



DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

PREVENCIÓN COMUNITARIA DE LA VIOLENCIA



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019



DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

PREVENCIÓN COMUNITARIA DE LA VIOLENCIA



AGENDA
PRESIDENCIAL
EL SALVADOR 2019

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y candidatos a la presidencia, una serie de documentos de propuestas de políticas públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial.

Este esfuerzo contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público. Los puntos de vista y opiniones que acá se expresan son responsabilidad de sus autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Consejo Directivo del Asocio:

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.
Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.
Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.
Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.
Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.
Carlos Iván Orellana, Representante, UDB.
Roberto Rodríguez, Director, FLACSO Programa El Salvador.
Carlos Ramos, FLACSO Programa El Salvador.

Comité Editorial de Agenda Presidencial:

Leslie Quiñónez, FUNDAUNGO.
María Elena Rivera, FUNDAUNGO.
Oscar Morales, FUNDAUNGO.

Elaboración:

Alan Melara, Investigador, FUNDAUNGO.
Ricardo Córdova, Investigador, FUNDAUNGO.

Lector externo:

Rodrigo Barraza.

Edición, diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

Fotografía de portada:

Lucy Tomasino.

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Todos los derechos reservados.

El Salvador, Centroamérica, enero de 2019.

Forma recomendada de citar:

Melara A. y Córdova R. (2019). Documento técnico base de propuesta de política pública: Prevención comunitaria de la violencia. FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador. El Salvador.

Contenido

Presentación	IX
Introducción	1
1. Marco de referencia de la prevención comunitaria de la violencia	3
1.1 Violencia: un enfoque de salud pública.....	4
1.2 Delimitaciones y evolución de la prevención de violencia.....	6
1.3 Prevención comunitaria del delito.....	8
2. Diagnóstico sobre crimen y la violencia	9
2.1 Homicidios	10
2.2 Incidencia de otros delitos: delitos contra el patrimonio.....	11
2.3 Violencia en contra de la mujer	12
2.4 Victimización por delincuencia	15
3. Visión estratégica: Fortalecimiento de la prevención comunitaria de la violencia	19
4. Políticas en marcha	20
4.1 Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia	20
Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV).....	21
4.2 Plan El Salvador Seguro	22
4.3 Medidas extraordinarias.....	26
4.4 Programa JovenES con Todo	27
5. Propuestas	28
5.1 Promover la participación y el diálogo a favor de la seguridad ciudadana	29
5.2 Fortalecer la coordinación, gobernanza y enfoque de PCV	29
5.3 Revisar los instrumentos de focalización y estrategia de implementación del PESS	31
5.4 Generación de evidencia para la toma de decisiones	31
5.5. Garantizar la sostenibilidad financiera de la PCV.....	32
6. Hoja de ruta	33
Bibliografía	34

Índice de figuras

Figura 1: Tipologías de violencia según la Organización Mundial de la Salud.....	4
Figura 2: Modelo ecológico para analizar los factores que influyen en la violencia y su interacción.....	5

Índice de tablas

Tabla 1: Homicidios totales y tasas por cada 100 mil habitantes, El Salvador 2008-2017.	10
Tabla 2: Hechos de violencia en contra de la mujer registrados, El Salvador 20015-2017.....	12
Tabla 3: Detalles sobre ejes, problemas, resultados y estrategias del Plan El Salvador Seguro.....	23
Tabla 4: Ingresos recaudados en concepto de contribuciones especiales (en millones de dólares)	25

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de tasas nacionales de delitos contra la propiedad por cada 100,000 habitantes.....	11
Gráfico 2. Evolución de tasas nacionales de delitos de violencia contra la mujer por cada 100,000 habitantes.....	13
Gráfico 3. Mujeres víctimas de violencia sexual por rango de edad (2016-2017).....	13
Gráfico 4. Peritaje de mujeres víctimas de violencia sexual por lugar de agresión (2016-2017)	14
Gráfico 5. Vínculo entre victimarios y víctimas mujeres de agresión sexual (2016-2017).....	14
Gráfico 6. Percepción de inseguridad en El Salvador 2004-2016.....	15
Gráfico 7. Victimización por delincuencia, El Salvador 2010-2016.	16
Gráfico 8. Cambios de comportamiento adoptados por miedo al crimen por tipo de comunidad (porcentaje)....	17
Gráfico 9. Cambios de comportamiento por temor a la violencia y el crimen, 2016	18
Gráfico 10. Opiniones sobre cómo reducir los homicidios, 2016.....	19

Siglas y abreviaturas

Adescos	Asociaciones de Desarrollo Comunal.
CAM	Cuerpo de Agentes Metropolitanos.
CMPV	Consejos Municipales de Prevención de Violencia.
Cnsc	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Conamype	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de Violencia.
Fodes	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios.
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
GOES	Gobierno de El Salvador.
Injuve	Instituto Nacional de la Juventud.
IRAV	Índice de Riesgo, Amenaza y Vulnerabilidad.
ITCA	Instituto Tecnológico Centroamericano.
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública.
Lapop	Latin American Public Opinion Project.
Lcegc	Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes.
Lcescc	Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia.
Lmccca	Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Mined	Ministerio de Educación.
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
Oacdh	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
PCV	Prevención Comunitaria de la Violencia.
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PESS	Plan El Salvador Seguro.
PGR	Procuraduría General de la República.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNC	Policía Nacional Civil.
Pnjspc	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPVC	Proyectos de Prevención Comunitaria de la Violencia.

Unodc United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen).

USAID United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio para la ejecución del Componente Agenda Presidencial, en el marco de la implementación del proyecto: *“Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público”*.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busca promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se ha impulsado desde enero de 2018 hasta el presente año, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de los candidatos presidenciales.

El Consejo Directivo del Asocio, conformado por las máximas autoridades de las instituciones participantes, priorizó a través de un proceso analítico y participativo, áreas temáticas, las que fueron validadas en sesiones de trabajo y talleres con expertos de las instituciones del Asocio, así como por un proceso de consulta realizado con 158 líderes comunitarios de 39 municipios, durante el mes de junio de 2018.

Este proceso derivó en la elaboración de ocho documentos de propuesta de política pública sustentados en estudios técnicos, los cuales se enumeran a continuación: seguridad social; protección social; capacidades estatales para la transformación productiva y desarrollo territorial; prevención de la violencia en el entorno escolar; prevención comunitaria de la violencia; marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico; sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno; y migración y retorno.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los equipos de investigación de las instituciones que conforman el Asocio, para hacer posible la consecución de esta serie de documentos de propuestas. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha hecho posible la implementación de esta iniciativa.

San Salvador, enero de 2019

Introducción

La violencia e inseguridad generan sufrimientos y costos para sus víctimas directas e indirectas, pero también costos para el país y su economía. Los ejercicios realizados para estimar el costo que representa la violencia en la sociedad salvadoreña varían entre 4.8 % y 16.0 % del Producto Interno Bruto (PIB), dependiendo del autor, metodología y años base (PNUD, 2005; Acevedo, 2008; equipo técnico conjunto USG-GOES, 2011; Peñate et al., 2016; Jaitman, 2017).

En los últimos años, el crimen y la violencia se han convertido en dos de los principales problemas en el país. El crimen y la violencia suelen ser conceptos relacionados, pero no equivalentes (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005). El crimen alude a una acción ilegal según el marco jurídico, que suele estar estrechamente relacionado con la violencia, pero su énfasis es la descripción y tipificación de conductas ilegales. La violencia, en cambio, es un concepto que hace énfasis en el uso o amenaza de uso de la fuerza con la intención de dañar, pues su uso o la amenaza de uso influyen en la percepción de violencia (op.cit).

Las directrices de prevención del delito del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (en inglés ECOSOC), adoptadas en 1995 y 2002, definen la prevención como aquellas “estrategias y medidas que buscan reducir el riesgo de crímenes ocurridos, y los potenciales efectos dañinos sobre los individuos y sociedades, incluyendo el miedo al crimen, al intervenir para influir en sus múltiples causas”. Según el mismo documento, las políticas de prevención del delito responsables y eficaces mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyen a reducir los costos del sistema de justicia y sociales resultantes de la delincuencia.

En este documento se hace un abordaje de la prevención de la violencia y el crimen desde la prevención a nivel comunitario. La Prevención Comunitaria de la Violencia (PCV) hace referencia al rol que los gobiernos locales deben asumir en materia del diseño e implementación de programas/ planes de prevención del crimen y la violencia, los cuales articulan la participación de otros actores locales y coordinan al mismo tiempo con el gobierno nacional (Córdova, Melara, Armijo, 2016: 20). Este documento presenta el análisis de las estrategias utilizadas por el Gobierno de El Salvador, enfocadas a reducir los altos niveles de violencia experimentados en el país durante los últimos años desde un enfoque de PCV, aunque registra la dicotomía entre las medidas de control y de prevención utilizadas.

El trabajo se divide en seis apartados en los que se examina, primero, el marco de referencia sobre la prevención comunitaria de la violencia. En el segundo apartado se ofrece un diagnóstico de la violencia y el crimen en El Salvador. En el siguiente se aborda la visión estratégica del tema de la prevención de la violencia en el ámbito de las políticas públicas. En el cuarto se presentan las políticas utilizadas para la prevención de la violencia, que incluyen la Estrategia Nacional de Prevención, el Plan El Salvador Seguro, las medidas extraordinarias y el programa “JovenES con todo”. En el quinto se desarrollan una serie de propuestas y medidas para el fortalecimiento de la prevención del crimen y la violencia; y cierra con una hoja de ruta a seguir para la implementación de las medidas propuestas.

1. Marco de referencia de la prevención comunitaria de la violencia

El crimen y la violencia se han convertido en obstáculos para el desarrollo del país y, en los últimos años, en el principal problema nacional, según la opinión pública. La violencia e inseguridad generan sufrimientos y costos para sus víctimas directas e indirectas, pero también costos para el país y su economía, pues se reconoce como una de las dos grandes restricciones estructurales para el crecimiento económico (equipo técnico conjunto USG-GOES, 2011).

