los reos transportando mensajes hacia y desde el exterior. Así, los centros penales llegaron a convertirse en espacios de organización y coordinación para pandilleros que operaban en distintas zonas del país, consiguiendo que las pandillas logran un

nivel de estructuración que no hubieran conseguido operando de manera desconectada en territorios alejados.

Esto llevó a la aparición de nuevas formas de delitos como extorsiones cometidas por llamadas telefónicas desde el interior de los centros penales bajo amenazas de muerte que serían ejecutadas por los miembros de las pandillas que se encontraban en libertad. Este modus operandi apareció y se expandió de manera increíblemente acelerada, provocando una fuerte preocupación entre la población por la delincuencia y posicionándola como el principal problema de país.

Finalmente, en cuanto al agravamiento de la criminalidad, la compleja y delicada situación de seguridad que sobrevino después de las Manos Duras, no solo mostró con suficiente evidencia empírica que el modelo de persecución selectiva y de encarcelaciones masivas de las pandillas fracasó, sino que generó las condiciones para que la criminalidad de las pandillas mutara y se convirtieran en un auténtico poder fáctico que ha ejercido un extenso y riguroso control de la violencia tanto dentro como fuera de las cárceles. (Aguilar, 2019a, pp. 32-33)

El contraste que se produjo entre los objetivos técnicos y formales de la política pública de seguridad junto a la retórica dominante producida por el Gobierno en torno al combate a las pandillas, y la falta de resultados reales que se hacía notoria en el incremento de delitos y preocupación ciudadana llevó a un desencantamiento de la población por los discursos y las medidas punitivas y efectistas a corto plazo que se priorizaban desde la Súper Mano Dura.

La retórica gubernamental en torno a las pandillas como el principal enemigo del país también sufrió un traspie importante y es que como se puede notar en la Tabla 2, en la percepción ciudadana, aunque éstas eran un problema de país a tener en cuenta, la población aumentó su preocupación por el tema de la delincuencia y disminuyó en el tema de las pandillas. Esto podría ser un indicador de que la discursividad gubernamental no terminaba de ser asimilada por la ciudadanía la cual estaba más preocupada por las formas delictivas que por la categoría de pandillas como tal.

**Tabla 2. Problemas de país de acuerdo a la percepción ciudadana (2002-2006)**

Principal problema del país	2002	Octubre 2003	Diciembre 2003	2004	2005	2006
Delincuencia	18.3	24.4	21.6	15.6	26.5	47
Desempleo	21.1	17.5	21.6	25.8	17.6	11.6
Pobreza	11	14.2	19.1	22.7	23.8	14.9
Economía	14.8	9	15.1	16.9	11.5	9.1
Crisis de salud	18.5	---	---	---	---	---
Pandillas	---	20.8	8.6	4.4	7.0	6.3
Otros problemas	16.3	14.1	14	14.6	13.6	11.1

**Fuente:** (Aguilar, 2019a, p. 20).

El desencanto de la población por las manos duras, firmes, amigas o el calificativo que le siguiera y la incapacidad del Gobierno de adaptarse y construir nuevas estrategias que ofrecieran soluciones a corto plazo a los crecientes delitos y a mediano y largo plazo a los problemas estructurales que propiciaban el crecimiento de las pandillas provocó una crisis de legitimidad en la administración de Antonio Saca.

Así, la instrumentalización política de la retórica en torno a las pandillas que logró el triunfo de ARENA en las elecciones presidenciales del 2004 dejó de ser una estrategia viable para seguir garantizando su continuidad, o al menos manteniéndose invariable en los años. Como se verá más adelante, aunque el énfasis punitivo siguió primando en la política pública de seguridad, una apertura intersectorial más seria y la incorporación de otros componentes sería clave en los planes de los siguientes gobiernos.

Finalmente, el fracaso de los planes de seguridad y las discursividades estatales sobre las pandillas y el creciente índice delictivo y la inseguridad percibida permeó en la confianza de la ciudadanía sobre el partido ARENA, permitiendo al fin una alternancia política en el Gobierno. Es así como en las elecciones presidenciales del 2009 resulta triunfante el FMLN con el candidato presidencial Mauricio Funes, un cambio insólito y esperado desde los Acuerdos de paz en 1992. Debido a esto, este fue conocido como “el gobierno del cambio”.

## Militarización de la seguridad pública: Estrategia de seguridad de Mauricio Funes (2009-2014)

La entrada al gobierno del FMLN con la administración de Mauricio Funes en el 2009 tuvo varias particularidades que, sin pretensión de explorarlas a fondo, hay que mencionar y tener en cuenta para comprender el porqué de los agentes que tomaron protagonismo en el Gobierno, la forma en que se desarrolló la política pública y las narrativas emergentes.

La característica más destacable de este Gobierno es que representó una alternancia política luego de 20 años continuos de gobiernos de ARENA. Además, el pasado histórico del FMLN en su lucha contra la represión militar, junto a que representaba la principal fuerza política de izquierda en El Salvador hizo que el triunfo electoral fuera concebido como un triunfo no solo del partido político sino de todo el proyecto ideológico de izquierda en el país, en el que sectores populares habían volcado su apoyo y esperanzas. Esto, sumado a la alta simpatía que tenía Mauricio Funes por haberse caracterizado por tener una visión crítica hacia los gobiernos en los años anteriores hicieron que el proyecto gubernamental fuera llamado popularmente como “el Gobierno del cambio”.

El segundo elemento para contextualizar es precisamente al candidato presidencial del FMLN. Mauricio Funes fue periodista y trabajó como presentador en un programa televisivo en el que hacía análisis coyunturales con una perspectiva muy crítica hacia el Gobierno y los partidos políticos, lo que le había convertido en una figura con alta aceptación popular. Fue esto lo que llevó al FMLN a ofrecerle la candidatura presidencial, sumando así la simpatía ciudadana por Funes y la caída en la aceptación de la población de los gobiernos de ARENA frente a los problemas de inseguridad, siendo ambos factores decisivos en la victoria electoral.

El hecho de que Funes no fuera parte del FMLN, sino que más bien se estableciera una alianza entre ambos como actores políticos de cara a las elecciones determinó por completo su administración gubernamental. Su falta de afianzamiento dentro del partido llevó a que Funes buscara apoyo político y económico en otros grupos de poder más allá del FMLN. Algunas de las alianzas establecidas fueron con las élites del partido GANA (Gran Alianza Nacionalista, el cual se generó de una fracción disidente del partido ARENA) y un grupo que fue conocido como “Amigos de Mauricio” el que estaban diversos personajes, entre empresarios, líderes militares

como David Munguía Payés (quien sería nombrado Ministro de Defensa) y otros políticos. Estas alianzas cobrarían luego su apoyo estableciendo redes clientelares en el Gobierno que garantizarían sus intereses particulares.

Un grupo que tuvo una fuerte influencia en el gobierno de Funes fue el Movimiento “Amigos de Mauricio”, integrado por personajes de diversa procedencia como Luis Lagos, David Munguía Payes, Miguel Meléndez conocido como “Mecafé” y Gerardo y Francisco Cáceres, entre otros, que habían apoyado política y financieramente la candidatura de Funes. De acuerdo a Waxenecker este grupo junto a algunos de los principales financistas del proyecto político de Funes, entre los que se encuentra Enrique Rais, se articularon en un entramado de poder con evidentes fines de enriquecimiento ilícito e impunidad (Aguilar, 2019a, p. 34).

No se van a explorar aquí las redes de poder que se formaron en una administración gubernamental donde el carácter de clientelar fue explotado al extremo, pero sí es necesario mencionar que, a su llegada a la Presidencia, Funes delegó solo una parte de los Ministerios y Secretarías para que fueran dirigidos por miembros del FMLN y cedió otra parte a personajes de los diversos grupos a los que debía pagar su cuota de apoyo político y financiero durante la campaña. Así, en la realidad, aunque Seguridad fue una de las carteras delegadas al FMLN, el partido era solo uno de los agentes decisores de la administración gubernamental, y en muchos casos ni siquiera era el que tenía mayor peso político. En este contexto, el Ministerio de Defensa fue asignado al militar General David Munguía Payés quien tomaría el papel protagónico de la estrategia de seguridad nacional durante el Gobierno de Funes.

Regresando la mirada a las políticas de seguridad, una de las grandes propuestas de la campaña de Funes fue la elaboración de un plan nacional de seguridad diseñado a partir de una perspectiva de abordaje integral de la criminalidad, alejándose del carácter meramente punitivo que caracterizaron a los enfoques de mano dura y reconociendo su fracaso en la realidad salvadoreña.

Al llegar al Ejecutivo, parecía que el gobierno efectivamente trabajaría a partir de una perspectiva integral sobre la criminalidad, llegándose a construir la propuesta gubernamental para la estrategia nacional de seguridad llamada “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia” la cual estaba compuesta por cinco ejes: el control y represión del delito, la prevención social de la violencia y del delito, rehabilitación y reinserción social, atención a víctimas, reforma institucional y legal.

Esta estrategia de seguridad ofrecía una oportunidad sin precedentes en el país, articulando componentes que nunca se habían integrado formalmente a la política pública de seguridad y solo constituían esfuerzos residuales por instituciones desencajadas del trabajo en seguridad pública. Además, implicaba el reconocimiento de que los fracasos en seguridad pasaban también por las fallas en la institucionalidad pública, la cual urgía de reformas que permitieran realizar el trabajo de manera más efectiva y completa.

Enmarcado en estos cambios del nuevo gobierno en la forma de ver y abordar la criminalidad también hay que mencionar el discurso que Funes dio ante la ONU en septiembre del 2010, a un año de haber llegado al Ejecutivo. En este discurso reconoció que el principal problema de seguridad en El Salvador no eran las pandillas sino el crimen organizado el cual se había infiltrado y corrompido las estructuras gubernamentales (Aguilar, 2019a). Así, los cambios del nuevo gobierno fueron más allá de la dimensión técnica y formal de la política pública, llegando a dar un giro importante a la retórica del Estado, reconociendo la existencia del crimen organizado dentro del Gobierno y que éste era el principal problema de país, y no la violencia de las pandillas como se había sostenido en los gobiernos anteriores.

Ante este panorama, los diversos grupos y agentes políticos entramados en la administración de Funes comenzaron a presionar para dejar de lado los nuevos enfoques en seguridad y volver a las viejas políticas represivas de mano dura. Una de estas figuras fue Munguía Payés, quien tomó rápidamente un papel protagónico en la construcción de la retórica estatal sobre seguridad, aún sobre los funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (en adelante, llamado Ministerio de Seguridad) y de la PNC. Además, Payés pugnaba por aumentar el rol del ejército en la estrategia de seguridad.

El grado de influencia de estos actores, formales y no formales, estratégicos en las decisiones de seguridad llegó a tal punto que, a pesar de que el documento de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia se terminó al inicio de la administración de Funes, su aprobación fue retrasada hasta el 2013, a tan solo un año de terminar su gestión en el Ejecutivo.

Por su parte, las pandillas también fueron constituyéndose como un actor político que ejercía presión dentro de la red gubernamental, en tanto que durante la campaña algunos miembros de la cúpula del FMLN habían establecido negociaciones a cambio de votos, especialmente por parte de la MS13. Según investigaciones periodísticas y fiscales llevadas a cabo en los próximos años

darían cuenta de que estas negociaciones se habían convertido en una estrategia común en las elecciones durante los gobiernos de ARENA Y el FMLN (Aguilar, 2019a).

Como da cuenta Aguilar (2019, p. 36), un hecho que marcó un parteaguas en el gobierno de Funes y la estrategia de seguridad fue el incendio, por parte de las pandillas, de un microbús lleno de pasajeros en Mejicanos, un municipio del área metropolitana. Este atentado ocurrido en 2010 dejó 17 personas fallecidas y un temor generalizado en la población por los crímenes de pandillas, lo cual aumentó fuertemente las presiones por volver a los modelos de mano dura con efectos a corto plazo.

La respuesta de Funes ante esto fue promover una propuesta de ley administrativa ante la Asamblea Legislativa llamada “Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Asociaciones y Organizaciones de naturaleza criminal” la cual buscaba perseguir a los financistas y colaboradores de las pandillas, así como a grupos de exterminio surgidos en contra de los pandilleros. “Sin embargo, la propuesta de ley enfrentó resistencias de parte de partidos políticos como GANA y el PNC (sic) [Partido de Conciliación Nacional] y de la misma Fiscalía General de la República, quienes se oponían a incorporar la persecución de los financistas y los grupos de exterminio” (Aguilar, 2019a, p. 36).

Es interesante el enfrentamiento ocurrido por algunos partidos políticos y hasta la propia Fiscalía en torno a la iniciativa del Ejecutivo, especialmente cuando las argumentaciones giran en torno a que no se debe perseguir a financistas o grupos de exterminio. Sin embargo, ante la iniciativa surgió la respuesta de otro actor sobre la que hay que poner la mirada: en oposición a la ley, las tres principales pandillas organizaron en conjunto un paro nacional de transporte (bajo amenazas de muerte a los transportistas). “Esta constituyó una de las primeras acciones políticas de gran envergadura que las pandillas articularían para ejercer presión al gobierno” (Aguilar, 2019a, p. 36).

A partir de este momento, este tipo de acciones de las pandillas para paralizar al país a través de la amenaza del uso de la violencia contra la población civil como una manera de ejercer presión sobre exigencias al Estado comenzaron a volverse un *modus operandi*. Es así como las pandillas se dan cuenta de que pueden instrumentalizar la violencia como una forma de lograr ciertas condiciones exigidas al Gobierno utilizando narrativas de miedo (muchos de estos eventos se hacían difundiendo informalmente comunicados por redes sociales y medios de comunicación donde imponían paros o toques de queda bajo amenaza de muerte a quienes los incumplieran), lo

cual reforzaba en gran medida la retórica de antagonismo que colocaba en un nivel simbólico a las pandillas, no solo como agentes “fuera de”, sino “en contra de” el Estado y la ciudadanía.

Este incremento de la violencia pandilleril que sufrió el país durante los primeros años del gobierno de Funes llevó a que la misma población comenzara a exigir y pedir una vuelta de la mano dura contra los mareros, lo que resultaba en extremo conveniente a los agentes políticos que insistían en dejar de lado el abordaje integral de la criminalidad para retornar a las políticas represivas. Esto porque:

Aunque la Mano Dura como estrategia electoral tuvo una temporalidad relativamente corta, en tanto perseguía objetivos políticos en lo inmediato, instaló condiciones en el plano de lo simbólico, cultural e institucional que han tenido repercusiones en el largo plazo. En el ámbito de lo simbólico, las narrativas y representaciones sociales que configuraron a las pandillas como el enemigo único, han creado en el imaginario colectivo “amenazas” que han explotado la vocación autoritaria de la población y favorecen el respaldo social a políticas draconianas, incluso aquellas que puedan estar al margen de la ley. Las sociedades que viven con miedo suelen ver con simpatía esas falsas salidas, aunque sea solo un alivio temporal a los problemas que los agobian (Aguilar, 2019a, p. 32).

Otro cambio de la administración de Funes fue disolver el CNSP y en su lugar instaló el gabinete de seguridad que estaría formado por el Ministro de Seguridad, el Ministro de Defensa y la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Desde aquí, la figura de Payés comienza a volverse cada vez más central entre los decisores de la política pública de seguridad. Ante el panorama descrito anteriormente, con la emergencia de seguridad y la preocupación de la población, Payés mediante el argumento de que la PNC está sobrepasada, siendo incapaz de resolver el problema, incrementa como nunca la participación del ejército en la seguridad pública, comenzando una etapa de militarización de la seguridad que no había tenido precedentes en el país desde los Acuerdos de Paz.

Según los datos recopilados por Aguilar (2019, p. 39) en el 2008 durante el último año del gobierno de Saca el ejército contaba con 1975 efectivos dedicados a apoyar la seguridad pública; para el 2009 durante el primero año del gobierno de Funes, esta cifra llegaría a 6500, y ascendería 8200 durante los años 2010 y 2011; luego habría un descenso durante 2012 y 2013 correspondiente a los años de la tregua entre pandillas que será abordada más adelante; los efectivos militares

dedicados a labores de seguridad pública llegarían a su punto máximo, al menos durante este gobierno, en 2014 cuando la cifra ascendería hasta los 11200 militares.

El giro hacia la militarización que tomó el país durante este gobierno, junto al ascenso de Payés como figura protagónica en la seguridad pública, llegó a su punto máximo en el 2011 cuando Mauricio Funes lo nombró Ministro de Seguridad. Este nombramiento estuvo rodeado de fuertes críticas y reclamos por diferentes sectores sociales dado que la seguridad pública, como punto clave de los Acuerdos de paz y por mandato constitucional, debía mantenerse siempre como un área civil y no podría ser delegada a militares.

#### Instrumentalizando la violencia: la tregua entre pandillas (2012)

Durante el período de Munguía Payés al frente del Ministerio de Seguridad se desarrolló un evento sin precedentes en la historia del país: un proceso de negociación para bajar los enfrentamientos y crímenes entre las tres principales pandillas del país (la Mara Salvatrucha MS-13, el Barrio 18 Revolucionarios y el Barrio 18 Sureños). Este proceso fue conocido como la tregua entre pandillas.

Existen muchísimas cuestiones y perspectivas para analizar este evento tan particular en temas de seguridad pública, sin embargo, no es el objetivo de este trabajo hacer un análisis sobre qué ocurrió realmente durante la tregua y las posibles oportunidades o efectos contraproducentes de este tipo de procesos en el tejido social, lo cual ya ha sido abordado exhaustivamente en otras investigaciones, más bien se seguirán las narrativas del Estado que se construyeron a partir de este proceso y los usos políticos que se hicieron de éstas.

A inicios de marzo del 2012 se hizo público a través de comunicados que los líderes de las pandillas privados de libertad habían acordado detener la agresión “entre sí (lo cual incluía que no buscarían la ampliación de sus territorios de operación) y acordaron no agredir a agentes de las fuerzas de seguridad del Estado (policías y miembros de las Fuerzas Armadas), ni a guardias del Sistema Penitenciario” (Tager & Aguilar Umaña, 2013, p. 9).

El periódico digital salvadoreño El Faro en un artículo<sup>7</sup> publicado el 14 de marzo del 2012 reveló que el gobierno había negociado con los líderes de las pandillas su traslado desde el centro de máxima seguridad del país en Zacatecoluca hacia otros penales con medidas de seguridad más

---

<sup>7</sup> <https://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>

ligeras a cambio de una baja en los homicidios. Esta negociación se habría llevado a cabo dentro de los penales entre autoridades del Gobierno y los jefes de las pandillas quienes ordenaron a los miembros en libertad un cese a los homicidios y las extorsiones. Según el Faro, quien habría estado a cargo de esta estrategia era el coronel Simón Molina Montoya, segundo al mando del Organismo de Inteligencia del Estado y asesor directo de David Munguía Payés, quien para este año ya fungía como Ministro de Seguridad Pública (Martínez, et al., 14).

En la publicación de El Faro se revela que las órdenes de los líderes encarcelados hacia los miembros en libertad fueron dadas durante las primeras horas del viernes 9 de marzo, a escasos dos días de que el país celebrara elecciones municipales y legislativas (Martínez, et al., 14). El proceso de tregua entre pandillas surge como una clara estrategia electoral no oficial, aunque se estarían probando sus resultados en el corto plazo durante los primeros meses para evaluar qué tan provechoso y sostenible podría ser mantener la tregua en el tiempo de cara a sostener una baja de homicidios y cuál sería la reacción de la población.

A pesar de esto, las autoridades de seguridad se mantuvieron firmes durante los primeros meses en negar cualquier conocimiento sobre la tregua, y mucho más, en que el Gobierno haya participado en el proceso entre las pandillas. Al inicio de la tregua, Munguía Payés atribuyó la reducción de homicidios a su propio desempeño frente al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Seguridad, asegurando que el protagonismo que le había dado el ejército en la seguridad pública había sido realmente eficiente desde el corto plazo.

El 21 de marzo, luego de la publicación de El Faro, se hizo público que el proceso de tregua entre pandillas se estaba llevando a cabo gracias a dos mediadores: el monseñor Fabio Colindres, obispo castrense y representante de la Iglesia Católica y Raúl Mijango, ex guerrillero del FMLN y representante de la “sociedad civil”. Así, se reforzó la narrativa de que la tregua era un proceso surgido entre las pandillas con intermediación de diferentes sectores sociales, y reafirmando la retórica de que no era una estrategia gubernamental.

La independencia del proceso de negociación frente al Estado fue fundamental para lograr apoyo y legitimidad frente a la población, así la representación de la Iglesia católica en el proceso junto a la sociedad civil que recaía en Colindres y Mijango. Este carácter no-gubernamental de la tregua no resistiría a una revisión mínimamente rigurosa a la misma, ya que, “sin embargo, ambos mediadores eran empleados y cercanos colaboradores del Ministro Payés, el primero [Raúl

Mijango] en su calidad de asesor del Ministro y el segundo [Fabio Colindres] como ordinario militar desde 2008 (Aguilar, 2019a, p. 44)”.

En torno a la tregua convergían entonces múltiples narrativas simultáneas, algunas complementarias y algunas contradictorias. Desde los agentes públicamente protagonistas de la tregua se aseguraba que ésta era un proceso de pacificación de las pandillas que pasaba por su propio autorreconocimiento como parte de un problema de país y la toma de conciencia para querer volverse también “parte de la solución” (Tager & Aguilar Umaña, 2013, p. 9), lo cual pasaría por aliviar las expresiones criminales de violencia.

Desde el Estado, Munguía Payés aseguraba, por un lado, que la reducción de homicidios se debía a los esfuerzos gubernamentales en seguridad pública y al papel del ejército; por otro lado, que el Gobierno no formaba parte de la tregua entre pandillas, que el proceso había surgido y se había desarrollado de forma completamente independiente al Estado y, por tanto, como funcionarios gubernamentales no tenían mayor información del proceso.

Cuando la tregua causó un impacto significativo en la población, que, aunque con escepticismo sobre el proceso, veía con buenos ojos la supuesta pacificación de las pandillas y el descenso en la tasa de homicidios, la retórica gubernamental dirigida por Payés dio un vuelco. Aunque al inicio negaba cualquier carácter gubernamental de la tregua, sí admitía que el Gobierno estaba dispuesto a apoyar y facilitar cualquier proceso que implicara la pacificación de éstas, siempre que no se saliera de los marcos legales y judiciales del país. De esto, pasó a defender “la necesidad de abordar la criminalidad con estrategias creativas y poco convencionales como facilitar la pacificación entre las pandillas, a quienes les adjudicaba el 90 % de los homicidios” (Aguilar, 2019a, p. 45).

Exactamente igual que en el caso de Flores al implementar la Mano Dura, la retórica que se construyó e impuso desde el Estado sobre las pandillas y su alcance criminal no tenía correspondencia con la realidad. Según los datos oficiales recogidos por Aguilar (op. cit) el porcentaje de homicidios cometidos por pandillas, respecto al total nacional en su punto más álgido no llegó a sobrepasar el 30%. Las contradicciones de la narrativa oficial junto con la falta de transparencia que existía desde el Gobierno sobre el proceso de la tregua marcaron su declive.

Aunque la baja en la cifra de homicidios fue bien recibida en general, comenzaron a realizarse muchos cuestionamientos sobre el dudoso papel que el Estado estaba jugando en el proceso de la

tregua. Las escuetas declaraciones oficiales que se limitaban a repetir la línea de Payés, o la falta absoluta de declaraciones, solo agudizaron las sospechas. El apoyo que originalmente recibió la tregua fue mermando rápida y progresivamente y en su lugar se fueron levantando miradas cada vez más críticas a las autoridades de seguridad pública y al propio Presidente, quien se mantenía firme en su apoyo al ministro Payés y que la tregua únicamente contaba con un “acompañamiento” gubernamental.

Aunque la narrativa oficial mantenía que la tregua no estaba siendo organizada por el Estado, lo cierto es que 30 líderes de las tres principales pandillas sí fueron movidos de Zacatecoluca a cárceles con medidas más suaves y que durante ese período los operativos policiales y militares en los territorios controlados por las maras se redujeron significativamente<sup>8</sup>.

Para el 2013, la Sala de los Constitucional declara como inconstitucional el nombramiento de Munguía Payés como Ministro de Seguridad, precisamente por su profesión militar y el carácter civil que debe mantener la seguridad pública. Así, Funes regresa a Payés a liderar el Ministerio de Defensa durante el resto de su administración gubernamental.

Resumiendo lo acontecido durante el gobierno de Funes en términos de la política de seguridad públicas y las narrativas que le orbitaron, hay que establecer como punto de partida que, discursivamente, el Gobierno entró con la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia la cual abordaba la criminalidad mediante una estrategia integral compuesta por cinco ejes, algo completamente novedoso y en extremo útil para el país. Esta política, sin embargo, fue aprobada hasta el último año del gobierno de Funes y nunca fue realmente implementada.

Rápidamente el Ministro Payés se convirtió en una figura decisiva dentro del aparato de seguridad pública por el gran protagonismo y apoyo que delegó en él el Presidente Mauricio Funes. Payés, quien estaba interesado en aumentar el rol del ejército dentro de la seguridad, comenzó a construir hábilmente una narrativa orientada a que la PNC se encontraba desbordada y era incapaz de combatir por sí sola a las pandillas. Esto justificó un aumento sin precedentes de efectivos militares

---

<sup>8</sup> Años más tarde, en 2017, Munguía Payés finalmente admitiría en una entrevista que la tregua era parte de su estrategia, catalogándola como una política de Estado que, incluso, habría sido respaldada por la Organización de Estados Americanos.

destinados a tareas de seguridad, superando numéricamente a los agentes de la PNC, lo cual no sucedía desde los gobiernos militares en el siglo pasado.

Para sostener esta militarización y, además, contando con la aprobación de buena parte de la población que pedía medidas más duras contra los delincuentes ante el repunte de la violencia, Payés se encargó de reforzar la retórica de las pandillas como el principal enemigo del Estado y de la ciudadanía, justificando el regreso de las políticas efectistas y represivas, aumentando el número de operativos y planes militares y masificando las capturas. Aun cuando la narrativa de que las pandillas eran el enemigo de la seguridad en El Salvador no se lograba sustentar con estadísticas objetivas, Payés a través del manejo de la retórica estatal logró no solo una remilitarización de la seguridad pública sino una vuelta contundente a los planes punitivos, dejando al margen el abordaje integral propuesto por Funes al inicio de su mandato.

Al llegar el 2012 y frente a una tregua entre pandillas que trajo una caída significativa en la cifra de homicidios, Payés se mantuvo firme en que el Estado no era organizador de dicho proceso, y que la reducción de muertes más bien eran un efecto directo de su buen desempeño al frente del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad, exaltando lo acertado que era militarizar la seguridad. Así, Payés utilizó muy hábilmente el giro en los acontecimientos que supuso la tregua y los utilizó para afianzar la narrativa de haber solucionado eficazmente el problema de la criminalidad, o al menos estar en el camino correcto.

Ante la tregua, la narrativa oficial fue siempre deslindarse de cualquier responsabilidad protagónica en el proceso de negociación, la cual recaía directamente en Raúl Mijango y Fabio Colindres. A pesar de esto, sí se abrían las puertas a un “acompañamiento” gubernamental al proceso, siempre que sirviera para disminuir la tasa de homicidios y no se actuara al margen de la ley. Esto quedó completamente a nivel de retóricas y narrativas discursivas ya que años más tarde, el mismo Payés aceptaría que la tregua fue parte de una política de Estado impulsada por él. La falta de transparencia del Gobierno en torno a este proceso de negociaciones entre pandillas costó una importante cuota de credibilidad a la administración de Funes y al FMLN, dejando un panorama difícil para las siguientes elecciones presidenciales.

Finalmente, hay que hacer énfasis en cómo la negociación sobre la reducción de homicidios que se llevó a cabo en la tregua hizo mella en las pandillas y les dio consciencia de la importancia que tenían las tasas de criminalidad frente al Estado, lo que les permitió avanzar en el proceso de

instrumentalizar la violencia como una forma de presión y exigencias ante el Estado, profundizando en el nivel simbólico la oposición de pandillas contra el Estado y la ciudadanía y convirtiéndolos en una suerte de actores políticos:

[...] la evolución del discurso político de los liderazgos pandilleros y la construcción de una nueva identidad colectiva como actores políticos e interlocutores frente al Estado. La evolución de esta “conciencia política” en un importante segmento de la pandilla, ha propiciado que en los últimos años se conviertan en actores ilegales con un perfil político, que recurren al ejercicio de la violencia letal y a otros mecanismos de presión para influir en el Estado (Aguilar, 2019a, p. 51).

### De la estrategia integral a la guerra contra las pandillas: Plan El Salvador Seguro (2014-2019)

Para el 2014, en un ambiente de críticas y cuestionamientos con el gobierno de Funes debido al desgaste que provocó la falta de transparencia en el proceso de la tregua, había un creciente desencantamiento hacia el proyecto político del FMLN y sus capacidades para enfrentar los problemas de país. Aun así, el partido no se enfrentó a una debacle rotunda precisamente al distanciamiento que existía entre Funes y el FMLN. Oficialmente, el partido estaba en contra de cualquier proceso de negociación con pandilleros y de la militarización de la seguridad pública, remitiendo al pasado bélico del país para defender el carácter civil que debían mantener los agentes que lideraran el aparato de seguridad pública.

El 2 de febrero del 2014, El Salvador celebró elecciones presidenciales en las que, aunque las encabezó el FMLN con el 48.93% de votos, ningún partido político obtuvo arriba del 50% de votos como exige la ley, por lo que se realizó una segunda vuelta un mes más tarde entre los dos candidatos con más votos y que daría como ganador y Presidente electo a Salvador Sánchez Cerén por el FMLN. Esta victoria fue extremadamente cerrada ya que el FMLN obtuvo 50.11% de los votos mientras que ARENA tuvo un 49.89%.

Con la victoria de Sánchez Cerén el FMLN logró llegar realmente por primera vez al Ejecutivo y, aunque en el discurso prometían profundizar los cambios iniciados, en el tema de seguridad se mantenían firmes en que no se apoyaría ningún proceso de negociación con pandillas y que la seguridad no debería estar liderada por militares. A pesar de esto, el FMLN mantuvo a David Munguía Payés en su cargo como Ministro de Defensa durante todo el gobierno de Sánchez Cerén,

aunque sin darle el protagonismo en el aparato de seguridad pública como sí se lo había dado Funes.

La política de seguridad propuesta por el gobierno de Sánchez Cerén “Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019” estaba basada en los mismos cinco ejes que la política de Mauricio Funes que nunca se llegó a implementar: prevención social de la violencia, control y represión del delito, rehabilitación y reinserción de criminales, atención a víctimas y fortalecimiento institucional. Para garantizar una correcta implementación de la política de seguridad y que ésta no quedara desvirtuada como en la administración anterior, el gobierno de Cerén creó en siempre del 2014, a inicios de su período, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC).

El CNSCC estaba compuesto por instituciones gubernamentales, representantes legislativos y jueces, iglesias, representantes de los principales gremios de empresas privadas, comunidad y agencias de cooperación internacional, instituciones académicas, y otras representaciones de la sociedad civil. El CNSCC constituyó un trabajo multisectorial desde el cual se desarrolló el proceso de diseño del Plan El Salvador Seguro (PESS) el cual sería la política que constituiría, al menos en el discurso formal, la estrategia nacional de seguridad (Magaña, 2018). A través del PESS se implementarían los ejes de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019.

Un punto novedoso del PESS fue que, gracias al trabajo articulado entre múltiples sectores, durante su diseño se establecieron una serie de acciones metas que servirían para monitorear y evaluar la implementación de la política, algo que no se había hecho nunca con las políticas de seguridad (Aguilar, 2019a). Los indicadores medibles, sin embargo, también impusieron limitantes en la manera en la que se pensaba la implementación, ya que el cumplimiento de las metas cualitativas en muchos casos supuso un alejamiento del espíritu con el que se habían planteado los ejes de la política en el proceso de diseño (Magaña, 2018).

El componente de prevención social del PESS, por ejemplo, había sido diseñado para transformar las condiciones de pobreza y marginalidad estructural que predominaban en las comunidades con altos índices de presencia de pandillas. En la implementación, sin embargo, los agentes estaban limitados por los objetivos y los índices de medición planteados en el plan de seguridad sumado a las metas propias que establecían los organismos de cooperación internacional que financiaban los programas de este componente. La implementación de la prevención entonces siguió una línea

muy similar al componente Mano Amiga, en el que se priorizaba la construcción de infraestructura que sirviera como espacios de recreación y formación para jóvenes y otras medidas fácilmente cuantificables. Aunque el PESS logró aumentar el alcance de sus programas respecto a la Mano Amiga, el impacto real en la población se siguió limitando a expresiones cosméticas más que a resolver problemas estructurales.

El PESS también sufrió otras contradicciones entre los discursos oficiales y la puesta en práctica que limitó la implementación que había sido diseñada originalmente. El componente de prevención social se planteó como el punto medular y era el que iba a contar con el mayor apoyo presupuestario del PESS, 1550 millones de dólares (73.81% del presupuesto del PESS) frente a los 155 millones con los que contaría la persecución penal a lo largo de los 5 años de duración (Magaña, 2018). En la práctica, sin embargo, el presupuesto siempre fue asignado mayoritariamente a la persecución del delito y las medidas punitivas, rondando este componente para el 2016 tuvo 68% del presupuesto del PESS (Aguilar, 2019a, p. 70), contradiciendo lo planteado durante en el diseño formal de la política.

Simultáneo al PESS, la cual era formalmente la política pública de seguridad rectora a nivel nacional, se implementaron también las Medidas Extraordinarias de Seguridad. Estas medidas surgieron como la respuesta estatal a una cruda masacre cometida contra once campesinos en un municipio rural del país por parte de las pandillas. Este lamentable suceso se hizo rápidamente mediático por la crueldad con la que fue cometido y, como agravante, una grabación de este fue filtrada a los medios de comunicación, causando sentimientos de conmoción y preocupación que provocaron un clamor por el retorno de las medidas punitivas de mano dura otra vez (Aguilar, 2019a).

Las Medidas Extraordinarias se constituyeron como una estrategia emergente implementada paralelamente al PESS y que buscaba, como principal objetivo inmediato, contener y detener a los liderazgos de las pandillas que seguían operando desde el interior de los centros penales. Más allá de esto, las Medidas Extraordinarias retornaron al plano de la acción pública las acciones lo cual para Aguilar (2019a, 2019b) arraigó profundamente una narrativa desde el Estado de guerra contras las pandillas. Esta narrativa estatal se iría exacerbando a lo largo de los años del gobierno de Cerén y agudizaría el enfrentamiento, violento y discursivo, entre los agentes de seguridad pública del Estado y los pandilleros a un nivel sin precedentes.

Como parte de toda esta narrativa estatal sobre la que se fundamentaban las acciones de seguridad, en el 2015 la Sala de lo Constitucional pasa a declarar judicialmente a las pandillas como organizaciones terroristas y, por tanto, a los pandilleros como terroristas. Así se da desde el nivel jurídico una ruptura importante, que hasta este momento operaba solo en el nivel discursivo, entre los pandilleros y la ciudadanía, especialmente en temas de derechos.

Todo este panorama provocó que tomaran fuerza una serie de discursividades que ya operaban de manera informal y se posicionaran incluso entre funcionarios estatales del aparato de seguridad pública. Aguilar (2019a) recoge muy bien estos discursos emergentes que tuvieron un impacto fortísimo en la manera en que se desarrolló la acción pública y en la percepción de la población ante dicha situación. En primer lugar, está precisamente la identificación de las pandillas como terroristas. A nivel discursivo, esta narrativa estuvo presente primero en redes sociales y medios de comunicación, donde era común ver titulares de noticias siguiendo esta retórica. Luego, ésta escaló a las propias autoridades de seguridad pública y se hizo común que funcionarios dieran declaraciones oficiales<sup>9</sup> en las que se tratara a los pandilleros como terroristas, justificando que el aparato represivo del Estado dirigiera contra ellos toda la violencia Estatal como un castigo a sus crímenes.