Basados en una metodología contable, varios ejercicios económicos han hecho el esfuerzo de estimar el costo que representa la violencia, con cálculos que varían entre 4.8 % y 16.0 % del Producto Interno Bruto (PIB), dependiendo del autor, metodología y años base utilizados (PNUD, 2005; Acevedo, 2008; equipo técnico conjunto USG-GOES, 2011; Peñate y otros, 2016; Jaitman, 2017). En términos comparados, los costos de la violencia son cercanos al monto anual que representan las remesas familiares y a la recaudación total de impuestos (Peñate y otros, 2016).

Hay que señalar que el crimen y la violencia son conceptos relacionados, pero no equivalentes (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005). El crimen es un concepto que alude a una acción ilegal según el marco jurídico, que suele estar estrechamente relacionado con la violencia, pero su énfasis es la descripción y tipificación de conductas ilegales. La violencia, en cambio, es un concepto que hace énfasis en el uso o amenaza de uso de la fuerza con la intención de dañar, pues su uso o la amenaza de uso influyen en la percepción de violencia.

Operativamente, la violencia puede definirse como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Organización Mundial de la Salud, 2003).

Al hablar de violencia no es solo importante el registro de los hechos de violencia, sino también la medición de la percepción de qué tan inseguros se sienten los ciudadanos, para ello es relevante recurrir al concepto de seguridad. En seguridad ciudadana confluyen las dimensiones objetiva y subjetiva de la violencia (PNUD, 2013). La dimensión objetiva se refiere al conjunto de “hechos de violencia y despojo” que afectan a las personas, y la dimensión subjetiva a la percepción de inseguridad y la “probabilidad atribuida [por una persona] a la ocurrencia de hechos de violencia y despojo”. Asimismo, se señala que la percepción de inseguridad puede derivar en sentimientos de temor, vulnerabilidad y desconfianza tanto hacia otras personas como hacia las instituciones (PNUD, 2013).

La violencia suele utilizarse para hacer referencia a los actos violentos o delitos que ocurren en una región particular, pero es importante tener presente que no todos los actos violentos suelen ser reportados o registrados por las estadísticas oficiales¹; o bien no son reconocidos como tal debido a desigualdades intrínsecas a las relaciones de poder². Para dar cuenta de las manifestaciones de violencia perceptible se suele recurrir a datos de mortalidad, registros de

1 Por esa razón se habla de una “cifra negra” de actos no registrados.

2 Al respecto ver la violencia simbólica en Pierre Bourdieu o Johan Galtung:

Bourdieu, P. (1999). *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, EUDEBA.

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 3(6), 167-191.

Galtung, J. (1996) *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo Noruega: International Peace Research Institute.

estadísticas vitales, informes forenses, registros administrativos de denuncias que muestran la intensidad, frecuencia y contextos en los que el fenómeno ocurre.

1.1 Violencia: un enfoque de salud pública

La violencia puede tomar múltiples manifestaciones y ocurrir en múltiples espacios, algunos más públicos que otros. La Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica la violencia en tres grandes categorías: la violencia autoinfligida, la violencia interpersonal y la violencia colectiva (ver figura 1, OMS, 2003).

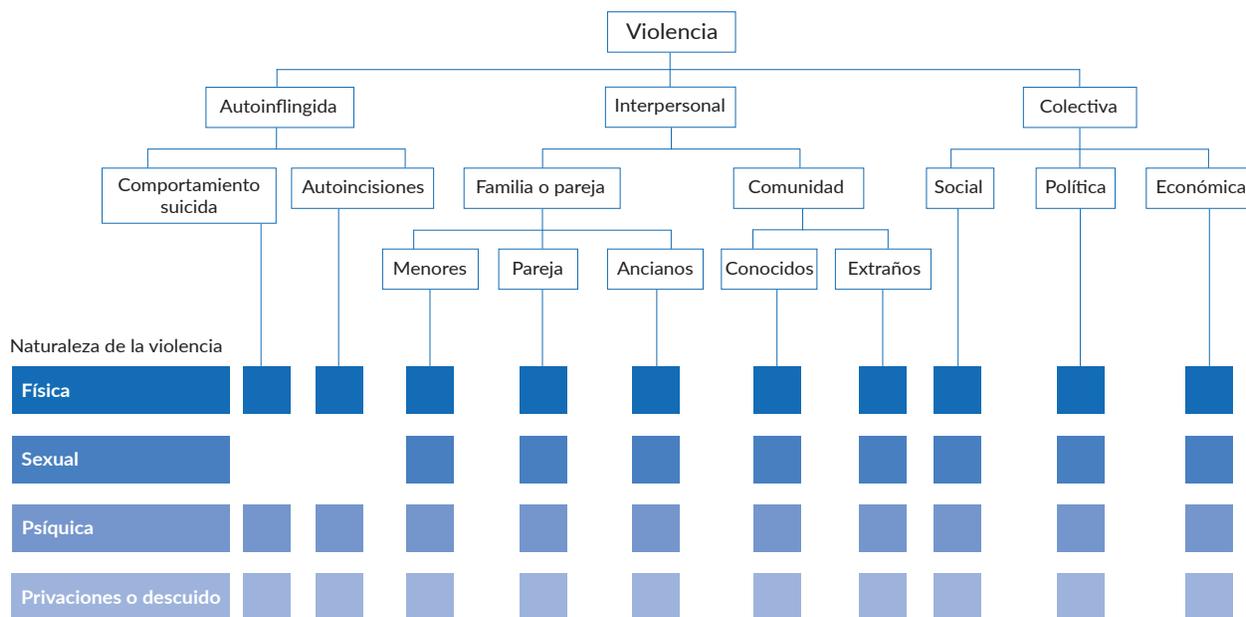
La violencia autoinfligida es aquella que ocurre en contra de uno mismo, puede dividirse en comportamiento suicida y autolesiones.

La violencia interpersonal es la violencia infligida por otro individuo o por un pequeño grupo de individuos, y que se subdivide en violencia familiar o de pareja y violencia comunitaria. La

violencia familiar ocurre en gran parte entre los miembros de la familia y parejas íntimas, aunque no exclusivamente, y tiene lugar en el hogar. La violencia comunitaria hace referencia a individuos que no están relacionados y que pueden conocerse o no, generalmente ocurre fuera de la casa.

Finalmente, la **violencia colectiva** es aquella infligida por un grupo amplio de individuos como los estados, grupos políticos organizados, milicias y organizaciones terroristas. Esta se subdivide en violencia social, política y económica. La violencia colectiva que está comprometida con el impulso de una agenda social particular incluye, por ejemplo, los crímenes de odio cometidos por grupos organizados, actos terroristas y violencia callejera. La violencia política incluye la guerra y conflictos violentos relacionados, la violencia estatal y actos similares, realizados por grupos más grandes. La violencia económica incluye ataques de grupos más grandes motivados por beneficio económico.

Figura 1. Tipologías de violencia según la Organización Mundial de la Salud

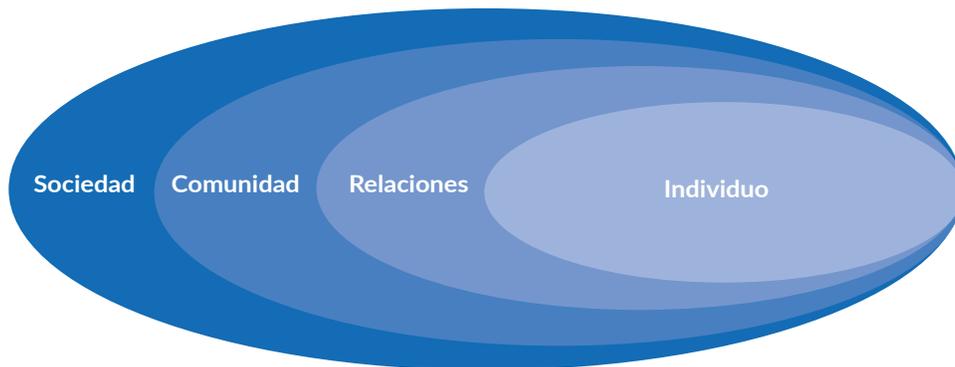


Fuente: OMS (2003).

La violencia es un fenómeno multidimensional y complejo que obedece a múltiples factores, no hay uno solo que explique por qué algunas personas se comportan de manera violenta o por qué la violencia tiene más prevalencia en algunas comunidades que en otras, pues se reconoce que la violencia es el resultado de la compleja interacción de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales. La violencia es un problema complejo, que se encuentra enraizado en la interacción de factores biológicos, sociales, culturales, económicos y políticos (OMS, 2003).

El modelo ecológico es un método de aproximación a las distintas manifestaciones de la violencia, cuya utilidad radica en que permite distinguir entre los innumerables factores que influyen en la violencia y permite comprender cómo interactúan (OMS, 2003). El modelo permite analizar los factores que influyen en el comportamiento (o que aumentan el riesgo de cometer o padecer actos violentos), clasificándolos en cuatro niveles: individuo, relaciones, comunidad y sociedad (OMS, 2003; ver figura 2).

Figura 2. Niveles del modelo ecológico para analizar los factores que influyen en la violencia y su interacción.



Fuente: OMS (2003).

El **nivel individual** pone atención en las características del individuo que aumentan la probabilidad de ser víctima o perpetrador de actos de violencia. Entre los factores relevantes se encuentran las características demográficas (edad, educación, ingresos), trastornos psíquicos o de personalidad, toxicomanías y antecedentes de comportamientos agresivos o de haber sufrido maltrato.

El **nivel de relaciones** estudia las relaciones más cercanas, como las familiares, amistades, parejas y compañeros, con el interés de ver cómo éstas aumentan el riesgo de sufrir o perpetrar actos violentos.

El **nivel de comunidad** explora los contextos comunitarios en los que ocurren las relaciones

sociales como las escuelas, lugares de trabajo y vecindarios. En este nivel se identifican las características de esos ámbitos que aumentan el riesgo de actos violentos como pueden ser la movilidad residencial, baja cohesión social, alta densidad poblacional y otros factores de riesgo asociados a la violencia en una determinada comunidad como el tráfico de drogas, el control territorial de grupos ilegales y aislamiento social, entre otros.

El **nivel de sociedad** pone su atención en los factores relativos a la estructura de la sociedad que contribuyen a crear un clima en el que se alienta o se inhibe la violencia, entre ellos la posibilidad de conseguir armas, las normas sociales y culturales. En este nivel también se contemplan factores más generales como las

políticas sanitarias, económicas, educativas y sociales que pueden contribuir a mantener las desigualdades económicas o sociales entre los grupos.

El esquema de anillos sobrepuestos busca dar a entender cómo los factores de cada nivel refuerzan o modifican los de otro; es decir, la existencia de rasgos individuales, relacionales o comunitarios en interacción puede aumentar o disminuir la propensión a cometer o padecer actos violentos. El modelo ecológico no solo busca ayudar a esclarecer las causas de la violencia y sus interacciones, sino que también busca poner de manifiesto que para prevenir la violencia es necesario actuar en varios niveles a la vez. Para ser eficaces, las estrategias de prevención deben fundarse en un conocimiento sólido de los factores que influyen en la violencia y de cómo interactúan.

Desde la perspectiva de salud pública es posible identificar los tipos de violencia existentes y factores de riesgo en cada uno de los niveles con el fin de diseñar iniciativas que busquen disminuir dichos factores. Desde esta perspectiva, las intervenciones suelen clasificarse en tres niveles de prevención (OMS, 2003):

- **Prevención primaria:** contempla intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra un hecho violento.
- **Prevención secundaria:** hace referencia a las medidas enfocadas en las respuestas inmediatas a la violencia como la atención prehospitalaria, servicios de urgencia e incluso tratamiento de enfermedades de transmisión sexual posterior a una violación.
- **Prevención terciaria:** se refiere a aquellas intervenciones que se enfocan en la atención prolongada después de actos violentos, incluyendo la rehabilitación y reintegración, la reducción de traumas o discapacidades largas relacionadas a hechos violentos.

El modelo de salud pública permite identificar los tres niveles de prevención listados sobre la base

de las características y necesidades de grupos objetivos, pero hay que señalar que en estricto rigor solo la prevención primaria es propiamente prevención, pues la prevención secundaria ya implica tratamiento y la terciaria es equivalente a rehabilitación (CESC, 2004).

1.2 Delimitaciones y evolución de la prevención de violencia

Diseñar e implementar políticas destinadas a la prevención y al control del crimen y la violencia requiere una delimitación que permita entenderla, pues más que evitar transgresiones legales la prevención busca evitar que sea una forma y un recurso en la convivencia. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (en inglés ECOSOC) adoptó dos directrices para la prevención del delito en 1995 y 2002, en ellas definen prevención del delito como: “Las estrategias y medidas que buscan reducir el riesgo de crímenes ocurridos, y los potenciales efectos dañinos sobre los individuos y sociedades, incluyendo el miedo al crimen, al intervenir para influir en sus múltiples causas”.

En el documento señalado también se resalta que hay indicios de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Para el ECOSOC, las políticas de prevención del delito responsables y eficaces mejoran la calidad de la vida de los ciudadanos, contribuyen a reducir los costos del sistema de justicia y los costos sociales resultantes de la delincuencia, y son una oportunidad para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia.

De acuerdo con su ámbito de acción, las estrategias de prevención pueden agruparse en las siguientes categorías (CESC, 2004):

- **La prevención social:** actúa en atender factores de riesgo personales o psicológico, familiares y sociales (estos últimos muchas

veces de carácter estructural como son la pobreza y marginalidad), que predisponen a una persona a cometer delitos o actos violentos. Estas iniciativas pueden estar dirigidas a grupos de alto riesgo social y van desde el ámbito familiar, la educación o la salud.

- La **prevención situacional**: aquella que se enfoca en factores de proximidad o ambientales en relación con situaciones que activan la violencia y el delito. La prevención situacional opera anticipándose al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar.
- La **prevención comunitaria**: combina elementos de los ámbitos social y situacional, su principal característica es la participación local. Dentro de esta categoría se incluyen experiencias de policía comunitaria y la creación de comités de vigilancia u otras instancias de participación.

Con respecto a los modelos de prevención usados en América Latina a partir de la década de los 90, se encuentra que la transición a la democracia no trajo un cambio en los actores centrales que enfrentan el problema del crimen (policía y el sistema de justicia criminal), ni de los enfoques que estos usan. En paralelo, aunque existen algunas diferencias en las tendencias entre los países de América Latina, se produjo un incremento en el crimen y el miedo al crimen que ha causado que la inseguridad capture el interés de la agenda pública (Sapoznikow, Salazar y Carrillo, 2000).

Ribeiro y Maître (2010) señalan que “en una década, desde el principio de la redemocratización en la región no se había logrado disminuir la criminalidad. De hecho, la tasa de homicidios había crecido, y había aumentado la sensación de inseguridad de la población en las principales ciudades. Además, los sistemas judiciales, policiales y penitenciarios continuaban enfrentando serios problemas y deficiencias”.

Como consecuencia del incremento de la criminalidad, la saturación de los sistemas judiciales y la exigencia de una mayor seguridad, muchos gobiernos en la región optaron por adoptar políticas de mano dura durante los noventa (Basombrío y Dammert, 2013). A mediados de la misma década, tuvo lugar en América Latina un debate importante en términos de prevención versus control/represión para atacar el problema de seguridad.

Arriagada y Godoy (2000) establecen que las políticas de prevención o control/represión son un falso dilema para la seguridad ciudadana, y que más bien la naturaleza multidimensional del fenómeno de violencia y crimen requieren una combinación de ambos tipos.

Para principios del siglo XXI, un importante cambio ocurrió en el enfoque de la seguridad ciudadana en América Latina. Esto ha implicado tres cosas (Córdova, 2011): a) el reconocimiento de las capacidades limitadas de los gobiernos nacionales para afrontar este problema y, por lo tanto, la necesidad de avanzar hacia la coordinación entre diferentes niveles de gobierno con la novedad de la participación de los gobiernos locales en materia de prevención, así como la generación de socios con otros actores de la sociedad; b) el reconocimiento de la necesidad de un enfoque integral en términos de incorporar políticas y medidas de control, prevención y reintegración; y c) la definición de intervenciones a nivel comunitario, y adoptar un enfoque que promueva la participación comunitaria.

Las iniciativas de prevención del crimen en América Latina muestran que existe una gran variedad de opciones que los países han estado usando para afrontar el problema de crimen e inseguridad en sus territorios. Dichas opciones pueden ser agrupadas en tres tipos: prevención comunitaria del delito (PCD), dirigidas por el gobierno central, y colaboración ciudadana con la Policía (Córdova, Melara, Armijo, 2016). En el siguiente apartado se hará un énfasis en aquellas relacionadas con el primer tipo.

1.3 Prevención comunitaria del delito

De acuerdo con los niveles de prevención expuestos anteriormente, es posible afirmar que la mayoría de las iniciativas con enfoque comunitario se centran en los niveles primario y secundario de prevención³, y en menor medida en el nivel terciario. Un elemento que caracteriza a la prevención comunitaria de la violencia es el rol que los gobiernos locales deben asumir en materia de diseño e implementación de programas/planes de prevención del crimen y la violencia, los cuales articulan la participación de otros actores locales en el proceso, y coordinan al mismo tiempo con el gobierno nacional. Dentro de este tipo de intervención, los gobiernos locales son corresponsables por la seguridad pública, en conjunto con la comunidad.

Para Ribeiro y Maître (2010), el involucramiento de la comunidad en prevención de crimen debe ser entendida como un proceso de cambio de paradigma, en el cual los países abandonan una política tradicional de intervención, que tiene como actor casi exclusivo a las instituciones policiales, para incluir la participación de la ciudadanía con el objetivo de lograr mecanismos efectivos de consolidación del capital social y de reducción de los problemas de convivencia a nivel local, además de la prevención del delito propiamente. Las autoras señaladas también advierten que “la ligereza con la que, en muchos casos, se ha tomado la participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las políticas de prevención, generando una percepción pública e institucional negativa, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y específicamente de la prevención comunitaria” (Ribeiro y Maître, 2010).

Por la razones anteriores, una estrategia de prevención comunitaria del delito debe ser vista

como: a) un instrumento para prevenir y reducir el miedo de la población al crimen y la violencia, b) una herramienta para reunir diferentes actores involucrados en la prevención del crimen, c) un medio para desarrollar socios locales para la prevención del crimen y la violencia, d) un método para garantizar la coordinación y la administración de las iniciativas de prevención del crimen y e) una manera de identificar las áreas y tareas prioritarias (Van Bronkhorst y Staco, 2003).

Algunas experiencias locales que promueven la seguridad ciudadana y prevención de la violencia que han mostrado impactos positivos pueden encontrarse en Bogotá y Medellín en Colombia, Guayaquil y Quito en Ecuador, entre otras; se trata de experiencias promovidas por los gobiernos locales y algunas de ellas implementadas en situaciones de altos niveles de violencia (Córdova, 2010). A este respecto, las municipalidades articularon la coordinación con otras instituciones estatales relevantes y socios de la sociedad civil como el sector privado, organizaciones no gubernamentales y líderes de varios sectores (Córdova, Melara y Armijo, 2016).

Con respecto al caso de Bogotá, se ha señalado que “el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, y subraya el énfasis de promover la convivencia” (Dammert, 2005).

Las iniciativas mencionadas presentan seis elementos importantes para enfatizar (Córdova, Melara y Armijo, 2016): 1) el liderazgo de los alcaldes y la formación de equipos de trabajo; 2) la preparación de mediciones que llevan a la formulación de planes y políticas; 3) continuidad

³ Según el enfoque de la salud pública propuesto por la OMS (2003).

en el tiempo, a pesar de cambios en el gobierno local; 4) iniciativas que buscan el fortalecimiento del tejido social, capital social y prevención de factores de riesgo que llevan al comportamiento criminal (Llorente, 2010); 5) la generación de sistemas de información confiable y en tiempo para la toma de decisiones; 6) la participación de la comunidad en acciones dirigidas para la recuperación del orden social y físico en las comunidades (Llorente, 2010).

Parte de la novedad de este enfoque es que se centra en la promoción de una cultura cívica que promueve acciones para prevenir la ocurrencia de un crimen. Estas acciones van desde la regulación de factores de riesgo como el alcohol y el uso de armas de fuego, a actividades educativas especialmente dirigidas a jóvenes, como a espacios para resolver conflictos ciudadanos y familiares (Acero, 2010).