Otra de las narrativas recogidas que replicaban los altos funcionarios de seguridad pública para ejercer violencia excesiva, e incluso letal, contra las pandillas era la de legítima defensa. Tanto el Ministro de Seguridad como el Director de la PNC se encargaron de respaldar públicamente el uso de la fuerza letal contra los pandilleros en tanto que constituía un acto de “legítima defensa, no solo de la vida, sino también de la patria”. Mauricio Landaverde, fungiendo como director de la PNC, y que más tarde sería nombrado como Ministro de Seguridad llegó a presentar declaraciones siguiendo esta narrativa en una conferencia de prensa<sup>10</sup>.

La venganza es otra de las narrativas recogidas, en tanto que se justifica la violencia de Estado contra las pandillas como respuesta a sus crímenes, especialmente cuando éstos están dirigidos a las fuerzas de seguridad pública. Así, Aguilar (2019<sup>a</sup>, p. 72) recoge la siguiente declaración de

---

<sup>9</sup>Aguilar recoge el titular de una noticia presentada por la Fiscalía General de la República “Tres terroristas de la Mara Salvatrucha condenados a 40 años de cárcel por homicidio.”

<sup>10</sup> Aguilar (2019a) cita estas declaraciones: “Todos aquellos miembros de la policía que por motivos de su trabajo tengan que emplear armas de fuego contra un delincuente, que lo hagan con toda la confianza; hay una institución que los respalda, hay un gobierno que nos apoya”

Howard Cotto cuando fungía como Director de la PNC: “La Pandilla MS13 va a vivir el peor momento desde ahora, van a descubrir que la vía de asesinar miembros de la Policía y de la Fuerza Armada es la peor decisión que han tomado”.

Estas narrativas producidas desde dentro del aparato estatal por las propias autoridades de seguridad pública fueron circuladas rápidamente por medios de comunicación y redes sociales, llevando, en un nivel simbólico, la narrativa de las pandillas como “el” enemigo de la seguridad pública a un nivel mucho más extremo en el que esos criminales no eran ciudadanos sino terroristas capaces de los crímenes más atroces y, por tanto, como amenazas a la ciudadanía carentes de derecho el Estado debía responder de forma violenta para erradicar la amenaza. Para Aguilar (2019a), esta narrativa tiene como propósito despojar a las pandillas de su condición de personas humanas, a lo que le sumo como sostenía en mi anterior investigación (Magaña, 2018), se vuelven así la expresión tangible de la inseguridad que las pone en la mira de la violencia estatal, mientras la población clama por estas medidas represivas y violentas contra los criminales.

Todas estas narrativas han llevado a la aplicación extralegal de la violencia hacia los pandilleros, tanto por grupos de exterminio como por las mismas autoridades de seguridad<sup>11</sup>. En una entrevista que realicé, un funcionario del sistema penitenciario me comentó sobre el caso de un pandillero que fue herido de bala en el brazo por un enfrentamiento con fuerzas de seguridad. El pandillero fue recogido una ambulancia de la PNC, sin embargo, al llegar al hospital ya había fallecido por lesiones que no tenía al momento de haber entrado a la ambulancia.

En la práctica, estas nociones en las que se concibe al enemigo como no persona y, por tanto, despojada de derechos, se han instalado en la subcultura policial y organizacional de los operadores del sistema de justicia. Esto ha dado lugar a que se legitime en la actuación de los operadores judiciales y policiales una serie de vulneraciones y violaciones a los derechos humanos en contra la población que ha erosionado aún más los niveles de confianza ciudadana en las instituciones de justicia y seguridad (Aguilar, 2019a, p. 32).

---

<sup>11</sup> Aguilar (2019a) también hace énfasis en las ejecuciones extralegales de pandilleros llevadas a cabo por policías y militares y respaldadas por las autoridades de seguridad.

## Parte II

# EL JUEGO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## Las piezas del juego: Una conceptualización sobre acción y políticas públicas

En el apartado anterior se hizo un recorrido rápido por las políticas públicas de seguridad que se han implementado en El Salvador con un enfoque antipandillas. Para poder hacer un análisis apropiado de cómo se montan aparatos de discursividades estatales en torno a la seguridad y los usos que se hacen de éstos, el cual es el objetivo de este trabajo, primero hay que aproximarse teóricamente al campo de las políticas públicas y a partir de ahí plantear un abordaje que tome en cuenta la relación de éstas con matrices simbólicas compartidas en diferentes esferas a través de las narrativas producidas. Para esto habrá que disgregar los principales que convergen en el campo de la política pública: acción pública, agentes decisores, autoridades públicas, el proceso de la política, etc.

Si bien este campo de estudio es relativamente reciente dentro de la ciencia antropológica, ha sido un área fértil en los estudios desde las ciencias políticas y los trabajos sociológicos. Existe dentro de estas disciplinas posiciones consensuadas sobre las categorías y procesos de los cuáles surgen y determinan a las políticas públicas. Un primer punto sería decir que éstas se componen por las acciones que llevan a cabo los funcionarios de Estado (ya sea que pertenezcan al Ejecutivo, Legislativo o al Órgano Judicial) en torno a un tema o problemática específico. Si bien lo anterior es válido, no todo lo que haga un funcionario estatal será considerado política pública.

Esta área amplia que se refiere a todo el conjunto de prácticas realizadas por funcionarios estatales puede entenderse como la acción pública, dentro de la cual se enmarcarían las políticas públicas, aunque éstas tienen características específicas que serán revisadas más adelante. Meny y Thoenig en su libro *Las políticas públicas* hacen una buena sistematización sobre acción y las políticas públicas. Sobre esto, dicen que:

“En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícitas.” (Meny & Thoenig, 1992, pp. 89-90)

Se puede entender entonces que la acción pública refiere a todo aquello que hacen, o dejan de hacer, las autoridades sobre una temática en específico. Con base en la cita anterior se puede

afirmar que la acción pública está compuesta por prácticas concretas que se desarrollan en un nivel empírico, pero también incluye ciertas prácticas que operan a nivel simbólico, tanto de los agentes decisores y las autoridades públicas como de los actores receptores de la política. Todo este entramado de prácticas que se sitúan en un contexto específico están permeadas, además, por “valoraciones” propias de los agentes que intervienen en ellas.

Partiendo de todo esto, teórica y metodológicamente se puede hacer una aproximación a la acción pública a partir del estudio de las prácticas, de las significaciones simbólicas y de la dimensión valorativa de las autoridades públicas. Todas estas son categorías en extremo privilegiadas por la ciencia antropológica, por lo que la acción pública se vuelve así un campo de interés para los estudios antropológicos. Esto ya ha sido abordado en los últimos años por antropólogos especialistas en estudios sobre el Estado, los procesos políticos y las políticas públicas, pero antes de entrar a esa área hay que seguir con la explicación sobre qué tipo de acción pública es considerada política pública y cuál no.

Ya se dijo enfáticamente que las políticas públicas son una forma de acción pública, sin embargo, no toda la acción pública son políticas. En su libro, Meny y Thoenig (1992), esquematizan de manera muy clara esta división utilizando una analogía con el funcionamiento de una empresa. En resumen, se puede afirmar que la acción pública se divide en dos grandes campos de acción: por un lado, están todas aquellas prácticas destinadas a la gestión interna de las instituciones, es decir, aquellas que tienen como objetivo mantener el correcto funcionamiento de la institución y no es considerada una política pública porque está orientada hacia la institución misma.

Para traer esto al terreno práctico, en El Salvador, dentro del organigrama del Ministerio de Seguridad (Ver Anexo 1) se pueden encontrar unidades que claramente no trabajan en torno al diseño, decisión o implementación de la estrategia nacional de seguridad pública, sino que desempeñan tareas necesarias para que la institución pueda ser funcional. Aquí entran, por ejemplo, la Dirección de Auditoría Interna, la Dirección Financiera Institucional, la Dirección de Adquisiciones y Contrataciones, y la Dirección de Desarrollo del Talento Humano. Todas estas áreas y sus funcionarios, en tanto que no se desempeñan funciones ni intervienen directamente en de las políticas públicas de seguridad, pasarán a un segundo plano en este trabajo.

Por el otro lado está la gestión de las políticas públicas que son todas aquellas actividades que tienen como fin la consecución de un objetivo frente a la ciudadanía. Este objetivo se va a plantear

en función de una situación o problemática que haya pasado a la agenda pública, y trabaja en su resolución a través de la implementación de planes y programas específicos que permitan tener resultados concretos en un plano técnico-científico.

Así, el aparato de seguridad pública está compuesto por todas aquellas áreas e instituciones estatales que sí se involucran en alguna de las fases de la estrategia de seguridad: el propio Presidente de la República que ha tomado el protagonismo en el trabajo de seguridad pública con un modelo verticalista, las autoridades del Ministerio de Seguridad, la Policía Nacional Civil, Centros Penales, el Gabinete Nacional de Seguridad, el Instituto Nacional de la Juventud, etc. Las autoridades de estas instituciones serán claves en este trabajo ya que a partir de las prácticas que desarrollan y las discursividades y narrativas que producen se hará un análisis que busque dar cuenta de la configuración de una matriz simbólica compartida y los usos políticos que se hagan de ésta.

Meny y Thoenig (1992, pp. 90-91) recogen una serie de características específicas que debe tener esta acción pública para poder considerarse plenamente como política pública: ésta debe poseer un contenido, es decir, las acciones y los recursos se van a orientar en la búsqueda de resultados concretos definidos previamente; deben seguir un programa, no se puede entender de forma individual las acciones y prácticas realizadas, éstas hay que analizarlas de forma articulada y enmarcadas en una estructura más amplia que las orienta en torno al área de intervención o problema planteado; tienen una orientación normativa (lo que en este trabajo se va a referir como la dimensión valorativa de las políticas públicas, y se desarrollará en los párrafos siguientes); están investidas de coercitividad, es decir, gozan de una legitimidad, bien por la autoridad legal, bien por la amenaza latente del monopolio de la fuerza, que se impone sobre el colectivo; además cuentan con una competencia social, es decir, se define un campo de acción e intervención en el que se encuentran los actores receptores de la política pública.

Así, al hablar de las estrategias nacionales de seguridad en El Salvador, se está refiriendo, efectivamente, a las políticas públicas que los diferentes gobiernos han implementado en el tema de seguridad, y no a acción pública en general. Tanto en los planes de Mano Dura como en la militarización de la seguridad pública, el Plan El Salvador Seguro, las Medidas Extraordinarias de Seguridad y el actual Plan de Control Territorial se pueden encontrar las características planteadas anteriormente: en todas estas políticas hay un contenido, aunque varíe entre cada una, siguieron

un programa definido, poseen una dimensión valorativa, tenían carácter coercitivo y se desarrollaron en un campo de acción concreto. Se puede decir entonces de forma certera que este trabajo gira analíticamente en torno a la actual política pública de seguridad para identificar, a partir de ésta, los mecanismos de producción de discursividades y retóricas del Estado.

Sobre la dimensión valorativa hay que decir que las políticas públicas, en tanto que está siendo desarrolladas e intervenidas por agentes y actores que realmente son personas, sujetos sociales, y que están condicionadas por un marco cultural, también adquiere un carácter normativo, es decir, que la política está condicionada por las valoraciones de todos aquellos que intervienen en alguna fase del proceso de la política pública, y en ese sentido, la acción pública busca normar o regular situaciones o acciones concretas en la población hacia la que va dirigida siguiendo un modelo de reproducción de dichas valoraciones, a través de intereses conscientes o inconscientes y con objetivos formales y no formales.

Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es *nolens volens* [lo quieras o no] contable o responsable (*accountable*, en inglés). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura (Meny & Thoenig, 1992, pp. 90-91).

Dos aspectos más hay que abordar sobre este marco conceptual general de las políticas públicas, uno es sobre el proceso que éstas siguen y el otro es respecto a los agentes y actores que intervienen en este proceso. Definir su proceso servirá para caracterizarlas mejor y entender las diferentes fases que las componen, lo que permitirá posicionarnos analíticamente en éstas de forma más apropiada. Por su lado, dejar claros qué tipo de agentes y actores intervienen dará claridad para comprender los diferentes campos en los que operan, tanto en su dimensión técnico-científica como en su dimensión valorativa.

No todos los funcionarios estatales tienen el mismo control ni agencia de decisión sobre la política y el resto de actores, así como las matrices simbólicas de las narrativas no se distribuyen mecánicamente de forma verticalista hacia abajo, aún la misma ciudadanía que se constituye receptora de las políticas públicas tiene su propia agencia en la capacidad de aceptar o rechazar las

retóricas oficiales, o incluso, como se verá en los casos presentados en el apartado de información empírica, pueden responder y contradecir con sus propias narrativas a las discursividades estatales.

Sobre el proceso de las políticas públicas, las ciencias políticas han trazado un modelo heurístico con una aceptación más o menos generalizada que comprende la “identificación del problema público, formulación de la agenda de gobierno, diseño de políticas públicas, implementación de programas y proyectos y, por último, evaluación de los resultados” (Rodríguez, 2014, p. 166). Meny y Thoenig (1992) hablan también de una fase de “Toma de decisiones” que, en el modelo, precedería a la implementación de la política. Esta fase es crucial en el análisis de las políticas públicas ya que todo lo que se desarrolla en ella y las decisiones tomadas son las responsables de que muchas veces la implementación difiera sustancialmente del diseño de la política.

Esto se puede observar claramente en el proceso del Plan El Salvador Seguro, en donde durante el diseño de la política, el eje de la Prevención Social de la Violencia se planteó como una estrategia para cambiar las condiciones estructurales de marginalidad de las comunidades con alta presencia de pandillas. Aunque el PESS ya había sido diseñado con acciones y metas que sirvieran como indicadores medibles de la política, la falta de presupuesto estatal y el financiamiento de programas a través de la cooperación internacional que imponía sus propios objetivos de medición cuantitativa llevó a que la implementación diera un cambio radical a lo diseñado, y se quedara en programas que nunca lograron un impacto estructural en los actores receptores.

Además, hay que tener en cuenta que, debido al carácter heurístico del proceso de las políticas públicas, éste difícilmente va a poder aplicarse con total correspondencia. Esto lo advierten ya Meny y Thoenig (1992), pero además es algo con lo que se han topado en sus investigaciones, y dan cuenta de ello, antropólogos que han trabajado sobre este modelo de políticas públicas (Gledhil 2004, 2013, 2017; Rodríguez 2011, 2014). En la realidad empírica, las fases del proceso no siempre se pueden dilucidar o establecer fácilmente, tampoco se van a suceder en orden una a una, muchas veces se pueden saltar fases, se pueden retroceder, el proceso también puede quedar inconcluso.

Haciendo una revisión de esto en las anteriores políticas públicas de seguridad en El Salvador, podemos identificar algunas de estas situaciones. El Plan Mano Dura, por ejemplo, creó artificialmente un problema público en el marco de una estrategia electoral de ARENA, se saltó la fase de diseño a través de funcionarios estatales que establecieran una dimensión técnico-científica

y más bien se iban implementando medidas a la carta según las dictara el Presidente de la República.

El gobierno de Mauricio Funes comenzó un proceso de política que llegó hasta el diseño formal de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, sin embargo, esta nunca llegó a ser implementada, lo que realmente se implementó fueron una serie de medidas de militarización de la seguridad pública que, por el contrario, nunca siguieron una fase oficial de diseño, pero sí fueron efectivamente implementadas.

Actualmente el Plan Control Territorial de Bukele, aunque en la retórica oficial es una política que ya fue formalmente diseñada y ahora se encuentra en implementación, en la realidad nunca se dio a conocer el proceso que siguió la fase de diseño ni existe ningún documento público que refleje los contenidos o estrategias de este plan de seguridad. Cada etapa de su implementación ha sido presentada en cadenas presidenciales en los medios de comunicación y respondiendo a contextos específicos. Por lo tanto, más allá de cuestionar si realmente el plan ha sido formalmente diseñado o son acciones que se deciden y se van implementando según Bukele y su gabinete de seguridad vean necesario, lo cierto es que analíticamente no se puede encontrar una fase que corresponda al diseño de la política.

Haciendo un salto a los tipos de agentes y actores que intervienen en las políticas públicas y su proceso podemos pensar, en un primer momento, en dos grandes grupos. Por un lado, están los decisores de las políticas, es decir, aquellos agentes que forman parte estratégica y tienen agencia de decisión en una política pública. Por otro lado, estarían los actores receptores de la política, que básicamente estaría compuesto por la ciudadanía en tanto que son los sujetos adscritos a la administración del Estado.

Una revisión más detallada de estos grupos nos permite encontrar que dentro de ellos existen diversos tipos o subgrupos que interactúan de forma diferente y tienen más o menos capacidad de determinación sobre el proceso de las políticas públicas. Sobre los agentes decisores, Meny y Thoenig (1992, p. 92) identifican a la autoridad pública como aquellos agentes que se encargan de administrar un bien o un servicio público y que “disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones, como se ve, excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos”.

A estas autoridades públicas, Lindblom las define como una élite estatal que está muy cerca del proceso de las políticas públicas y tiene una gran capacidad de incidir en éste. Para él, los decisores de la política son precisamente esta élite y está conformada por altos mandos del Ejecutivo, miembros del Sistema Legislativo, los agentes que elaboran y diseñan las políticas públicas, altos miembros del Sistema Judicial e incluso altos cargos militares (Lindblom, 1991, p. 58).

Ahora bien, pensar en los decisores de la política como una pequeña élite que opera en los más altos cargos del Estado y tiene bajo su cargo la administración compleja de un servicio público daría una visión muy recortada de todos los agentes que efectivamente llegan a influir en la política pública. Así, mientras esta élite tiene una alta capacidad de agencia sobre la política, a gran escala, no hay que perder de vista que, a lo largo de las distintas fases del proceso de políticas públicas, éstas se encuentran con funcionarios de nivel medio o bajo que tienen a su cargo distintas tareas de decisión e implementación sobre la política.

Como ya se planteó anteriormente, la fase de toma de decisiones y de implementación es crítica en tanto que las valoraciones, conocimientos, deseos o expectativas de los agentes que intervienen en ellas puede distanciar drásticamente a la política pública del diseño original son el que fue construida. Para situar mejor a estos agentes, sirve retomar los momentos de macro implementación y micro implementación propuestos por Van Meter y Van Horn (1993). El primero de éstos se desarrollaría en las instituciones de Estado y estaría determinado por las élites decisoras o las autoridades públicas, mientras que el segundo de éstos operaría en el encuentro de los funcionarios de nivel medio o bajo con el territorio empírico (Van Meter & Van Horn, 1993).

El distanciamiento o no de la implementación real de la política en el territorio respecto a las estrategias originalmente diseñadas por las autoridades públicas recaería en los mecanismos de control eficaz o consenso que se generen entre ambos grupos de agentes decisores (Van Meter & Van Horn, 1993; Lindblom, 1991). Así, la política pública debe entenderse enmarcada en un campo de poder donde todos los agentes y actores involucrados, decisores o receptores, se encuentran mediados por una serie de relaciones en las que categorías como control, autoridad, legitimidad o consenso se vuelven centrales. Esto será desarrollado en el siguiente apartado.

Esta diferenciación dentro de los agentes decisores queda más clara al plantearla en los términos de las políticas de seguridad. Por un lado, se encuentra una élite decisoras, donde se situaría al Presidente de la República, el Ministro de Seguridad, el Director de la PNC, los diputados que

aprueban leyes y la Sala de lo Constitucional, etc., quienes operan en un nivel macro donde pueden participar del diseño de las políticas, presentar propuestas de ley, aprobarlas o incluso derogarlas, como ya se revisó en el repaso de las estrategias de seguridad salvadoreñas.

Por el otro lado, está un grupo de agentes encargados de llevar la implementación directamente al territorio. Aquí se sitúan los policías y militares que llevan a cabo los patrullajes y operativos, los capacitadores que se encargan de las actividades formativas con jóvenes o los custodios que mantienen el orden en centros penales, y un largo etc. Todos estos agentes tienen capacidad de decisión sobre los encuentros de la política con los sujetos, determinando el proceso de implementación de la política, pero a un nivel distinto que el de la élite decisora.

En términos de los receptores de la política, no solo hay que hablar de la ciudadanía en general como los sujetos que están bajo el cargo del Estado, ya que las políticas en tanto que tienen un campo social definido se orientan hacia un sector específico de la ciudadanía. Aun cuando otros sectores también perciban, directa o indirectamente, los efectos de la política, éstos lo harán de manera diferenciada.

En términos de una política de seguridad de alcance nacional, podemos decir con total certeza que no será vivida de igual forma por los pandilleros, quienes en tanto ejercen la violencia sobre el resto de la ciudadanía son receptores de todo el aparato punitivo del Estado, que por aquellos ciudadanos que no pertenezcan a una pandilla, pero viven en una zona donde éstas tengan fuerte presencia, éstos ciudadanos podrán sentir preocupación por posibles enfrentamientos entre policías y pandilleros o alivio de la presencia policial o aprovechar la construcción de canchas o talleres formativos, etc., y aún más diferente será vivido por un ciudadano que no pertenezca a una pandilla ni viva en una zona con índices delictivos.

Lindblom distingue también a otros agentes que se ubican entre los decisores de las políticas y la ciudadanía receptora. Estos agentes, según las relaciones establecidas en la estructura política, pueden llegar a actuar como decisores:

Entre estos se incluyen los líderes de los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y otros líderes de la opinión pública, los hombres de negocios y los funcionarios locales o de otras unidades de gobierno subordinadas. Otro grupo, a menudo olvidado, es el de los funcionarios de los gobiernos extranjeros, que también pueden influir (Lindblom, 1991, p. 58).

Todo este recuento que se ha planteado sobre los diferentes conceptos en torno a la política pública es necesario para entender cómo funcionan las políticas y presentar las diferentes piezas que se posicionan en torno a ésta. Habiéndolas presentado, ya se puede avanzar más rápidamente en los siguientes apartados. Ahora hay que explicar cómo se enmarca la política en el campo del poder.

### El tablero y las reglas: La política pública en el campo del poder.

En el apartado anterior se definió la política pública como un tipo particular de acción pública con características concretas, las fases que sigue su proceso en un modelo heurístico y los diferentes agentes que intervienen y son intervenidos en y por la política pública. Teniendo situadas todas las piezas, cabe decir que éstas no se mueven mecánicamente para operar la política de forma armoniosa, por lo que es momento de abordar sobre cómo se articulan e interactúan enmarcadas en un campo de poder.

Se procederá primero a revisar qué tiene que decir la ciencia política sobre el campo de poder en el que desarrollan las políticas públicas. Luego articularemos esto con la teoría antropológica para montar un esquema de categorías que nos sean metodológicamente útiles para realizar una aproximación al caso de estudio de este trabajo desde la antropología política.

Comencemos revisando concepto de sistema político que propone Lindblom (1991) y a partir de éste se pasará a disgregar los elementos que conforman lo que él llama “el juego del poder”. Para Lindblom la política pública se enmarca en un campo de poder, el sistema político, en donde éste opera a través de normas, formales y no formales, que se componen de las expectativas que los agentes tienen sobre un rol determinado, y regula las prácticas y acciones que la persona que ejerce dicho rol puede desempeñar.

Un sistema político es en esencia un sistema de normas que especifican los diferentes papeles que han de desempeñarse-tales como los del jefe ejecutivo, del legislador o del simple ciudadano, por ejemplo-o Las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas para desempeñar cada papel. También especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel (Lindblom, 1991, p. 59).

Para Lindblom, la categoría central operante en el campo político son esencialmente las normas, en tanto que regulan todo lo que sucede dentro de éste. Estas normas no se refieren solo al marco legal y judicial, sino que también abarcan otros sistemas de regulación como la moral y la ética.

Estos sistemas pueden regular con más o menos fuerza los diferentes roles en los sistemas políticos, pero siempre coinciden en ser una matriz común a todos los agentes que es aceptada de forma generalizada y con un alto grado de consenso por los actores sociales.

Así, aunque Lindblom no lo aborde de esta manera, estas normas se constituyen a partir de sistemas simbólicos compartidos por un conjunto de agentes diversos. Aquí ya podemos hablar de una dimensión cultural a la que nos podemos aproximar desde una perspectiva antropológica. Esta noción de una matriz simbólica compartida nos recuerda a la definición de cultura propuesta por Varela en la que esta ésta se compone de “signos y símbolos que transmiten conocimientos e información, portan valores, suscitan emociones y sentimientos, expresan ilusiones y utopías” (Varela, 1997, p. 48).

Pero en tanto que esta matriz simbólica se encuentra operando dentro de un sistema político y más aún, determina a todos los roles que componen al sistema, podemos hablar de la existencia de cultura política. Hay que recordar que para Varela (2005) existe cultura política cuando la matriz simbólica está referida dentro de una estructura de poder y la afecta. Así, el estudio del sistema político nos permitirá lograr una comprensión eficaz de la cultura política. La política pública con su dimensión valorativa enmarcada en una estructura de poder con la que tiene mutua determinación es entonces un área de estudio antropológica, y es aquí donde este trabajo busca aproximarse.

Volviendo a Lindblom (1991 p. 60), las normas que operan dentro del sistema político no siempre aquellas que oficialmente se deberían seguir. Así, por ejemplo, un gobierno puede estar operando a través de normas que no son las contenidas por la Constitución del país. Aun estas normas oficiales pueden llegar a ser modificadas a través del juego de poder entre los diversos actores. Un ejemplo claro de esto en el campo de la política pública ocurre cuando un agente decisor de la política debe actuar de una forma determinada para conseguir los resultados definidos. Cuando el decisor recibe apoyo político o financiero de un actor externo para poder llegar a desempeñar su rol, las prácticas que puede tomar van a estar influenciadas en gran medida en la retribución al apoyo brindado, distanciándose del diseño formal de la política.

Lo anterior, llevado al plano empírico, inevitablemente recuerda al gobierno de Funes en el que todo el apoyo retribuido en la campaña electoral por la cúpula del partido GANA y el movimiento “Amigos de Mauricio” fue retribuido luego en el protagonismo que el Presidente le dio a Munguía

Payés, permitiendo la militarización de la seguridad pública y dejando de lado la implementación del abordaje integral de la criminalidad que se había diseñado formalmente como una política pública. Este es solo un ejemplo de cómo operan normas no oficiales en el campo de las políticas públicas, sin embargo, estas situaciones pueden encontrarse en cualquier momento de los sistemas políticos.

Siguiendo a Lindblom, la importancia fundamental de las normas en un sistema social constituye su fragilidad, en tanto que éste depende en todo momento de que los agentes que se mueven dentro del sistema acaten y obedezcan las normas establecidas. Muchas veces, sin embargo, éstas pueden ser dejadas de lados y los agentes van a optar por rechazarlas o desobedecerlas, poniendo en crisis al sistema político. “Podríamos imaginarnos que, como puede ocurrir en algunos países, [el Presidente] utilizase la fuerza militar para prohibir reunirse al Congreso” (Lindblom, 1991, p. 62). Estos momentos de crisis pueden estudiarse a partir de la propuesta turneriana de dramas sociales, permitiendo hacer un análisis antropológico más profundo.

Entre finales del 2019 e inicios de 2020, para la implementación de la Fase 3 “Modernización” del Plan Control Territorial, Bukele urgía que la Asamblea Legislativa aprobara un préstamo millonario que financiara la compra de equipo para las fuerzas de seguridad pública. Ante la falta de respaldo en el Legislativo para llevar a discusión dicha petición, el Ejecutivo a través del Consejo de Ministros convocó a una sesión legislativa extraordinaria, programada para el 9 de febrero, que tuviera como punto único la solicitud del préstamo. Los diputados, que mantenían la oposición al Ejecutivo, se negaron a asistir a la convocatoria por lo que la sesión no pudo ser realizada por falta de quórum.

El 9 de febrero de 2020, ante la convocatoria fallida, Bukele convocó a la población a una concentración frente al Palacio Legislativo haciendo un llamado a la insurrección, contemplada en la Constitución, para disolver el cuerpo Legislativo. Ahí, el mismo Presidente se hizo presente junto con un fuerte operativo militar e irrumpió dentro de las instalaciones junto con elementos fuertemente armados del Estado Mayor. Luego de tomar militarmente el Palacio Legislativo, Bukele se sentó en el asiento correspondiente al presidente de la Asamblea Legislativa y luego de hacer una oración anunció a la multitud que lo esperaba fuera de las instalaciones que Dios le había dicho que aún no era el momento de una insurrección y, más bien, esperaran a las elecciones legislativas de 2021 para tomarse la Asamblea Legislativa a través del voto democrático.

Lo anterior es un ejemplo extremo en el que se puede vislumbrar claramente cómo operan, a partir de una política pública de seguridad, las normas en el sistema político y la fragilidad de éste cuando los agentes deciden hacerlas a un lado. Este acontecimiento, además, puede mirarse desde la perspectiva de Turner (1974, 1980) y comprenderse como un drama social y, sin proceder a realizar un análisis de profundo éste, deja ver cómo la política pública se desarrolla en un campo amplio de relaciones, dentro del cual surge una arena política marcada por el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo y que desemboca en un drama social con la toma militar del Palacio Legislativo. No me extenderé en este punto porque el siguiente apartado tratará precisamente sobre la utilidad metodológica del estudio de los dramas sociales.

Hasta aquí han sido útiles los planteamientos de Lindblom ya que tienen puntos muy acertados como la idea de las normas en el sistema político, pero, en tanto que no posee una perspectiva antropológica, deja de lado algunos elementos importantes que habrá que retomar. En todo este entramado del sistema político y el poder que opera a través de las normas, hay una serie de relaciones, las cuáles son centrales para la antropología, que se establecen entre los agentes y las instituciones y que están revestidas de un fuerte contenido cultural. Lindblom no nos llega a dar cuenta de la importancia que posee esta dimensión simbólica de las normas y del sistema político. Se queda corto, también, en la perspectiva del poder, en tanto que entiende su ejercicio como el control de unos actores sociales sobre otros.

Para profundizar teóricamente en esto, habrá que hacer una revisión del poder plenamente desde la antropología política, para lo cual serán útiles los planteamientos de Varela. Posteriormente, y ya entrados de lleno en la teoría antropológica, cambiaremos el concepto de sistema político de Lindblom por uno más acertado para este trabajo: el campo, de Víctor Turner. Además, el concepto de campo se complementará con la arena política, también de Turner. Con esto se pretende dejar presentado el tablero del juego en el que operan las políticas públicas, ya que es en este escenario donde ocurren los dramas sociales.

Anteriormente se mencionó que para Varela (1997), la cultura es un conjunto de signos y símbolos compartida que transmiten conocimiento e información, portan valores, suscitan emociones y sentimientos y expresan ilusiones y utopías. Cuando esta matriz simbólica está determinando a una estructura de poder en la que se encuentra inmersa, podemos hablar de cultura política (Varela, 2005). Hay que enfatizar la importancia de esto en tanto que a partir de la cultura

política es que se pueden trazar las reglas del juego que regulan el campo de la política pública.

Varela, además, hace una distinción entre control y poder que da buena base para caracterizar el tipo de relaciones establecidas en torno a la cultura política. Mientras que el control se refiere a un acto físico y energético que se ejerce sobre bienes o recursos; el segundo, es plenamente una relación social entre personas racionales con la capacidad de decidir el curso de acción más favorable en una situación determinada (Varela, 2005).

Además, analíticamente estas conceptualizaciones nos serán útiles en tanto que nos permiten entender que los agentes que convergen en un campo y forman un entramado de relaciones entre sí y con las instituciones, relaciones que están formadas a partir de unas reglas específicas. La dinámica que se articula entre los actores, las relaciones establecidas y las reglas que las determinan están configurando directa y activamente al campo de la política pública. Tener claro esto nos permite entender a las políticas como objetos culturales susceptibles de ser estudiados desde la antropología. (Rodríguez, 2011)

A diferencia de las ciencias políticas, una propuesta antropológica para el estudio de las políticas públicas no debe centrarse únicamente no se centra en el estudio del modelo heurístico de las políticas *per se*, sino más bien en el de las condicionantes simbólicas de los agentes que confirman e intervienen en el proceso y los contenidos culturales con los que se cargan las políticas públicas.

Se tiene entonces dos dimensiones de la política pública: por un lado, una parte formal, desde una dimensión técnico-científica que opera, supuestamente, de forma racional y lógica mediante el diseño de posibles respuestas ante un problema público e implementando las soluciones más acertadas teniendo en cuenta su eficacia y los procesos burocráticos-administrativos. Por otro lado, se tiene una dimensión valorativa en la que la política se vuelve un objeto cultural en tanto que está cargada de las valoraciones de los agentes que intervienen a lo largo del proceso de políticas públicas determinándolo, pero más aún, transmitiéndolas a los sujetos receptores de la política. Así, la política pública puede entenderse como un dispositivo de reconfiguración de matrices simbólicas y culturales en la ciudadanía.

Ahora bien, hay que entender que la dimensión técnico-científica también está condicionada por agentes con diversos intereses, por lo que no se puede tomar como cierta la determinación puramente racional de los procesos en cuánto a la eficiencia en la resolución del problema

público. Partir de la dimensión formal como puerta de entrada al análisis de la política permite encontrar y revisar aquellas situaciones o momentos de la política pública que no responden a una lógica racional y científica y, desde ahí, pensar en los objetivos e intereses subyacentes de los agentes que intervienen.

Se entra así a la dimensión valorativa, no formal, del proceso de políticas públicas, centrando la mirada en cómo la acción pública en torno al tema de seguridad, es decir, las prohibiciones, la represión, las directrices, la información que se presenta y cómo se presenta, los discursos emitidos, etc., están orientados a la construcción de narrativas desde el Estado, las cuales están cargadas de las valoraciones de los agentes que intervienen en el proceso.

Partiendo de esta producción de discursividades se buscan resignificar conceptos claves en la ciudadanía que permitan la configuración de campos y procesos políticos desde el Estado para garantizar su legitimidad ante la población y la continuidad en el gobierno. Así, hablamos de la política pública como un dispositivo simbólico que, desde el Estado, es utilizado para manejar el panorama político de acuerdo a intereses de los agentes gubernamentales.

Para definir qué es el campo político en el que, como ya se mencionó enéscima cantidad de veces, situamos a las políticas públicas, habrá que revisar lo planteado por Víctor Turner. Para él, “los campos son el dominio cultural abstracto en donde los paradigmas (normas, reglas, modelos culturales de conducta que existen en la mente de los actores) se formulan, establecen y entran en conflicto. Un conflicto de paradigmas sucede cuando se quebranta una norma (Turner en Chihu Amparán & López Gallegos, 2001, pp. 139-140).

Podemos ver que la matriz cultural tiene entonces un papel preponderante para comprender la configuración de los campos y que éstos están normados por medio de reglas, como ya se había planteado anteriormente. Pero esta definición también nos da una visión de la importancia que tiene el conflicto. Los campos son por sí mismos espacios conflictivos en los que las reglas del juego se ven frecuentemente rotas.

Castaingts (2004) en su trabajo sobre los mercados como campos y arenas sociales hace un planteamiento sintético, pero muy completo de la propuesta teórica de Turner. Él dice que para Turner los campos políticos son todas aquellas relaciones que se forman respecto a una matriz cultural entre actores que están orientados en torno a los mismos premios o valores (Castaingts,

2004, p. 110).

Con esto podemos decir que el campo está conformado por una diversidad de actores y agentes que establecen relaciones entre sí de diversos tipos y que en éstas relaciones existe un fuerte carácter de conflicto. Además, estas relaciones están determinadas por las reglas del juego que se constituyen en torno a una matriz cultural, es decir, a las significaciones simbólicas que los sujetos hacen de las valoraciones que persiguen.