En la última década, agencias de cooperación internacional como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) han estado promoviendo y apoyando algunas iniciativas de prevención comunitaria del delito en México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. En el caso de México, el proyecto ha proveído apoyo para las estrategias comunitarias para prevenir y neutralizar el crimen y la violencia, “apoyando esfuerzos del gobierno central para formular e implementar políticas de prevención de crimen basadas en evidencia

y esfuerzos locales para promover cohesión social. Las actividades de los Proyectos de Prevención Comunitaria de la Violencia (PPCV) son estrechamente coordinadas con todos los niveles de gobierno y con la sociedad civil. Planes maestros de prevención del crimen y la violencia locales, los cuales fueron desarrollados en cada comunidad a través de procesos participativos, planeación de proyectos guiada, implementación y compromiso comunitario” (Córdova, Melara, Armijo, 2016: 21).

A manera de resumen, las iniciativas antes mencionadas promueven esfuerzos para prevenir el crimen y la violencia usando una amplia “variedad de estrategias que son implementadas por individuos, comunidades, empresas, organizaciones no gubernamentales y todos los niveles de gobierno para atacar los varios factores sociales y ambientales que incrementan el riesgo de crimen, desorden y victimización” (Australian Institute of Criminology, 2011).

En El Salvador, las principales actividades que se realizan en un marco de prevención comunitaria (Córdova, Melara y Armijo, 2016) hacen referencia a: 1) recuperación, homogenización y dinamización de espacios públicos; 2) mecanismos de resolución alternativa de conflictos; 3) reducción de factores de riesgo en programas dirigidos a jóvenes en las escuelas; y 4) promoción de capacitaciones técnico-vocacionales y oportunidades de empleo para jóvenes en riesgo.

2. Diagnóstico sobre crimen y la violencia

En este apartado se presenta un breve diagnóstico de las condiciones de crimen y violencia, utilizando el concepto de seguridad ciudadana y sus dimensiones objetivas y subjetivas. La dimensión objetiva registra los delitos que se cometen en una ciudad, país o región en un período de tiempo determinado; por ello se presenta en los primeros

apartados “datos duros” que dan cuenta de la magnitud del fenómeno. La dimensión subjetiva que mide la percepción del riesgo que tiene una persona complementa a la primera sección con información sobre la percepción de inseguridad e índices de victimización que ofrecen las encuestas de victimización.

2.1 Homicidios

El homicidio es uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en inglés Unodc); aunque el impacto que el homicidio genera va más allá de la pérdida de vidas humanas, pues crea un entorno de miedo e incertidumbre. En el 2012, el “Estudio mundial sobre el homicidio” de Unodc reportó que a nivel global cerca de medio millón de personas fallecieron a causa de homicidios dolosos (437,000); de ese total, poco menos de dos terceras partes ocurrieron en América Latina (36 %) y África (31 %). Dentro de esas regiones, las subregiones de África del Sur y América Central fueron las que destacaron por registrar tasas de homicidio cuatro veces mayores al promedio mundial, ambos con tasas de 24 por cada 100,000 habitantes comparado al promedio mundial de 6.2 por cada 100,000 habitantes (Unodc, 2013).

En El Salvador, solo entre 1990 y 2013 fueron asesinados poco más de 73,000 personas, cantidad que se estima cercana al número de muertes ocurridas durante el conflicto armado (Instituto Universitario de Opinión Pública, ludop, 2014: 9). Si a la cifra anterior se suman

los homicidios ocurridos entre 2014 y 2017 se obtiene un total de 92,802 muertes violentas entre 1990 y 2017, lo cual equivale a un promedio anual de 3,437. Solo en la década 2008-2017 la sumatoria alcanza los 40,831 homicidios, equivalente a 4,800 homicidios anuales.

El homicidio se ha convertido en una epidemia en El Salvador, pues la tasa de homicidios supera por mucho el parámetro de 10 por cada 100,000 habitantes considerado epidémico por la OMS.

Históricamente, desde antes del conflicto armado, El Salvador ya reportaba niveles de violencia epidémica en su tasa de homicidio; estimando sobre la base de registros históricos que, desde los años cuarenta, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes no ha sido inferior a 20 (PNUD, 2018: 68).

De 2008 a 2017, la tasa de homicidio osciló con valores inferiores y superiores entre 39.4 por 100,000 en 2013 y 103 por 100,000 en el 2015, respectivamente; con un promedio para el período de 64.3 por cada 100,000 habitantes (ver Tabla 1). Sin embargo, la desagregación por sexo y grupos de edad muestra que existen diferencias significativas en la tasa de homicidios de hombres y mujeres, así como de la población joven.

Tabla 1. Homicidios totales y tasas por cada 100 mil habitantes, El Salvador 2008-2017

	Año									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Homicidios totales	3,179	4,382	4,004	4,371	2,594	2,499	3,912	6,656	5,280	3,954
Tasa de homicidios por 100,000 habitantes	51.9	71.2	64.7	70.1	41.2	39.4	61.1	103.0	81.0	60.1
Tasa de homicidio por 100,00 habitantes de hombres	97.8	130.4	117.1	127.2	76.4	76.5	120.2	189.5	137.3	99.0
Tasa de homicidio por 100,000 habitantes de mujeres	10.8	18.2	17.2	19	9.7	6.5	8.7	15.6	13.0	11.4
Tasa de homicidio por 100,000 habitantes de jóvenes (15-29 años)	100.5	143.5	114.9	127.1	69.5	68.2	104.2	165.2	139.7	105.9

Fuente: elaboración propia con base en PNC (múltiples años), Fundaungo (2014) y PNUD (2018).

Mientras el promedio nacional de la tasa de homicidios entre 2008 y 2017 fue de 64.3, al desagregar entre hombres y mujeres, la tasa promedio de homicidio de mujeres en el período 2009-2017 fue de 13 por cada 100,000 y la de hombres de 117.1 por cada 100,000. En otras palabras, la tasa de hombres fue 82 % superior a la tasa nacional y nueve veces superior a la reportada en las mujeres (Fundaungo, 2014; PNUD, 2018).

La desagregación de la tasa de homicidios para las personas jóvenes (aquellas personas entre los 15 y 29 años) muestra una tasa promedio para el período 2008-2017 de 115.3 por cada 100,000 habitantes, lo cual es 75 % mayor a la tasa promedio nacional y similar con la reportada por los hombres (PNUD, 2018).

2.2 Incidencia de otros delitos: delitos contra el patrimonio

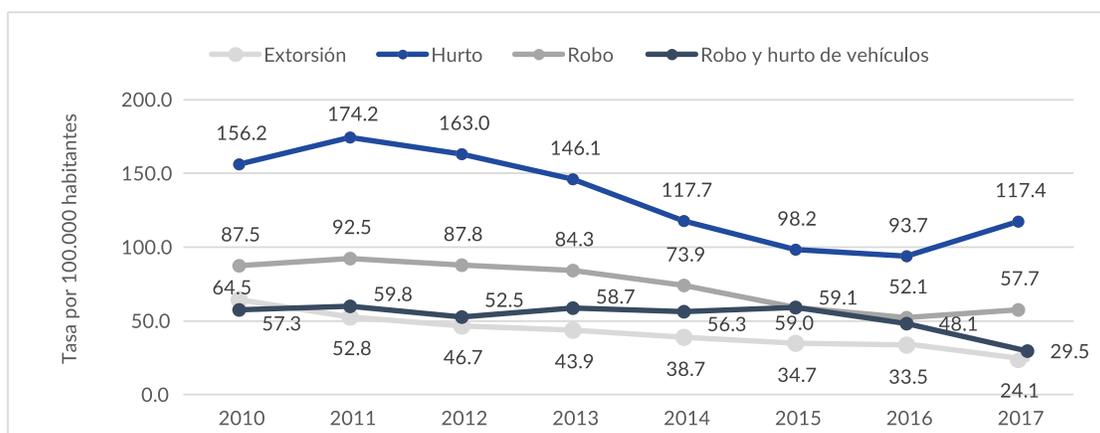
Los homicidios representan un indicador comparable de violencia, pero a pesar de su gravedad y repercusión, representan solo una parte del total de delitos. Entre el período 2010-2017, de acuerdo con las estadísticas policiales, poco menos de dos de cada 10 delitos fueron contra la vida u homicidios; mientras que la

gran mayoría (siete de cada 10) fueron delitos en contra de la propiedad, dentro de los que se incluye: hurto, robo, extorsión, así como el robo y hurto de vehículos.

Es importante destacar que esta información corresponde a hechos denunciados a las autoridades, lo que no elimina la posibilidad de que exista una “cifra negra” debido a las víctimas que no denunciaron (Fundaungo, 2015). Sin embargo, a pesar de los problemas de denuncia o subregistro que puedan existir, la incidencia de los delitos contra el patrimonio, medida a través de la tasa por 100,000 habitantes, muestra que estos también reportan niveles muy superiores a la tasa epidémica, a pesar de las disminuciones registradas en los últimos años (ver gráfico 1).

El hurto es el delito que reporta la tasa de incidencia más alta entre el período 2010 - 2017, con una tasa promedio para el período de 133.3 por 100,000 habitantes, lo cual es equivalente a 8,473 denuncias por año. La tendencia en la tasa de este delito registró una caída significativa entre los años 2011 y 2016, pasando de 174.2 por 100,000 a 93.7. Sin embargo, entre 2016 y 2017 se registró nuevamente un aumento a una tasa de 117.4 por cada 100,000, que equivale a un aumento de 25 %.

Gráfico 1. Evolución de tasas nacionales de delitos contra la propiedad por cada 100,000 habitantes



Fuente: elaboración propia con base en PNC y Digestyc.

Los robos fueron el segundo delito con mayor incidencia para el período 2010-2017. Estos alcanzaron una tasa de incidencia promedio de 74.3 por 100,000, equivalente a un promedio de 4,724 denuncias anuales.

El robo y hurto de vehículos es el tercer delito contra la propiedad con mayor incidencia. Este presentó una tasa promedio de 52.7 por cada 100,000 habitantes. La incidencia de este delito también muestra una tendencia decreciente, aunque con una desaceleración más pronunciada en los últimos dos años.

Finalmente, el último delito de este grupo es la extorsión, el cual reporta la incidencia más baja; sin embargo, cabe mencionar que este es uno de los delitos menos denunciados. Durante el período analizado, la tasa promedio fue de 42.4 por cada 100,000 habitantes, equivalente a 2,687 denuncias anuales.