Podemos afirmar entonces que las reglas del juego que determinan a los campos políticos con un carácter democrático van a estar determinadas por el contenido cultural que las agentes impriman al concepto de “democracia”. Así, en estos campos van a operar con mayor peso valores como la participación política, representatividad, legitimidad, etc. Sin embargo, estas reglas del juego no son férreas y los agentes pueden optar por romperlas o hacerlas a un lado, existiendo la posibilidad de que se establezcan relaciones conflictivas entre los agentes y sus paradigmas predominantes.

Castaingts (2004) recoge varias características del concepto del campo que nos ayudarán a completar su comprensión. Para empezar, los campos son espacios sociales en los que intervienen actores, relaciones y reglas. Las relaciones se establecen para conseguir premios (perseguir sus intereses según sus contenidos culturales) y pueden ser de poder, mercantiles o sociales. Estas relaciones están sujetas a las reglas del juego en tanto que no se permite cualquier práctica o comportamiento; por esto, los campos políticos en una democracia tienen reglas particulares como se planteó anteriormente. Las relaciones se establecen en un espacio institucionalizado donde se castiga a quienes infrinjan las reglas del juego. Las relaciones en los campos están cargadas de tensiones y conflictos; cuando estos conflictos desbordan el campo se produce una arena política, polarizando las relaciones y configurando antagonismos. Esto da pie a los dramas sociales. Estos conflictos están fuertemente cargados de contenidos simbólicos.

Los campos son entonces espacios fértiles en los que se producen arenas políticas. La fragilidad de los campos debido a su dependencia hacia las reglas del juego hace que las relaciones conflictivas rompan la configuración establecida, cuando esto ocurre surge una arena política. En la toma militar de la Asamblea Legislativa descrita anteriormente, la política pública de seguridad “Plan Control Territorial” se enmarcaba dentro de un campo político donde actores estatales establecían relaciones en torno a la estrategia de seguridad pública, cada uno a partir de sus

contenidos culturales (sobre seguridad, democracia, política, etc.). Cuando estas relaciones se volvieron conflictos que superaron y desbordaron el campo, surgió una arena política en donde se configuró un antagonismo entre el Ejecutivo, presionando por la aprobación del préstamo, y la Asamblea Legislativa que rechazaba cualquier iniciativa del Presidente. Esto finalmente desencadenó un drama social en el que el Presidente llegó al Palacio Legislativo con un operativo militar, rompiendo las reglas del juego en un campo político democrático.

Mientras que en el campo de la política pública podemos ubicar una dimensión institucional y una dimensión valorativa con contenidos culturales, en las arenas políticas que se forman dentro de este campo hay que poner la mirada sobre las contradicciones, los conflictos y el rechazo o desobediencia a las reglas del juego que se establecen entre los diversos agentes.

En el apartado anterior se presentó extensamente toda la diversidad de piezas que componen a la política pública: sus fases, quiénes son los agentes decisores, quiénes son los agentes receptores. En este apartado se ha intentado abordar sobre el escenario, en el que se posicionan todas esas piezas, además de la importancia que tienen las reglas en el juego. Además, se ha explorado categorías que sean útiles para un abordaje antropológico de la política pública, poniendo el énfasis en las relaciones entre los agentes, las matrices simbólicas que comparten, sus contenidos culturales y las relaciones de poder que causan conflictos en torno a esto.

Antes de terminar este apartado hay que puntualizar algunas cuestiones sobre la actual política pública de seguridad en El Salvador. El Plan Control Territorial (PCT) fue diseñado a partir de reuniones privadas entre el Presidente de la República, el ministro y viceministro de Seguridad y el ministro de Defensa junto a asesores. Además, no existe un documento rector que contenga las líneas estratégicas del PCT, sino que las fases del plan de seguridad se ha hecho público de forma parcial en diversas conferencias del presidente.

Lo que se conoce hasta ahora del PCT es que “tiene 6 fases normales y 1 fase al final que esperamos que no sea necesaria”<sup>12</sup>. Las fases que se han hecho públicas son “Preparación (la más intensa e incluye control de los territorios y represión del delito); Oportunidades (está orientada a generar oportunidades para los jóvenes y prevenir la violencia); la Modernización (se refiere a la

---

<sup>12</sup> Discurso de Nayib Bukele del 19 de julio del 2021 al presentar la cuarta fase del Plan Control Territorial.

modernización de las fuerzas de seguridad)”<sup>13</sup>; e Incursión (porque los soldados irán a incursionar, acompañando a la PNC, a los territorios tomados por las pandillas, lo cual se ha hecho desde hace más de diez años, pero esta fase también busca doblar el tamaño de la Fuerza Armada, con una meta de 40 mil soldados).

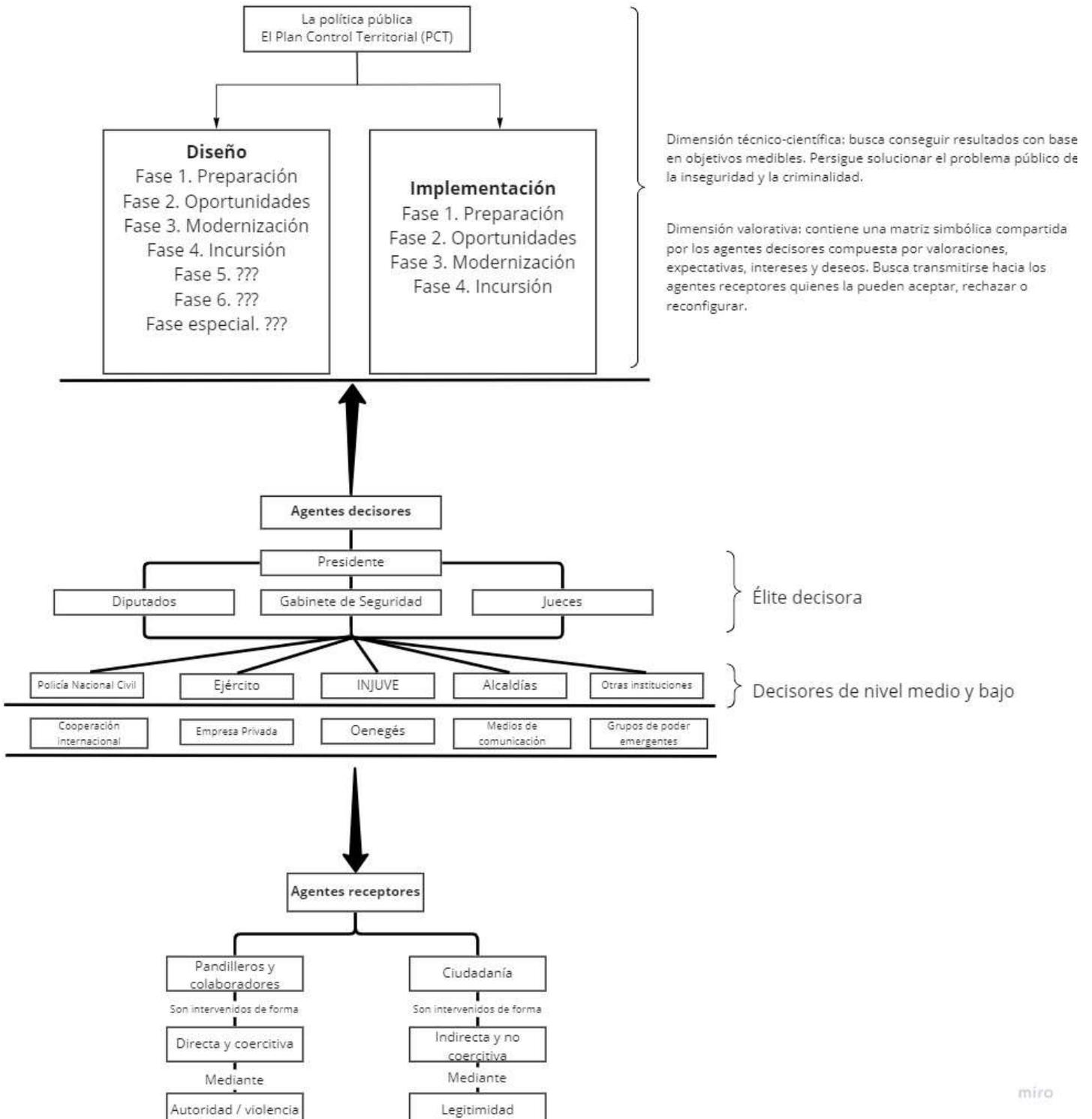
Para este trabajo, propongo el esquema de la Figura 1 que muestra el campo en el que se enmarca la política pública de seguridad y que está configurado por la organización de las piezas de la política pública expuestas en el apartado anterior. Cuando las relaciones entre los agentes insertos en este campo se cargan de tensiones y se vuelven conflictivas surgirían las arenas políticas que serían la fase previa del drama social, el cual se explorará en el siguiente apartado.

Teniendo armado el tablero del juego, es momento de pasar a explicar las jugadas. En el siguiente apartado se va a explorar cómo la política pública se constituye como un elemento de cambio social, y a partir de esto, la utilidad metodológica que ofrece el modelo de drama social para presentar los conflictos que desembocan de la arena política y que enfrentan contenidos simbólicos y culturales de los agentes decisores y de los agentes receptores de las políticas públicas. Así, en la siguiente parte de este trabajo se presentarán casos empíricos bajo el modelo de drama social que permitan comprender la aceptación o el rechazo a las narrativas estatales que transmiten las valoraciones culturales de los decisores.

---

<sup>13</sup> De acuerdo al sitio web del Ministerio de Seguridad: <https://www.seguridad.gob.sv/cuatro-fases-del-plan-control-territorial-estan-en-marcha-informa-ministro-gustavo-villatoro/>

**Figura 1. El campo de la política pública de seguridad en El Salvador**



miro

## Las jugadas. Las políticas públicas y el cambio social.

Lo desarrollado en el apartado anterior llevo el análisis hacia las arenas políticas en tanto que es en ellas donde surgen los dramas sociales. Ahora hay que explorar un poco sobre qué son los dramas sociales y cómo podemos utilizar esta propuesta para el estudio de las políticas públicas, las cuales no constituyen dramas por sí mismas, pero sí propician situaciones en las que éstos pueden surgir.

El concepto de drama social es una propuesta que fue desarrollada por Víctor Turner a lo largo de su obra y que utiliza como base los ritos de pasaje de Van Gennep. Los dramas sociales son un momento de crisis y conflicto en el que las tensiones de la arena política configuran antagonismos que desbordan al campo político. Los dramas, sin embargo, no deben entenderse como cualquier conflicto entre actores antagónicos, sino que presentan unas características específicas que, a su vez, permite un abordaje analítico especialmente útil para la perspectiva de este trabajo. Es necesario dedicar unas páginas a esta propuesta de los dramas sociales turnerianos.

El surgimiento de numerosas situaciones de conflicto entre los distintos actores que se enmarcan en el campo de la política durante la actual gestión gubernamental en El Salvador, específicamente en torno al tema de la seguridad ha conducido a la necesidad de analizar el flujo de las relaciones de poder desde una perspectiva que permita comprender las fases por las que transcurren momentos de tensión y distensión en un contexto espaciotemporal bien delimitado. Es precisamente por esto que encontré conveniente recurrir a la propuesta de dramas sociales de Víctor Turner, quien propone un concepto que representa una valiosa unidad de análisis que permite visualizar la forma de organización de los individuos a partir de fines y propósitos. Turner define el Drama Social como:

units of aharmonic or disharmonic social process, arising in conflict situations. Typically, they have four main phases of public action. These are: (1) Breach of regular norm-governed social relations; (2) Crisis, during which there is a tendency for the breach to widen. Each public crisis has what I now call liminal characteristics, since it is a threshold (limen) between more or less stable phases of the social process, but it is not usually a sacred limen, hedged around by taboos and thrust away from the centers of public life. On the contrary it takes up its menacing stance in the forum itself, and, as it were, dares the representatives of order to grapple with it; (3) Redressive action ranging from personal advice and, informal mediation or arbitration to formal juridical and legal machinery, and, to resolve certain kinds of crisis or legitimate other modes of resolution, to the performance

of public ritual. Redress, too has its liminal features for it is "be-twixt and between," and, as such, furnishes a distanced replication and critique of the events leading up to and Composing the "crisis." This replication may be in the rational idiom of the judicial process, or in the metaphorical and symbolic idiom of a ritual process; (4) The final phase consists either of the reintegration of the disturbed social group, or of the social recognition and legitimation of irreparable schism between the contesting parties (Turner, 1987, pp. 74-75).

Siguiendo a Turner, los dramas sociales representan un espacio con dimensiones más o menos acotables, a pesar de que están caracterizados por espacios de indefinición en los que se marcan *status*, se resuelven las diferencias y además tienen la capacidad de movilizar razones, emociones y voluntades. Constituyen un espacio en el que operan las identidades colectivas, en los que las expresiones, relatos y narrativas se tejen a partir de procesos sociales e históricos y en conjunto legitiman las formas de vida y establecen referentes para la acción.

El concepto implica la existencia de unidades del proceso social aislables y susceptibles de ser descritas (Díaz, 1993). Turner considera que las experiencias siempre se encuentran permeadas por dramas sociales, es por esto que las llega a considerar como matrices de experiencia.

En este trabajo, los constantes encuentros entre la política y los actores, así como las relaciones mismas entre éstos son susceptibles de conducir a dramas sociales, es decir, estructuras que se ubican en un espacio y tiempo definidos donde las decisiones se construyen a partir de propósitos y finalidades de los actores que interactúan en el escenario social.

El modelo de Turner se enfoca en el análisis cuidadoso de los procesos de cambio de la sociedad en particular para explicar a la política desde las siguientes premisas:

1. La política es un acontecimiento que opera necesariamente en la esfera pública;
2. la política siempre está vinculada a finalidades;
3. no necesariamente cada persona que participa de los procesos políticos tiene una visión clara de la finalidad;
4. las expectativas que guían la conducta de los actores necesitan el reconocimiento de grupos, por tanto, nunca van a ser de carácter privado;
5. las finalidades que se persiguen siempre están vinculadas con intereses públicos; y
6. la política siempre está asociada a las relaciones de poder.

El ejercicio del poder en torno al encuentro de la política de seguridad y los actores puede ser interpretado a partir de su reconocimiento como un proceso o espacio de tensión, en el que entran en contacto actores sociales condicionados por intereses, que diseñan estrategias que buscan influir en las voluntades de terceros y donde las alianzas, las sumisiones, las lealtades e incluso el uso de la fuerza permiten la estructuración de consensos y la profundización de cismas. En este sentido, los encuentros de la política representan espacios temporales armónicos o desarmónicos, que no queda duda, se trata de dramas sociales que en ciertos momentos se acercan al consenso, pero en otros arriban al conflicto.

Desde la postura de Turner (1987, p. 4), los dramas sociales atraviesan por cuatro fases de acción pública caracterizadas por un estilo, duración y ritmo particulares:

- 1) Fase de ruptura de las relaciones gobernadas por normas, donde inicia la tensión caracterizada por una trasgresión a las leyes, reglas, contratos o procesos que regulan la organización de grupos, comunidades o sociedades.
- 2) Fase de crisis, donde los actores toman partido o bien se oponen a quien provocó la ruptura. Se recurre a procesos identitarios para definir los límites respecto a la alteridad. Ocurre en un clima de violencia física, verbal y simbólica, que trae consigo la unidad de los contendientes.
- 3) Fase de las acciones y procedimientos de ajuste, donde se busca resolver las crisis o bien, legitimar otras vías que permitan llegar a acuerdos. Se basa en procesos reflexivos donde se trata de entender el significado de los eventos acaecidos y se estructura un sentido. En esta fase, los arreglos pueden darse a partir de salidas que pueden ser formales, es decir, reguladas por códigos legitimados o bien informales, reguladas por procesos de intermediación, aunque se puede optar por la sanción de actores que carecen de estatus para dirimir las tensiones.
- 4) Fase final: que puede dirigirse a la reintegración del grupo social conmovido o bien a reconocer el cisma irreparable entre los antagonistas. Es una fase de definición en la que debe ocurrir la reconciliación mediante acuerdos, reconocimiento social, legitimación o bien por medio de la imposición. De no ocurrir lo anterior, sobreviene una fragmentación.

Encontramos en la propuesta de los Dramas Sociales, la posibilidad de identificar las fases de los conflictos presentados en la siguiente parte de este trabajo, y vislumbrar así las tensiones entre

distintos actores que convergen en torno a la crisis y que se tienen en mayor o menor nivel cierta injerencia en la toma de decisiones que afectan al país.

Por su parte, Varela retoma la línea turneriana y mucha de la herencia procesualista y ubica la discusión en torno a su propuesta de antropología política, situando los dramas sociales en un contexto político más contemporáneo. Varela sintetiza el proceso de los dramas sociales de la siguiente manera:

- a) Rompimiento de una relación socialmente normada: surgimiento de una arena política.
- b) Crisis creciente en todo el campo político que tiende a polarizarse en torno a los dos grupos antagónicos de la arena.
- c) Acción de reajuste (redressive action) desde el arbitraje personal e informal hasta la maquinaria formal y judicial, y el ritual público para limitar o solucionar la crisis.
- d) Restauración de la paz: reintegración de las partes al orden social disturbado o ratificación de un cisma definitivo (Varela en Castaingts, 2004, p. 112).

Los dramas sociales, que aparecen como el culmen de las arenas políticas, implican siempre cambios en el campo político en el que se encuentran inmersos. Estos cambios, sin embargo, no necesariamente transforman al campo por completo ya que, en la fase de reajuste, donde ocurre la reconfiguración para resolver los conflictos, éste recaerá en aquellos elementos del campo social que provocaron la crisis. Los dramas sociales conllevan entonces una relación dialéctica entre cambios y continuidades dentro del campo político.

Además, los dramas sociales no necesariamente concluirán con la resolución efectiva de la crisis en torno a la que surgió. Los agentes en conflicto, luego de los períodos de drama social, pueden reintegrarse a un campo con el orden social reestablecido o pueden reafirmar la ruptura definitiva de este orden social. Cualquiera que sea el caso, después de un drama social, las relaciones dentro del campo se habrán reconfigurado junto a los contenidos simbólicos y culturales y, por tanto, las reglas del juego también habrán cambiado.

Así, los dramas sociales son siempre transformadores en mayor o menor medida. En ellos las matrices simbólicas compartidas se van a someter a un proceso de reconfiguración que va a implicar cambios en las relaciones de poder dentro del campo político. Estamos entonces frente a un eje clave para el análisis que se hará en este trabajo: el poder y lo simbólico son dos caras de un mismo fenómeno, no se pueden estudiar las relaciones de poder sin comprender los contenidos

simbólicos que las configuran, y a su vez, las estructuras de poder también determinan las matrices simbólicas. Este mutuo condicionamiento o esta dualidad entre poder y simbolismo es base fundamental en la propuesta de Turner y ha sido planteada más expresamente por Varela (2005).

Rodrigo Díaz (2014) en su libro “Lugares de lo político” hace una muy completa revisión analítica a la obra de Turner a partir de la articulación entre poder y simbolismo. Luego de contextualizar los planteamientos turnerianos bajo la herencia de la antropología procesualista, especialmente de Max Gluckman, Díaz explora las características políticas de la propuesta de Turner a partir de sus elementos simbólicos. Para él, los dramas son sociales deben ser entendidos como procesos políticos en tanto que nos permiten aproximarnos analíticamente a los momentos de crisis y conflicto. “Esto es, como procesos donde se explicitan y multiplican, en campos históricamente situados, las relaciones de poder, su ejercicio, las estrategias de su operación, los efectos que provocan y, siempre, las resistencias que gestan (Díaz, 2014, p. 71).

Como procesos políticos, Díaz (2014) también nos dice que éstos están orientados a lo público y referidos a metas y objetivos, además de presentar una estructura de poder diferenciado. Estas características las podemos encontrar en la propuesta que aquí se está haciendo para estudiar la política pública de seguridad en El Salvador (Figura 1). En tanto que el campo está orientado a la seguridad en la esfera pública, esto es, a una situación generalizada a la sociedad salvadoreña en donde se permita la garantía de los derechos individuales y civiles.

El campo está configurado con base en un gran objetivo formal, orientado a conseguir esta situación de seguridad a partir del combate efectivo de la criminalidad, pero los agentes que se encuentran inmersos en el campo también están referidos a sus propios objetivos particulares según los contenidos simbólicos que los orienten. Así encontramos, dentro de los decisores y de los receptores, una pluralidad de agentes que tendrán una visión particular y diferenciada del campo político y sus prácticas, acciones y narrativas estarán condicionadas por ésta visión. Todo esto, a su vez, conforma una estructura de poder diferenciado que se ejerce a través de las relaciones establecidas entre los distintos agentes y su posición dentro del campo.

En un diálogo entre la propuesta turneriana y los planteamientos foucaultianos del poder, Díaz (2014, pp. 76 77) recoge cuatro puntos claves a tener en cuenta para realizar un análisis de las relaciones de poder a partir de los dramas sociales. Estos componentes son:

- a) El sistema de diferenciaciones bajo el que ciertos agentes pueden actuar sobre la acción de otros y que está fundamentado en diferencias de jurídicas, de privilegio y culturales. En este trabajo, es fácilmente observable un sistema de diferenciaciones entre los agentes decisores y los agentes receptores. Las diferenciaciones también pueden observarse dentro de estos grupos: la élite decisora y los decisores de nivel medio o bajo; los pandilleros como actores de criminalidad, los ciudadanos de comunidades con alto índice de criminalidad; ciudadanos de zonas con baja criminalidad, etc.
- b) El tipo de objetivos de los agentes en este sistema diferenciado, qué es lo que persiguen los agentes al actuar sobre la acción de otros. Como se mencionó anteriormente, los intereses variarán en función de cada actor involucrado y sus contenidos simbólicos y culturales.
- c) Las modalidades instrumentales, es decir, por qué medio se ejerce el poder entre los agentes. Así, entre las autoridades públicas y los actores de criminalidad existirá una forma de poder coercitivo ejercido mediante la violencia y el uso de la fuerza estatal. Con el resto de los ciudadanos, la forma de ejercicio de poder pasará mediante formas más sutiles de control como sistemas de vigilancia, además predominará la búsqueda de la legitimidad de la autoridad a través de las narrativas producidas desde el Estado. Entre los agentes decisores también se pueden observar modalidades instrumentales que, en el actual gobierno, están caracterizadas por la autoridad verticalista y jerárquica desde el Presidente hacia el resto de los decisores.
- d) Las formas de institucionalización, esto es, las estructuras y los sistemas formados por los agentes en donde operan las relaciones entre éstos. Aquí se situaría el aparato Estatal que se encontraría configurado en torno al problema social de la criminalidad, lo que denominé anteriormente el aparato de seguridad pública (Magaña, 2018).

Ahora bien, si los dramas sociales nos permiten explorar las crisis como momentos de transformación social, hay que revisar cómo se posicionan las políticas públicas en este sentido. En tanto que los agentes decisores buscan intervenir un campo social determinado, orientados a la resolución de un problema o situación en agenda pública, los decisores están motivados a la

transformación de la realidad intervenida. Así, las políticas públicas se construyen siempre como un instrumento para el cambio social.

El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga, se producirá una consecuencia. Es portador de una representación de las razones por las cuales se generará dicha consecuencia, de una legitimidad de su eficacia que es, también, una anticipación del encadenamiento de acontecimientos entre sus propias realizaciones y los efectos externos (Meny & Thoenig, 1992, p. 96).

Las políticas, sin embargo, siguen un proceso que, en el campo de la realidad empírica es más complejo aún que el modelo teórico que se ha formado para estudiarlas. Sería ingenuo pensar entonces que, porque una política pública lleve implícita un componente de cambio social, ésta realmente va a transformar drásticamente la realidad de los actores sobre los que se implementa. En el caso de las políticas públicas de seguridad en El Salvador, aunque todas se han planteado el objetivo formal de lograr una situación de seguridad pública, la realidad empírica muestra el fracaso del componente transformador en esta problemática social, si acaso, el fenómeno de las pandillas se ha complejizado adquiriendo rápidamente nuevas formas de organización e instrumentalización política de la violencia

Los diferentes encuentros que los agentes receptores tienen con la política también pueden ser más o menos transformadores de su realidad. No todos estos encuentros llegan a constituirse un drama social, porque no siempre implican momentos de crisis. El patrullaje habitual de las fuerzas de seguridad en una comunidad específica puede ser aceptado en mayor o menor medida por los habitantes de ésta, pero esto no implicará un enfrentamiento con la autoridad. Los impuestos destinados a seguridad sobre las telecomunicaciones que se pusieron en el gobierno de Cerén como parte de las Medidas Especiales también provocaron una forma de encuentro entre la política y los ciudadanos, sin embargo, no implicó un momento de crisis que derivara en un drama social.

Los encuentros entre la política pública y los receptores que sí pueden comprenderse como dramas sociales, como los casos que se presentarán en los capítulos siguientes, también pueden tener un nivel diferenciado de transformación social. Identificar esto formará parte importante del análisis que se haga a los dramas sociales de los casos empíricos presentados, en tanto que esto nos permitirá entender cómo se reconfiguran las reglas del juego y las relaciones de poder entre los diversos agentes involucrados en esos dramas sociales.

Sobre este carácter más o menos transformador de los dramas sociales aborda Carlos Lara (2018), quien realizó un análisis el conflicto político-militar salvadoreño desde la propuesta de la liminaridad y los dramas sociales. Aunque su trabajo está basado predominantemente en el conflicto político-militar como un momento de revolución, su trabajo nos da claves importantes para las situaciones de crisis en el contexto salvadoreño. Lara (2018, pp. 24-25) propone pensar los momentos de liminaridad en función de dos ejes de análisis:

- a) La dicotomía cíclico/lineal. Los momentos cíclicos como las fiestas patronales tienen un elemento conservador en tanto que refuerzan los valores y las normas del campo en el que se producen. Por su lado, los momentos lineales como los conflictos que producen dramas sociales tienden a transformar los sistemas de normas y valores, produciendo cambios en los contenidos culturales.
- b) El carácter diacrónico o sincrónico. Los momentos liminoides diacrónicos suponen en sí mismos una transformación, se pasa de unas condiciones de la realidad a otras distintas. Por su parte, en aquellos que son sincrónicos los sujetos se reintegran a un campo social con condiciones similares al momento anterior, por lo que tienen un carácter menos transformador.

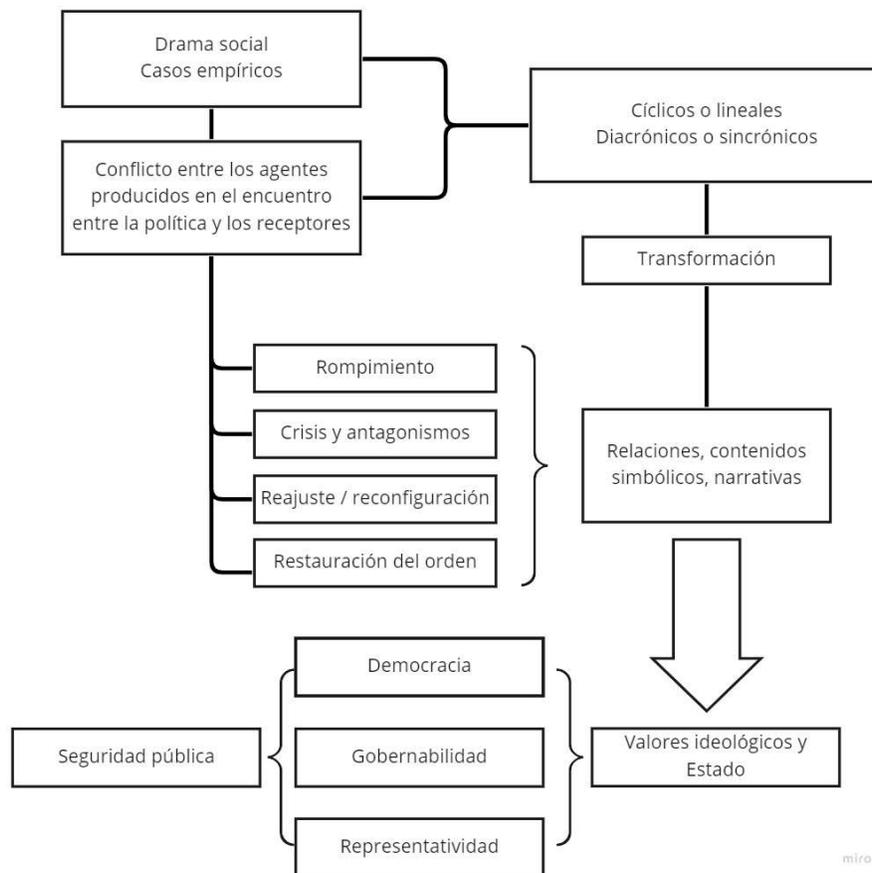
Lo anterior también nos da claves para poder analizar el componente de cambio o transformación sociocultural de los momentos de crisis y, en ese sentido, ver si las reconfiguraciones de las relaciones y reglas del juego que se realizan durante los momentos de drama social realmente implican un cambio profundo en los contenidos culturales y simbólicos de los agentes en conflicto. A partir de esto podremos estudiar, por ejemplo, si los agentes receptores en su enfrentamiento contra los decisores posicionan establecen alianzas y producen narrativas en un juego de poder que se distancie de los contenidos simbólicos que el Estado intenta transmitir en la política pública o si, al contrario, no implican un cambio profundo de estos contenidos, asimilando las narrativas del Estado y reintegrándose a una realidad similar de la que se desprendieron.

Este es, pues, el objetivo fundamental de este trabajo. En los siguientes capítulos se analizarán situaciones de crisis o conflictos surgidos dentro del campo de la política pública de seguridad. Estas situaciones se presentarán bajo el modelo de dramas sociales, lo que permitirá encontrar entre qué agentes del campo político se están desarrollando los conflictos, cómo a partir de las relaciones y prácticas se configuran los antagonismos en el drama social y cómo esto modifica a

las reglas del juego, en su dimensión de poder y en su dimensión simbólica. Para estudiar estos contenidos simbólicos, pondremos el énfasis, por un lado, en las prácticas y las acciones que toman los agentes en antagonismo, y por el otro, en las narrativas que producen y circulan.

A partir de esto podremos observar también cómo los dramas sociales nos permiten explorar los valores ideológicos del campo político en el que se encuentran, trastocando éstos algunas cuestiones de Estado en torno a seguridad, democracia y gobernabilidad. Los dos apartados siguientes harán una exploración rápida de estas dimensiones para sentar las líneas de análisis sobre la que versará la disertación final de este trabajo, con base en el estudio de los casos presentados. En la Figura 2 se puede observar la matriz propuesta que se utilizará para realizar el análisis de los dramas sociales presentados en los capítulos siguientes.

**Figura 2. Propuesta analítica para los casos empíricos presentados como dramas sociales**



## Análisis del juego: Estado, democracia y gobernabilidad

En este apartado se presentarán las categorías analíticas sobre las que se desarrollará la discusión del último capítulo de este trabajo, partiendo del estudio de los casos presentados en la tercera parte del documento. Por esto, aunque aquí se harán algunas relaciones entre las líneas presentadas con el caso salvadoreño para mostrar su pertinencia, todavía no se hará un abordaje profundo de éstas.

Este trabajo busca realizar un análisis de la política pública de seguridad privilegiando la mirada de lo local en algunos encuentros conflictivos entre la política y sus receptores, poniendo el énfasis en las prácticas, relaciones y discursos que se producen durante estos momentos de conflicto, lo que nos va a permitir aproximarnos a los contenidos culturales que contienen y cómo se reconfiguran.

A partir del análisis de estos encuentros locales, entendidos como procesos políticos, también permitirá dilucidar los procesos más amplios en los que se enmarcan, dando la oportunidad de estudiar la política pública en relación a la sociedad nacional. Esto es importante porque los procesos culturales y políticos no se pueden entender holísticamente desde la visión recortada de una localidad, sino que hay que posicionarla en los contextos en los que se encuentra. Así, el análisis de las relaciones y los contenidos simbólicos tomará un nivel más amplio y profundo.

Una parte central de las líneas analíticas de este trabajo siguen las propuestas de Gledhill (2004, 2013, 2017) quien ha estudiado extensamente las políticas públicas de seguridad en contextos con alta criminalidad. Sus trabajos se han desarrollado principalmente en México y Brasil, aunque su análisis abarca buena parte de Latinoamérica.

En estos contextos empíricos, Gledhill plantea que metodológicamente se deben estudiar “las subjetividades de los actores y qué podrían configurarlas [...] explorando cómo los procesos y las relaciones a gran escala se resuelven en contextos locales que están poblados por personas que son socialmente heterogéneas, que a menudo entran en conflicto, y que no necesariamente coinciden en cómo afrontar a un enemigo común” (Gledhill, 2017, p. 12).

Este nivel de análisis se puede articular con la propuesta metodológica de Gupta (2015), quien en su trabajo de campo da cuenta de cómo es en los contextos locales donde se producen los encuentros entre las instituciones estatales y los ciudadanos. Estos encuentros se constituirían

como momentos en los que los actores sociales significan al Estado, construyendo simbólicamente. En este sentido, estos encuentros pueden entenderse como momentos de creación cultural.

En este caso, propongo que estos encuentros con la política pública producen una tensión entre los contenidos simbólicos que los decisores han impregnado en ésta y buscan transmitir a través de las narrativas y las prácticas, con los contenidos culturales de los receptores. Estudiar estas tensiones entre decisores y receptores nos va a permitir descubrir en qué nivel se aceptan o rechazan las narrativas y discursividades producidas por el Estado.

Franzé Mudanó (2013), también ha trabajado el tema de las políticas públicas desde una perspectiva antropológica. Mudanó hace una advertencia metodológica en extremo útil para este trabajo y es el que estudio de las políticas públicas tiene implícito el riesgo de construir un análisis estatocéntrico que sería incapaz de dar una visión completa a la complejidad de los procesos simbólicos y políticos que realmente se desarrollan. El análisis de los contextos locales permite, precisamente, alejarnos de un análisis de este tipo y dar cuenta de cómo se articula con los actores receptores. Sin embargo, aún se tomarán otras dos precauciones para evitar un análisis estatocéntrico.

La primera medida es dar una mirada que se aleje de una visión dualista y dicotómica entre Estado/ciudadanía. Así, el estudio de casos presentados como dramas sociales permite estudiar la configuración de las relaciones que se establecen entre los agentes y, partiendo de esto, dar cuenta de cómo el campo de la política pública, que se ha presentado y esquematizado anteriormente desde lo abstracto, opera realmente en el nivel empírico. Así, desde lo local podemos descubrir relaciones que nos llevan el análisis a un nivel mayor en donde entran al juego otro tipo de actores.

Estos actores serían los que Lindblom sitúa entre los decisores y los receptores, que para el caso salvadoreño se puede identificar, por ejemplo, comunidad internacional, medios de comunicación, líderes sociales, oenegés, universidades, empresa privada, etc. Estos actores en ciertos momentos también pueden tener agencia decisora e intervenir en las políticas públicas. En el caso de seguridad, algunas de las relaciones que más comúnmente se establecen en momentos de crisis son entre los ciudadanos y los medios comunicación, especialmente cuando los ciudadanos están produciendo discursividades que van en contra de las narrativas del Estado.

Aunque esto se desarrollará algunos párrafos más adelante, es oportuno decir que el papel que estos actores van a tomar dentro del campo político y el tipo de relaciones que establezcan nos van a dar pistas para el análisis en términos de las formas de gobernar y, a partir de ahí, se pueden dilucidar valores ideológicos que operan en el Estado.

La segunda medida sería añadir al análisis el nivel supraestatal, es decir, entender cómo el campo de la política pública se enmarca en un campo con actores internacionales que van más allá de la delimitación del país, es decir, comunidad internacional, instituciones regionales, agencias de cooperación, etc., compuesto por procesos políticos regionales o globales que tienen un impacto más o menos directo sobre el nivel nacional y local. Estamos hablando aquí de posicionar el análisis en el nivel de la geopolítica.

En su más reciente trabajo sobre la seguridad en México, Gledhill (2017) advierte que los procesos en torno a ésta se desarrollan en buena medida por la geopolítica de los países, especialmente con la influencia del Norte global. Este condicionamiento se vería exacerbado en la dimensión de la seguridad en México y en Centroamérica debido, justamente, a los procesos políticos que Estados Unidos marca para Latinoamérica. Sin embargo, no debe entenderse que los procesos globales son determinantes absolutos para los países ya que los Estados aún tienen un buen grado de agencia dentro de sus naciones, no se determinan de forma automática por el escenario geopolítico mundial.

En mayo de 2021, el gobierno de Bukele anunció que comenzaría una serie de investigaciones fiscales en contra de varias oenegés y que retiraría el financiamiento estatal éstas. La retórica oficial giró en torno a que las oenegés eran un mecanismo de los partidos políticos para sustraer dinero del Estado y que éste dinero servía en gran medida para financiar a las pandillas. En respuesta a esto, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) anunció que iba a retirar el financiamiento que daba a las instituciones gubernamentales para el trabajo en el tema de seguridad y lo redirigiría directamente a las oenegés.

Esta decisión de USAID fue sucedida por una serie de declaraciones del presidente en contra del gobierno de Estados Unidos y lo calificó como un intento de injerencia dentro del Estado. La narrativa estatal afirmaba, además, (y sigue afirmando) que Estados Unidos ha financiado históricamente a las pandillas en El Salvador y, por tanto, puede constituirse como una amenaza a la seguridad del país.

Por su parte, la encargada de negocios de Estados Unidos en El Salvador respondió que lo que el presidente llama injerencia son en realidad los esfuerzos estadounidenses de trabajar el tema de seguridad para evitar migraciones masivas a Estados Unidos. Gledhill (2017) aborda este tipo de medidas que se toman en los Estados del Norte con el fin de “mejorar las condiciones” en sus vecinos del Sur, cuando lo que en verdad se quiere es mantener lejos a lo que él denomina una población “incómoda”.

Desde entonces, el presidente de El Salvador se ha dedicado a descalificar la presencia del gobierno estadounidense en el país, llamándoles incluso financistas de pandillas, y ha realizado acercamientos importantes políticos con China, pudiéndose observar una clara tensión de las relaciones políticas. Así, el tema de la seguridad pública en El Salvador está determinada, y determinando, procesos y relaciones en el panorama geopolítico global.

Un análisis de este nivel puede dar luz sobre cómo los procesos globales intervienen en el campo de las políticas públicas a nivel nacional, siendo especialmente útil para comprender los actores involucrados y los intereses subyacentes. Además, entender que esta relación es de mutuo condicionamiento también puede revelar procesos importantes sobre cómo la política pública es manejada en función de las relaciones entre Estados y organismos internacionales.

Con todo lo planteado hasta ahora, queda claro que el estudio de la política pública va más allá de un campo local bien delimitado y circunscrito a una localidad específica, sino que hay que comprenderlo como una compleja red de procesos translocales unidos por las relaciones entre diversos agentes que convergen en el proceso de política pública. Hay que echar un vistazo a las relaciones y conexiones que éstos establecen entre ellos y entre las distintas agencias. Es precisamente a esta red que se forma entre sujetos y agencias con objetivos divergentes en torno a una misma problemática a la que Feldman llama aparato.

“[...] el aparato como un dispositivo de control de la población y gestión económica compuesta de elementos dispares y contrarios. Estos elementos unen en particular coyunturas históricas usualmente identificadas como “crisis” [...] El aparato es esencialmente la red que une a estos elementos [...] La identificación de “crisis” es, por tanto, la condición de posibilidad para un aparato. (Feldman, 2011: 380)

Esta definición parte de los planteamientos de Foucault en torno al poder y la política. Es oportuno destacar cómo las situaciones de crisis de las que habla Feldman y la acción pública que surge en

torno a éstas, evocan también a los conceptos de razón y crimen de Estado, en donde ante una situación que amenace el “ser” del Estado, éste se organiza con medidas y acciones excepcionales.

Y para dar cuenta de este aparato, Feldman hace una distinción entre las relaciones y las conexiones, lo que constituye un aporte metodológico respecto a qué observar, dónde poner el énfasis, dónde se dará cuenta de las cuestiones de la investigación. Son éstas las encargadas de tejer las complejas redes que constituyen a un aparato.

¿Por qué la preferencia por las conexiones sobre las relaciones y qué son sus consecuencias? La pregunta es contestada mejor por recordarnos la diferencia entre ellos, aunque a menudo se mezclan juntos. La diferencia es principalmente que las conexiones implican contacto directo e inmediato entre la gente mientras las relaciones involucran contacto indirecto, mediado. La gente históricamente ha sido vinculada a través de las conexiones sociales directas, caracterizadas por su tangibilidad, corporalidad y localidad: el intercambio de bienes tangibles; rituales y ritos que implican contacto corporal y social; actos visibles de reverencia a los ancianos; y la tortura pública como una exhibición espectacular del antiguo poder soberano (Feldman, 2011, p. 379).

Feldman está dando propuestas metodológicas para estudiar fenómenos y situaciones van más allá de un campo empírico tradicionalmente entendido. Propone estudiar este tipo de fenómenos desde las relaciones y conexiones que se establecen entre los actores, lo cual es útil partiendo del estudio de campo político y drama social, en tanto que éstos se componen por los actores, las relaciones y las reglas del juego.

“¿Qué enfoque metodológico puede ayudar a iluminar un aparato? Sugiero la “etnografía no local”, que se ocupa de cómo la gente se relaciona específicamente cuando no están conectados en una configuración global de poder.” (Feldman, 2011)

Este enfoque metodológico busca dar respuesta a una realidad antropológica en la que las relaciones no se encuentran visibles en un territorio determinado, sino más bien se tejen y desdibujan en un enmarañado y complejo constructo de instituciones, sujetos y agencias que operan a diferentes niveles y con objetivos propios, pero son unidos todos ellos por la acción pública en común en torno una problemática.

Sin embargo, no se trata solo de trasponer la propuesta de aparato al contexto salvadoreño. Está claro que existe un aparato de seguridad pública, por lo que el reto recae en investigar cómo opera y cómo es manejado como una herramienta de legitimación del gobierno, a través de la producción de narrativas y significados que portan fuertes contenidos simbólicos y culturales, y

buscan reconfigurar los valores ideológicos para lograr legitimidad ciudadana y un proyecto de gobierno a largo plazo, evitando la alternancia política.

Como se mencionó anteriormente, las relaciones que establecen los agentes inmersos en el campo político, y que se sitúan entre los decisores y los receptores, pueden brindar algunas pistas analíticas sobre las formas de gobierno en términos de gobernabilidad y gobernanza. Sobre esto, Aguilar Villanueva (2009) sostiene que desde las últimas décadas del siglo pasado las antiguas formas de gobernar entraron en una crisis debido a que no eran sostenibles financieramente, en términos de gestión pública, ni tenían la capacidad de dirigir efectivamente a su población, en términos de gobernanza.

Así, aunque haya una tendencia de los Estados hacia la democratización, eso no tiene por qué tener una correspondencia natural con que se mejore la capacidad estatal de gobernar. Se ha reestructurado así una nueva gobernanza que en torno a la tarea directiva de gobernar. Aguilar Villanueva dice que gobernar la sociedad ahora es una tarea conjunta, multi-actor y multinivel en donde intervienen actores públicos y privados, sociales, internacionales, etc., y que cada uno de ellos tiene un nivel diferenciado de poder y objetivos diversos con base en sus propios intereses particulares, pero orientados al bien social.

Todo este entramado de relaciones entre actores inmersos en la gobernanza evoca a aquellos actores enmarcados en el campo político del que hablamos antes. Así, en el caso salvadoreño la formación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia durante el gobierno de Cerén nos permite analizar, desde la seguridad pública, el avance en términos de gobernanza, en donde la política pública se diseña e implementa a partir de una multiplicidad de agentes con intereses particulares, pero que convergen en el bien común de la seguridad. En este caso, las relaciones entre el Estado y estos otros actores refuerzan los valores democráticos en el ejercicio del gobierno.

La eficacia y eficiencia gubernamental tiene dimensiones técnicas y valorativas, al igual que las políticas públicas en tanto que son parte de las formas de gobernar. La nueva gobernanza busca en lo técnico una realización eficiente de los programas, y en lo valorativo una realización eficiente de los valores políticos del Estado de derecho democrático.

El gobierno del Bukele se ha caracterizado desde sus inicios por cerrarse a actores fuera del

Estado y mantener una forma de gobierno autoritaria y jerárquica en torno a la figura del Presidente. Durante esta administración, la relación del gobierno con estos otros actores ha estado cargada de tensiones y conflictos que se han formado a partir de la retórica oficial sobre la seguridad pública.

“Estos vividores de las ONGs internacionales dicen velar por los derechos humanos, pero no se interesan por las víctimas, solo defienden asesinos, como si disfrutaran ver los baños de sangre. Dígame cuántos miles de pandilleros va a llevarse, para que los traten como reyes allá” Tweet del Presidente del 28 de marzo de 2002.

“Ya salió la CIDH<sup>14</sup> a defender a los pandilleros. Pero ni una sola palabra sobre las víctimas de estos asesinos. Queda claro de que lado están. Los países deberían de evaluar retirarnos de estas organizaciones internacionales que solo buscan mantener a nuestra gente sufriendo” Tweet del Presidente del 29 de marzo de 2002.

Las anteriores declaraciones del Presidente, sumado el conflicto descrito antes con USAID, oenegés nacionales y el gobierno estadounidense nos dan un claro vistazo a las tensiones que caracteriza el campo político durante este Gobierno. Estudiar estos conflictos nos da pistas sobre el retroceso en términos de gobernanza que representa a la actual administración gubernamental, y también nos deja ver que los decisores que operan en el campo de la política pública no están interesados en un ejercicio efectivo de los valores democráticos del Estado de derecho.

El análisis entonces nos permitirá entender cómo el encuentro de los receptores con la política pública de seguridad está determinado por la dimensión valorativa de ésta y su grado de aceptación o rechazo. Con esto se busca dilucidar la matriz simbólica que se intenta transmitir en el campo político. Así, qué información se presenta y cómo se presenta da cuenta de la creación de narrativas desde el Estado en torno a quién es ciudadano y quién es una amenaza a la seguridad pública, estableciendo relaciones conflictivas entre los actores del Estado, la oposición política y con aquellos actores (incluso ciudadanos) que mantengan una postura crítica al gobierno.

Cambiando el lente del análisis y enfocándonos ahora la efectividad de la acción y las políticas públicas de seguridad, Gledhill (2017) afirma que el Estado, así como tiene un papel protagónico en intentar resolver la inseguridad, también puede tenerlo al producirla, especialmente cuando se

---

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos

dejan de lado los valores democráticos y priva una estructura de gobierno autoritaria:

Los estados pueden ser incapaces de imponer el imperio de la ley o bien pervertirlo, pueden limitar la libertad de expresión y las actividades legítimas de los partidos políticos y asociaciones civiles, y pueden invocar «estados de excepción» que se justifiquen en función de supuestas amenazas a la seguridad nacional como pretexto para suspender los derechos básicos de sus ciudadanos (Gledhill, 2017, p. 12).

El 26 de marzo del 2022, ante un repunte de homicidios que dejó 76 víctimas en apenas dos días, el Presidente pidió vía Twitter a la Asamblea Legislativa convocar a sesión extraordinaria para que aprobaran un estado de excepción. Éste fue aprobado el día siguiente con una vigencia de 30 días, luego de los cuales volvió a ser prorrogado por 30 días más.

El estado de excepción suspende cuatro garantías constitucionales: libertad de asociación y reunión, el derecho a la legítima defensa (en un proceso judicial), el plazo de 72 horas para la detención administrativa (se puede extender hasta 15 días) la inviolabilidad de la correspondencia y las telecomunicaciones.

Así, El Salvador ha entrado en un momento de estado de excepción prolongado en el que, a partir de justificaciones sobre la seguridad pública, suspenden derechos civiles fundamentales como el de la legítima defensa siendo, como dice Gledhill, un actor protagónico en la producción de situaciones objetivas de inseguridad de los ciudadanos, aunque éstos no lo perciban así. Así, junto paralelo a las prácticas políticas que se están realizando en la realidad empírica, opera intensamente un aparato de producción de narrativas que está condicionando fuertemente la percepción simbólica de los ciudadanos.

Este es un ejemplo de cómo la seguridad pública se instrumentaliza en función de mantener un régimen político determinado y diferentes situaciones sociales pueden convertirse, en tanto le sea favorable al Estado, en campos de intervención a razón de la seguridad. El proceso de convertir a ciertos actores o situaciones, en la dimensión de lo simbólico, en amenazas al resto de la sociedad es lo que Gledhill llama securitización. Al respecto dice:

Dado que se trataba de una teoría constructivista, la Escuela de Copenhague prestaba especial atención al problema de quién tiene el poder de definir una cuestión determinada como una cuestión de seguridad. Aunque sostienen que en principio cualquiera puede hacerlo mediante una

estrategia discursiva apropiada, llegan a la razonable conclusión de que algunos actores tienen bastante más poder para hacerlo que otros. Los actores estatales por fuerza encabezan la lista (Gledhill, 2017, pp. 25-26).

Lo que yo sostengo es que el actual gobierno ha utilizado todo un aparato de producción de discursividades para securitizar procesos y actores políticos. Así, el Ejecutivo ha dirigido estas narrativas securitizadoras en contra, principalmente, de los partidos políticos de oposición, a través de todas las discursividades en donde los equiparan a las pandillas, más que por su relación con éstas, porque se vuelven “incómodos” para el sistema político que está construyendo el Presidente.

El aparato discursivo del Estado también ha securitizado a actores como gobiernos extranjeros, oenegés, universidades, empresas privadas y otras instituciones que son críticas o no apoyan la gestión gubernamental. Todas estas discursividades utilizadas han girado en torno a al problema de las pandillas como una amenaza a la sociedad. Así, el gobierno ha convertido simbólicamente las perspectivas críticas hacia sí en “amenazas de la sociedad”.

“¿Y cómo saben que son pandilleros?” La oposición aparte de ser protectora de criminales es imbecil”.<sup>15</sup>

Y si la “comunidad internacional” está preocupada por sus angelitos, vengan y tráiganles comida, porque yo no les quitaré presupuesto a las escuelas para darle de comer a estos terroristas. Vamos a racionar la misma comida que se da ahora y de ahí comerán los nuevos también.<sup>16</sup>

Gledhill hace otra advertencia que habrá que tener en cuenta en el análisis a desarrollar durante el capítulo final de este trabajo:

Es importante no idealizar ninguno de los actores en los complicados escenarios en los que la política de seguridad está involucrada —o indebidamente demonizarlos, ya que los mayores criminales de todos, no viven en las favelas—. En la exploración de las contradicciones, las consecuencias no deseadas y posibles agendas ocultas de las políticas de seguridad pública, tenemos que tratar de ver a través del humo creado por la securitización de la pobreza para captar las realidades sociales y relaciones de poder que dan forma al modo en que tales políticas son implementadas y se ponen en práctica, las realidades y las relaciones que aún están dentro de

---

<sup>15</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBujele] del 29 de marzo de 2022.

<sup>16</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBujele] del 29 de marzo de 2022.

nuestra esfera de comprensión, para hacer transformaciones permanentes a través de otros tipos de acción pública (Gledhill, 2013, p. 53).

### Parte III

## DRAMAS SOCIALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD SALVADOREÑA.

## Primera obra. El asesino de Chalchuapa<sup>17</sup>.

### **Rompimiento del orden social. La casa de los crímenes**

En junio de 2020 la administración liderada por el Presidente Bukele cumplió un año al frente del Gobierno. Uno de los principales ejes del Ejecutivo, como viene ocurriendo desde el 2003 en el país, ha sido el de la seguridad pública. En este tema, Bukele alude al Plan Control Territorial (PCT) como la política pública rectora a nivel nacional, la cual, según el discurso oficial, ha sido la única que realmente ha logrado disminuir el problema de las pandillas.

El 28 de noviembre del 2020 la Presidencia anunciaba una reducción del 46% en los homicidios respecto al año anterior como uno de los principales logros del PCT y la administración de Bukele, junto a la disminución de la tasa diaria de homicidios, haber conseguido 34 días sin asesinatos y otras cifras que reflejaban una importante disminución en los delitos<sup>18</sup>.

El 11 de diciembre del mismo año, Presidencia publica la nota “Plan Control Territorial, la estrategia de seguridad que ha dado los mejores resultados desde la Firma de los Acuerdos de Paz”<sup>19</sup> en donde se asegura que la disminución del promedio diario de asesinatos con respecto a gobiernos anteriores, junto al análisis de expertos criminólogos evidencian los grandes avances conseguidos por el PCT en seguridad pública, posicionándola como la mejor política pública de seguridad en El Salvador desde 1992.

Es los anteriores comunicados de Presidencia se mencionaba una baja del 44% en feminicidios y del 37% en desapariciones, respecto al año anterior. El resto de los delitos registrados por la Fiscalía también habían experimentado una disminución.

Así, El Salvador entra al 2021 en medio de un contexto que el Gobierno describía y presentaba ante la ciudadanía como un momento sin precedentes en la disminución de la inseguridad pública,

---

<sup>17</sup> “El asesino de Chalchuapa” es como fue nombrado el caso por los medios de comunicación y de forma popular en El Salvador. Dado que es un caso que aún se encuentra en proceso judicial y se ha declarado reserva total sobre el mismo se omitirán los nombres de las personas involucradas, a excepción de las autoridades públicas, también se omitirán algunos hechos sensibles. La información detallada y los datos reales del caso pueden encontrarse fácilmente en Internet.

<sup>18</sup> <https://www.presidencia.gob.sv/plan-control-territorial-continua-dando-excelentes-resultados-en-materia-de-seguridad>

<sup>19</sup> <https://www.presidencia.gob.sv/plan-control-territorial-la-estrategia-de-seguridad-que-ha-dado-los-mejores-resultados-desde-la-firma-de-los-acuerdos-de-paz/>

todo gracias a la magistral visión del PCT y de Bukele. Esto, además se veía reforzado por la situación de la pandemia por COVID-19 que, en El Salvador, implicó varios meses de cuarentena obligatoria cuyo cumplimiento estaba a cargo de la PNC y la Fuerza Armada. Cercos militares a algunos municipios junto a la presencia permanente de policías y militares garantizaban que la ciudadanía no transitara fuera de sus hogares sin autorización. Esto también impactó de forma importante en la disminución de delitos presentados por Presidencia.

Esta atmósfera de tranquilidad y orden social que, según el Gobierno, regía en la sociedad por primera vez desde los Acuerdos de Paz, fue desgarrada por unos gritos suplicantes tan solo unos meses más tarde en el callejón Estévez, ubicado en el municipio de Chalchuapa, departamento de Santa Ana. En este lugar había constante presencia de la mara salvatrucha por lo que para los vecinos no eran extrañas algunas formas delictivas de violencia, sin embargo, nada los había preparado para el horror que estaba a punto de descubrirse.

El 7 de mayo de 2021 había sido un día como cualquier otro para los vecinos del callejón Estévez. Como cualquier noche, las familias cenaron con normalidad, algunos se fueron a dormir, otros, a falta de sueño se mantenían trasnochando. Para todos, el día siguiente solo sería uno más dentro de otra semana rutinaria, en una comunidad que aún se intentaba recuperar de los efectos de la pandemia. La noche tranquila de pronto fue interrumpida por los gritos de auxilio de una mujer. Una figura masculina la perseguía con un bate de metal en la mano. Lo siguiente que los vecinos escucharon fue una serie de golpes, luego el silencio...

Alarmados, algunos vecinos llamaron al número de emergencias. Desde la central, en la capital, les aseguraron que enviarían agentes al lugar de inmediato, sin embargo, el teléfono de la subdelegación de Chalchuapa nunca sonó. Llevaba dos semanas averiado por una tormenta eléctrica. Luego de más de media hora llamando en vano, se logró establecer comunicación por radio para alertar de lo ocurrido<sup>20</sup>.

La estación policial está a 1.1 km del callejón Estévez por lo que la patrulla tardó alrededor de cinco minutos en llegar al lugar, aunque ya había pasado cerca de una hora desde la primera llamada a emergencias. Ya en el callejón, los agentes se dieron cuenta de que no sabían en qué

---

<sup>20</sup> [https://elfaro.net/es/202105/el\\_salvador/25502/El-expolic%C3%ADa-y-asesino-confeso-de-Chalchuapa-fingi%C3%B3-estar-muerto.htm](https://elfaro.net/es/202105/el_salvador/25502/El-expolic%C3%ADa-y-asesino-confeso-de-Chalchuapa-fingi%C3%B3-estar-muerto.htm)

casa debían intervenir por lo que dieron una ronda en todo el callejón... luego otra segunda ronda... luego otra más... es durante la tercera ronda que un vecino finalmente sale a la calle y les indica la casa donde se escucharon los gritos y la patrulla, finalmente, se dirige hacia allí.

En El Salvador, la policía no puede irrumpir en una casa particular sin una orden judicial a menos que persiga un delito infraganti. El rastro de sangre que iba desde la entrada hacia el interior fue motivo más que suficiente para que los agentes entraran. La escena que encontraron dentro era impactante: una pequeña casa de unos 12x4m decorada con máscaras de la muerte y de personajes de terror, velas negras y parafernalia ritual relacionada a la Santa Muerte<sup>21</sup>, y en la sala tres cuerpos, dos femeninos, quienes resultarían ser madre e hija, y, sobre ellas, uno masculino con signos de cortes en las venas de las muñecas.

La policía comenzó a buscar en la casa al criminal y encontró en el patio una segunda escena del crimen: dos cuerpos masculinos y una fosa semiabierta. La casa, sin embargo, aparentaba estar sola, no había señales del autor de aquellos asesinatos. Los policías comenzaron a buscar al asesino por los alrededores al tiempo que siguieron inspeccionando la casa. No tardaron en notar que uno de los cuerpos, aquel que yacía sobre las dos mujeres y que tenía cortes en las muñecas, parecía moverse de forma inquietante... respiraba. Así descubrieron que el asesino se estaba haciendo pasar por una de sus propias víctimas y procedieron a su captura inmediata.

El 8 de mayo de 2021 el callejón Estévez amaneció lleno de agentes policiales, forenses y fiscales. Definitivamente no fue un día rutinario para los vecinos del lugar. Desde esa mañana y durante los meses siguientes las autoridades de seguridad pública intervendrían para desenterrar uno de los casos más impactantes en El Salvador desde la firma de los Acuerdos de Paz.

Al día siguiente, 9 de mayo, la Presidencia publicaba el comunicado “Gobierno del Presidente Nayib Bukele continúa trabajando de forma articulada para combatir la criminalidad y reducir los índices de impunidad” en el que se celebraban los logros del PCT y de la administración Bukele, informando, además, de un operativo de gran magnitud que se había realizado recién en varios municipios del país, incluido Chalchuapa. Presentaban con orgullo el número de criminales capturados en dicho operativo gracias a las investigaciones exhaustivas con meses de duración.

---

<sup>21</sup> <https://gatoencerrado.news/2021/05/31/ultima-noche-de-la-familia-lima-en-el-callejon-estevez/>

Ninguna de estas investigaciones, sin embargo, llegó siquiera a sospechar del vecino del callejón Estévez:

El más reciente operativo fue realizado de forma simultánea en Soyapango, Ilopango, Olocuilta, Sonsonate y Chalchuapa. En él participaron más de 275 elementos de la PNC y fueron capturados más de 60 integrantes de pandillas por diversos delitos [...] Asimismo, la corporación policial da cumplimiento al mandato del Presidente Nayib Bukele de combatir la criminalidad y llevar tranquilidad a las familias salvadoreñas. Estos operativos han sido preparados con meses de anticipación, luego de un trabajo de investigación exhaustivo por parte de las autoridades<sup>22</sup>.

### **Se profundiza la crisis. Nuevos descubrimientos.**

La crisis sobre la que surge el drama social radica en una contradicción fundamental entre la política pública y la realidad social sobre la que se implementa: sale a la luz el caso de un asesino que cometió una cantidad ingente de crímenes a aproximadamente un kilómetro de una subdelegación policial, mientras el PCT se encuentra en plena implementación y el gobierno hace alarde público de sus “notorios y evidentes” resultados.

El relato anterior de un momento de crisis que fracturó el, ya de por sí cuestionable, orden social constituyó el punto de partida de una sucesión de eventos en los que las relaciones establecidas y los discursos producidos formalmente en el campo de la política pública de seguridad se tensarían al punto de fisurarse provocando una serie de reconfiguraciones en las relaciones, en menor medida, y un cuestionamiento hacia la discursividad estatal, en mayor medida.

Poner la mirada en las dinámicas y mecanismos que se despliegan ante la crisis para intentar “restablecer un orden” es necesario para poder analizar no solo lo que pasó directamente en el caso presentado, sino de forma más amplia, comprender el juego político que ocurre entre el Gobierno y la ciudadanía a partir del PCT, sus resultados formales en términos de control del delito y garantía de justicia, y sus resultados no formales al trastocar otras dimensiones de la vida pública.

---

<sup>22</sup> <https://www.presidencia.gob.sv/el-trabajo-coordinado-del-gobierno-en-materia-de-seguridad-continua-dando-resultados-exitosos-en-el-combate-a-la-delincuencia-y-la-reduccion-de-la-impunidad-dentro-de-las-acciones-del-plan-control-te/>

Así, lo primero será presentar el escenario que se produjo ante la crisis con el descubrimiento del asesino y los múltiples crímenes cometido, para luego poder mirar la dramatización turneriana que ocurriría sobre ese escenario entre los múltiples actores involucrados.

Desde las primeras horas del 8 de mayo la pequeña casa en el callejón Estévez despertó intervenida por agentes de seguridad pública. Los fiscales, policías y forenses comenzaron temprano a realizar inspecciones preliminares en el interior de la casa y el patio donde se encontró la fosa. “Parecía buen muchacho” decían algunos vecinos a las autoridades, otros añadían que “le gustaba aparentar que tenía mucho dinero”, pero todas las declaraciones coincidían en que nunca habían escuchado ni visto nada sospechoso en aquella casa, hasta la noche anterior en la que los gritos desgarraron la tranquilidad de la comunidad. Las autoridades encontraron que la fosa tenía, aparentemente, alrededor de cuatro metros de profundidad y que en su interior yacían muchos cuerpos, demasiados como para dar un número tentativo.

El hecho de que se hubiera encontrado una enorme cantidad de víctimas en la casa de Chalchuapa fue el primer elemento que sentó el escenario sobre el que se desarrolló el drama social, en un primer momento porque fue impactante ante la opinión pública que una sola persona y en una pequeña casa rodeada de vecinos se hubiesen cometido tantos asesinatos, lo que le dio la relevancia mediática que tuvo el caso; en un segundo momento porque “la gran cantidad de víctimas” se convirtió en un elemento clave en los conflictos entre actores, no solo entre las autoridades públicas y medios de comunicación, familiares de víctimas o ciudadanía, sino entre los mismos funcionarios públicos. Y nótese que no se ha mencionado una cifra de víctimas porque como se verá en el texto, ese dato se ha manejado con hermetismo por los funcionarios de gobierno y, al día de escribir este trabajo, sigue siendo desconocido públicamente.

La mañana del diez de mayo fue, si cabe, aún más particular. Igual que los días anteriores, desde temprano se hizo presente el personal de la Fiscalía y de la Policía, pero ese día junto con ellos llegaron también personas de los centros penales; no funcionarios públicos, sino presidiarios. Su camiseta amarilla rezaba sobre la espalda “Confianza” bajo el logo del Gobierno de El Salvador. Fue así como los vecinos y medios de comunicación supieron que el trabajo duro de las excavaciones sería llevado a cabo por reos en fase de confianza, bajo la dirección de Israel Ticas, criminalista forense que trabaja para la Fiscalía. Las jornadas de excavación en la escena del

crimen iniciaban a las 8 de la mañana y se extendían hasta las 4 de la tarde; iniciaron en mayo y se extendieron por varios meses hasta octubre.

En la mañana del 10 de mayo, Arriaza Chicas, Director de la PNC, fue entrevistado en el canal de televisión del Estado y le hicieron algunas preguntas relacionadas al caso<sup>23</sup>. De esta entrevista sale parte de la poquísima información que se tuvo en el caso durante dos semanas, en las cuáles el silencio de parte del Gabinete de seguridad pública fue absoluto. En la entrevista dice que se han capturado a 11 personas porque el asesino no actuaba solo. También dice que el asesino se presentaba como “coyote” ante sus víctimas a quienes contactaba por redes sociales, ya que ahí las jóvenes “se promueven y se muestran”, y con engaños las llevaba a su casa para cometer los abusos y feminicidios. Por esto, hizo un llamado a que los padres de familia tengan cuidado con sus hijos, ya sean jóvenes hombres o mujeres, y con quiénes contactan en redes sociales. Chicas dijo que gracias al PCT la migración hacia Estados Unidos ha disminuido significativamente, pero aún hay personas que creen que “el sueño está fuera del país y por eso se toman esas decisiones”, refiriéndose a migrar, ya que esto daba pauta a que el asesino contactara y engañara a las mujeres que fueron sus víctimas. Finalmente, destaca que hay un alto porcentaje de apariciones frente a las denuncias de personas desaparecidas “porque este tipo de conducta de desaparecer ya sea un momento, un día, etc., es una costumbre que como salvadoreños tenemos, algunos por andar disfrutando”.

En las declaraciones de Arriaza Chicas se puede ver una preocupante tendencia a la revictimización con sus llamados a vigilar el uso de redes sociales, como si fuera culpa de la víctima su desaparición por un uso descuidado de éstas. Más grave y directo es lo que dice respecto a las desapariciones como una consecuencia “de la actitud de los salvadoreños” que irresponsablemente van a “disfrutar”.

Es importante tener en cuenta, cuando se buscan identificar las narrativas del Estado, que no todas las declaraciones de funcionarios forman parte de las discursividades estatales, sino que muchos comentarios pueden ser simplemente coyunturales o valoraciones personales. Por esto, en este trabajo cuando se refiere a las declaraciones de las autoridades públicas, se recogen únicamente

---

<sup>23</sup> Entrevista a Arriaza Chicas en el programa televisivo “A:M” del Canal 10, propiedad del Gobierno. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XdH4wSbDdd8>

las que tienen continuidad a lo largo del tiempo y son complementadas o reforzadas por varios funcionarios.

El carácter revictimizador que tienen las declaraciones de Arriaza Chicas también se va a encontrar en lo dicho por otras autoridades de seguridad pública en este caso, y se expresará de forma aún más clara en el caso siguiente. Así, el culpabilizar a otros actores por las crisis y fracasos en la seguridad pública también se ha convertido en una práctica constante en el actual Gobierno, especialmente a los partidos de oposición. En este sentido, las narrativas estatales han estado orientadas en los últimos años a caracterizar ante la ciudadanía a todos aquellos actores críticos a la gestión gubernamental como parte de los partidos de oposición y presentarlos como una amenaza a la seguridad pública. No me detendré por ahora en esta idea ya que se irá viendo más claramente a medida que se desarrollen las narrativas de los casos presentados, sin embargo, es importante sentar la idea de que al hablar de cómo mediante las discursividades se expresan y se buscan transformar los contenidos culturales de la ciudadanía en torno a una estructura de poder, estamos hablando de cultura política.

“Por lo menos unas cuarenta y dos personas”, llegó a decir el asesino luego de ser capturados. Aunque fueron declaraciones extrajudiciales, el impacto que tuvieron esas palabras fue enorme. Nadie había imaginado que los crímenes tuvieran tal magnitud. A pesar de que las elevadas cifras de homicidios han sido algo cotidiano para los salvadoreños por las últimas dos décadas, pensar que una sola persona no pandillera, haya sido capaz de cometer tantos asesinatos fue estremecedor, la ciudadanía quería saber información del caso, qué pasó, por qué, cuántas víctimas hubo, pero las altas autoridades de seguridad solo respondían con silencio. Apenas unos días después de que iniciaron las excavaciones, Israel Ticas, criminólogo que trabaja para la FGR, confesó a los medios que nunca había visto un caso similar, que estaba sinceramente horrorizado por todo lo que se estaba encontrando, y que personalmente creía que el asesino era un psicópata. Ese día, el forense dijo que llevaban la extracción de 15 cuerpos de la fosa, pero que aún había más... más cuerpos, pero también más fosas. Una de las cosas que más impactó al forense fue que entre los cuerpos había niños y niñas menores de edad, y había agresiones sexuales en los cuerpos femeninos. Como más tarde declararían el propio asesino, a todas las víctimas femeninas las abusó sexualmente... vivas o muertas.

Llama la atención que Ticas se apoye de personal de la PNC y de reos en fase de confianza para realizar las excavaciones, siendo que existe en el Instituto de Medicina Legal (IML) médicos forenses con conocimiento técnico especializado para realizar este tipo de trabajos. En una entrevista, personal del IML me comentó que, aunque ciertamente es contradictorio, esta es una práctica común en las excavaciones de Ticas quien se apoya lo menos posible en el IML, segmentando el proceso. Así, el trabajo de excavación fue realizado por reos dirigidos por el criminalista forense, pero las extracciones y el llenado de actas se realizó por el personal forense del IML.

En lo anterior puede verse claramente que los sujetos decisores de la política pública no forman un grupo homogéneo que opera procesos de forma ideal para optimizar su eficacia. Este tipo de obstáculos burocráticos se encuentran de diferentes formas a lo largo del proceso de las políticas y no depende de las políticas públicas, per se, sino de los intereses de los actores que intervienen en la implementación de éstas. Surge, sin embargo, otro tipo de diferencia entre los decisores de la política y que es más central ya que está atravesando transversalmente todo el proceso del PCT, desde el diseño, si lo hubo, hasta la implementación en todos los niveles: una jerarquización autoritaria en torno al Presidente.

Desde que se descubrió el caso, las autoridades de seguridad pública mantuvieron silencio por varias semanas sobre los detalles. Ni el Presidente, ni el Ministro de Seguridad ni el Director de la PNC daban ningún tipo de declaraciones oficiales, pese a la presión de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Más aún, se negaban a responder las interrogaciones latentes y llegaron a censurar el uso de drones de parte de los medios de comunicación sobre el área de la fosa.

El hermetismo sobre el caso fue interrumpido por Ticas quien dio declaraciones el 18 de mayo a los medios que llegaron al lugar del caso. Ticas comentó de forma general la enorme magnitud del caso y que llevaban unos trece cuerpos extraídos, aunque aún faltaban más, además de que había más fosas con más cuerpos dentro de la vivienda. Ticas tampoco dio cifras exactas sobre las víctimas ni mayores datos del caso, más allá de apreciaciones personales, sin embargo, esto ya implicaba un actuar disonante del silencio de las autoridades de seguridad pública. Tan solo dos días después, dijo a los medios que no estaba en capacidad de dar declaraciones, lo que más bien fue un cambio abrupto de actitud que parecería llevar detrás un llamado de atención a regirse por la estrategia estatal del silencio. Esto, que podría ser una aseveración atrevida, se confirmó días

más tarde cuando, por fin, en conferencia de prensa, el Fiscal General impuesto advirtió que había levantado un proceso sancionatorio en contra del trabajador que había dado declaraciones a los medios.