2.3 Violencia en contra de la mujer

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

La violencia en contra de la mujer es otro tipo de violencia significativa que tiene altos niveles de incidencia. Solo en el trienio 2015-2017 se reportan un total de 62,266 denuncias de violencia en contra de la mujer, con una tendencia aproximada de un tercio en cada uno de ellos (ver tabla 2). Con esas cifras acumuladas se calcula que para 2015 la tasa nacional aproximada de denuncias de violencia en contra de la mujer fue de 610.7 por cada 100,000, 594.4 en 2016 y 599.4 para 2017 (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP] y Dirección General de Estadística y Censos [Digestyc], 2018).

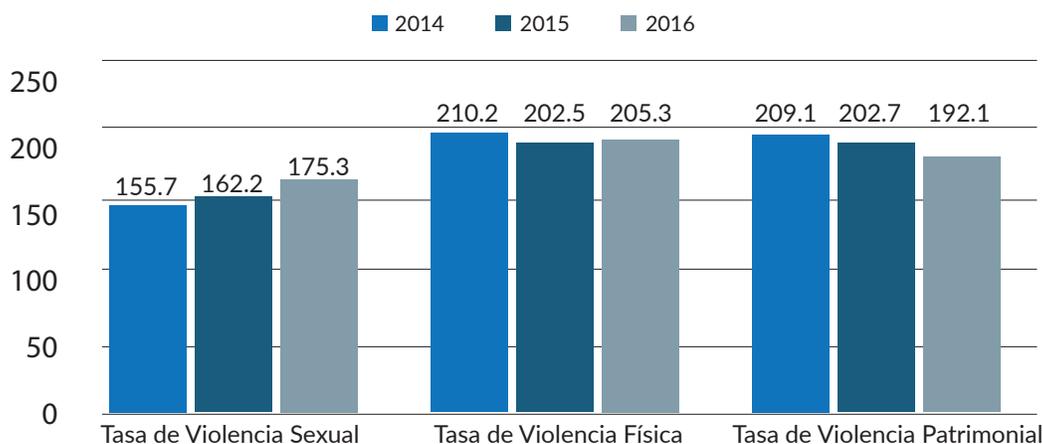
Tal y como refleja la incidencia de denuncias de violencia, las mujeres suelen ser víctimas de otros tipos de violencia que los hombres, principalmente de aquellos relacionados con violencia sexual, física y patrimonial. En esos tres tipos de violencia, las tasas por cada 100,000 en el 2017 fueron entre 17 y 20 veces superiores a la tasa epidémica, siendo la violencia física y la violencia patrimonial las de mayor incidencia (ver gráfico 2). Durante el año 2017, siete de cada 10 casos de violencia física y patrimonial tuvieron mayor incidencia en las mujeres entre 30 y 55 años (40 % y 48.6 %, respectivamente) y las de 19 a 22 años (32 % y 22.1 %, respectivamente), (MJSP y Digestyc, 2018).

Tabla 2. Denuncias de violencia en contra de la mujer registrados, El Salvador 2015-2017

Año	2015	2016	2017
Muertes violentas	574	524	469
Suicidios	108	86	73
Muertes maternas	80	49	62
Violencia Sexual	5,325	5,602	6,108
Violencia Física	7,277	7,037	7,189
Violencia Patrimonial	7,268	7,042	6,727
Violencia Laboral	244	170	252
TOTAL	20,876	20,510	20,880

Fuente: MJSP y Digestyc, 2018.

Gráfico 2. Evolución de tasas nacionales de delitos de violencia contra la mujer por cada 100,000 habitantes

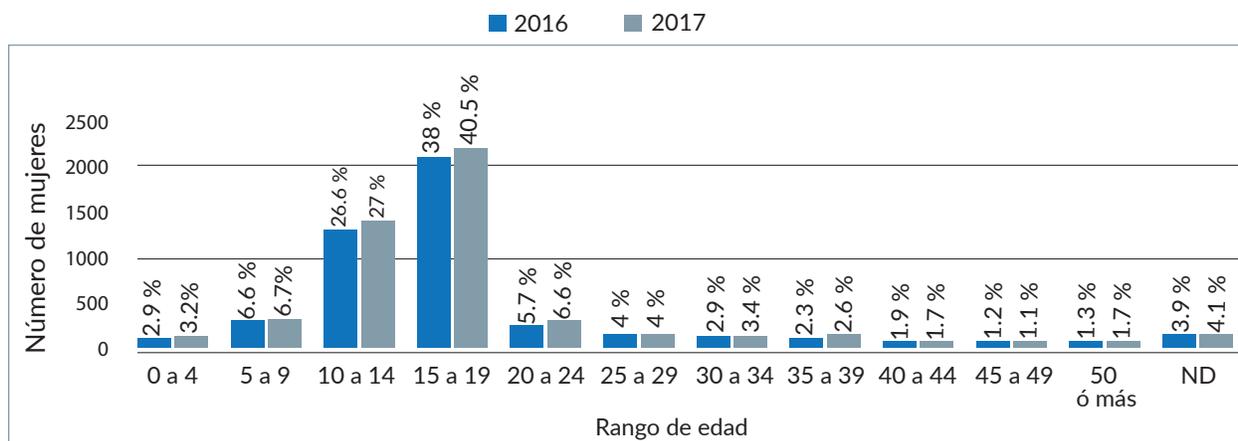


Fuente: MJSP y Digestyc (2018)

Las mujeres son las principales víctimas de violencia de delitos sexuales. En el período 2010-2017 se denunciaron 22,316 delitos sexuales, de los cuales 20,695, equivalentes al 93 %, tuvieron como víctima a una mujer (Infosegura, sf.). En el trienio 2015-2017 se reportaron un poco más de 17,000 denuncias de violencia sexual, en las cuales también nueve de cada 10 víctimas fueron mujeres. Con estas últimas cifras se calcula que la tasa de incidencia de violencia sexual en contra de mujeres fue de 155.7 por cada 100,000 en el 2015, 162 en 2016 y 175.3 en el 2017 (MJSP y Digestyc, 2018).

Además de una tasa de prevalencia de violencia sexual diez veces superior al parámetro de epidemia, se distingue que suele estar altamente concentrada en dos grupos de edad, específicamente en las jóvenes de 15 a 19 años y en las niñas y adolescentes de 10 a 14 años (ver gráfico 3). La concentración de casos respecto a otros grupos de edad es significativamente mayor, pues las cifras de prevalencia de agresiones sexuales para los años 2016 y 2017 muestran que ambos concentran cerca de dos tercios del total de casos de violencia sexual: las mujeres jóvenes entre los 15 y los 19 años en promedio el 39.3 % de casos y el de niñas y adolescentes entre los 10 y 14 años el 26.8 %.

Gráfico 3. Mujeres víctimas de violencia sexual por rango de edad (2016-2017)



Nota: ND: edad no disponible.

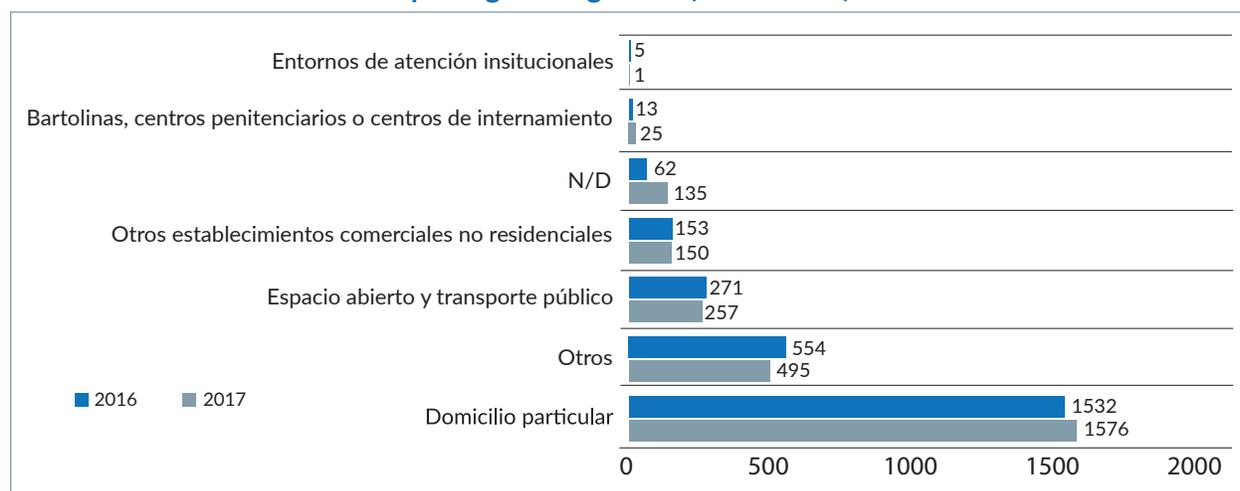
Fuente: elaboración propia con base en MJSP y Digestyc (2018).

Es importante también señalar que los casos de violencia sexual en contra de mujeres ocurren en la mayoría de los casos en ámbitos privados, tal y como lo revelan los peritajes de violación sexual realizados por el Instituto de Medicina Legal (IML, gráfico 4). Dichos casos suelen, con mayor frecuencia, tener por victimario a personas conocidas o parejas (gráfico 5; MJSP y Digestyc, 2018).

Los elementos destacados ayudan a reconocer que, a lo largo de las distintas etapas del ciclo

de vida, las mujeres están sometidas a un continuum de violencia (Cockburn, 2004; en PNUD y USAID, 2016). La Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer del año 2017 calculó que 67 de cada 100 mujeres salvadoreñas mayores de 15 años reportó haber sufrido algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas, pero que únicamente 6 de cada 100 mujeres agredidas denunció el hecho o buscó apoyo; y quienes no buscaron apoyo lo justifican principalmente en la falta de accesibilidad, desconfianza, vergüenza o por sentirse amenazadas (Digestyc, 2016).