Si bien pudiera pensarse que el hermetismo en este caso se debía a las características propias del proceso judicial, el cual efectivamente fue declarado con reserva más tarde, para el momento en que Ticas dio las declaraciones todavía no se había hecho la declaratoria de reserva, además de que ésta se impuso sobre los datos relacionados a los involucrados en el caso con el fin de que no se pudieran reconocer a las víctimas o victimarios para no interferir con las investigaciones y proteger la dignidad de las víctimas. Las declaraciones de Ticas en ningún momento daban pistas de la identidad de los involucrados, por lo que la censura no fue por la reserva judicial sino más bien por no seguir una estrategia estatal no oficial de censurar la información al público y revelar solo lo autorizado por el Presidente, lo cual tiene un claro matiz de autoritarismo que deviene en contra de los valores democráticos del Estado de Derecho, en especial cuando la voluntad presidencial subyuga a instituciones de los otros poderes del Estado, como la FGR y el IML que dependen el Órgano Judicial y no del Ejecutivo.

Lo anterior podría verse como una afirmación bastante grave si se toman como base solamente los sucesos del caso de Chalchuapa, sin embargo, esta estrategia de negar el acceso a la información y hacer pública solo la que el Presidente considere conveniente, y cuando él lo crea conveniente, es una práctica sistemática y constante que ha caracterizado el Gobierno de Bukele y, por tanto, al PCT.

Desde su misma creación, el PCT se distinguió de la anterior política de seguridad PES, en que mientras ésta última se diseñó a partir del trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia conformado por mesas intersectoriales, la actual política de seguridad se anunció por la Presidencia sin previo aviso, sosteniendo que había sido diseñada en reuniones privadas del Gabinete de Seguridad y que su contenido era secreto. Esto significó un importante retroceso en términos de gobernabilidad, en tanto que el Gobierno, que ya había abierto un diálogo intersectorial para crear políticas en conjunto con varios actores, ahora se cerraba no solo creando políticas verticalistas diseñadas por un pequeño grupo de funcionarios, sino negando el acceso a la información sobre su contenido y procesos de implementación. Posteriormente, las distintas fases que se conocen hasta ahora del PCT han sido anunciadas no por el Ministro de Seguridad o

en una conferencia en conjunto por el Gabinete de Seguridad Pública, sino en discursos presidenciales directamente por Bukele, que abiertamente es quien encabeza la estrategia de seguridad y maneja su información.

Más aún, el carácter autoritario y verticalista que ejerce Bukele en el ámbito político va más allá de los procesos formales de políticas públicas, controlando incluso las declaraciones personales que ofrecen los funcionarios; tomaré unas líneas para ejemplificar esto. En 2019 se hizo público en redes sociales un video en el que Alejandro Muyschondt, quien hasta la fecha ejerce como asesor de seguridad nacional y ha estado involucrado en varios episodios de violencia y armas, agredió verbalmente a dos mujeres porque su automóvil se descompuso frente a la vivienda de Muyschondt y le estaban estorbando. Ante esto, la opinión pública cuestionó la idoneidad de Muyschondt para ejercer como asesor de seguridad y el entonces Ministro de Seguridad, Rogelio Rivas, al ser cuestionado sobre el episodio en una entrevista televisiva respondió que, a su juicio, Muyschondt debía ser destituido del cargo, pero al trabajar directamente para la Presidencia era una decisión que no le correspondía tomar a él sino al Presidente. A las pocas horas, el exministro Rivas se disculpaba con las siguientes palabras:

Pido disculpas públicas por mis declaraciones de esta mañana. Como Ministro de Seguridad mi deber es velar por la seguridad de los salvadoreños y es el Presidente de la República quien debe darme instrucciones y no al revés.<sup>24</sup>

Es clara e innegable que la imposición presidencialista en el actual gobierno trastoca profundamente todos los temas del panorama político salvadoreño, lo que incluye no solo al PCT como actual política pública de seguridad, sino a todo el aparato de seguridad pública, con todos los actores que involucra, aun siendo éstos parte de los otros dos poderes del Estado. En otras palabras, poniendo la mirada, en este caso, desde el tema de seguridad pública se hace claro cómo se está consolidando un modelo político autoritario en torno al Presidente y cómo se está retrocediendo significativamente en términos de gobernabilidad, democracia y Estado de Derecho. Es tiempo, sin embargo, de volver la atención al caso de Chalchuapa.

Desde que se descubrió lo que había ocurrido en la pequeña casa de Chalchuapa, ésta recibía visitas diarias, no solo del personal gubernamental que trabajaba en el caso, ni las constantes visitas de

---

<sup>24</sup> Tweet de Rogelio Rivas del 10 de septiembre de 2019. Actualmente ha eliminado su cuenta de Twitter.

los vecinos, para quienes pasar frente a la casa era más bien algo forzoso y tétrico; pero la casa comenzó a ser visitada también por personas de todo el país quienes, paradójicamente, veían en la fosa un haz de esperanza. Eran madres, padres, abuelos y otros familiares de personas que habían desaparecido en los últimos años, familiares de quienes aún no han sido encontrados, de quienes no tienen un lugar donde ser visitados y enflorados. Durante el tiempo que duraron las excavaciones, estas personas se acercaban a la casa con una fotografía o un documento en las manos para preguntar si alguno de los cuerpos extraídos era su familiar. Todas las personas recibían una respuesta similar: no se puede saber nada con certeza hasta que las investigaciones forenses concluyan y se realicen los exámenes de ADN; en todo caso, ya les llamarían.

A diferencia de otros países, en El Salvador los secuestros son un delito sumamente infrecuente. Según cifras oficiales que me proporcionó la FGR, desde el 2017 hasta el 2021 solo hubo 66 denuncias por secuestro en todo el país. Por esto, cuando alguien desaparece lo más probable es que se encuentre sin vida en alguna fosa clandestina. La esperanza de la familia, pasados unos días, pasa de encontrar con vida a la persona a, por lo menos, encontrar el cuerpo y poder cerrar la incertidumbre, darle un lugar de descanso a los restos. El mismo Israel Ticas ha dicho que, pasados ocho días, la probabilidad de que un desaparecido ya haya sido asesinado y enterrado en una fosa clandestina es alta<sup>25</sup>.

Esto es clave para entender la relevancia que tuvo el caso, ya que el hecho de que se encontrara una gran cantidad de cuerpos no solo impactó por la magnitud de los crímenes, sino que removió profundamente toda una dimensión emotiva en la población, en torno a los casos de desapariciones no resueltas. Esto implicó una importante disrupción con las narrativas estatales que se jactaban de la baja en homicidios y desapariciones que había logrado la política de seguridad gracias al Gobierno de Nayib Bukele.

El cuestionamiento hacia los discursos oficiales es fundamental en la crisis del drama social y se vio agravado por el manejo hermético que hicieron las autoridades públicas de la información del caso y el cierre de los canales de información hacia la ciudadanía y medios de comunicación. Pasaron varias semanas desde el descubrimiento del caso antes de tener declaraciones oficiales del Gabinete de Seguridad, las cuales se hicieron en una conferencia de prensa con información muy

---

<sup>25</sup> <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/extraen-cuerpos-de-victimas-un-supuesto-asesino-multiple-en-el-salvador/20000013-4541933>

escueta y hasta cierto punto contradictoria. Esta conferencia de prensa estuvo seguida de unos tweets del Presidente, quien también había guardado silencio sobre el caso, dando a entender que él finalmente tenía un pronunciamiento y entonces el resto de las autoridades públicas podían dar declaraciones.

Todo esto, además, pone en el escenario a un tipo de actores en oposición a los sujetos decisores de la política: a los que ocupan el papel de víctimas como familiares de desaparecidos y a un sector de la ciudadanía que se mantiene expectante y crítico ante la información del caso y las narrativas estatales. Estos actores son clave (víctimas y críticos al Gobierno) cuando ocurre una disrupción del orden social ya que son quienes mantienen una exigencia de transparencia en la información y cuestionan los procedimientos oficiales. En este caso, la opinión pública estaba dividida entre quienes se daban por satisfechos con el apresamiento del asesino y quienes cuestionaban la falta de un dato exacto sobre las víctimas, sobre los motivos del crimen, la poquísima información pública en torno al proceso judicial o las investigaciones forenses.

El caso de los crímenes de Chalchuapa ya era de por sí lo suficientemente impactante como para estremecer la opinión pública de todo un país, por eso fue realmente estremecedor y tomó un matiz aún más grave cuando se comenzaron a revelar cosas acerca del pasado del asesino.

El conflicto político-militar en El Salvador fue el culmen de una larga época de crímenes hacia la población cometidos desde las mismas fuerzas de seguridad pública, cuerpos armados que se constituyeron como el brazo armado de una clase oligárquica que tenía poco o ningún reparo para reprimir a la ciudadanía. Al fin del conflicto, uno de los acuerdos de paz fue la creación de la Policía Nacional Civil bajo el ideal de que la seguridad pública estuviera a cargo de una corporación conformada por la población civil para el resguardo y la garantía de los derechos humanos. Apenas cinco años más tarde, en 1997, un joven motivado por la creación de esta nueva corporación ingresó a la PNC cumpliendo todos los requisitos necesarios, incluyendo pruebas psicológicas para demostrar que era apto para ser policía. Más allá de su desempeño como policía, de lo cual no hay mayores registros, el joven consiguió formar una buena cantidad de amistades en las fuerzas públicas, tanto policías como militares. Estas amistades trascenderían su paso por la PNC y durarían a lo largo de las décadas.

El joven policía estuvo dentro de la corporación por varios años, en los cuales nunca llegó realmente a llamar la atención. Justo por esto fue especialmente sorprendente cuando, siete años

más tarde, se corrió la voz entre sus compañeros de que el joven estaba enfrentando un proceso judicial grave. Acusado de haber abusado sexualmente a una menor de edad, el joven policía fue encontrado culpable y cesado de sus funciones en 2005 con una condena que duró hasta 2010. Once años más tarde ese joven policía estaría siendo capturado por los crímenes de la pequeña casa de Chalchuapa, algunos de los cuales los cometió en complicidad con los amigos que formó dentro de la policía y el ejército.

El hecho de que uno de los criminales más crudos hubiera ejercido durante varios años como policía despertó una oleada de críticas respecto a los controles que esa institución tenía para admitir a sus miembros. Además, que un policía encargado de garantizar la seguridad ciudadana estuviera detrás de los numerosos asesinatos confirió al caso un carácter aún más tétrico. Una de las cuestiones que más indignación generó en la opinión pública fue que el policía en todos sus años de servicio nunca despertó sospechas con sus superiores y haya sido destituido hasta que se le condenó por estupro y violación a una menor incapaz. Según las investigaciones y las declaraciones del asesino, se cree que comenzó su actividad feminicida (porque la mayoría de sus víctimas eran mujeres) después de haber salido en libertad al cumplir su pena.

La estupefacción sobre el caso se vio agudizada cuando comenzó a hacerse público que para algunos crímenes tuvo cómplices que pertenecieron también a la PNC y al ejército. Por algunas declaraciones escuetas de algunos funcionarios se supo que los crímenes estaban relaciones con la actividad de coyote<sup>26</sup> del asesino, sin embargo, no había mayor información al respecto y mucho menos confirmaciones oficiales de lo que ocurría. Esto llevó a que hubiera una presión generalizada por conocer más detalles del caso, la cual se cristalizó en los medios de comunicación que se posicionaron como actores intermedios entre una ciudadanía que pujaba por información y un Estado que se negaba a darla.

Todo esto ha servido para presentar el escenario que se configuró tras el descubrimiento de los crímenes en el cual se pueden ubicar a diversos tipos de actores: autoridades públicas, víctimas familiares de desaparecidos en los últimos años, una ciudadanía expectante de lo que ocurre y los medios de comunicación. Se ha esbozado también las tensiones en las relaciones conflictivas que

---

<sup>26</sup> En El Salvador, el término “coyote” hace referencia a una persona que se encarga de llevar ilegalmente a otras personas hacia Estados Unidos, generalmente por travesía terrestre a través de Guatemala y México, a cambio de una fuerte suma de dinero que asciende a varios miles de dólares.

se formaron entre estos agentes y cómo éstas se iban agudizando por la creciente presión pública sobre el caso. Hay que revisar ahora las prácticas y mecanismos que estos actores comenzaron a desplegar.

### **Reajustes. La conferencia y el proceso jurídico**

Finalmente, el 21 de mayo el Gabinete de Seguridad llama a una conferencia de prensa en el lugar de los crímenes para dar declaraciones oficiales sobre el caso. Por todo lo explicado anteriormente, las expectativas sobre la conferencia eran altas y se esperaba que por fin se respondieran las interrogantes que la ciudadanía llevaba haciéndose por días. En esta conferencia participaron el Fiscal General impuesto, el Ministro de Seguridad, el Director de la PNC y Max Muñoz, fiscal jefe de la unidad anti-homicidios de la FGR. Esta conferencia de prensa condensó las narrativas estatales que se desarrollarían en adelante sobre el caso y ejemplifica muy bien la estrategia de comunicación del Gobierno, por lo que es necesario hacer una breve revisión de sus principales puntos. A continuación, se hará un resumen de la conferencia de prensa, la cual estuvo dividida en dos momentos: primero, las declaraciones del Gabinete de Seguridad; segundo, una ronda de preguntas y respuestas con la prensa.

La conferencia comenzó con el Fiscal General impuesto quien dijo se tenían identificadas a nueve personas que han sido acusadas en los tribunales y se encuentran en detención provisional, y a un prófugo de la justicia quien tiene una orden de detención y fue presentado ante el juez como imputado ausente. El Fiscal dijo que el tema de los crímenes fue llevado con morbo y con mala intención por la prensa, mientras que la FGR trata de presentar la información de forma responsable y de manera oportuna, de acuerdo con el avance de las investigaciones. También dijo que es un compromiso de la FGR desarrollar investigaciones e informar a la ciudadanía de forma responsable para no generar alarmas entre la población. Dijo que en ese momento como FGR se tenía la intención de mejorar el sistema de denuncias de personas desaparecidas, para lo cual se iba a trabajar en coordinación con la PNC. Esto ayudaría a estandarizar los procedimientos y la información para que los medios de comunicación y la población cuenten con fuentes de información confiables.

El siguiente en hablar fue el fiscal Max Muñoz quien reiteró que se tienen diez personas capturadas, nueve capturados y el asesino. En ese momento se habían extraído ocho cadáveres de la fosa y aún se tenían que identificar por medio de análisis de ADN. Finalmente, dijo que las

autoridades aún no sabían cuántos cuerpos más había en la vivienda, todavía se estaba trabajando el primer pozo.

Posteriormente, el Ministro de Seguridad dijo que el fenómeno de ese psicópata del municipio de Chalchuapa había impactado bastante como sociedad, y en medio de eso estaban viendo de forma triste cómo algunos medios y periodistas estaban manejando de una forma torpe el tema. Lo que se hace como instituciones del Estado es un trabajo responsable y nadie podía decir cuántos cuerpos había en la casa, el IML había comenzado solo un día antes a hacer el levantamiento y por eso había solo ocho cuerpos exhumados del primer pozo, aunque sabían que había más. Esto se sumaba a las investigaciones fiscales, ya que la actividad criminal del sujeto no solo consistía en quitar la vida de personas, sino que también “andaba robando con pistola, robando dinero”, según la evidencia encontrada en los documentos. Recalcó, igual al Fiscal, el morbo que hay detrás del tema de desaparecidos, diciendo que son diferentes aristas las que están detrás del fenómeno, “aristas familiares, de rebeldía en la edad de la juventud y también tenemos aristas que proceden de grupos irregulares que es el resultado directo de la tregua, de la negociación, de los pactos oscuros que tuvieron los dos gobiernos del FMLN con estos grupos irregulares (pandillas)”. También dijo que se desarrollaría un software que permitiera dar cifras unificadas. “Estuvimos trabajando de forma divorciada porque a algunos medios les interesaban las cifras y decir que no pegaban unas con otras, pero eso ya no va a pasar porque vamos a desarrollar esa plataforma única entre policía y fiscalía y entre las dos instituciones vamos a encarar este fenómeno”. Finalmente, cerró con: “Vamos a dejar de estar perdiendo el tiempo con los delitos y casos que no tienen nada que ver con la integridad física de una persona, vamos a seguirlos trabajando, sí, pero nuestra prioridad es sacar de las calles a homicidas. Este es el compromiso que pueden tener de parte de este Gobierno y de parte del Gabinete de Seguridad. Adicionalmente, algunos medios mencionaban que el psicópata tenía cámaras de videovigilancia, estas cámaras son nuestras, las hemos puesto para supervisar el trabajo que estamos haciendo acá, prestos a reaccionar ante cualquier requerimiento. Estamos conscientes de la gran cantidad de personas que buscan a sus familiares, pero déjenos trabajar y dejen de estar manejando la información en base a sus agendas”. Luego de esto, hubo espacio para que los periodistas presentes hicieran preguntas a las autoridades del Gabinete de seguridad. Se resumen a continuación los puntos clave de este momento:

*Periodista:* Sabemos que el imputado fue exagente de la PNC ¿cómo fue posible que pasara los filtros que realizan en la institución y cada cuánto se hacen exámenes psicológicos a los agentes y cómo han mejorado los filtros para evitar este tipo de casos?

*Director PNC:* La institución destituyó hace 15 o 16 años al psicópata. Lo destituyó cuando se le comprobó el estupro y violación a una menor incapaz y estuvo detenido cinco años, pero “aquí no se trata de echarle la culpa a nadie”. Nosotros como agentes nos sometemos a filtros psicológicos, ¿qué pasó ahí en esos gobiernos y administraciones anteriores? Es lo que hemos estado verificando porque esa persona ya tenía un recorrido en diferentes instituciones y es parte del proceso investigativo que hacemos.

*Periodista:* Se publicaba un documento donde se anunciaban 40 días con cero homicidios justo cuando ocurrió esto. ¿Cuál ha sido el comportamiento de los homicidios, ya que se ha visto un alza en los últimos días?

*Director PNC:* La verdad es que los resultados del PCT son irrefutables. En gobiernos anteriores veníamos de una tasa de 103 homicidios por cada 100,000 habitantes, desde la entrada del PCT hasta la fecha estamos en una tasa de 19 homicidios por cada 100,000 habitantes ¿Qué quiere decir? Un 70% en disminución del delito de homicidio. Igual es la baja significativa que tiene entre un 46% y 48% respecto a las personas desaparecidas. ¿Cuál es la tasa de homicidios diarios? Entre 3 y 3.6, ahí nos mantenemos, casi igual a las cifras de los resultados del año pasado. El PCT sigue dando resultados gracias al trabajo interinstitucional... Hay que dejar clara la determinación de enfrentar al crimen en todas sus modalidades. Nos mantenemos similar a las cifras del año pasado, así que el PCT, un plan liderado por el señor Presidente de la República, por el Ministro de Seguridad, Gabinete de Seguridad, con el respaldo de la Fiscalía General y Fuerzas Armadas está dando los resultados y vamos a continuar.

*Periodista:* Un personal de sus instituciones dijo que calculaba alrededor de 25 víctimas. Ayer, en la audiencia preliminar se dijo que el imputado estaba siendo procesado en 9 feminicidios y en 5 homicidios agravados. En total son 14 casos, ¿entonces por qué mencionan que solo hay 8 víctimas?

*Fiscal General:* Lo que usted señala es una falta de naturaleza administrativa, y en razón de ello a la persona que se atrevió a dar esa información, ya instruí que la unidad de auditoría fiscal iniciara el proceso sancionatorio correspondiente. Aquí no se trata de que una persona va a dar o describir de manera antojadiza eventos. Se trata de dar información veraz a la población salvadoreña que debe salir únicamente por los canales oficiales, por lo que censuro que un funcionario se atreva a dar declaraciones de manera personal.

*Fiscal Max Muñoz:* Efectivamente, se están judicializando esos casos, pero la judicialización y las excavaciones son procesos separados. Por el momento llevamos 8 cuerpos extraídos de una fosa, pero aún hay más y los trabajos de excavación siguen. Es por esto por lo que aún no podemos dar una cifra exacta de la cantidad de víctimas. Sin embargo, por las investigaciones fiscales y las declaraciones del imputado, ya judicializamos 9 feminicidios y 5 homicidios, entre ellos de algunos menores de edad.

*Periodista:* Para tener mayor claridad en el número de cuerpos que han extraído, ¿cuántos se han extraído hasta el momento y cuántos se están extrayendo? Porque usted mencionaba que 8 cuerpos se están extrayendo y el Fiscal decía que se han identificado a 9 personas, entonces queremos tener claridad de cuántos se están extrayendo, cuántos han sido identificados. Y para el Fiscal, usted decía que van a homologar el número de personas desaparecidas, quería saber por qué se han dejado de compartir los reportes de personas desaparecidas en las redes sociales de la Fiscalía y si a la fecha podría darnos datos de cifras de desapariciones porque en el período pasado se hablaba de una baja, pero comparado con las denuncias que hay en redes sociales pareciera que la cifra no concuerda. Gracias.

*Fiscal Max Muñoz:* En efecto, las imputaciones que se han realizado son por imputaciones meramente fiscales. De las extracciones, solamente de un pozo tenemos hasta el momento 8 cuerpos extraídos de una fosa, a estos se le suman dos personas que estaban en el foso, pero se encontraban sobrepuestas, estamos hablando de 10, y las dos féminas que fueron [encontradas] en el término de la flagrancia, ahí ya tenemos 12. Ahorita todavía se están extrayendo cadáveres y se observan en el pozo más cadáveres, por tanto, esa es la verdad y la información real que manejamos ahorita en la investigación.

*Fiscal General impuesto:* La intención de la FGR es unificar los criterios de actuación con la PNC. Con relación a las redes sociales, en la misma línea debo decir que la debida

coordinación con la PNC nos va a llevar a crear un sistema adecuado de la divulgación de las personas desaparecidas. No podemos andar con esfuerzos dispersos ni creyendo lo que se publica en redes sociales, cuando han observado que se ponen fotografías de eventos que ni siquiera ocurren en el país y los colocan con claras miras de una agenda orientada a alarmar a la población. Oportunamente se va a presentar el nuevo sistema de información de personas desaparecidas. Gracias.

*Periodista:* ¿Y las cifras, Fiscal?

*Fiscal General impuesto:* Es lo mismo. Tenemos que afinar la comunicación entre ambas instituciones que durante las administraciones pasadas prácticamente no existía.

*Periodista:* Al imputado se le ha procesado por un doble feminicidio, ¿por qué no se la ha acusado por los demás asesinatos?

*Fiscal Max Muñoz:* El señor imputado está siendo procesado por el doble feminicidio tal cual lo has mencionado, pero las investigaciones continúan. Hay identificados ya más de 20 casos en donde, de encontrar robustez probatoria, se le van a hacer las imputaciones correspondientes.

*Periodista:* El día de ayer, familiares y algunos abogados del proceso judicial estaban diciendo que al principal sospechoso de estos asesinatos se le había dado criterio de oportunidad. Me gustaría saber si esa información es veraz y me gustaría conocer cuánto tiempo podría tardar el proceso de identificación de los cadáveres. Gracias

*Fiscal Max Muñoz:* En efecto, al señor imputado se le dio un criterio de oportunidad parcial únicamente por 9 casos donde su participación solo fue de lanzar los cadáveres al pozo y, por tanto, es el único testigo de las personas que en autoría principal cometieron los homicidios y los feminicidios. Entonces únicamente se le dio un criterio parcial por esos 9 casos en donde él no mató de propia mano.

*Periodista:* ¿Y fue trasladado a Zacatraz<sup>27</sup>?

---

<sup>27</sup> Zacatraz es el nombre con el que se conoce popularmente al Centro Penal de Máxima Seguridad de Zacatecoluca.

*Ministro de Seguridad:* Desde el día de ayer ya se encuentra guardando prisión en el Centro Penal de Zacatecoluca.

Además de dar datos muy limitados, los cuales además fueron poco precisos, especialmente respecto a la cifra de víctimas, las declaraciones de las autoridades fueron muy reiterativas en evadir el caso como una falla de la política de seguridad, al igual que en la entrevista que el Director de la PNC había dado unas semanas antes por televisión. Se pueden dilucidar en las declaraciones algunos mecanismos narrativos como la constante mención a los gobiernos pasados y sus fallas. No se puede, por ejemplo, cuestionar directamente a la PNC como institución por haber mantenido dentro de sus filas al asesino ya que “aquí no se trata de buscar culpables”, aunque se está investigando por qué hubo esa falla en las administraciones anteriores.

Llama especial atención que el Ministro de Seguridad haga referencia a que las desapariciones se deben en gran medida al pacto de los gobiernos del FMLN con las pandillas, cuando el caso no está relacionado para nada con las acciones de estos grupos, más bien se percibe en las declaraciones que en todos los temas posibles se debe hacer alusión a los fallos, ahí sí, de las administraciones pasadas, y que las crisis actuales son consecuencias de éstos, para nada deben entenderse como fallos de la actual administración.

Lo anterior se enfatiza cuando el Fiscal impuesto menciona que se han dejado de publicar reportes de desaparecidos y cifras debido a que se está creando un sistema de datos unificados. Por un lado, se vuelve a reiterar que esto es culpa de las administraciones anteriores que no mantenían comunicación entre la FGR y la PNC y que, por eso, aún en la actual administración los datos muchas veces no coincidían entre sí. Por otro lado, esto es completamente falso ya que las administraciones gubernamentales anteriores habían conformado una mesa tripartita en la que homologaban los datos de la FGR, PNC y del IML para unificar las cifras y presentar un dato único y consistente en las tres instituciones del Estado. Así, lo dicho por las autoridades no es más que la construcción de una retórica oficial que justifique los fallos del Gobierno actual y culpe de ellos a las administraciones pasadas.

De nuevo, el responsabilizar a los gobiernos anteriores no es una particularidad de este caso, sino que se ha vuelto una práctica constante. Tampoco se quiere caer en un vicio de ingenuidad como si se pensara que culpar a gobiernos pasados fuera una característica propia del gobierno de Bukele, cuando en realidad es una práctica sumamente extendida en todo en el panorama política de todos

los países. Más bien interesa revisar cómo, en El Salvador, esta culpabilización se hace a través de narrativas cuasi teatrales que buscan crear en la oposición una especie de enemigo mítico que no solo se opone a las medidas de seguridad, sino como ha dicho el mismo presidente “babea por ver muertos a los salvadoreños”. Esto trasciende a los partidos políticos de oposición, y se ha vuelto común que el presidente y sus funcionarios caractericen así a todos aquellos actores que mantengan una mirada crítica al Gobierno como organizaciones de la sociedad civil, comunidad internacional, universidades, organismos que trabajan en torno a los derechos humanos, etc., acusándoles de intervencionismo al apoyar a los partidos de oposición y financiar a las pandillas.

Este mecanismo de culpabilizar a otros actores no estatales se desplegó también sobre los medios de comunicación. En la conferencia de prensa queda claro cuando el Fiscal impuesto y el Ministro de Seguridad hablan de cómo los medios de comunicación han manejado morbosa y maliciosamente el caso al exigir que se den cifras oficiales, a pesar de que son las propias autoridades del Gabinete de Seguridad quienes se refieren al imputado principal como el “psicópata” y hablan de desviaciones mentales y patologías sin tener para ese momento una evaluación psiquiátrica, teatralizando las narrativas en torno al caso. Además, el repliegue de mecanismos en contra de los medios de comunicación se vio intensificado durante los meses siguientes.

El mismo día de la conferencia de prensa, pero por la tarde, el Presidente Bukele también se pronunció sobre el caso a través de Twitter dando básicamente la misma información que había dado horas antes el gabinete de seguridad, por lo que es claro cómo ya había acuerdo presidencial sobre lo que se podía decir, y por qué el Fiscal impuesto fue tan enfático en que se castigaría al funcionario que dio declaraciones previas.

Las diferencias más notables entre la conferencia de Prensa y los *tweets* Bukele es que éste último no se centró en la veracidad técnica sino en presentar propiamente una narrativa que la población aceptara. Bukele confirmó que el asesino fue trasladado al Centro de Máxima Seguridad de Zacatecoluca y que tuvo relación directa con 15 asesinatos, aunque podrían ser muchos más, los cuales fueron cometidos en más de una década. También reiteró que el imputado había pertenecido a la PNC entre 1997 y 2005, haciendo énfasis en que fue 16 años atrás, y que pasaría al menos 100 años en prisión; confirmó que estaba dando información para capturar a otros nueve cómplices y que no viviría para ver la libertad jamás ya que pasaría el resto de su vida encerrado en una celda

donde nunca más verá directamente la luz. Tales fueron las declaraciones de Bukele, las cuales acompañó con fotografías de su traslado al centro penal y la celda en la que pasaría.

Hay que detenerse en dos detalles de las declaraciones de Bukele. El primero es el hecho de que se nota el matiz de mando sobre el proceso judicial al decir que el gobierno lo está procesando, que tendrá una pena de 100 años y que no saldrá en libertad nunca. Hay que recordar que los procesos penales dependen de los jueces y que ese es un órgano de Estado en el que, en principio, el Ejecutivo no tiene jurisdicción. Sobre esto es necesario comentar que el 1 de mayo tomó posesión los diputados de la Asamblea Legislativa, en la cual el oficialismo de Nuevas Ideas tiene mayoría calificada y, junto a su partido aliado GANA, logran la mayoría absoluta. El día de toma de posesión, sus primeras acciones fue destituir al Fiscal General de la República e imponer un nuevo Fiscal sin pasar por el proceso de elección correspondiente e hicieron lo mismo con los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Es así como Bukele consiguió voz de mando sobre los tres poderes del Estado y se permite libremente “guiar” el accionar del Órgano Legislativo y Judicial. Así, detrás de las palabras del Presidente existe un trasfondo de la reconfiguración del poder político que se está consolidando en el país.

El segundo detalle para revisar es cuando dice que los crímenes “se cometieron en más de una década” y el énfasis en que el asesino había sido policía hacía ya 16 años. Este fue el principio de la estrategia discursiva que tomaría el Estado en este caso, y es que, ante el número de cuerpos encontrados en la casa del asesino, una de las interrogantes que más saltaban en la opinión pública era el cómo se podía hablar del PCT como una política exitosa cuando se había cometido tal cantidad de asesinatos. La respuesta del Estado a este cuestionamiento fue precisamente enfatizar que, si bien el asesino había sido policía, eso era responsabilidad de administraciones anteriores, y sugerir en las declaraciones que los crímenes habían sido cometidos hacía ya varios años.

Aunque Bukele fue cuidadoso en manejar con suficiente ambigüedad sus declaraciones para sugerir que los crímenes “se cometieron en más de una década”, pero sin afirmar si hubo o no asesinatos durante su gestión, el Director de la PNC sí llegó a declarar semanas más tarde que “El caso de Chalchuapa es un caso que lamentablemente data del 2009, con cadáveres de personas que fueron asesinadas hace más de una década”. Así, la estrategia discursiva del Gobierno logró que la percepción pública pasara de cuestionar el PCT a responsabilizar a las administraciones gubernamentales anteriores por los crímenes cometidos.

El 12 de junio, la revista digital Factum publicó una nota basada en las declaraciones del asesino en la Fiscalía, en la que se describía cómo se habían realizado 13 de los asesinatos cometidos por el imputado y sus cómplices. En esta nota se revelaba que los asesinatos no solo se habían cometido durante la administración de Bukele, sino que además se habían llevado a cabo en plena cuarentena por Covid-19. El mayor agravante de esto es que en El Salvador, la cuarentena fue obligatoria y estuvo supervisada por despliegues militares en las calles. Aun así, a pesar del encierro y la vigilancia permanente de la PNC y el ejército, el imputado y sus cómplices lograron cometer 13 asesinatos a poco más de un kilómetro de una subdelegación policial. Esto claramente echaba abajo las discursividades replegadas desde el Estado y ponía en peligro de cuestionamiento público al PCT.

Las narrativas estatales no llegaron a caerse gracias a que, de forma pronta y oportuna, el Juzgado Primero de Paz de Santa Ana apenas dos días después de la publicación de la nota ordenó retirarla de su sitio web y de cualquier otro medio de difusión, alegando que contenía detalles de los involucrados y el caso había sido declarado bajo reserva. Advirtió también que no se podrían dar detalles del caso en notas futuras y que, en un conversatorio organizado para el día siguiente, también se prohibía hablar sobre el contenido del caso de Chalchuapa. La orden del juzgado terminaba aclarando que esto no debía tomarse como censura<sup>28</sup>.

### **¿Restauración? Van dos, faltan cuarenta**

La propuesta turneriana de los dramas sociales conlleva entender el caso desarrollado en este capítulo a través de los diferentes momentos planteados, comenzando por la disrupción del orden social preestablecido y pasando luego por la crisis y antagonismos en las reglas del juego y las relaciones existentes dentro del campo de la política. Es en esta última fase en donde se repliegan una serie de acciones y prácticas por los actores como respuesta a la crisis y se produce una reconfiguración tanto de las relaciones entre ellos, en un nivel social, como de los contenidos culturales, en un nivel simbólico, en relación a mantener una estructura de poder gubernamental.

Dada la naturaleza del caso, en donde la crisis inició por la acción criminal de un asesino, todo el proceso de reconfiguración para superarla gira en torno a las acciones por la búsqueda de justicia

---

<sup>28</sup> La noticia censurada por el periódico digital mexicano “Animal Político” en solidaridad a la Revista Factum y como una forma de posicionarse en contra de la censura estatal hacia los medios. Puede consultarse en: <https://www.animalpolitico.com/2021/06/asesino-chalchuapa-trece-victimas-el-salvador/>

para las víctimas, ante una ciudadanía expectante. En otras palabras, los actores estatales despliegan una serie de acciones para mostrar públicamente que fueron capaces de detener al irruptor del orden social y castigarlo penalmente y restablecer así una situación de justicia y seguridad. Esto pasa por mecanismos jurídicos formalmente establecidos a través del juicio penal que enfrenta el imputado y sus cómplices.

Paralelo a esto, los actores estatales tomaron otra serie de acciones que seguían una estrategia no formal, encabezada por el Presidente y replicada por el Gabinete de Seguridad, concentrándose en el despliegue de narrativas que buscaban relacionar los fallos en la institucionalidad policiaca y los crímenes del caso de Chalchuapa con las administraciones anteriores, cuando al menos 13 de éstos se cometieron en el actual período presidencial, en plena implementación de PCT y con una cuarentena obligatoria custodiada por militares. Para sostener estas narrativas, y como parte de la estrategia no formal, las autoridades estatales llevaron una serie de ataques discursivos a los medios de comunicación, pero también acciones judiciales como la censura de la noticia de Revista Factum donde se hacía público que hubo crímenes cometidos en pleno 2020.

Siguiendo la propuesta turneriana, a esto debería seguirle una fase de restauración que, en este caso, estaría marcada por la consecución de justicia. No se entrará a la discusión de cómo se lograría realmente justicia porque aún el mismo proceso judicial, que comprende el mecanismo formal e institucional del Estado para esto, sigue aún en curso. Si no se ha logrado ni siquiera llegar a la justicia en los términos más formales del Estado, claramente no podemos hablar aún de que exista la restauración, es una fase que en definitiva no se ha alcanzado.

Una de las características intrínsecas del proceso judicial en un caso penal de esta magnitud es la enorme cantidad de tiempo que toma su desarrollo. Pasó un año desde que se descubrieron los crímenes hasta que finalmente se puso fecha de juicio para el caso de los dos feminicidios de los que se le acusaban. En dicho juicio, la FGR pedía la pena máxima de 50 años por cada feminicidio, haciendo una condena de 100 años para el imputado. Éste recién finalizó el 10 de junio del 2022 con una condena de 70 años. A pesar de lo que en su momento dijo el fiscal Max Muñoz, al día de escribir este trabajo, al asesino siguen sin imputársele ningún otro crimen además de los dos feminicidios, aunque él mismo confesó haber enterrado a más de 40 víctimas en su vivienda.