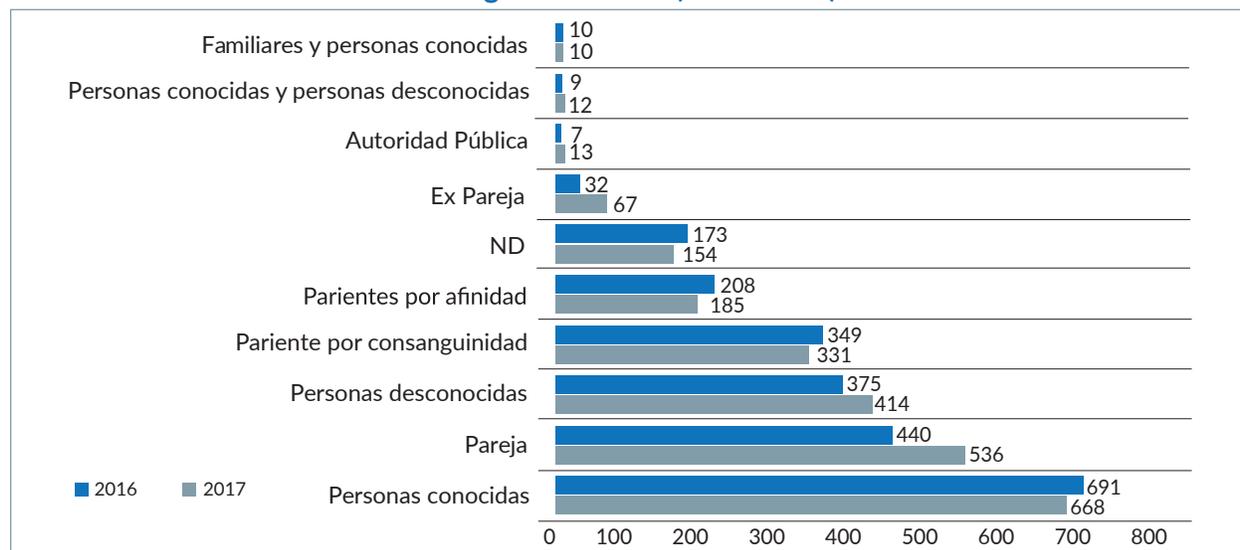
Gráfico 4. Peritaje de mujeres víctimas de violencia sexual por lugar de agresión (2016-2017)



Nota: ND: edad no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en MJSP y Digestyc (2018).

Gráfico 5. Vínculo entre victimarios y víctimas mujeres de agresión sexual (2016-2017)



Nota: ND: edad no disponible.

Fuente: elaboración propia con base en MJSP y Digestyc (2018).

Si bien mucha de la violencia que afecta a las mujeres ocurre en el ámbito privado y suele tener victimarios que son familiares o personas conocidas de las víctimas, los altos niveles de incidencia deben llamar a impulsar medidas a favor de su atención y eliminación.

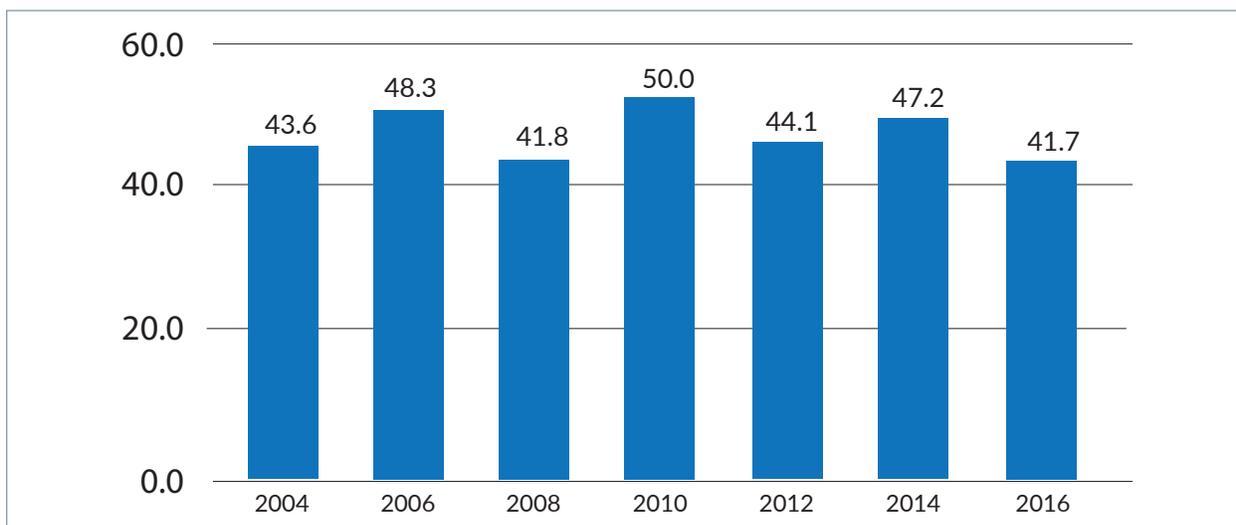
2.4 Victimización por delincuencia

La dimensión objetiva no es suficiente para aproximarse a la realidad de violencia, es por eso que se explora la percepción de la inseguridad reportada por la población. La percepción de inseguridad es un elemento importante para tener el panorama completo de los niveles de inseguridad y violencia que sufren los habitantes de un determinado país y que puede, en determinadas circunstancias, llegar a afectar la cohesión social y la participación de los habitantes de las comunidades.

La percepción de la inseguridad o “dimensión subjetiva” de la seguridad ciudadana es importante debido a que el temor, miedo o desconfianza generan consecuencias reales en la vida de las personas. En ese sentido, es posible que una persona que haya sido víctima de un acto de violencia física limite su libertad de movimiento y experimente problemas de salud como ansiedad, depresión o comportamiento suicida (OPS, 2002; en PNUD, 2013).

Los datos de LAPOP para El Salvador muestran que durante el período 2004-2016 la percepción de inseguridad⁴ entre los salvadoreños ha sido significativa y que dicha percepción se ha mantenido casi inalterada por encima de 40, aunque con oscilaciones entre períodos (Córdova et al., 2017, ver gráfico 6). Hay que señalar que el promedio nacional de percepción de inseguridad, para el periodo presentado (2004-2016) fue de 41.7, lo que ubica al país por encima de otros países de la región centroamericana como Panamá (40.7), Costa Rica (38.5) y Nicaragua (30.5).

Gráfico 6. Percepción de inseguridad en El Salvador 2004-2016



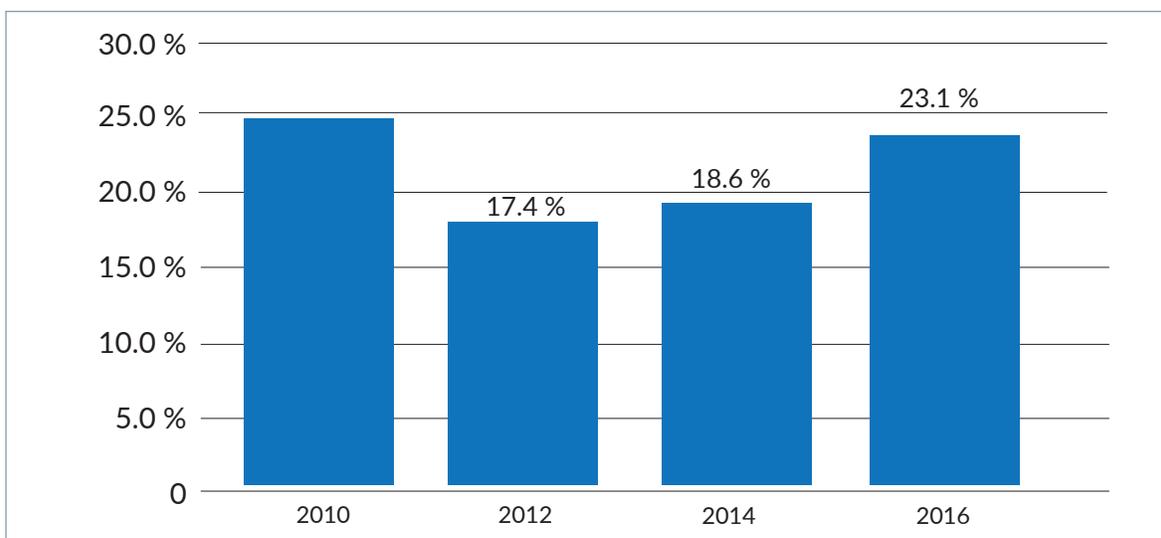
Fuente: Córdova et al (2017).

4 Originado de la pregunta: “Hablando del lugar o el barrio/la colonia donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?” y transformado en una escala de 0 a 100.

Con respecto a la victimización, los datos de LAPOP para El Salvador señalan que la tasa de personas que han sido víctimas de un delito⁵ fue de 24.2 % (2010), 17.4 % (2012), 18.6 % (2014) y de 23.1 % (2016) (Córdova et al., 2017, ver gráfico 7). Estos datos arrojan un promedio, para el periodo 2010-

2016, también superior al de otros países de Centroamérica como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. Sin embargo, hay que señalar que la percepción de inseguridad es significativamente mayor que las tasas de victimización objetiva registrada en los mismos años.

Gráfico 7. Victimización por delincuencia, El Salvador 2010-2016



Fuente: Córdova et al (2017).

La percepción de inseguridad está fuertemente asociada con varios problemas: la presencia de pandillas en la comunidad de residencia, las extorsiones en la comunidad, la victimización por delincuencia, la opinión sobre la seriedad del problema de asaltos en la comunidad, entre otros (Córdova et al., 2017: 71-72).

Las pandillas representan una problemática relevante debido a la magnitud y protagonismo que han adquirido en el marco de la inseguridad y violencia que vive el país (PNUD, 2013; Aguilar, 2006; Ribando, 2016; Cruz et al. 2017a). Este problema se ha convertido en la cara más visible de una relación complicada entre juventud y violencia (PNUD, 2013). Además, de acuerdo

con Aguilar (2006), el problema de las pandillas adquirió características que lo volvieron más complejo como resultado de acciones tomadas por las políticas de mano dura de los gobiernos de turno, lo cual generó que se transformaran en estructuras más organizadas y jerárquicas.