Una de las consecuencias secundarias del largo plazo que lleva el proceso judicial es que la atención pública también se diluye con el tiempo. Así, hace un año cuando los crímenes fueron

descubiertos hubo una gran exigencia ciudadana por información sobre cómo se desarrollaba el caso, y mucha indignación por el hermetismo de las autoridades. Un año después, ante una condena menor a la esperada y el enjuiciamiento por solo dos casos, de más de 40 víctimas, no se ha levantado una exigencia pública por justicia. Esto hace que los momentos cruciales del drama social sean los más cercanos cronológicamente a la crisis, justo cuando el Estado desplegó su estrategia discursiva, y mientras más se prolongue la llegada a un reajuste, la teatralización pública se repliega y la crisis pasa al ámbito privado, en este caso, con los familiares de las víctimas, alejándose así de la posibilidad de un cisma que implique una transformación seria en el campo de la política.

### **Conclusiones**

Se ha presentado en este capítulo el desarrollo del caso del asesinato de Chalchuapa bajo la propuesta de drama social turneriano. A partir de este análisis se puede observar cómo agentes estatales están operando condicionados por una estructura jerárquica y autoritaria dominada por el Presidente, quien marca no solo el contenido de los discursos sino cuándo éstos pueden decirse y a partir de aquí se despliega la acción pública en torno al caso. Se producen, además, un cisma a partir de los antagonismos entre los agentes públicos y otros agentes intermedios como medios de comunicación. Esto a su vez da pistas de una forma de gobierno en la administración actual que tiende a cerrarse en sí misma y en sus propias narrativas, invalidando todo aquello que provenga de agentes no estatales, lo que implica un retroceso en términos de gobernabilidad y Estado democrático.

Los dramas sociales que propone Turner llevan implícita la posibilidad del cambio social, en tanto que la reconfiguración en las relaciones y reglas del juego que se despliega para solucionar la crisis produce una resignificación tanto de la situación política como de la dimensión simbólica en los actores involucrados. Sin embargo, los dramas sociales pueden ser transformadores en mayor o menor medida, o incluso no serlo en absoluto. En el caso de Chalchuapa, las acciones y narrativas que el Estado desplegó ante la crisis llevaban una serie de contenidos simbólicos dicotómicos entre seguridad e inseguridad pública en el que buscan posicionar de un lado u otro de la dicotomía a los actores, especialmente a la oposición y a los medios de comunicación. Todo este juego en los contenidos culturales sirvió para reafirmar valoraciones ideológicas que legitiman la acción pública del Gobierno actual a partir de una retórica en la que los crímenes son responsabilidad de

la negligencia y corrupción de gobiernos pasados, escondiendo de la información del caso sobre los asesinatos confirmados que ocurrieron en plena implementación del PCT.

Finalmente, en tanto drama social, este caso tuvo un carácter más bien cíclico y poco transformador ya que luego del despliegue de la acción pública en torno a los crímenes de Chalchuapa tanto las autoridades públicas como la ciudadanía regresó a un punto similar al que inició y las valoraciones ideológicas reafirmaban y mantenían la línea narrativa con la que el Gobierno ya manejaba el discurso público. Tampoco cambió el PCT como política pública ni hubo un cambio estatal en las autoridades de seguridad pública. Este caso no implicó, en conclusión, una transformación social ni política a pesar del impacto que tuvo.

## Segunda obra. Los hermanos desaparecidos<sup>29</sup>.

"Me siento muy agradecida porque los encontré y ya no están perdidos"  
Madre de los hermanos

### **Ruptura del orden social. La desaparición**

Gloria a sus 18 años estaba por entrar a la universidad y comenzar una carrera, era aficionada a la pintura y además estaba próxima a mudarse a Estados Unidos para vivir allí con su padre, quien migró cuando ella era apenas una niña pequeña. Gloria tenía un hermano dos años mayor que ella, Mauricio, a quien le gustaba montar y construir cosas; hacía unos años había diseñado y montado él mismo la base de su propia cama. Mauricio se iría junto a Gloria para vivir con su padre en Estados Unidos, solo estaban esperando la fecha de su cita en la embajada para tener en orden sus papeles migratorios. Gloria y Mauricio vivían con su madre en Lourdes Colón, un municipio al occidente de la capital. A pesar de que en ese municipio hay constante presencia del Barrio 18, una de las principales pandillas del país, la colonia donde vivía la familia era tranquila y tenía poca presencia de pandillas, por lo que no era algo con lo que tuvieran que lidiar en su día a día.

El sábado 18 de septiembre, Gloria fue desde temprano a la casa de su mejor amiga donde pasó la mañana, ahí se encontraría con su hermano cerca del mediodía, irían a hacer algunos mandados y regresarían a la casa alrededor de las 3 de la tarde. Al menos eso era lo que habían acordado con su madre. Mauricio salió cerca de las 11:30 hacia la casa de la mejor amiga de Gloria para recoger a su hermana. Según la amiga, Gloria se fue de su casa cerca de la 1:30 de la tarde, le dijo que saldría con su hermano, aunque él nunca entró a la casa y ella no lo vio.

Al irse, Gloria le dijo a su amiga que pediría desde su teléfono un viaje por InDriver, una plataforma digital de transporte similar a Uber. Gloria aún le enviaría desde el carro algunos mensajes a su mamá, quien le estaba escribiendo preocupada para que se regresara rápido con su hermano. El último mensaje que su madre le envió nunca fue registrado como visto por la aplicación. Unos minutos después de haberse ido, Gloria le escribió a su amiga diciendo que iba en el carro con su hermano, al parecer iban rumbo a Santa Tecla. Al poco rato volvió a escribirle

---

<sup>29</sup> Por discreción y respeto a las víctimas, los nombres de los hermanos han sido cambiados.

a su amiga, parecía que el conductor se había perdido y estaba tomando una ruta extraña. Ese fue el último mensaje que Gloria envió, un poco después su teléfono estaba apagado...

Nunca se explicó bien por qué Gloria dijo que el viaje era para Santa Tecla, cuando habían quedado de hacer algunos mandados por la zona y regresar a su casa temprano. Algunos amigos de los hermanos dicen que ellos en realidad iban a ir al cumpleaños de una amiga de Gloria, pero es algo que la madre pone en duda. Aunque ella le negó el permiso a su hija, no creía que, de haber ido de escondidas, Mauricio también fuera al cumpleaños porque él no conocía a esas amigas de Gloria, no tenía mucho qué hacer ahí. En realidad, todo lo que pasó después del último mensaje de Gloria y su madre es confuso, y a pesar de las reconstrucciones hechas por ella, los datos que aportaron sus amigos y las mismas investigaciones fiscales sobre el caso, nunca se logró dar una versión realmente convincente de lo que sucedió luego de que Gloria saliera de la casa de su mejor amiga.

Lo cierto es que los hermanos nunca llegaron al destino ni al cumpleaños ni a la casa de algún otro amigo ni al mercado en el que harían los mandados ni a su propia casa. Pasadas las tres de la tarde, su madre alarmada comenzó a llamar desesperadamente a sus hijos, pero los dos teléfonos estaban apagados. Intentó comunicarse con la amiga de Gloria, pero tampoco hubo respuesta. La tarde avanzaba sin noticias de los hermanos, nadie sabía qué había pasado con ellos y para la madre la preocupación comenzaba a ser cada vez más pesada, más densa... Para la noche, los amigos y familiares comenzaron a publicar en redes sociales sobre su desaparición, a preguntar si alguien tenía noticias de ellos, si alguien los había visto rondando en algún lugar. Un familiar incluso fue a una delegación policial para interponer una denuncia por su desaparición. La respuesta de los policías fue “hay que esperar” ...

El día siguiente, temprano en la mañana, la madre de los hermanos fue a una delegación para intentar poner de nuevo la denuncia. Los policías insistían en que había que esperar, además de que la persona encargada de recibir las denuncias no estaba presente. Finalmente, horas después, la madre logró formalizar la denuncia ese domingo 19 de septiembre. Paralelo, sus conocidos mantenían una intensa campaña de búsqueda a través de las redes sociales. El caso rápidamente fue replicado en las redes sociales de otras personas, páginas con miles de seguidores y organizaciones civiles.

Una de las primeras cuestiones del caso sobre las que se volcó la atención pública fue lo riesgoso de tomar viajes por la plataforma InDriver, ya que, a pesar de funcionar de manera muy similar a

Uber, cuenta con menos comprobaciones de seguridad e identidad del conductor y de los pasajeros. Ante esto, la empresa no tardó en hacer público un comunicado en el que aseguraba que nunca se había realizado un viaje a nombre de Gloria y manifestaban su disposición de colaborar con las autoridades en las investigaciones necesarias, además de robustecer las medidas de seguridad de la plataforma. Con eso quedaba en duda incluso cómo se había realizado el viaje en el que desaparecieron los hermanos, agregando aún más sobras sobre su caso.

El caso, además, se desarrolló en un momento en el que las desapariciones habían aumentado y las publicaciones en redes sociales buscando datos sobre el paradero de algún familiar o amigo eran cada vez más frecuentes. Según cifras oficiales de la FGR, el 2021 cerró con 232 personas desaparecidas más que en el 2020, por lo que es innegable el aumento de este delito durante ese año.

### **Reajuste que produce crisis. Discursos encontrados**

Pasaron casi dos meses desde la desaparición de los hermanos y a pesar de que el caso se había vuelto mediático, no había mayor información de parte de las autoridades de seguridad pública. La madre de los hermanos había dicho a los medios de comunicación en varias ocasiones que aún ellos como familiares no tenían mayor conocimiento de los avances de la investigación y que, más bien, se habían encontrado con varios obstáculos burocráticos en el caso de sus hijos, como la reasignación constante de fiscales que llevaban la investigación.

Una de las organizaciones que se encargó de dar difusión al caso fue “Alerta Raquel”, colectiva feminista que se encarga de atender casos de violencia en contra de la mujer. Esta organización presentó el caso al Servicio Social Pasionista quien a su vez lo refirió a la Asociación Salvadoreña por los Derechos Humanos (ASDH). Éstos últimos se encargaron de contactar a la madre de los hermanos y ofrecerle representación legal gratuita para el proceso ante la FGR. Fue así como las organizaciones civiles tomaron un papel protagonista como actores dentro del caso, que contrastó con los casi dos meses de silencio estatal al respecto de la desaparición.

A principios de noviembre hubo una fuerte oleada de denuncias por personas desaparecidas en redes sociales y los reclamos y cuestionamientos ciudadanos respecto al PCT comenzaron a hacer eco. Ante estos cuestionamientos, la postura del Gabinete de Seguridad era que dichas denuncias no eran más que intentos de atacar al Gobierno, y que el PCT seguía siendo un éxito. Según los

datos de la FGR, entre enero y mayo ya había un incremento del 112% de las desapariciones respecto al mismo período del año 2020<sup>30</sup>.

En medio de este panorama, y de forma sorpresiva, el 8 de noviembre el Gabinete de Seguridad convocó a una conferencia de prensa para dar información sobre el caso de los hermanos desaparecidos. En esta conferencia participaron el Ministro de Seguridad, el Fiscal General impuesto y el Director de la PNC quienes presentaron la detención de dos involucrados en el caso y la versión del móvil que manejó la FGR. En resumen, la conferencia de prensa tocó los siguientes puntos:

- Destacaron el gran trabajo de investigación especializada que llevó a la presentación de los dos detenidos por la desaparición de los hermanos. Es importante destacar que, según las declaraciones oficiales, los hermanos tomaron un taxi pirata, el cual los llevó con dirección a Nuevo Cuscatlán, un pequeño municipio donde el actual Presidente comenzó su vida política como alcalde. Luego de eso se desconoce su paradero.
- Fueron muy enfáticos al puntualizar que la familia tenía cierta responsabilidad en la desaparición, ya que se habían encargado de publicar la denuncia en redes sociales en lugar de hacerlo por los canales institucionales. Además, según el Gabinete de Seguridad, la madre había esperado casi 48 horas para hacer una denuncia formal en la PNC.
- Dijeron que, según las investigaciones, el caso estaba relacionado de alguna manera (no especificaron cómo) con la venta y compra de drogas. Esto lo hicieron con un claro sesgo de responsabilización hacia las víctimas por estar supuestamente involucradas en actividades ilícitas. Para reafirmar esto, las autoridades fueron reiterativas en que los padres debían estar atentos a las actividades de los hijos. Dijeron que la desaparición era responsabilidad de la clica (célula pandilleril) los “teclas locos salvatruchos” de la MS-13.
- Tomaron una buena parte de la conferencia para negar que existiera un aumento en las desapariciones (esto se viene abajo por las cifras de la FGR que se presentaron unos párrafos antes). Para negar el aumento, compararon las cifras de desapariciones con las de gobiernos anteriores, pero no hicieron una comparación con las cifras del año 2020. Luego de esto, de nuevo fueron muy enfáticos al alegar que ese supuesto aumento no era más que

---

<sup>30</sup> Esto según información oficial que la Fiscalía General de la República entregó a la agencia de noticias EFE.

esto es un ataque de la oposición en contra del Gabinete de Seguridad para desprestigiar al Estado y al PCT.

- Se hizo una responsabilización directa por parte del Gabinete de Seguridad a periodistas, activistas, instituciones internacionales y oenegés por haber manejado el caso en redes sociales, diciendo que todo manejo no institucional desde el Estado es una obstaculización al mismo. Es importante destacar que los actores mencionados por el Gabinete de Seguridad son exactamente los mismos contra los que el presidente de la República emite ataques constantemente acusándolos de apoyar delincuentes y buscar la desestabilización del país.
- Finalmente, es importante destacar que en la conferencia no se dio ninguna información sobre el paradero de los hermanos ya que, a pesar haber presentado dos capturas sobre el caso, las autoridades aún no sabían qué había pasado con los hermanos desaparecidos.

En estos puntos se pueden establecer elementos convergentes con las narrativas estatales del caso de Chalchuapa como la tendencia a la revictimización, esta vez relacionando a los hermanos directamente con las pandillas y con la venta y compra de drogas, agravándose con el llamado a los padres de familia sobre verificar qué hacen sus hijos. Es evidente lo grave que son estas declaraciones, de tantas formas y a tantos niveles, pretendiendo justificar las desapariciones por las supuestas actividades ilícitas de los hermanos, responsabilizando además a la madre por no estar al pendiente de qué hacen sus hijos.

Esta revictimización, además, conlleva que el Estado se desligue de la responsabilidad que tiene desde el PCT para evitar que se comenten los crímenes, en primer lugar, y de dar una respuesta eficaz y efectiva cuando éstos se cometan. Así, se propone una retórica oficial en la cual la desaparición no es un fallo del PCT sino de la crianza de la madre.

Se puede ver también cómo el Gabinete de Seguridad opta por repartir responsabilidades, en todos los casos, a los partidos de oposición. Durante su conferencia, la percepción de inseguridad y denuncias por redes sociales de desaparecidos no eran más que un ataque desde la oposición, y afirmaron con contundencia que dicho aumento no era real. Las estadísticas de la Fiscalía desmienten por completo al Gabinete de Seguridad. Se hace así una clara politización del tema de los desaparecidos, trascendiendo a los partidos políticos de oposición en tanto que las autoridades

responsabilizan a periodistas, medios de comunicación, oenegés e instituciones de la sociedad civil de hacer eco del aumento de desaparecidos.

A lo largo de su administración, el Presidente Bukele se ha encargado de hacer ataques mediáticos a estos actores clasificándolos de injerencistas, financiadores de pandillas y desestabilizadores del gobierno. Las declaraciones de la conferencia de prensa son precisamente, una reiteración de estas narrativas desde el Gabinete de Seguridad a partir de un cuestionamiento ciudadano al PCT ante el aumento de la inseguridad pública. Así, en la conferencia, las autoridades de seguridad pública utilizaron el caso para reforzar valoraciones simbólicas sobre cómo los agentes no estatales tienen responsabilidad ante los crímenes que, objetivamente, son fallos en la política de seguridad del Gobierno.

Esto, al igual que en el caso de Chalchuapa, denota un cierre del Estado hacia los agentes no estatales, aceptando únicamente sus propias narrativas y reforzando una retórica en la que todos aquellos actores críticos hacia la administración gubernamental sean presentados públicamente como enemigos a la seguridad pública. Si anteriormente se afirmó un retroceso en la gobernabilidad por el desarrollo del PCT, siendo que esta política implicó un desmantelamiento del trabajo intersectorial y la apertura estatal, ahora no solo cerrarse a estos otros actores sino atacarlos y posicionarlos como enemigos públicos tiene implicaciones aún más graves, dejando ver la conformación de una estructura gubernamental autoritaria.

La coincidencia entre los ataques del Presidente hacia actores no estatales y que las declaraciones del Gabinete de Seguridad responsabilicen a estos mismos actores por desprestigiar al Gobierno, además, es una clara muestra de que los discursos oficiales forman parte de la política pública en tanto que conforman una estrategia de comunicación que surge en la Presidencia y debe ser respaldada por el resto de los funcionarios. Así, la estructura autoritaria de Gobierno adquiere también un carácter fuertemente verticalista en donde el papel de los actores decisores gira en torno a validar y repetir las narrativas que el Presidente despliega. Divergir de la discursividad presidencial implica una sanción pública, como pasó con las declaraciones de Ticas o las del exministro de Seguridad.

Además de lo anterior, la conferencia de prensa del Gabinete de Seguridad destacó por una cuestión muy particular, y es que, contrario a lo que generalmente ocurre en este tipo de casos, sus declaraciones provocaron una reacción directa del lado de las víctimas, y es que, por la noche de

ese mismo día, la madre de los hermanos desaparecidos convocó a una conferencia de prensa para el día siguiente. Es completamente inusual que las víctimas tomen agencia al punto de contradecir públicamente las narrativas oficiales, lo cual, en este caso fue posible gracias a la gran atención pública que había adquirido junto al respaldo de organizaciones civiles y medios de comunicación.

El 9 de noviembre por la mañana se llevó a cabo la conferencia de parte de la madre de los desaparecidos. En la mesa también estaban sus abogados y representantes de las organizaciones civiles que le habían brindado respaldo durante esos meses. A continuación, se resumen los puntos clave de la conferencia.

- Se rechazó el discurso de revictimización hacia las víctimas, al plantear responsabilidad por estar relacionados con la compra de droga. Además de negar la participación de los hermanos en cualquier negocio ilícito y estructuras criminales.
- La madre desmintió a las autoridades sobre la demora para interponer denuncia. Aseguró que solo 6 horas después de su desaparición se intentó poner una denuncia, pero los policías que les atendieron dijeron que debía esperar al menos 72 horas antes de denunciar. La mañana siguiente, a 19 horas de la desaparición, volvió a intentar poner la denuncia y esta vez sí la registraron, teniendo ella una copia de la denuncia. Negó haber esperado casi 48 horas como aseguró el gabinete de seguridad.
- Rechazó el manejo político que hizo el gabinete de seguridad en torno al caso, usando el tema de las desapariciones para hablar de ataques de la oposición, y pidió que el caso se maneje de forma profesional y sin tintes políticos para que pueda ser resuelto eficazmente.
- Señaló situaciones burocráticas que han obstaculizado el desarrollo del caso, como el cambio de las investigadoras responsables del proceso en varias ocasiones.
- Destacó el papel de instituciones de la sociedad civil que trabajan el tema de desapariciones ya que han sido quienes le han dado acompañamiento integral y representación legal a la familia en el caso de los hermanos Guerrero.
- La madre de los hermanos también responsabilizó al gobierno de cualquier ataque a ella o su familia por las declaraciones dadas en esa conferencia, al hacerles una vinculación con grupos de pandillas, lo cual consideró como una forma de amedrentamiento.
- Exigió el trabajo eficaz de las autoridades para completar la investigación y dar con la ubicación de sus hijos desaparecidos, la cual aún era desconocida a pesar de haber

presentado incluso detenciones en el caso. Recalcó que lo que ella exigía para obtener justicia era precisamente conocer la ubicación de sus hijos y qué había pasado con ellos.

- Es importante señalar lo insólito que es el hecho de que el familiar de una víctima de desaparición tome voz de forma tan contundente y convoque a conferencia de prensa para desmentir al gabinete de seguridad.

Si bien, se puede decir que las narrativas estatales provocan en mayor o menor medida procesos de aceptación o rechazo, en este caso estas discursividades suscitaron una acción concreta de respuesta, la cual no hubiese sido posible sin las alianzas entre actores que se formaron durante la crisis. El respaldo que obtuvo la familia por las organizaciones civiles también lleva intrínseco un componente político y es que son actores con objetivos divergentes los cuales confluyeron en una coyuntura de crisis, configurando relaciones que se posicionaron antagónicamente a los actores públicos del campo de la política. Aquí se puede observar de forma especialmente clara cómo la teatralización de los actores en el drama social provoca reconfiguraciones políticas y simbólicas, en las relaciones y en las valoraciones, que terminaron por reafirmar un cisma creciente con las autoridades decisoras del PCT.

El antagonismo entre las autoridades públicas y los actores no estatales no es particular de este caso, sino que ha sido constante en la actual administración y tiene que ver directamente con el sistema de gobierno que se está configurando. Al hablar de gobernabilidad, siguiendo los planteamientos de Aguilar desarrollados en la discusión teórica, se hace referencia a la capacidad del gobierno para dirigir efectivamente a su ciudadanía. Así, ante la complejidad cada vez más profunda que adquiriría el problema de las pandillas, la crisis de una dirección efectiva en la esfera de la seguridad pública, no solo se hizo evidente, sino que se convirtió en el principal problema de país.

Al reconocer esta crisis, el último gobierno de ARENA intentó unos primeros esfuerzos muy limitados y cuestionables de establecer un diálogo intersectorial para la elaboración de la política pública, aunque fueron infructuosos. Los gobiernos del FMLN volvieron a abrir el diálogo con sectores no estatales conformando el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, organismo desde el que se diseñó el Plan El Salvador Seguro. El actual gobierno no solo cerró estos espacios intersectoriales, como se mencionó anteriormente, sino que a lo largo de la administración se ha encargado de atacar y formar antagonismos contra los actores no estatales.

Examinar la política de seguridad nos da pistas de cómo se está consolidando una forma de gobierno en la que la nueva gobernabilidad, caracterizada por la apertura estatal hacia otros actores, entra en crisis, y más bien se privilegia un modelo autoritario del Estado. Estas configuraciones más abstractas sobre las formas de gobierno se cristalizan en las narrativas de los casos presentados, y es precisamente lo que ocurre cuando el Gabinete de Seguridad ataca directamente a oenegés, periodistas, organizaciones de la sociedad civil y comunidad internacional al dar difusión de las desapariciones, ya que en tanto no son actores estatales, y el Estado considera que la seguridad pública es una esfera meramente suya, deben ser excluidos.

Esto trastoca todo el panorama político del país y, precisamente la crisis en términos de gobernabilidad llegó a un cisma sin precedentes cuando la Asamblea Legislativa oficialista destituyó al Fiscal General y a los jueces de la Corte Suprema de Justicia, específicamente de la Sala de lo Constitucional. La agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) fue uno de los actores que reaccionó ante esta crisis, retirando el apoyo financiero al Estado salvadoreño en temas de seguridad pública y reorientándolo hacia las organizaciones de la sociedad civil ya que, para USAID, un Estado que provocaba y promovía una crisis tan profunda en la independencia de poderes no era confiable en términos de transparencia ni en términos de democracia, referido precisamente a la gobernabilidad. La respuesta en Twitter del Presidente ante esto fue reiterar las narrativas de ataque a los actores no estatales y el cierre del Estado sobre sí mismo.

Las ONG cambian de nombre, ahora se llaman OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil). El nombre ONG ya estaba muy desprestigiado. Qué bueno que reciben financiamiento extranjero, porque del pueblo salvadoreño no recibirán ni un centavo. Cada uno invierte en sus prioridades [...] Para las voces que aún piden que volvamos al pasado. Con mucho respeto y cariño: Los cambios que estamos realizando son IRREVERSIBLES. No vamos a volver al pasado, iremos hacia el futuro. Quisiéramos que nos acompañaran, pero si no lo desean, los comprendemos. Bendiciones.<sup>31</sup>

Volviendo al caso de los hermanos, las declaraciones del Gabinete de Seguridad sobre que la desaparición estaba relacionada con drogas y con la MS-13 tuvo consecuencias importantes para la madre, más allá de todo el proceso de revictimización. Hay que recordar que la familia vivía en

---

<sup>31</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] el 21 de mayo de 2021.

un municipio con bastante presencia del Barrio 18, una pandilla rival, por lo que hacer públicamente una relación con la MS-13 podía poner en peligro la vida de la madre. Sumado a esto, la familia también se tuvo que enfrentar al estigma social de haber sido relacionados a pandillas, provocando reacciones también en los vecinos. Conscientes de esto, las mismas autoridades delegaron dos policías como custodia permanente al hogar en el que vivía la familia.

A esto se suma que la madre haya desmentido abierta y contundentemente al Gabinete de Seguridad en una conferencia de prensa. Este rechazo fue más allá de la “no aceptación” de las narrativas estatales, sino que constituyó un fuerte antagonismo hacia estas, presentando una versión radicalmente opuesta de los acontecimientos, como en el caso del tiempo que pasó para interponerse la denuncia. Esto provocó cuestionamientos importantes hacia la versión oficial del caso que, en medio de un repunte de desapariciones y homicidios, ponía en peligro la credibilidad de las autoridades públicas y las narrativas con las que se sostenían.

El aparato estatal no tardó en responder a estos cuestionamientos, pero no lo hizo a través de las autoridades de seguridad pública sino utilizando los medios de comunicación del gobierno. Hay que contextualizar aclarando que los abogados que llevaban la representación legal del caso, de parte de la madre, fueron brindados por ASDH y anteriormente habían brindado representación a diputados del FMLN. No tardaron en aparecer notas como “Defensor de exfuncionarios corruptos del FMLN está en caso de hermanos Guerrero” publicada por Diario El Salvador, un periódico impreso que funciona con fondos del Estado. Las narrativas entonces buscaron relacionar a la madre de los hermanos, a través de los abogados, con el FMLN y desprestigiar así lo dicho en su conferencia de prensa, ya que había influencia, según estas narrativas, de una política partidista.

Antes de continuar con el desarrollo del proceso judicial de este caso, me parece oportuno destacar muy brevemente otro suceso que ocurrió paralelo al enfrentamiento discursivo entre el Gabinete de Seguridad y la madre de los hermanos desaparecidos. Aunque este hecho no tuvo una gran cobertura mediática ni un desarrollo tan grande como el caso de los hermanos, en torno a él también se produjeron narrativas encontradas y además ocurrieron simultáneamente, en el mismo contexto de presión ciudadana por un aumento en los casos de desaparecidos y la negativa estatal a reconocer este aumento, tachándolo de un ataque desde la oposición.

La mañana del 7 de noviembre, Felix Mejía llegó a su casa, en un municipio rural del país, luego de haber cumplido un turno nocturno en su trabajo como vigilante de seguridad. El llegar encontró

su casa semi quemada y el cuerpo sin vida de su compañera de vida y el de sus cuatro hijos apilados en la puerta de la entrada. Ante esto, Felix a llamó a la PNC, quienes llegaron e inspeccionaron la escena junto a Bomberos de El Salvador y FGR. Finalmente, establecieron que en esa casa se producía clandestinamente pólvora y debido a mal manejo de esta, ocurrió una explosión que terminó con la vida de los cinco miembros de la familia.

Nuestro @Director\_PNC se encuentra presente en la escena de El Carmen, Cuscatlán, junto a otras autoridades de @PROCIVILSV supervisando el desarrollo de la inspección de la explosión de pólvora artesanal, en donde fallecieron cinco personas.<sup>32</sup>

El día siguiente ya había varias publicaciones en redes sociales y notas periodísticas en las que familiares de las víctimas y vecinos ponían en duda la versión oficial de la PNC. Si bien la familia reconoció que su trabajo estaba relacionado con la elaboración de cohetes, aseguraron que su rol consistía únicamente en elaborar las mechas y no manipulaban pólvora directamente. A esto se sumó que en la casa se encontraron varios artículos de plástico o tela que no presentaban ningún daño por fuego e, incluso, donde se presume que se produjo la explosión había un tambo de gas que se encontraba intacto. Los vecinos también aseguraron que nunca llegaron a escuchar una explosión por lo que la noticia les tomaba en total sorpresa. También dijeron que era extraña la localización de los cadáveres todos apilados uno encima del otro en la entrada de la vivienda y algunos vecinos incluso dijeron que más bien pensaban que se trataba de un crimen cometido por las pandillas que tienen presencia en la zona.

No se discutirá aquí cuál podría ser la versión real de lo que pasó porque no es el objetivo ni está en los alcances de este trabajo, pero es importante resaltar cómo en los momentos de crisis que tienen un impacto significativo en la percepción ciudadana, se propicia el juicio y la criticidad a las narrativas estatales que, en otros momentos, encuentran muy poca resistencia. El encuentro de discursividades no fue exclusivo del caso de los hermanos desaparecidos, aunque el nivel mediático que tomó sí fue particular de ese caso, pero revisar que en una coyuntura de crisis surge con más fuerza las respuestas hacia las narrativas es una evidencia clara de que en esos momentos de se produce una resignificación simbólica de las valoraciones y los contenidos culturales, en este caso sobre seguridad pública y el papel del Estado. Por esto es tan importante todo el aparato

---

<sup>32</sup> Tweet de la PNC [@PNCSV] del 7 de noviembre de 2021.

discursivo que opera en estos momentos de crisis, contienen esas significaciones que son susceptibles a ser analizadas.

Siguiendo ahora sí con el proceso judicial que se inició por la desaparición de los hermanos, luego de ambas conferencias de prensa, el 10 de noviembre se llevó a cabo la audiencia inicial contra los detenidos que presentó el Gabinete de Seguridad. Esta audiencia se llevó a puertas cerradas, sin presencia de la prensa, quienes a pesar de ello tuvieron acceso a entrevistar a abogados y personal de la fiscalía a su finalización.

De esta audiencia son relevantes dos cosas: primero, la prensa señaló que personal de la FGR había dicho que los imputados denunciaron a la jueza haber sido víctimas de tortura para declarar una versión de los hechos que reafirmara la de las autoridades, lo cual se coincide con golpes que miembros de la prensa dijeron haber visto en los imputados al llegar al juzgado; segundo, la jueza solicitó una reconstrucción de los hechos ese mismo día para avanzar en las investigaciones fiscales. A esta reconstrucción acudieron los abogados representantes de la madre, pero se fueron luego de manifestar su descontento por la falta de fidelidad con la que se iba a realizar. El principal argumento fue que mientras la desaparición ocurrió a tempranas horas de la tarde, la reconstrucción de los hechos se estaba realizando pasadas las 8 de la noche. En la audiencia, además, la FGR solicitó reserva total del caso, la cual fue concedida por la jueza.

Luego de la audiencia inicial pasa un poco más de un mes, de nuevo, en el que el silencio de las autoridades era absoluto. Durante este tiempo se llevó a cabo una tercera captura nueva, de la cual la madre de los hermanos dijo que nunca fue informada y se dio cuenta hasta que vio la noticia en medios de comunicación, sintiéndose marginada del caso de sus propios hijos.

### **Restablecimiento del orden. El hallazgo**

Pasan varias semanas hasta el 23 de diciembre, cuando el Ministro de Seguridad en otra conferencia dijo que los restos de los hermanos habían sido encontrados en una fosa clandestina. Se creía que eran ellos por estar enterrados ambos en la misma fosa y por la coincidencia de algunos detalles dentales entre los cuerpos y los hermanos desaparecidos, además de que el forense había determinado que llevaban enterrados el mismo tiempo que los hermanos tenían de haber desaparecido. Solo faltaban los análisis de ADN para confirmar totalmente si los cuerpos se

trataban de ellos. En esta conferencia también dijo que había cinco capturas nuevas sobre el caso, aunque no dio detalles de quiénes eran ni cuál había sido su relación con el caso.

Aunque el Ministro de Seguridad no dijo la ubicación de la fosa en la que se habían encontrado esos cuerpos, personal de la FGR afirmó a medios de comunicación que la fosa estaba ubicada en Nuevo Cuscatlán, específicamente en una finca llamada La Suiza.

Las fosas de Nuevo Cuscatlán, y especialmente las de La Suiza, tomarían cierta relevancia mediática al mismo tiempo que se desarrolló el caso de los hermanos desaparecidos. El 23 de octubre de 2021 se reportó como desaparecida Jimena Ramírez, una exfutbolista que había participado en dos clubes de fútbol muy reconocidos en el país. Jimena desapareció de la colonia Quezaltepeque en el municipio de Santa Tecla, La Libertad.

El 18 de noviembre se confirmó que los restos de Jimena fueron encontrados en una fosa clandestina en Nuevo Cuscatlán, junto a otros tres cuerpos más. El cuerpo, aunque debía pasar por prueba de ADN, ya había sido identificado como el de Jimena por su padre. Gracias a las excavaciones en las que se encontró el cuerpo de Jimena se lograron exhumar el cuerpo de varias personas más.

En un primer momento, cuando comenzaron las excavaciones forenses en esta fosa se llegó a manejar que podrían haber más de cien cuerpos de homicidios cometidos desde hace varios años. Algunos medios dijeron que profesionales forenses estimaban que esta fosa podría llegar a ser la más grande del país e incluso de Centroamérica. Los medios de comunicación también publicaron que el mismo Presidente junto al Gabinete de seguridad visitaron personalmente la fosa y sostuvieron ahí una reunión que ocurrió cerca de las once de la noche con otros grupos de personas que no se identificaron. Esta es la primera fosa clandestina que el Presidente visita en persona. De esto no hubo declaraciones oficiales hasta febrero de 2022 cuando el Ministro de Seguridad informó que en esa fosa se habían encontrado en total 26 cuerpos, incluyendo a los dos hermanos desaparecidos y a la exfutbolista.

Que haya habido tanto silencio de parte de las autoridades sobre una fosa que apuntaba a tener una magnitud tan grande, y en la que efectivamente se encontraron 26 cuerpos como confirmó el Ministro de Seguridad, se vuelve más interesante al tener en cuenta que Nuevo Cuscatlán es el

municipio donde el actual presidente de la República comenzó su carrera política como alcalde desde el 2012 hasta el 2015.

Regresando finalmente la atención al caso de los hermanos, el 25 de diciembre se llevó a cabo el funeral, en el que hubo presencia de la prensa. La madre entre lágrimas agradeció el papel de las organizaciones civiles y de los medios de comunicación ya que fueron ellos, dijo, los que posibilitaron la investigación y la resolución del caso hasta encontrarse los cuerpos. Para ella, más allá de las diligencias judiciales, el caso finalmente había sido resuelto con la entrega de los cuerpos. Como se planteó en el caso anterior, en El Salvador cuando alguien desaparece sus familiares luego de pocos días pasan de esperar encontrarlo con vida a simplemente encontrarlo. Entre lágrimas, la madre dijo durante el funeral: "Me siento muy agradecida porque los encontré y ya no están perdidos".

## **Conclusión**

Este caso destaca por el encuentro casi antagónico que se produjo entre los discursos de las autoridades públicas y el de la madre de los hermanos. Como se ve en el caso de la explosión de pólvora, no es extraño que haya cuestionamientos o rechazos hacia una narrativa oficial, sin embargo, que alguien que se encuentre en la posición de víctima contradiga de forma tan contundente y con voz a nivel nacional al propio Gabinete de Seguridad es sin duda una situación excepcional.

Este cuestionamiento a las narrativas ocurrió completamente gracias a las relaciones de alianza entre las instituciones civiles y la madre de los hermanos, que se formaron a partir de la desaparición. Esta una muestra clara de cómo se reconfiguran las relaciones entre los actores durante un drama social, creándose antagonismos y nuevas alianzas. En todo el caso, además, se puede observar cómo en los momentos de crisis que conforman los dramas sociales los contenidos simbólicos que llevan las narrativas desplegadas son especialmente susceptibles al cuestionamiento y a partir de éste se reafirman o rechazan.