También existe evidencia de que las pandillas son un fenómeno predominantemente masculino y con alta preponderancia de población joven, pues los perfiles demográficos construidos con población pandillera, privada de libertad, identifican que nueve de cada 10 miembros son hombres, de los cuales 75 % tiene menos de 30 años y 43.8 % tienen entre 18 a 25 años. Asimismo, el informe señala que 9 de cada 10

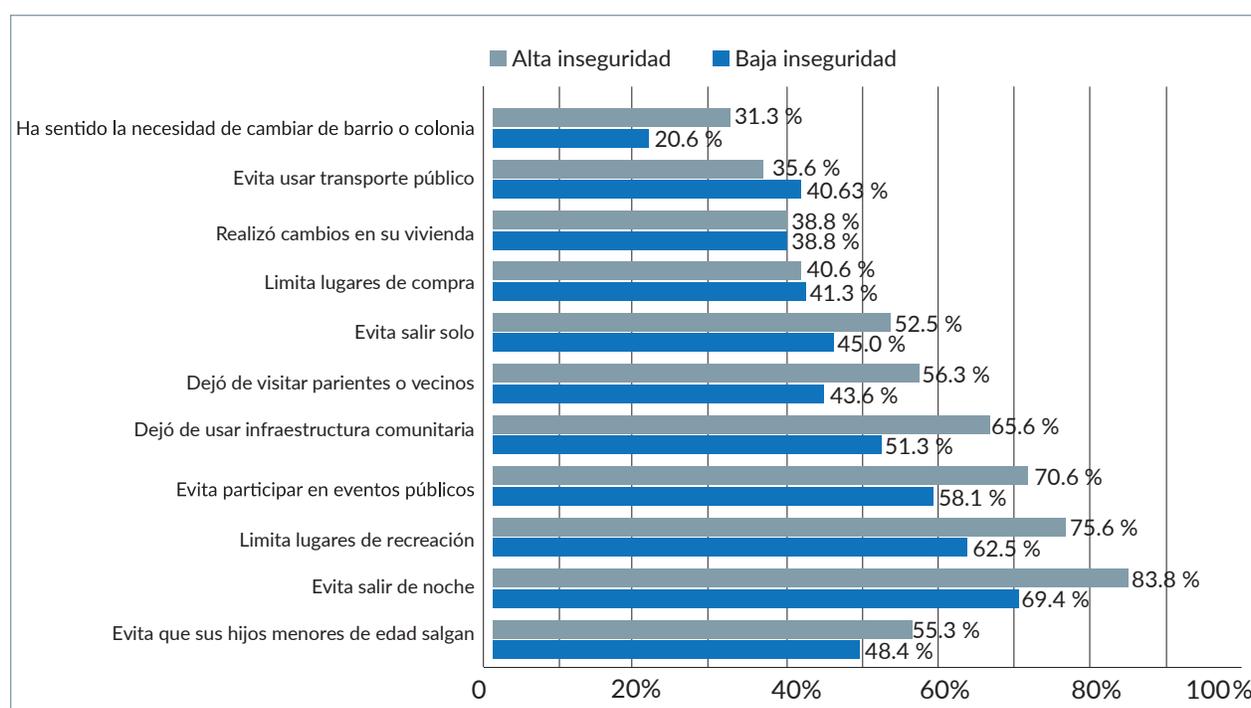
⁵ Originado de la pregunta: "Ahora, cambiando el tema, ¿ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses?".

ingresos a la pandilla ocurrió antes de los 21 años, con una edad media de incorporación de 15.6 años para los hombres y de 18.3 años para las mujeres (Cruz, et al., 2017a).

Además de los determinantes de la percepción de inseguridad, es relevante conocer las consecuencias que la percepción de inseguridad y victimización generan, siendo una de ellas el cambio en el comportamiento de las personas. Córdova, Melara y Armijo (2016) muestran que el miedo a ser víctima de un crimen genera

que las personas cambien su comportamiento, especialmente reduciendo sus interacciones con otros miembros de la comunidad. En una clasificación, según grado de inseguridad en la comunidad (alta y baja), los autores muestran que, en comunidades de alta inseguridad es mayor la proporción de personas que reportan: evitar que los menores de edad salgan, evitar salir de noche, limitar los lugares de recreación, evitar participar en eventos públicos y dejar de utilizar infraestructura comunitaria (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Cambios de comportamiento adoptados por miedo al crimen por tipo de comunidad (porcentaje)

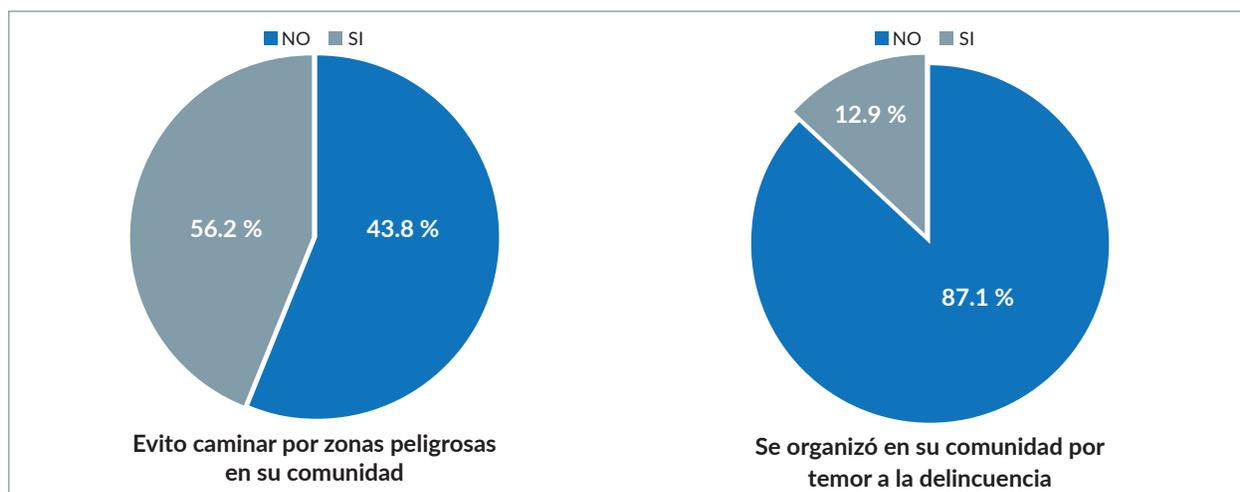


Fuente: Córdova, Melara y Armijo (2016).

Otra evidencia de cambios de comportamiento y conductas son los proporcionados por LAPOP para El Salvador en el año 2016, los cuales reflejan que poco más de la mitad de las personas (56.2 %) reporta haber evitado caminar por zonas

que perciben como peligrosas en su comunidad (ver gráfico 9). Sin embargo, la percepción de inseguridad no conlleva a la acción, pues al consultarle si se habían organizado por temor a la delincuencia, casi 9 de 10 (87.1 %) contestó no haberlo hecho.

Gráfico 9. Cambios de comportamiento por temor a la violencia y el crimen, 2016



Fuente: Córdoba et al (2017).

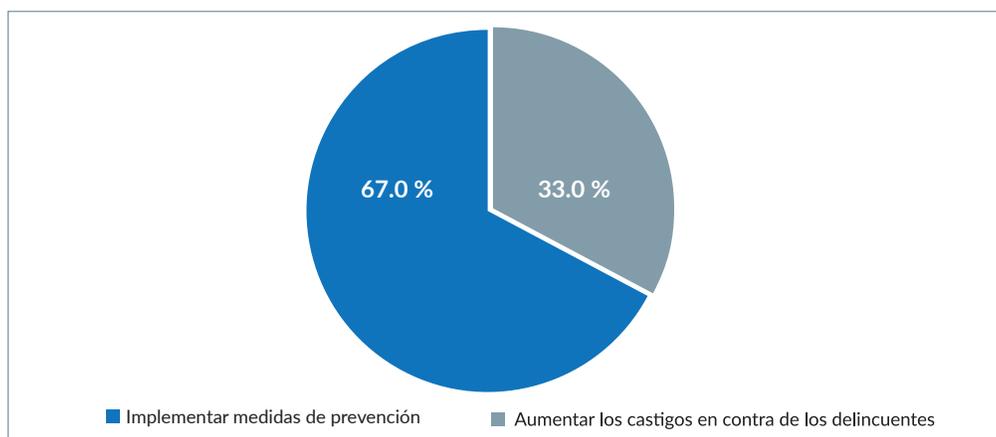
La medición subjetiva de los niveles de violencia y los cambios de comportamiento de las personas dentro de sus comunidades son una referencia importante al hablar de prevención comunitaria de la violencia, pues es necesario entender los efectos negativos que la violencia tiene en el capital social y la eficacia colectiva de la comunidad para poder contrarrestarlos. La eficacia colectiva es definida como cohesión entre vecinos, combinada con la voluntad de intervenir en aras del bien común; esa eficacia está relacionada con la reducción del crimen en las comunidades (Córdoba, Melara y Armijo, 2016: 40). Los hallazgos en la eficacia colectiva en El Salvador muestran que la baja eficacia colectiva se asocia con altos niveles de percepción de inseguridad y, por el contrario, la percepción disminuye a medida aumenta la eficacia colectiva (*op. cit.*).

Con esa relación entre la percepción de inseguridad a nivel comunitario en El Salvador y capital social, donde la percepción de inseguridad es mayor en las personas que muestran bajos niveles de confianza interpersonal, se requiere

que un modelo de prevención comunitaria realice un trabajo más estructurado en las comunidades, que se enfoque en la promoción y fortalecimiento de las organizaciones locales y en la reactivación de los espacios públicos que permitan el desarrollo de actividades para fortalecer la cohesión social de la comunidad, promoviendo el capital social y la eficacia colectiva.

Un avance significativo en esa ruta es que, en el debate entre el aumento de la severidad de la ley como la medida prioritaria para reducir la violencia y la modificación de condiciones socioeconómicas, denominada también “prevención primaria”, en el año 2016 los salvadoreños mostraron un mayor apoyo a las medidas de prevención (67 %), frente a quienes proponen aumentar los castigos en contra de los delincuentes (33 %) (Córdoba, et al., 2017; ver gráfico 10). Estos datos contrastan con el nivel de conocimiento y la participación en consejos de prevención de la violencia: en promedio, solo 1 de cada 4 salvadoreños reporta conocerlos y haber participado.

Gráfico 10. Opiniones sobre cómo reducir los homicidios, 2016



Fuente: Córdova et al (2017).