Al igual que en el caso anterior, aunque durante el momento más fuerte de la crisis los cuestionamientos hacia las narrativas oficiales se intensificaron, lo cual se vio exacerbado por el aumento en las desapariciones que se estaba experimentando en esos meses, mientras el caso se extendía temporalmente, perdía atención pública y el hallazgo de los cuerpos fue una especie de

cierre por las autoridades que fue aceptado por la madre de los hermanos. Así, pasado el momento de crisis los fuertes cuestionamientos ciudadanos fueron diluyéndose sin provocar realmente una resignificación simbólica que fuera relevante al campo de la política.

En línea con lo anterior, este caso conllevó muy poco carácter transformador, en especial hacia la ciudadanía, y más bien las relaciones y narrativas desplegadas ante la crisis sirvieron para reafirmar cismas que ya se venían perfilando entre los actores estatales y los no estatales. Estos cismas, sin embargo, son muy significativos sobre cómo se conforma el sistema político en lo relativo a la gobernabilidad y democracia a partir de la esfera de la seguridad pública.

## Tercera obra. Régimen de excepción y narrativas hiperbolizadas.

### **Rompimiento del orden social. Los 87 asesinatos.**

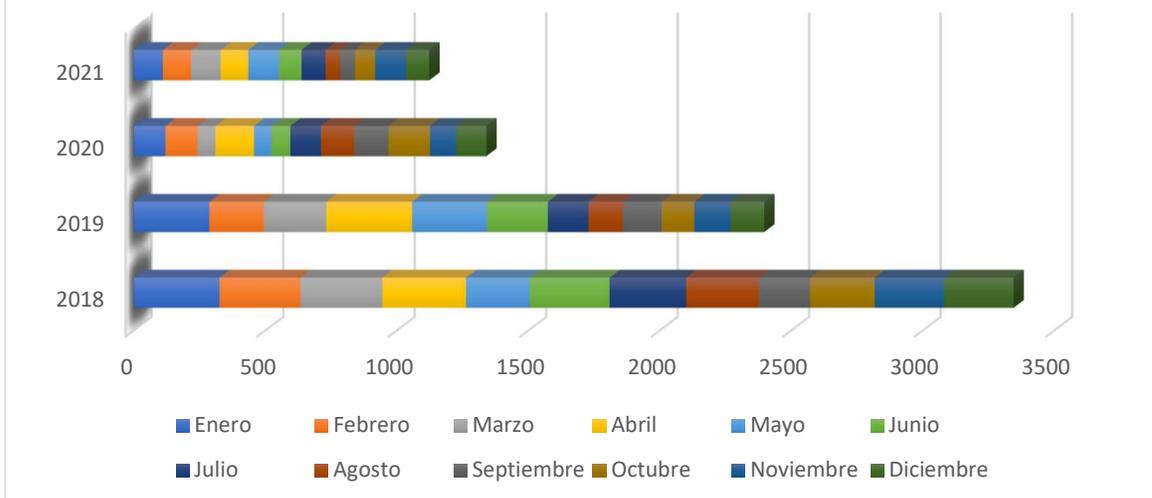
El ambiente ya estaba tenso entre ambos bandos. Últimamente habían capturado a varios. Los citaban para platicar, para negociar, pero eran emboscados y los terminaban atrapando. El quiebre ocurrió cuando les ofrecieron un salvoconducto, ellos les iban a poner el vehículo y el conductor. Esto ya lo habían hecho antes, al Viejo lo llevaron así a Guatemala para que luego pudiera irse a México. Pero esta vez no fue así, durante el viaje los interceptaron y los atraparon a ellos también. La reacción fue clara y contundente, le dieron a Lente un ultimátum, tenían 72 horas para liberarlos. Lente le dijo del ultimátum a Batman quien no se lo tomó a bien. “A mí que no me anden amenazando”.

A pesar de que el gobierno de Bukele ha sido ampliamente criticado por su carácter autoritario y un manejo convenenciero de la legalidad que en muchos casos transgrede cuestiones fundamentales como la independencia de poderes del Estado y el apego a la Constitución<sup>33</sup>, lo cual se ha explorado en los casos anteriores, sí es cierto que con la implementación del PCT ha habido una indiscutible disminución de los homicidios. Como se puede ver en los datos presentados a continuación, para el 2021 los asesinatos se redujeron a casi una tercera parte de los que hubo en 2018, último año completo del gobierno del FMLN. Incluso en los datos del 2019 se puede observar un cambio drástico entre la primera mitad del año, bajo el gobierno del FMLN, y la segunda mitad con el gobierno entrante de Bukele. Se puede concluir, a partir de las estadísticas, que la política de seguridad de Bukele sí implicó una reducción sin precedentes en los homicidios, la cual se ha mantenido a lo largo de su gobierno.

---

<sup>33</sup> Uno de los ejemplos más fuertes es la sentencia 1-2021 de la Sala de lo Constitucional que impuso el oficialismo desde la Asamblea Legislativa, la cual permite la reelección presidencial de Bukele a pesar de que esta se prohíbe tres veces en la Constitución de la República (Art. 75, Art. 152 y Art. 248).

### Cifras de asesinatos por mes (2018-2021)



Mes/Año	2018	2019	2020	2021
Enero	326	288	121	111
Febrero	308	207	122	108
Marzo	312	238	68	112
Abril	318	326	147	105
Mayo	242	285	66	117
Junio	304	231	72	85
Julio	291	155	116	91
Agosto	276	130	126	56
Septiembre	196	148	131	57
Octubre	245	124	158	76
Noviembre	264	138	99	117
Diciembre	264	128	115	89
<b>Total</b>	<b>3346</b>	<b>2398</b>	<b>1341</b>	<b>1124</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de la Mesa Tripartita (FGR, IML, PNC) brindados por la FGR.

Esta reducción en los homicidios es un logro de la administración Bukele que podría adjudicársele al PCT. Sin embargo, dado que la política de seguridad está en plena implementación y consta, según lo ha dicho el presidente, de seis fases ordinarias y una extraordinaria, de las cuáles apenas se conocen y han implementado cuatro, es muy pronto para hacer una evaluación efectiva de la política y decir qué componentes son los que han tenido un mayor éxito en el control del crimen.

De esta forma se puede concluir que, objetivamente, el PCT ha logrado cumplir en la parte técnica el propósito formal de disminuir los homicidios, aunque esto tampoco es generalizado a todos los

delitos, ni siquiera a los que están relacionados directamente con pandillas. Así, aunque la cifra de asesinatos haya reducido significativamente, no ha sucedido lo mismo con las de desaparecidos que, al contrario, tuvo sus momentos de alzas en el 2021 los cuáles tampoco han pasado desapercibidos ante la población, como se presentó en el capítulo anterior.

Aunque no se puede negar el éxito del PCT ante los homicidios, tampoco queda claro el cómo se ha logrado esta reducción. Mientras que el Presidente y el Gabinete de Seguridad afirman contundentemente que se debe al combate frontal hacia las pandillas en los territorios en los que tienen dominancia, junto al fortalecimiento y modernización de la PNC y las Fuerzas Armadas, muchos salvadoreños que habitan en lugares de alta criminalidad afirman que el PCT “no se hace sentir” en sus comunidades y que siguen enfrentando la presencia de las pandillas en su cotidianidad. Esto se puede apreciar como opiniones más o menos generalizadas en redes sociales, aunque también me lo han expresado directamente personas que viven en comunidades con presencia de pandillas en distintos puntos del país.

Surgen entonces dos preguntas que serán fundamentales en este capítulo, ¿cómo es que hay una reducción significativa en los homicidios, pero no en la presencia de pandillas en las comunidades? ¿será que las pandillas solo han frenado los asesinatos, pero siguen manteniendo su actividad y dominancia? No pretendo dar, por ahora, una respuesta a estas interrogantes ya que en principio requieren de una investigación que va mucho más allá del carácter y alcance de este trabajo, sin embargo, me parece necesario tenerlas en mente para entender mejor el desarrollo de este capítulo.

Con esto presentado, se entiende que para las primeras dos semanas de marzo de 2022 hubiera un promedio de aproximadamente tres asesinatos diarios a nivel nacional, una cifra significativamente baja, especialmente si se compara con los datos de gobiernos anteriores. Esto, en parte, explica el apoyo generalizado que tiene el gobierno actual el cual según diversas encuestas cuenta con una aprobación de alrededor del 90% de la ciudadanía, aun cuando siempre haya voces críticas que se agudizan en momentos de crisis, como el cuestionamiento por las desapariciones que se trató en el capítulo anterior.

El logro en las estadísticas de homicidios va acompañado por un intenso despliegue de narrativas estatales, encabezadas por el Presidente, en el que se presenta a las pandillas ya no solo como una amenaza a la seguridad pública, sino como el mismo Bukele ha llegado a decir, “oscuras fuerzas del mal”, hiperbolizando todas aquellas narrativas del enemigo público que se construyeron

durante los gobiernos anteriores y de las que se da cuenta en el capítulo de antecedentes. Es por esto por lo que el tema de las narrativas y el discurso público es central en este trabajo, ya que es imposible abordar el PCT sin revisar el aparato discursivo que lo acompaña donde las viejas retóricas son vueltas a invocar y teatralizadas en su máxima expresión. “No estamos combatiendo el delito, estamos combatiendo al mismo demonio” llegó a publicar en Twitter el Presidente el 28 de junio del presente año.

Esto adquiere una mayor dimensión de gravedad cuando las narrativas no se encargan solo de construir una representación simbólica de las pandillas, sino que, además, buscan incluir dentro de esa representación a todos aquellos actores que sean críticos al Gobierno, poniéndolos como objetivo de rechazo para buena parte de la ciudadanía simpatizante a la administración de Bukele. Se justifica desde estas narrativas repudiar y atacar a actores de la comunidad internacional, oenegés, organizaciones de la sociedad civil, universidades, instituciones de derechos humanos y otros, en tanto que son críticos a un gobierno que “genera seguridad” y, por ende, buscan poner en riesgo la vida de los salvadoreños.

Expresiones acusatorias como “clica legislativa<sup>34</sup>”, “babean por ver muertos a los salvadoreños”, “financistas de las pandillas<sup>35</sup>” han sido dichas o publicadas numerosas veces por el Presidente y replicadas de forma constante por el oficialismo, así como por simpatizantes del Gobierno. No es ajeno a ningún salvadoreño que existe todo este constructo simbólico que equipara la criticidad hacia el Gobierno con un problema de inseguridad pública, la diferencia es que para algunos esta significación es legítima y para otros no.

Lo anterior ha servido para construir un contexto significativo que permite entender la profunda disrupción en el relativo orden social que causaron las noticias del 25 de marzo cuando se anunció que el día había cerrado con 14 homicidios a nivel nacional. Aunque en principio es una cifra baja, representaba una cifra casi cinco veces mayor al promedio diario de tres asesinatos que se había mantenido hasta entonces. La preocupación creciente de la población se vio completamente desbordada cuando, al día siguiente, hora a hora los noticieros se mantenían reportando nuevas

---

<sup>34</sup> Las clicas son las células territoriales de una pandilla. La expresión se usó para referirse a los partidos políticos de oposición en la Asamblea Legislativa, equiparándolos directamente con pandillas.

<sup>35</sup> Referido a oenegés y comunidad internacional a través de agencias de cooperación internacional.

víctimas de homicidios. Si el 25 de marzo los homicidios casi quintuplicaron el promedio nacional, el 26 de marzo cerró con una cifra casi 21 veces superior, 62 homicidios durante esas 24 horas.

Esta cifra era inédita aún con los estándares de violencia que había experimentado el país en los últimos años. Los 62 homicidios no solo superaron las cifras de los gobiernos del FMLN, cuando el país llegó a ser considerado el más peligroso del mundo, sino que hizo del 26 de marzo el día con más asesinatos en El Salvador en lo que va del Siglo XXI. Hablar de una preocupación creciente para ese momento sería un eufemismo casi en el sinsentido, la alarma era tal que las redes sociales se llenaron de publicaciones pidiendo a las personas regresar a sus casas, no salir a menos que fuera estrictamente necesario y comunicar en todo momento su ubicación a personas de confianza; de cierta forma se autoimpuso una especie de toque de queda ciudadano, motivado por el miedo a los homicidios.

Para ese momento ya era claro que el país estaba enfrentando un ataque organizado de parte de las pandillas, era imposible que un incremento de tal magnitud en los asesinatos fuera simplemente una coincidencia. A pesar de ello, no sabía por qué se había desatado esa ola de crímenes, pero era inevitable evocar los días en los que las pandillas enviaban mensajes al gobierno, durante las administraciones anteriores, a través del repunte de la violencia. Se descartó la posibilidad de que los homicidios fueran ajustes de cuentas entre pandillas ya que de los 62 asesinatos solo 16 eran hacia pandilleros, el resto de las víctimas no tenían ningún tipo de vinculación con estos grupos. No había dudas de que las maras nuevamente volvían a la instrumentalización política de la violencia, aunque el mensaje era desconocido para la ciudadanía.

A mucha menor escala, pero el repunte se cerró durante el 27 de marzo, terminando el día con 11 homicidios. En este capítulo no se hará un relato sobre el caso como en los anteriores, ese fin de semana dejó un total de 87 salvadoreños asesinados en distintos lugares de todo el país y sería imposible dedicar en este documento las páginas que merecen. Enfatizo, sin embargo, la magnitud de este caso, siendo el más grande de los tres presentados en este trabajo.

### **“Superando” la crisis: el régimen de excepción**

Esta vez la crisis, la ruptura, no sucedió en torno a un caso específico que involucrara a un puñado reducido de actores, sino que involucraba 87 asesinatos y había adquirido escala nacional. Ante esa magnitud, la respuesta estatal no podía ser el silencio y, efectivamente, a las 8:04 de la noche

el Presidente solicitó vía Twitter a la Asamblea Legislativa que se decretara un Régimen de Excepción basado en el artículo 29 de la Constitución.

Art. 29- En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse las garantías establecidas en los artículos 5, 6 inciso primero, 7 inciso primero y 24 de esta Constitución, excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos, culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decreto del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso. También podrán suspenderse las garantías contenidas en los Arts. 12 inciso segundo y 13 inciso segundo de esta Constitución, cuando así lo acuerde el Órgano Legislativo, con el voto favorable de las tres cuartas partes de los Diputados electos; no excediendo la detención administrativa de quince días.<sup>36</sup>

Inmediatamente, Ernesto Castro, presidente de la Asamblea Legislativa y parte del oficialismo, respondió también vía Twitter que convocaba a los diputados a una sesión extraordinaria para decretar el régimen de excepción solicitado por el Presidente Bukele. El régimen fue aprobado a las 3:45 de la madrugada y suspendió, de entrada, cuatro garantías constitucionales: la libertad de asociación y reunión, a excepción de actividades laborales, educativas, religiosas, culturales y deportivas; la inviolabilidad a la correspondencia y comunicaciones sin orden judicial; aumentó el plazo de 3 días a 15 días para mantener detenida a una persona antes de presentarla ante un juez; se suspendió el derecho de legítima defensa para los detenidos, es decir, conocer la causa de detención y tener un abogado que defienda su caso.

El régimen de excepción fue aprobado para un plazo de treinta días con posibilidad a extenderse por treinta días más si la Asamblea Legislativa así lo decidiera. La prórroga se ha venido aprobando una y otra vez y, hasta el momento en el que se escribe este trabajo casi cuatro meses después, El Salvador aún se mantiene bajo régimen de excepción. Bukele ha sido enfático en que este régimen está orientado contra los pandilleros y por tanto la vida para el grueso de la población seguiría con normalidad “a menos que usted sea pandillero o **las autoridades lo consideren sospechoso**” como publicó vía Twitter.

Lo anterior tiene dos implicaciones muy obvias, pero muy graves en las que hay que detenerse. En primer lugar, es la libertad interpretativa que el Presidente da a los policías y militares para decidir

---

<sup>36</sup> Artículo 29 de la Constitución de la República de El Salvador.

si alguien merece ser detenido, a partir de una sospecha completamente subjetiva. Esto no solo trasgrede el principio de presunción de inocencia, sino que rompe con los debidos procesos investigativos y jurídicos para lograr las detenciones y atenta directamente contra los derechos de los ciudadanos. A partir de aquí y en los meses consecuentes se han realizado una enorme cantidad de detenciones arbitrarias que han suscitado respuestas en redes sociales, concentraciones de familiares de los detenidos afuera de los centros penales a la espera de obtener noticias de los apresados e incluso, recientemente se realizó una manifestación organizada por familiares de detenidos arbitrariamente durante el régimen.

En segundo lugar, es claro que el Presidente está construyendo una narrativa en la que quien esté en desacuerdo con el régimen de excepción es porque es pandillero o tiene una relación cercana a las pandillas. Esto ha provocado una polarización ciudadana aún más fuerte que la que ya existía y cada vez que se hacen señalamientos sobre cómo las detenciones arbitrarias atentan contra los derechos humanos, hay toda una base de simpatizantes al Gobierno que se dedican a atacar a quien haga los señalamientos acusándolo de pandillero cuando se trata de alguna persona o de apoyar y financiar a las pandillas cuando la crítica viene de una institución. El régimen de excepción no podría mantener legitimidad ante la ciudadanía si no se sostuviera de todas estas narrativas que, de nuevo, no han surgido con este gobierno, sino que pueden rastrearse desde administraciones anteriores, pero el actual Presidente se ha encargado de exagerarlas a puntos hiperbólicos.

El régimen de excepción, además de suspender garantías constitucionales, da otras facultades a las instituciones públicas como la de asignar fondos o realizar compras sin pasar por el proceso administrativo dictado por la Ley de Adquisiciones y Compras Públicas (LACAP). Respecto a estas facultades, el mismo 27 de marzo luego de que la Asamblea Legislativa aprobara el régimen de excepción, Bukele publicó que las medidas serían implementadas por las instituciones pertinentes, pero que solo serían anunciadas públicamente en caso de ser estrictamente necesario. De esta forma anunciaba que el manejo institucional del régimen de excepción no sería de conocimiento público y que muchas de las medidas implementadas no seguirían los procesos de transparencia que dicta la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), otra facultad que otorga la situación de régimen. Este ha sido, efectivamente, la dinámica que han llevado las instituciones que conforman el aparato de seguridad pública en los meses de régimen, y lo he confirmado en

entrevistas con personal del IML en las que me han comentado de procesos y medidas que, de hecho, no se han dado a conocer al público<sup>37</sup>.

Junto a todo esto, Bukele también ordenó decretar estado de emergencia máxima en todos los centros penales del país. Esto incluye medidas como el decomiso inmediato de todas las posesiones de los reos, quitando las colchonetas de las celdas y los utensilios de higiene personal como los cepillos de dientes, jabones, etc.; mantener las celdas cerradas permanentemente sin recesos ni salidas al patio; además, también anunció que no se incrementaría bajo ninguna forma la cantidad de comida para los centros penales, por lo que ante el aumento de las detenciones y de la población penal la comida debería ser racionada; a más detenidos, menos comida.

El mismo 27 de marzo, entre los *tweets* hechos por el Presidente, publicó el video de un operativo en el que policías y soldados hacen la detención de un grupo de pandilleros y registran la vivienda en la que se encuentran. Este *tweet* es especialmente relevante porque ejemplifica de manera sumamente clara la hiperbolización de las narrativas sobre las pandillas de la que se habla anteriormente, condensando todo el conjunto de representaciones simbólicas sobre estos grupos que ha construido el actual Gobierno. En el video se muestra una casa *destroyer*<sup>38</sup> en la que hay una imagen de la Santa Muerte en un altar con velas y demás parafernalia del culto. La publicación iba acompañada del siguiente texto: “Esta es una guarida de pandilleros, conocidas como «casas *destroyer*» Algunas personas ignoran (aunque muchos ya lo saben), que los pandilleros no solo son ladrones, extorsionistas y asesinos, sino también «**adoradores de Satanás**»”.

Esta retórica que equipara el trabajo de seguridad pública con una lucha entre el bien y el mal no es meramente coyuntural, sino que ha sido una narrativa construida de forma sistemática durante toda la administración de Bukele. Ya antes se mencionó cómo el Presidente se ha referido, al hablar de la inseguridad pública, a una lucha contra fuerzas oscuras o ha dicho que está combatiendo al mismo demonio. Las declaraciones que refuerzan esta retórica son increíblemente numerosas y

---

<sup>37</sup> No entraré en detalles sobre estas medidas, aunque sería muy pertinente para el desarrollo del trabajo, porque al no ser de conocimiento público, al plasmarlo en el documento podría comprometer a las personas con las que he realizado entrevistas.

<sup>38</sup> Se les llama casas *destroyer* a las viviendas que son ocupadas por pandilleros y están en función completamente de estos grupos, sirviendo para cometer ejecuciones, torturas, guardar armas, drogas, resguardar pandilleros y otros ilícitos.

constantes de parte del Presidente y apelan directamente a los altos niveles de religiosidad que existen en El Salvador.

El uso político de estas narrativas que exageran dicotomías en la seguridad pública queda más claro al contextualizar las declaraciones del Presidente y es que esta retórica está constantemente presente en aquellas cuestiones que necesitan de legitimidad ciudadana como el régimen de excepción y que buscan transferir contenidos simbólicos sobre aquellos actores intermedios en el campo de la política que representen una oposición al Gobierno. No son pocas las veces que Bukele a dicho públicamente que estos actores son “fuerzas oscuras que hay que combatir de la mano de Dios” y estas narrativas son fuertemente replicadas por sus simpatizantes.

Sin embargo, cuando los temas sobre los que se posiciona no van dirigidos a consolidar legitimidad ciudadana, estas retóricas dicotómicas no aparecen. En temas de otras esferas públicas como la economía con la deuda externa, el financiamiento internacional o el Bitcoin en los que Bukele se dirige a actores internacionales no suele utilizar narrativas que apelen a estas emotividades. En el tema del Bitcoin, por ejemplo, Bukele ni siquiera publica en español, sino que se dirige a un público meramente internacional interesado en las cripto-inversiones y esto lo hace en inglés, sin ninguna traducción que permita a los salvadoreños que solo hablan español entender el desarrollo del tema. Así, este Gobierno se ha caracterizado por un manejo sumamente fuerte y hábil de las estrategias narrativas como parte de la acción pública, a través de los aparatos discursivos, para reconfigurar contenidos culturales y representaciones simbólicas en la ciudadanía simpatizante al oficialismo.

Es pertinente revisar dos *tweets* más del 27 de marzo publicados por el Presidente. El primero reza: “Casi 600 capturas en solo DOS días... y el RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN dura 30 días, prorrogables! Y no crean que saldrán libres.” Durante los casi cuatro meses que tiene el país en régimen de excepción, el jactarse de la ingente cantidad de capturas como un logro en pro de la seguridad pública ha sido una constante en la comunicación presidencial. Así se inauguró una estrategia de detenciones masivas y arbitrarias que no han hecho más que intensificarse a medida que pasan los meses. A finales de marzo, apenas 3 días después de las 600 capturas, el Presidente anunciaba que ya llevaban tres mil capturas más, y con esto, la política de seguridad dio un vuelco rotundo al enfrentamiento directo hacia las pandillas.

El último *tweet* de ese día que hay revisar por ser muy representativo de lo que ya había ocurrido y que se intensificaría en los meses siguientes es “Y si la «comunidad internacional» está preocupada por sus angelitos, vengan y tráiganles comida, porque yo no le quitaré presupuesto a las escuelas para darle de comer a estos terroristas. Vamos a racionar la misma comida que se da ahora y de ahí comerán los nuevos también”.

Ya se ha mencionado ampliamente que desde el tema de seguridad pública se han desplegado narrativas en contra de los actores no estatales y el mensaje anterior sería el primero, a partir del régimen de excepción, de una estrategia discursiva que ha intensificado aún más esta retórica. Es necesario para dimensionar correctamente esto y entender el peso que tienen las declaraciones dar un vistazo breve a algunos de los *tweets* publicados por el Presidente durante el régimen de excepción y dirigidos a comunidad internacional, oenegés y todos aquellos que considere oposición.

“Estos vividores de las ONGs internacionales dicen velar por los derechos humanos, pero no se interesan por las víctimas, solo defienden asesinos, como si disfrutaran ver baños de sangre. Dígame cuántos miles de pandilleros va a llevarse, para que los traten como reyes allá.”<sup>39</sup>

“A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: Tenemos 70,000 pandilleros aún en las calles. Vengan por ellos, llévenselos a sus países, sáquenlos de esta “persecución dictatorial y autoritaria”. Ustedes pueden ayudar a estos angelitos, no permitan que les sigamos “violando sus derechos”.<sup>40</sup>

“Ya salió la CIDH<sup>41</sup> a defender a los pandilleros. Pero ni una sola palabra sobre las víctimas de estos asesinos. Queda claro de que lado están. Los países deberíamos de evaluar retirarnos de estas organizaciones internacionales que solo buscan mantener a nuestra gente sufriendo.”<sup>42</sup>

“SALVADOREÑOS RECUERDEN: Cuando los pandilleros asesinaron a decenas de personas inocentes, la CIDH no dijo NI UNA TAN SOLA PALABRA. Pero no tardaron ni un día en condenar que nos pusimos más duros con ellos en las cárceles. RECUERDEN siempre qué intereses representan ellos.”<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

<sup>40</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>42</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

<sup>43</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

“Ha quedado claro quiénes son los socios de los pandilleros. Todos han salido a defenderlos: Financistas, narcos, políticos y jueces corruptos, ONGs de «derechos humanos», la «comunidad internacional», la CIDH, periodistas y medios de Open Society, etc. Se quitaron la máscara.”<sup>44</sup>

“No hay duda que arreciarán sus ataques a medida sientan que pierden su brazo armado. Vendrán condenas, noticias falsas desde sus medios, demandas internacionales, financiamiento del terrorismo, etc. Pero si Dios y el pueblo están con nosotros, ganaremos. #GuerraContraPandillas”<sup>45</sup>

“«¿Y cómo sabemos que son pandilleros?» La oposición aparte de ser protectora de criminales es imbécil.”<sup>46</sup>

Este último tweet hace referencia a uno de los cuestionamientos más grandes que han surgido durante el régimen de excepción y es precisamente al carácter arbitrario de las capturas. Con este régimen el Gobierno declaró oficialmente la guerra contra las pandillas, con una narrativa y perspectiva que hace imposible no evocar a la guerra contra el narco en México y, por tanto, también los planteamientos de Gledhil (2017) sobre cómo la inseguridad pública se produce precisamente a partir de este tipo de políticas estatales.

El problema radica en la contradicción de que, a pesar de producir resultados efectistas a corto plazo, en este tipo de políticas suelen pesar más las consecuencias negativas, en especial en un país en el que opera un aparato estatal tan centralista y autoritario en torno al Presidente como es el caso de El Salvador. Por un lado, centrar los esfuerzos de seguridad en la represión punitiva del crimen no solventa los problemas estructurales que han conformado históricamente a las pandillas, pero sí propician otras formas directas de violencia como enfrentamientos entre agentes de seguridad pública y pandillas dejando víctimas en ambos bandos.

Por otro lado, estas políticas no solo son violentas en contra de los criminales, sino que fomentan las transgresiones a los derechos humanos de la población civil que no tiene relación con las pandillas. Durante el régimen de excepción se han hecho públicos numerosos casos de detenciones de jóvenes estudiantes o trabajadores cuya falta fue usar ropa o tener un corte de pelo que no era del agrado del policía o militar con quien se encontró. En abril se hizo conocido el caso de los empleados de una cafetería que fueron arrestados al salir del turno de trabajo, ellos se conducían

---

<sup>44</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

<sup>45</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

<sup>46</sup> Tweet de Nayib Bukele [@NayibBukele] del 29 de marzo del 2022.

juntos en un vehículo de la empresa y todavía vestían el uniforme; aun así, fueron considerados sospechosos y capturados. También se hicieron denuncias públicas por casos en los que las personas eran arrestadas al salir a recibir comida a domicilio o al ir a comprar algo a la tienda.

Yo mismo recibí en mi teléfono un mensaje de texto de “GobiernoSV” en el que se leía “Ayudanos a capturar mas terroristas. Da información, LLAMA AL 123. Mas info: (enlace web)”. Esta ansia por las capturas masivas de parte del Estado ha generado canales de denuncia ciudadana anónima por las cuales se llegan a realizar efectivamente detenciones de personas sin investigación ni cargos previos. A finales de junio recibí el mensaje de un amigo “Los soldados acaban de venir a llevarse a alguien de la casa de enfrente”; y este no es un caso aislado, muchas personas me han comentado directamente de capturas arbitrarias a vecinos o amigos, es decir, es algo que se está viviendo en la cotidianidad. Este tipo de mecanismos ya se habían visto en El Salvador antes, en los tiempos de represión Estatal previos al conflicto armado.

Para principios de mayo el Gobierno reportaba 26,755 capturas por el régimen de excepción. A tan solo dos días de que éste comenzara, el Presidente pidió a la Asamblea Legislativa que aprobara un paquete de reformas penales que permitieran endurecer las penas a los detenidos y facilitar las capturas; estas reformas fueron aprobadas inmediatamente. Más reformas penales se han aprobado posteriormente; estas incluyen, por ejemplo, el aumento de penas por los delitos de asociaciones ilícitas y aumento de penas a menores de edad en delitos relacionados a las pandillas. Así, todo el aparato de Estado está actuando coordinadamente para la estrategia de guerra contra las pandillas, partiendo siempre desde las órdenes dictadas por el Presidente.

El Órgano judicial no escapa de esta reconfiguración política y es que la Asamblea Legislativa no solo había destituido a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y puesto a otros nuevos, simpatizantes del oficialismo, sin seguir el debido proceso, sino que en agosto de 2021 aprobaron una ley solicitada por el Presidente para destituir a todos los jueces del Sistema Judicial que tuvieran más de 30 años laborando o sobrepasaran los 60 años de edad; todas las vacantes fueron ocupadas por jueces afines al oficialismo. Si aún quedaban algunos jueces que no siguieran ciegamente la agenda presidencialista, estos fueron amedrentados. El 1 de abril el juez Godofredo Miranda que se había caracterizado por ser crítico aun en los anteriores gobiernos del FMLN fue acusado por Bukele de intentar liberar pandilleros de un caso de 2019 y llamó a la Corte Suprema

de Justicia a remover a los jueces que no cumplieran la agenda del régimen de excepción por ser “cómplices del crimen organizado”. Esa misma tarde el juez fue trasladado de su cargo.

Lo anterior ejemplifica muy bien cómo la red de relaciones entre actores estatales está configurada a partir de una jerarquía política muy bien demarcada en torno a Bukele y que transgrede los principios de organización democrática y separación de poderes del Estado. Cuando un actor no se ciñe a estas reglas del juego y actúa en consecuencia, se genera un cisma en el que el aparato institucional y el aparato discursivo del Estado se vuelcan en contra suya, y ante la posición desigual de poder, este es posicionado en ese espacio simbólico en el que se colocan a todos aquellos considerados oposición, representados como una amenaza a la seguridad pública.

Ante el tema de las detenciones arbitrarias, la única autoridad pública que ha dicho algo ha sido el Presidente, quien en un *tweet* publicó que debido a la gran cantidad de capturas es natural que hubiera un margen de error, el cual no sobrepasaría el 1%, pero era necesario para lograr la seguridad pública. Luego de no haber habido ningún posicionamiento al respecto desde el Estado, a pesar de que se ha denunciado públicamente numerosas capturas arbitrarias, se han interpuesto demandas ante la CIDH y se ha llegado a organizar una manifestación por esta problemática.

Pero las consecuencias del régimen de excepción van más allá de las capturas arbitrarias y es que durante estos meses no han sido pocos los detenidos que han denunciado tratos de tortura al interior de las cárceles. Para el 22 de mayo ya eran 17 personas las que habían fallecido dentro de un centro penal a la espera de que se les diera un juicio justo. De esto no ha habido ningún posicionamiento de parte del Gobierno. El estado produce inseguridad, como bien dice Gledhil (2013, 2017). El Estado no solo está produciendo inseguridad pública en contra de las pandillas, sino en contra de la ciudadanía en general, y se legitima a través de un aparato discursivo manejado con extrema eficacia que es aceptado por buena parte de esta misma ciudadanía.

El régimen de excepción significó un cambio en la estrategia del PCT y en la retórica con la que se manejaba. Ahora el Estado se encuentra en una abierta guerra contra las pandillas y esto también tiene implicaciones. Institucionalmente se intensificó el trabajo represivo desde la PNC y las Fuerzas Armadas, todas las reformas legislativas y penales estaban orientadas a darle facilitar las capturas, se redujeron las licencias de descanso y se incrementaron los operativos policiales en las zonas controladas por las pandillas.

Se han vuelto constantes los reportes de enfrentamientos entre agentes de seguridad y mareros armados. Las cifras de homicidios han vuelto a disminuir y se han mantenido bajas. Es innegable que ha habido un repliegue de las pandillas ante la respuesta estatal y los crímenes con los que operan se han minorizado, sin embargo, las maras siguen teniendo presencia en las comunidades, se han vuelto más cautelosas y defensivas. Esto lo ha confirmado el mismo Presidente quien adjudica ese comportamiento a tácticas guerrilleras con las que el FMLN entrenó a estos grupos, reforzando de nuevo la retórica de que la oposición es un enemigo de la seguridad pública.

El aparato discursivo que acompaña al PCT también se ha intensificado. No son pocas las imágenes publicadas por el Presidente de pandilleros capturados en distintos operativos; en las imágenes los detenidos suelen estar lesionados y sanguinolentos, a veces las publicaciones reportan mareros fallecidos durante el enfrentamiento. El Presidente suele acompañar estas fotografías sangrientas con textos como “Claramente se ve que uno de ellos estaba comiendo papitas con ketchup”; “Eso les pasa por dispararle a la patrulla. Idiotas!”. Estas burlas que, en principio podrían verse como humor personal y fuera de lugar del Presidente llevan también un objetivo: construir discursivamente una denigración de los pandilleros y es que mientras peor sea la representación simbólica que se tenga públicamente de ellos, más fácil y legítimo es someterlos a un proceso de despojamiento de su ciudadanía, quitarles su condición de salvadoreños, de personas.

Desde que entró en vigencia el régimen de excepción cuando el Presidente publica en Twitter las cifras de homicidios hace una distinción que no tiene ninguna base legal: presenta las cifras de salvadoreños asesinados y, aparte, la de pandilleros fallecidos, casi como si fuera un logro. Bukele llegó a publicar recientemente que El Salvador es ahora el país con menos asesinatos en toda América Latina, si no se cuentan, claro, las muertes de los pandilleros. Este es un claro uso del aparato discursivo con objetivos políticos y las críticas hacia esta retórica no vienen, como sostiene Bukele, por defender a los pandilleros, sino por la preocupación legítima de que se termine de consolidar el proyecto de un Estado autoritario y antidemocrático que tenga plenas facultades para posicionar a cualquier actor que considere opositor como una amenaza pública y dirigir hacia este todo el aparato represivo del Estado.

Como si la situación no fuera ya lo suficientemente compleja y delicada, el 17 de mayo el periódico digital El Faro publicó la nota de una investigación con las tres principales pandillas del país que los llevó a obtener siete audios grabados por una de las principales pandillas del país. Según El

Faro, los audios han sido analizados por dos softwares forenses y uno de uso comercial para garantizar la fidelidad de éstos. En ellos, Carlos Marroquín, director de Reconstrucción del Tejido Social (una cartera de Gobierno creada por Bukele) mantiene conversaciones telefónicas con líderes de la pandilla. El alias de Marroquín para la pandilla es Lente.

Por lo que se comenta en el primer audio, la conversación ocurre cuando ya había comenzado el alza en los homicidios, pero antes de que se decretara el régimen de excepción. En el audio, Marroquín le llama la atención a su interlocutor por haber confiado en Lobo (alias de Osiris Luna, viceministro de Justicia y Seguridad Pública y Director de Centros Penales) para los movimientos. Dice que cuando las cosas se pusieron calientes, Torero (alias de Gustavo Villatoro, ministro de Justicia y Seguridad Pública) los mandó a capturar a todos, incluido el motorista quien era un empleado gubernamental. Le dice que debieron haber confiado directamente en él, que ya había trasladado al Viejo<sup>47</sup> porque a él nadie lo detendría. Finalmente dice que ya le trasladó el ultimátum a Batman (alias de Bukele, Presidente de la República), pero que no se lo tomó a bien. Que el tema de los “muebles” (los salvadoreños que estaban siendo asesinados) no había sido una buena idea para hacer presión. Le dieron a Lente un ultimátum, tenían 72 horas para liberarlos. Lente le dijo del ultimátum a Batman quien no se lo tomó a bien. “A mí que no me anden amenazando”<sup>48</sup>.

En el segundo y tercer audio, Marroquín dice que tiene agendada una reunión de emergencia con Batman en Casa Blanca y que estén pendientes, los mantendrá informados al respecto.

En el cuarto audio, Marroquín agradece a su interlocutor por todo y se pone a la orden por si en el futuro se volviera a necesitar y dice que por ahora “el proceso ha terminado, allá adentro (las cárceles) están torturando a la gente, los están humillando”. Que lo que habían hecho era para generar condiciones ahí adentro y también a la gente de afuera, pero que desde ese momento se iba a poner peor afuera, en las comunidades.

En el quinto audio, Marroquín agradece por el esfuerzo de casi dos años y medio y dijo que esa era una muestra al país y a todos de que las cosas se pueden hacer cuando hay voluntad, pero lastimosamente ya no hay. Termina poniéndose nuevamente a la orden para cualquier cosa.

---

<sup>47</sup> Según una investigación previa de El Faro, el Viejo es Crook, un líder histórico de la MS-13 quien fue liberado por una orden judicial cuando aún estaba en prisión cumpliendo condena. De acuerdo a la investigación, Marroquín lo transportó hacia Guatemala y luego huyó a México.

<sup>48</sup> Reconstruido partir de la investigación de El Faro sobre el pacto del Gobierno de Bukele con las pandillas.

En el sexto audio, Marroquín dice que el “loco ministro” (Villatoro) se ha pronunciado y ellos (el Gobierno) piensan que pueden medir fuerzas con las pandillas y que el sur (Haciendo alusión a la rama sureños del Barrio 18) está a la expectativa porque ellos también están siendo afectados y quieren responder.

En el séptimo audio, Marroquín le advierte al interlocutor que en Sonsonate casi no hay capturas y que seguramente los del Coco (un conjunto de clicas) tienen trato directamente con el Ministro (Villatoro). Además, le advierte que la represión se va a intensificar y seguramente van a comenzar a matar (agentes de seguridad pública a pandilleros).

De esta investigación y las implicaciones que sugiere en el tema de la seguridad pública fácilmente podría salir un capítulo completo para el trabajo, pero debido a las limitaciones temporales y del alcance del trabajo solo retomaré algunos puntos esenciales a tener en cuenta sobre la política pública de seguridad. Lo primero es que estas conversaciones revelan que había una relación de alianza entre el Gobierno y las pandillas en la que estas mantenían bajos los homicidios a cambio de mejorar las condiciones para los pandilleros dentro de las cárceles y en las comunidades. En segundo lugar, este acuerdo era conocido, al menos, por buena parte del Gabinete de Seguridad y que Marroquín cumplía el rol de intermediario entre los actores. Además, aunque en las conversaciones Marroquín se dirige a una pandilla, también deja ver que ha establecido relaciones con la otra gran pandilla del país.

Las relaciones entre las autoridades estatales y las pandillas estaban experimentando tensiones por conflictos especialmente con el Ministro de Justicia y Seguridad quien finalmente ordena capturar a los pandilleros que estaban siendo trasladados ilegalmente. Esta es la causa de que las pandillas respondieran con 87 asesinatos en tres días y que el Gobierno, en respuesta, estableciera el régimen de excepción. Ninguna autoridad pública ha emitido ninguna opinión ni posicionamiento respecto a esta investigación.

Más allá de establecer conjeturas descriptivas sobre el alcance de los pactos con las maras, para lo cual ni siquiera cuento con datos propios, me parece importante explorar analíticamente lo expresado en los audios, ya que el hecho de que las pandillas hayan utilizado el aumento de homicidios como medida de presión es una muestra no solo de la capacidad organizativa que todavía mantienen a nivel nacional sino de la capacidad que poseen de instrumentalizar el uso de la violencia, llegando al punto de darle un ultimátum al Gobierno. Hay que entender entonces que

las pandillas han llegado a tomar el papel de actores políticos, negociando y presionando al Gobierno.

Lo anterior le da una nueva profundidad al caso desarrollado en este capítulo ya que, si se piensa como un drama social turneriano, la ruptura en el orden preestablecido con los 87 asesinatos no es sino la reafirmación de un cisma producido como resultado de un drama social previo que se desarrolló en un campo irónicamente político, pero alejado de la esfera pública. Dicho de otra forma, este drama social surge de una crisis antagónica entre actores que previamente mantenían una alianza política en una esfera privada, mientras se reforzaba un discurso público contrario a las relaciones establecidas. Hay dos campos políticos superpuestos, dos dramas sociales superpuestos, cada uno con reglas del juego distintas y casi contrarias.

### **¿Reintegración?**

No se puede en este capítulo hablar contundentemente de una reintegración al orden social. O mejor, sería más apropiado decir que estamos frente a dos posibles escenarios: uno optimista en el que al estar vigente el régimen de excepción aún se mantiene operando la fase del drama social en la que los actores repliegan acciones para solucionar la crisis y reestablecer el orden. En este escenario se ha llegado aún a una reintegración a ese orden social y aún se están reconfigurando las reglas del juego, se están estableciendo relaciones entre los diferentes actores y se están resignificando, para bien o para mal, los contenidos simbólicos y culturales a través del aparato discursivo de la seguridad pública y su aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía.

El otro es un escenario más pesimista en el que en lugar de producirse un restablecimiento del orden social el drama terminó por reafirmar un cisma entre los actores del campo de la política pública (autoridades públicas, actores intermedios, y actores receptores, tanto pandilleros como el resto de la ciudadanía). Ponernos en este escenario implicaría que ahora la realidad social estaría dominada por las reglas del juego que rigen el régimen de excepción, partiendo de un sistema político autoritario, restricción a las libertades individuales y falta de garantías sobre los derechos humanos.

Este escenario puede llegar a parecer incluso distópico, pero ya estamos frente a situaciones como la subordinación del Órgano Legislativo y Judicial ante el Ejecutivo, la autorización de la Sala de

lo Constitucional para la reelección presidencial, en contra de lo que dicta la Constitución, y el despliegue de narrativas en contra de actores considerados opositores para posicionarlos como amenazas a la seguridad pública. Aunque el régimen de excepción no se prorrogue durante el resto de la administración gubernamental, no se vislumbra a corto plazo un panorama en el que se restablezca el respeto a los valores democráticos del Estado o la separación de poderes.

## **Conclusiones**

En este capítulo más que en los anteriores se demuestra cómo el aparato discursivo del Estado en torno a la seguridad pública está transmitiendo representaciones simbólicas y contenidos culturales a la ciudadanía simpatizante al oficialismo para legitimar la concentración de poder y el carácter autoritario del Gobierno. Tal como en la propuesta turneriana, durante los meses en los que se ha desarrollado el drama social de este caso se han producido profundas reconfiguraciones en las relaciones entre actores, en las narrativas que cada uno de estos despliega y en los contenidos simbólicos y culturales que transmiten e imprimen estas narrativas.

La crisis sociopolítica que ha producido el régimen de excepción entre la ciudadanía y el Estado debe entenderse a partir desde una dimensión simbólica a la vez que desde una dimensión política; ya Varela hablaba de cómo ambas dimensiones son dos caras de un mismo fenómeno que él enmarca en su concepto de cultura política. En el caso presentado se puede observar empíricamente cómo estas dimensiones están entretnejidas en la realidad social. A lo largo del capítulo se ha presentado cómo ante la crisis, lo simbólico y lo político están trastocando los valores ideológicos en torno al Estado y, por tanto, tiene implicaciones en términos de democracia, gobernabilidad y legitimidad, todo esto a partir de la seguridad pública.

A diferencia de los dos casos anteriores, y aunque este aún se está desarrollando en la sociedad salvadoreña, ya se puede notar que sí presenta un fuerte carácter de transformación social en tanto que las condiciones del campo político a partir del régimen de excepción implican cambios importantes respecto al orden que existía previo al drama social, tanto en los actores con el actual enfoque de abierta guerra contra las pandillas, como en términos de la intensificación de las narrativas estatales y los contenidos culturales que éstas transmiten, y a nivel de garantías de derechos humanos. Así, con este drama social se pasa de una situación A hacia una situación B, por lo que se puede hablar de un carácter lineal y transformador.

## Conclusiones y análisis final

En la primera parte de este trabajo se presentó una reconstrucción rápida de la situación de seguridad en El Salvador en las últimas dos décadas y las políticas públicas antipandillas que se desarrollaron desde el 2003, las cuales han regido la estrategia nacional de seguridad pública. En esta reconstrucción se abordó cómo la “Mano Dura”, primera política antipandillas del país, en realidad fue parte de una estrategia electoral diseñada por el partido ARENA para crear simbólicamente en la ciudadanía la figura de un enemigo público que representara una amenaza a la seguridad para que el partido oficialista pudiera presentarse públicamente como el único preparado para enfrentar a las pandillas y posibilitar su continuidad en el poder. Esta estrategia, que además fue exitosa, surgió ante una crisis de legitimidad que enfrentaba ARENA por políticas poco acertadas la esfera económica como la dolarización del país.

Contraria a toda la construcción simbólica que se hizo sobre las pandillas desde el discurso público, en realidad las estadísticas demuestran no solo que la criminalidad no era el principal problema de país, sino que las pandillas no eran, como el gobierno afirmaba, las principales responsables de los delitos denunciados. Para estos años, las pandillas aún estaban en una fase muy incipiente y no habían logrado el nivel de complejidad que desarrollaron después, y que quizás no habían logrado si el mismo Estado no las hubiera construido como lo hizo.

El carácter represivo de las políticas antipandillas conllevó estrategias de operativos policiales y capturas masivas que provocaron una sobrepoblación de pandilleros en los centros penales. Ante la precaria preparación que había en las cárceles para manejar adecuadamente a los pandilleros, los centros penales se convirtieron rápidamente en centros de organización para las maras. Así se llegó a una situación en la que los delitos eran planeados y ordenados desde el interior de las cárceles y se comenzaron a formar líderes que dirigían a las ciclas en territorios de todo el país. El país se vio entonces en una crisis no solo ante los pandilleros en las comunidades, sino también ante los que estaban detenidos en las cárceles. En este contexto se exacerbó la persecución estatal hacia las maras y se incorporó el ejército a las fuerzas de seguridad pública.

La crisis llevó a la alternancia en el Gobierno y en el 2009 ganó las elecciones presidenciales el partido FMLN. En los dos quinquenios en los que el FMLN mantuvo la presidencia se diseñaron políticas públicas de seguridad que, aunque mantenían la represión del delito como uno de los ejes

principales, buscaban una intervención más compleja en el tema de seguridad, incorporando a la estrategia nacional la prevención social de la violencia, la reinserción social de los delincuentes y la atención integral a víctimas. A pesar de esto, durante el primer período del FMLN esa política no pasó de la fase de diseño y la estrategia implementada fue la del combate directo a las pandillas y la intensificación de papel de ejército en ello. Durante el segundo período sí se llegó a implementar dicha política integral a través del Plan El Salvador Seguro, sin embargo, al poco tiempo la estrategia volvió a girar hacia la represión y el carácter punitivo, dejando el resto de los ejes en un segundo plano con una implementación sumamente débil.

Según investigaciones de El Faro, se habían establecido negociaciones entre los partidos políticos y las pandillas para las elecciones presidenciales desde, al menos, el 2009. Las condiciones que se conocen incluían de parte del Gobierno mantener livianas las condiciones en las cárceles y otorgar beneficios a los líderes en prisión; por parte de las pandillas se brindarían votos en las elecciones y se mantendrían bajas las cifras de homicidios.

Estas negociaciones les dieron a las pandillas la consciencia de que podían pactar con el Gobierno imponiendo condiciones y haciendo exigencias, dándoles así una agencia política. Esto alcanzó un punto culmen en el 2012 cuando se estableció una tregua formal entre las pandillas, aunque el papel del Estado no se hizo público al principio. A partir de aquí, las pandillas se dieron cuenta de que no necesitaban establecer negociaciones formales con el Gobierno, sino que podían instrumentalizar el uso de la violencia para hacer presión unilateral e imponer sus exigencias. Muchas de las alzas en los homicidios y episodios crudos de violencia durante esta época fueron fruto de esta instrumentalización política de la violencia por parte de las pandillas.

En esta primera parte del trabajo también se recoge cómo se construían narrativas desde el Estado que iban dirigidas en un primer momento a construir una representación simbólica de las pandillas, pero que de forma secundaria también se dirigían a otros actores no oficialistas con objetivos de legitimación o deslegitimación ciudadana a través del discurso público. Las narrativas que se construyeron en esos años y el uso político con el que se manejaban son ahora retomadas e hiperbolizadas por el Gobierno actual, profundizando estas configuraciones políticas y simbólicas a un nivel sin precedentes en el país.

En la segunda parte del trabajo se desarrolló una discusión teórica en la que se presentan las conceptualizaciones que sirven de base para los planteamientos de este trabajo. Se inicia

abordando qué es la acción pública y cómo las políticas públicas son un tipo específico de ésta, que sigue un proceso particular que ha sido estudiado principalmente desde las ciencias políticas y la sociología. Más recientemente ha habido destacables estudios sobre las políticas públicas a partir de la ciencia antropológica, partiendo de entender que ésta se desarrolla a partir de una multiplicidad de actores que están determinados por contenidos simbólicos y culturales que se imprimen en las políticas públicas.

Las políticas públicas en tanto formas de intervención del Estado sobre la realidad social se ubican analíticamente en el área de la antropología política. Aquí sirve como una primera base la corriente procesualista a partir de Gluckman y su abordaje sobre campos y arenas políticas. Esto es retomado por Varela al construir su categoría de cultura política la cual define como las matrices simbólicas que se posicionan en relación a una estructura de poder. Así, política y simbolismo forman dimensiones entrelazadas de un mismo fenómeno y esta premisa es fundamental en el desarrollo de los casos empíricos presentados en el trabajo. A partir de los conceptos y categorías retomadas se construye un mapa heurístico del campo de la política pública en el que se posicionan los actores teóricos que intervienen durante el proceso de la política pública adaptado específicamente a la esfera de seguridad pública en El Salvador.

Metodológicamente, se utilizó la propuesta de dramas sociales de Víctor Turner ya que es útil para presentar los momentos de crisis desde una perspectiva política que permita comprender cómo las tensiones entre los actores provocan disrupciones en el orden y las relaciones preestablecidas, terminando por configurar nuevas relaciones de alianzas y antagonismos, pero también nuevas resignificaciones sobre las reglas del juego en el campo de la política. Estos mecanismos de reconfiguración política y simbólica que se despliegan superar la crisis durante un drama social pueden llevar a la reintegración al orden social o a la reafirmación de un cisma. Por esto, las políticas públicas llevan intrínseco un carácter de transformación social que se pone en juego durante el drama social y pueden o no, llegar a ser efectivamente transformadoras de la realidad social en la que se implementan.

Todos estos elementos no están colocados caprichosamente en el capítulo, sino que permiten realizar, a partir de los casos empíricos, un análisis desde lo político y lo simbólico que permita entender cómo las crisis en el tema de seguridad pública provocan una serie de acciones y discursos

que trastocan un sistema político mayor, es decir, están configurando valores ideológicos y relaciones políticas en torno al Estado, la democracia y la gobernabilidad.

En la tercera parte del trabajo se desarrollan tres casos empíricos que tratan de momentos de crisis y se presentan como dramas sociales. Aquí es importante puntualizar que el modelo turneriano permite establecer comparaciones entre los tres casos para encontrar puntos convergentes y divergentes y encontrar los elementos más relevantes para el análisis. Uno de los elementos más importantes que están presentes en los tres casos es la estrategia de comunicación estatal, la cual está muy determinada por el silencio y el hermetismo hacia la población y medios de comunicación. Además, cuando sí se presenta información, el qué, cómo y cuándo se dice esta información está muy supeditado al Presidente.

En el caso de Chalchuapa, el Gabinete de Seguridad no se pronunció hasta que el Presidente ya tenía una versión preparada que hizo pública el mismo día de la conferencia de prensa y ambas declaraciones coincidían en la mayoría de los puntos. En el caso de los hermanos desaparecidos el Gabinete de Seguridad en su conferencia de prensa dio declaraciones en las que repartía diversos grados de responsabilidad a distintos actores no estatales, y si se comparan con los *tweets* que se presentan en el caso del régimen de excepción es increíblemente notoria la coincidencia qué acusaciones se hacen y a qué actores. Ya en el tercer caso es totalmente explícito cómo el Presidente es quien maneja la estrategia de comunicación del Estado y el resto de los actores estatales se tienen que unir a esta.

Lo anterior en cuanto a comunicación como parte de la acción pública, pero atendiendo a los contenidos simbólicos que transmiten, en los tres casos nos encontramos con narrativas que refuerzan un conjunto de valoraciones ideológicas que buscan no solo legitimar la posición del Gobierno sino construir toda una representación del enemigo pública como una amenaza a la seguridad y que, en principio, va dirigido contra las pandillas, pero de forma bastante clara, también busca posicionar ahí a todos los actores que el Gobierno considere como opositores.

En el caso de Chalchuapa el despliegue de narrativas buscaba posicionar los crímenes como consecuencia del gobierno pasado, cuando buena cantidad de éstos habían ocurrido en plena implementación del PCT y cuarentena militar obligatoria. En caso de los hermanos las narrativas en contra de los actores estatales son más claras y pasan además por generar procesos de revictimización culpando las víctimas de su propia desaparición por haber tenido un supuesto

vínculo con las pandillas. Durante el régimen de excepción las narrativas ya se vuelven completamente en contra de los actores no estatales y se hacen vinculaciones directas con las pandillas para quienes no siguen la agenda oficialista de Bukele. Estas narrativas se construyeron desde los años del gobierno de Flores, pero ahora se usan para legitimar la consolidación de un sistema político plenamente autoritario para lo cual se ha hecho una hiperbolización de aquellas viejas retóricas llegando a afirmar que el trabajo de seguridad pública es una lucha del bien contra el mal y que Dios está del lado del Presidente. Bukele llegó a describirse en Twitter como “un instrumento de Dios para cambiar la historia del país”.

Estas narrativas llevadas a extremos teatralizados reflejan además un manejo extremadamente hábil del aparato discursivo del Estado ya que se despliegan en momentos muy específicos y dirigidas a una población capaz no solo de creerlas sino de movilizarse en torno a ellas por el profundo significado simbólico que les evoca. En cambio, cuando el Presidente declara sobre temas dirigidos a otros actores no existe el despliegue de estas retóricas dicotómicas, jamás ha afirmado que legalizar el uso del Bitcoin fue una medida apoyada por Dios, que el financiamiento internacional es una manifestación del bien o que la deuda pública se debe a fuerzas oscuras. En el tema de seguridad pública, en cambio, sí “está combatiendo al mismo demonio”. Y este demonio incluye a “los socios de los pandilleros: financistas, políticos y jueces corruptos, ONGs de «derechos humanos», la «comunidad internacional», la CIDH, periodistas y medios de comunicación” que no apoyen las estrategias oficialistas.

Así, la dimensión técnica de las políticas públicas que se conforma por la estrategia de comunicación, los operativos para combatir el crimen, las reformas legislativas y judiciales, los procesos jurídicos y administrativos, etc., va acompañada de una dimensión valorativa en donde los contenidos culturales son transmitidos a través de las políticas a una ciudadanía receptora que puede aceptarlos o cuestionarlos. Estos contenidos culturales tienen por objetivo legitimar la administración gubernamental, consolidar el sistema político que se está configurando y representar a los opositores parte de la gran amenaza a la seguridad pública.

De esta forma la política pública está trastocando los valores ideológicos en torno al Estado y está determinando aspectos cruciales que chocan contra el carácter democrático y la gobernabilidad. “Los viejos jueces fueron destituidos y reemplazados por otros simpatizantes al oficialismo porque los viejos eran corruptos y defendían a las pandillas. Los partidos políticos no oficialistas deben

ser marginados del aparato de Estado porque pactaban con las pandillas y las apoyaban. El Estado ahora ya no se debe apoyar en otros actores para dirigir efectivamente a su población porque estos actores financian y protegen a las pandillas, al contrario, el Estado debe cerrarse sobre sí mismo y replegar el acceso a la información pública, las redes de gobierno y la participación con actores intersectoriales, todo para garantizar la seguridad pública”.

A pesar de sus bondades, una de las situaciones problemáticas con las que me encontré usando el modelo de drama social, es que en tanto propuesta teórica es esperable que no se adapte exactamente a la realidad social, especialmente cuando no se trabajó a partir de contextos ritualizados en los que existe una demarcación más clara entre los distintos momentos, sino que se trabajó a partir de momentos de crisis sociales y aquí las fases no aparecen o no se delimitan con tanta claridad. Los puntos de disrupción del orden social sí son fácilmente determinados, pero en el desarrollo del drama social puede haber momentos de reajuste y ser sucedidos por momentos en los que se vuelva a reavivar la crisis.

En el caso de Chalchuapa, por ejemplo, las medidas de reajuste se habían desplegado desde el aparato jurídico del Estado acompañadas del despliegue de narrativas estatales luego de la conferencia de prensa que dieron las autoridades, pero luego se vuelve a un momento de crisis que acentúa los antagonismos cuando la FGR censura la nota de Revista Factum y a partir de esto se vuelven a desplegar otras acciones y narrativas tanto desde las autoridades públicas como desde los medios de comunicación.

De igual forma, en el capítulo del régimen de excepción queda claro que es difícil hablar de reintegración porque no hay momentos claros ni de restablecimiento del orden previo ni de la conformación de una nueva situación de orden social, más bien los cismas se siguen reafirmando y las significaciones simbólicas y relaciones políticas están en constante reconfiguración. No hay que perder de vista, entonces, el carácter teórico del modelo turneriano y enfatizar el trabajo analítico que posibilita, pero sin pretender adaptar la realidad y las crisis de forma fiel a éste.

Para finalizar, la hipótesis desde la que partió este trabajo fue: “El aparato de seguridad pública en El Salvador en el período presidencial de 2019-2024 se ha convertido, a través de la acción y las políticas públicas, en un dispositivo de generación de discursividades que buscan producir una matriz de símbolos compartidos (cultural) sobre un modelo de “ciudadano” que sea útil al gobierno en la reconfiguración de campos políticos que aseguren su legitimidad y continuidad”.

Esta hipótesis se comenzó a construir dos años atrás, cuando recién iniciaba el actual período presidencial. Si bien en todo el trabajo se ha demostrado que sí existe el dispositivo discursivo en torno a la seguridad pública que busca trastocar desde la matriz cultural el sistema político garantizando su continuidad y legitimidad, la realidad social actual es significativamente diferente a cuando se elaboró el proyecto, al igual que la complejidad de este aparato discursivo y los objetivos que persigue, los cuales han desbordado el alcance original de este trabajo. El trabajo se ha encontrado frente a una gran área que amerita un abordaje más profundo y con mucho mayor desarrollo para entender y explicar los mecanismos político-simbólicos que se han desplegado en El Salvador.

Este trabajo se ha construido como un insumo que sirva de punto de partida para un estudio mucho más extenso y con mayor profundidad sobre la esfera política a partir del tema de la seguridad pública. Por esto, existe un vacío sobre algunas dimensiones de estudio que aportarían a un análisis más completo, el cual no se debe al desconocimiento ingenuo de estas dimensiones, sino que, debido a las limitaciones dadas por las características exigidas para este trabajo, no podían incorporarse y desarrollarse con la complejidad que ameritan, pero pretenden ser retomadas en el desarrollo de un trabajo más extenso sobre esta problemática.

Una de estas dimensiones es el tema de la percepción ciudadana sobre la inseguridad que abre toda una línea de abordaje sobre cómo las políticas de mano dura que se han exacerbado en el gobierno actual, no son solo apoyadas, sino que han sido aclamadas y exigidas por diversos sectores de la población a lo largo de los años y cómo esto ha servido como una base sobre la que se ha montado la construcción gubernamental en temas de la acción y el discurso público. Este tema cobra mayor relevancia al tomar en cuenta la situación actual sobre la opinión pública que, a pesar de las claras limitaciones que el Gobierno ha impuesto sobre los derechos de la ciudadanía, presenta niveles de apoyo que rondan el 90% de aprobación a la política de seguridad pública.

Explorar lo anterior con la profundidad que requiere al igual que realizar un seguimiento de la acción pública durante la actual gestión gubernamental y ahondar en el estudio de las relaciones de poder entre distintos tipos de agentes, estatales y no estatales, desde un abordaje teórico más denso y consolidado son las principales líneas para entrar en un estudio más completo sobre la temática abordada.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L., 2009. *La nueva gestión pública después de la crisis*. [En línea] Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=eQbhCvdVSEc&t=4578s> [Último acceso: 14 Diciembre 2021].
- Aguilar, J., 2019a. *Las políticas de seguridad pública en El Salvador 2003-2018*. San Salvador: Ediciones Böell.
- Aguilar, J., 2019b. *Medidas extraordinarias. Las narrativas de deshumanización*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop).
- Castaingts, J., 2004. Los mercados como campos y arenas. Hacia una etnoeconomía de los procesos mercantiles. *Alteridades*, 14(28), pp. 109-125.
- Chihu Amparán, A. & López Gallegos, A., 2001. Arenas y símbolos rituales en Víctor Turner. *Argumentos*, Issue 40, pp. 137-152.
- Díaz, R., 1993. Experiencias de la identidad. *Revista Internacional de Filosofía Política*, Issue 2.
- Díaz, R., 2014. *Los lugares de lo político, los desplazamientos del símbolo. Poder y simbolismo en la obra de Victor W. Turner*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Gedisa.
- García Pinzón, V. & Rojas Ospina, E. J., 2020. La política de seguridad en El Salvador : la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social. *Revista de Estudios Sociales*, Issue 73, pp. 96-108.
- Gledhill, J., 2004. La ciudadanía y la geografía social de la neoliberalización profunda. *Relaciones*, pp. 74-106.
- Gledhill, J., 2013. La mala administración de la seguridad pública. *Revista de Antropología Social*, pp. 25-57.
- Gledhill, J., 2017. *La cara oculta de la inseguridad en México*. México: Grupo Planeta.

Instituto de Medicina Legal , 2007. *Defunciones por homicidios en El Salvador 2005*, San Salvador: Corte Suprema de Justicia.

Instituto de Medicina Legal, 2005. *Defunciones por homicidios en El Salvador 2001, 2002*, San Salvador: Corte Suprema de Justicia.

Instituto de Medicina Legal, 2005. *Defunciones por homicidios en El Salvador 2003, 2004*, San Salvador: Corte Suprema de Justicia .

Lara, C., 2018. Reflexiones Metodológicas para el Estudio de la Transformación Sociocultural. *Revista Humanidades*, V(6), pp. 9-474.

Lindblom, C., 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Primera ed. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa .

Magaña, O., 2018. *Análisis antropológico del proceso de políticas públicas de seguridad desde el aparato de seguridad pública*. San Salvador: Universidad de El Salvador.

Martínez, O., Martínez, C., Arauz, S. & Lemus, E., 14. Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios. *El Faro*, 2012 Marzo, p. <https://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>.

Meny, Y. & Thoenig, J.-C., 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Mudanó, A., 2013. Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, pp. 9-23.

Rodríguez, L., 2011. Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas. *Maguaré*, 25(1), pp. 131-163.

Rodríguez, L., 2014. Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU. *Liminar*, XII(2), pp. 163-180.

Tager, A. G. & Aguilar Umaña, I., 2013. *La tregua entre pandillas salvadoreñas, hacia un proceso de construcción de paz social*, Guatemala: Interpeace.

Turner, V., 1974. *Dramas, campos y metáforas*. Ithaca: Cornell University Press.

Turner, V., 1980. *La selva de los símbolos*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Turner, V., 1987. *The anthropology of performance*. PAJ Publications: New York.

Van Meter, D. & Van Horn, C., 1993. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.. En: *La implementación de las políticas*. México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

Varela, R., 1997. Cultura y comportamiento. *Alteridades*, 7(13), pp. 47-52.

Varela, R., 2005. Participación y cultura política. En: P. Castro Domingo, ed. *Cultura política, participación y relaciones de poder*. México D.F.: El Colegio Mexiquense, A.C./CONACYT/Universidad Autónoma Metropolitana, Zinacantepec.

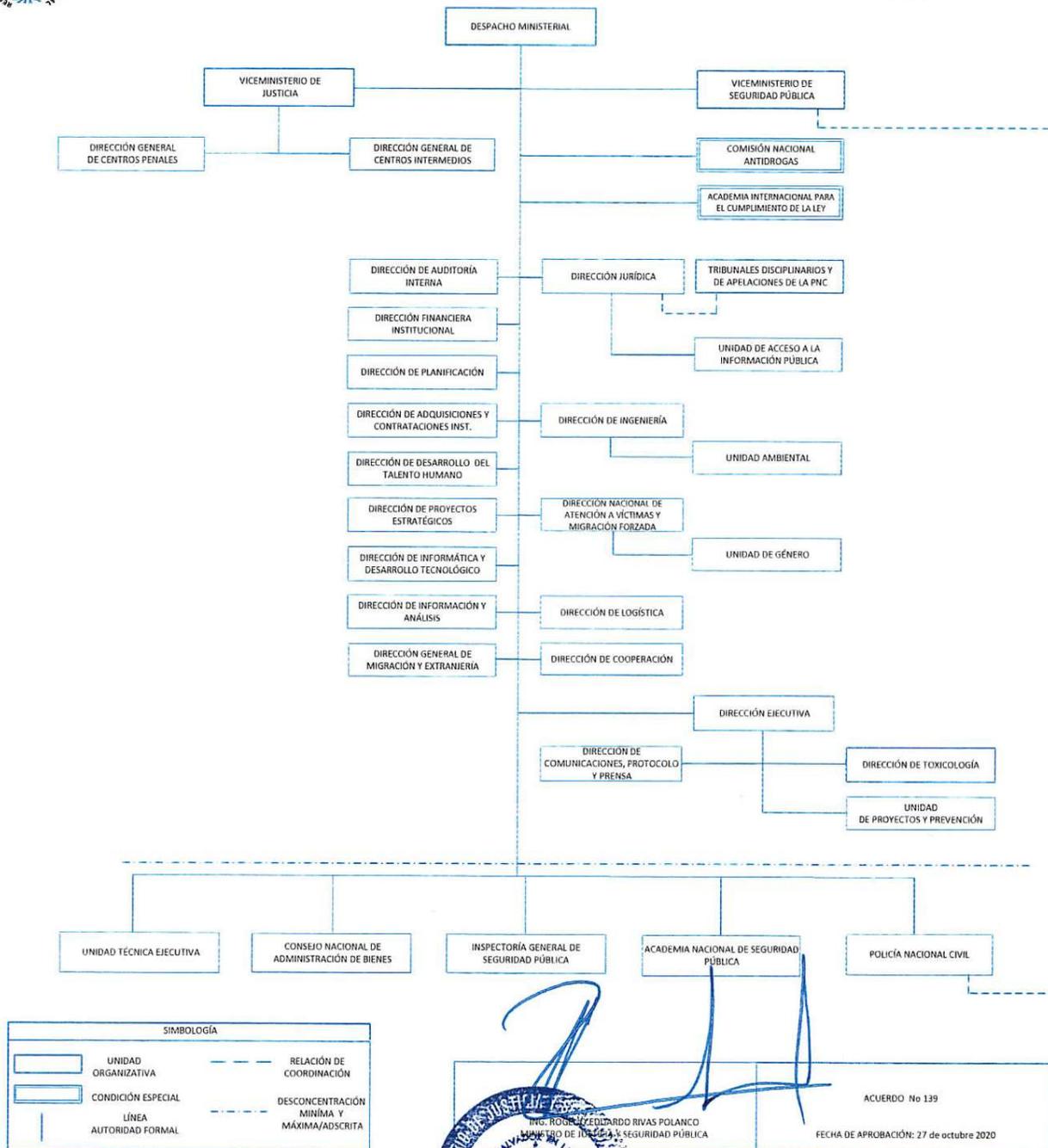
# Anexo 1. Organigrama del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública



## ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA



MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA





Nación Argentina, de 15-V-1986, Caso Campillay, Julio C. contra La Razón y otros) [...] "Los medios de comunicación y los periodistas en general cumplen, en consecuencia, una función social determinante para la vida en democracia. La CrIDII (Caso Ivcher Bronstein vrs. Perú, párrs. 143 y 149), a este respecto ha afirmado que: "La prensa, en una sociedad democrática, tiene el derecho de informar libremente y criticar al Gobierno, así como el pueblo tiene el derecho de ser informado de lo que ocurre en la comunidad"; y ha destacado el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, "cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones" [...] "En conclusión, pues, las libertades de expresión y de información —derechos que dan sustento constitucional a la función periodística (la primera a las opiniones y la segunda a las noticias)—, como los demás derechos fundamentales de la Constitución salvadoreña, no son absolutos, sino que, por el contrario, están sometidas a límites y restricciones en su ejercicio".

**POR TANTO**, todo lo antes expuestos, disposiciones antes citadas y artículos 1, 2. 11 y 12 Cn., 105, 106 N° 13, 144, 172 CPP, 57 literales a) y e) de la LEIV, se **RESUELVE**:

1. Ordénase a la Revista digital FACTUM Media S. A. de C. V., que retire de su sitio web y de cualquier otro medio digital, la noticia periodística "ASESINO DE CHALCHUAPA CONFIESA CÓMO MATARON A TRECE VÍCTIMAS EN EL ÚLTIMO CASO".
2. Se advierte a la Revista digital FACTUM Media S. A. de C. V. que, en la realización del conversatorio programado para este día, se abstenga de develar datos contenidos en la presente causa penal y en la citada nota periodística, pues en esta se expuso que ha tenido copia del requerimiento fiscal.
3. Lo anterior, sin perjuicio al derecho a la libertad de expresión y al derecho a la información del citado medio digital; no debiendo entenderse la presente resolución como una prohibición o censura de los mismos; pero, en lo sucesivo, dicho medio deberá abstenerse de publicar información contenida en el proceso

penal, en razón que en la aludida nota periodística, expuso que ha tenido copia del requerimiento fiscal.

4. Hágase del conocimiento de la Revista digital FACTUM Media S. A. de C. V., el contenido del presente proveído.

**5. NOTIFÍQUESE Y LÍBRESE LAS COMUNICACIONES CORRESPONDIENTES.**



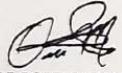
ante mí  
J. P. ...  
SNC.



DE LA SEGURIDAD PÚBLICA AL RÉGIMEN ESTATAL: MANEJOS SOCIOPOLÍTICOS DEL APARATO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 10:00 horas del día 30 del mes de agosto del año 2022 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. PABLO CASTRO DOMINGO  
DR. RAUL HERNANDEZ MAR  
DR. ALFONSO BARQUIN CENDEJAS

OSCAR ROBERTO MAGAÑA RIVERA  
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS ANTROPOLOGICAS  
DE: OSCAR ROBERTO MAGAÑA RIVERA

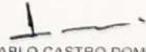
y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

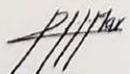
Aprobar

REVISÓ  
MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH  
MTRO. JOSE REGULO MORALES CALDERON

PRESIDENTE  
  
DR. PABLO CASTRO DOMINGO

VOCAL  
  
DR. RAUL HERNANDEZ MAR

SECRETARIO  
  
DR. ALFONSO BARQUIN CENDEJAS