3. Visión estratégica: Fortalecimiento de la prevención comunitaria de la violencia

El crimen y la violencia representan amenazas para la vida de las personas y obstáculos para el desarrollo económico, la vida en sociedad y la convivencia. Los altos niveles de violencia e impunidad también menoscaban la estabilidad democrática, la confianza en las instituciones y el estado de derecho, lo que repercute en el avance de una cultura política democrática (Córdova et al., 2017). Cruz (2000) señala que los altos niveles de violencia fortalecen una cultura política antidemocrática y autoritaria, restringen los espacios públicos de participación ciudadana, fomentan la proliferación de actitudes autoritarias que postergan el respeto por las libertades civiles y los derechos humanos en un afán de privilegiar el orden, erosionan la confianza en las instituciones políticas del país y favorecen la simpatía a favor de liderazgos o regímenes de corte autoritario.

En materia de capital social, existen sectores de la sociedad en los que la violencia puede generar el apoyo hacia liderazgos de tipo autoritario (Cruz, 2000; Kruijt, 2013; Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, 2007; Córdova et al., 2017). Esto puede desencadenar

que ciertos grupos demanden opciones políticas cuya propuesta sea la severidad contra los delincuentes.

Algunos autores han señalado el falso dilema que existe entre las políticas de prevención o control y las de prevención de violencia, y señalan la necesidad de promover un enfoque integral que combine ambos tipos de medidas (Arriagada y Godoy, 2000). Este debate parece comenzar a estarse superando en el enfoque de política pública de seguridad ciudadana impulsado en los últimos años. La Estrategia Nacional de Prevención de Violencia (ENPV), el Plan El Salvador Seguro (PESS) y el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Cnsc) son señales de que el país ha avanzado en la adopción de un enfoque más integral y participativo para la atención de la criminalidad y violencia.

A pesar de los avances, todavía es necesario continuar consolidando el enfoque de prevención comunitaria de violencia (PCV) e impulsar componentes que puedan favorecer el fortalecimiento de un sistema integral de

prevención de violencia. La literatura de PCV resalta la importancia de la participación ciudadana en temas de prevención de crimen y violencia, pues el fenómeno puede disminuir en la medida que el capital social y la eficacia colectiva aumentan en la comunidad (Sampson, 2008; Córdova, Melara y Armijo, 2016).

Es necesario seguir avanzando en empoderar a las comunidades y fortalecer la cohesión y el capital social. Las políticas que busquen promover la PCV deben considerar acciones para superar los desafíos de: a) fortalecer las organizaciones comunitarias ya existentes y b) construir capital social y promover mayores niveles de participación para resolver los problemas, produciendo más eficacia colectiva (Córdova, Melara y Armijo, 2016). Solo de esa manera el capital social será activado en la dirección necesaria para desarrollar control social, pues el solo capital social no garantiza la seguridad ciudadana.

También hay que señalar que el gobierno nacional y los gobiernos locales tienen todavía capacidades limitadas para afrontar la violencia, y que se debe avanzar hacia la coordinación entre diferentes niveles del gobierno con la novedad que los gobiernos locales, asociados a

otros actores de la sociedad civil, han asumido una mayor participación en la prevención del crimen (Córdova, 2011).

El involucramiento de los gobiernos locales en la promoción de la seguridad ciudadana, la creación de mecanismos de participación locales (Consejos Municipales de Prevención de Violencia, CMPV), la creación de un subgabinete de prevención y de mecanismos de coordinación institucionales y de distintos niveles de gobierno, son elementos importantes para aspirar a un sistema nacional de prevención de violencia, pero deben seguir siendo fortalecidos en sus capacidades y recursos para garantizar la sostenibilidad de un enfoque de PCV en los próximos años.

El fortalecimiento de capacidades para el impulso de la Prevención Comunitaria de Violencia (PCV) pasa por retomar buenas prácticas de políticas y lecciones aprendidas de iniciativas en marcha, tanto en el país como a nivel internacional. Estas iniciativas deben ser consideradas desde una perspectiva de participación comunitaria, lo cual implícitamente conlleva una visión compartida entre actores gubernamentales y sociales, así como de corresponsabilidad, pues son estos los elementos fundamentales para la seguridad y convivencia ciudadana.

4. Políticas en marcha

En este apartado se realiza un recorrido por algunas de las principales políticas en marcha para la disminución del crimen y la violencia en El Salvador. Entre ellas se reconoce aquellas dentro del *continuum* de un enfoque integral de convivencia y seguridad ciudadana, que van entre la prevención y el control de la violencia: la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV), el Plan El Salvador Seguro, el Programa “JovenES con todo” y las denominadas medidas extraordinarias, encaminadas al fortalecimiento

del control en centros penales y en legislación penal.

4.1 Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia

La Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) fue diseñada entre 2009 y 2010, y presentada ese último año. Se revisó en el 2013 debido al surgimiento y al ajuste en varias políticas, leyes e instituciones; y, a cambios de

enfoque en la política pública. La ENPV forma parte de un conjunto más amplio de medidas – proyectadas a construir un Sistema Nacional de Prevención de Violencia–, orientadas a prevenir el fenómeno delictivo y mejorar la percepción de seguridad ciudadana (Gobierno de El Salvador, 2013: 12).

La ENPV está orientada a la prevención de violencia en los niveles primario y secundario, en individuos y grupos poblacionales en contextos de vulnerabilidad, con énfasis en la prevención comunitaria con orientaciones al desarrollo social (Gobierno de El Salvador, 2013: 38).

Uno de los elementos característicos de la ENPV es que para lograr sus objetivos se busca involucrar a instituciones del gobierno central y de los gobiernos locales, a comunidades y organizaciones de la sociedad civil, actores económicos y a la academia, en el ámbito nacional y territorial (Gobierno de El Salvador, 2013: 41).

En el ámbito territorial, fundamentado en la Constitución Política de la República, el Código Municipal y la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas⁶ (Lmpccca) corresponde a los gobiernos locales liderar y facilitar los procesos de prevención de violencia en los municipios, crear condiciones y mecanismos de participación ciudadana para actores territoriales e institucionales – específicamente los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) – y establecer la coordinación con las instituciones del Gobierno Central (Gobierno de El Salvador, 2013: 44). La conformación de un CMPV es una de las dos precondiciones para la implementación de la ENPV (Gobierno de El Salvador, 2013: 64), la otra es articular el proceso de prevención de

la violencia con otros instrumentos de política pública municipal.

La Lmpccca (2011) tiene por objeto “el establecimiento de las normas de convivencia ciudadana, que conlleven a la promoción, preservación de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia social, procurando el ejercicio de los derechos y pleno goce de los espacios públicos y privados de los municipios”. La ley establece un marco de definiciones básicas⁷ y competencias en esta materia para instancias municipales, del gobierno nacional y ministerio público⁸, y reconoce como espacios y mecanismos de participación las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, los comités de prevención de violencia, las juntas vecinales, las asociaciones de desarrollo comunal (Adescos) y otras formas de participación comunitaria⁹.

La ENPV está también confinada a la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (Pnjspc) y a la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019 (Pnjspc 2014-2019). Ambas políticas reconocen el papel fundamental que tienen los gobiernos municipales en la prevención social de la violencia y del delito (Pnjspc, 2010: 44), y por ello establecen entre sus estrategias la necesidad de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales para el funcionamiento de los CMPV.

Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV)

Desde la óptica de la ENPV, son los gobiernos locales los llamados a liderar y coordinar los procesos de prevención de violencia en los municipios en el marco de los CMPV (Gobierno de El Salvador, 2013: 46). La ENPV establece dos precondiciones para su implementación:

6 Fue sancionada el 31 de marzo de 2011 bajo el decreto legislativo 661, publicada en el Diario Oficial tomo 391, del sábado 30 de abril de 2011, No.80. El decreto entró en vigor 180 días después de su publicación en el Diario Oficial.

7 El artículo 5 establece un marco de definiciones de conceptos como convivencia, violencia, prevención de violencia, seguridad ciudadana, espacio público, contraloría social, mediación, conciliación, entre otros.

8 En el capítulo III de la ley se definen competencias para los concejos municipales y alcaldes, la Procuraduría General de la República (PGR), el Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) y la Policía Nacional Civil (PNC).

9 Artículo 15.

la articulación del proceso de prevención de la violencia con otros instrumentos de política pública municipal y la conformación de un Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV) (Gobierno de El Salvador, 2013: 64).

Los CMPV son una instancia integrada por actores y sectores representativos del municipio, convocados por el gobierno municipal y constituidos para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito local en los procesos de prevención de la violencia. El CMPV es el actor fundamental de la ENPV y, tal como lo establece la Lmpccca, es el alcalde o la alcaldesa quien coordinará y liderará su trabajo y convocará a todos los actores del municipio (Gobierno de El Salvador, 2013: 66).

El propósito de los CMPV es “fortalecer la participación de la sociedad local para prevenir la violencia, mejorar la seguridad ciudadana y promover una cultura de paz y convivencia” y entre sus principales funciones se encuentran: elaboración de un diagnóstico municipal de prevención de la violencia, elaboración de un plan municipal para la prevención de la violencia y el seguimiento y monitoreo del plan de acción.

4.2 Plan El Salvador Seguro

En 2014 se conformó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (Cnsc), espacio de diálogo y articulación de propuestas entre el Gobierno y otros actores de la sociedad. El Cnsc fue creado por Decreto Ejecutivo N.º 62 /2014, con el objetivo de “promover el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la justicia, la seguridad ciudadana y la convivencia, procurando el logro y suscripción de acuerdos nacionales sostenibles”. El decreto de creación del Cnsc establece también su conformación: distintos actores y sectores de la sociedad salvadoreña, todos ellos convocados por el presidente de la república. Entre sus miembros se encuentran: iglesias, sector empresarial, sector municipal a través de

Comures, personas con capacidad, experiencia y especialización en el tema, partidos políticos, medios de comunicación, además de los titulares o representantes de instituciones del Órgano Ejecutivo¹⁰, Fiscalía General de la República, Órgano Judicial y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El Plan El Salvador Seguro (PESS) es resultado del trabajo y diálogo emprendido por el CNSCC, y fue presentado de manera oficial al Gobierno de El Salvador en enero de 2015. El PESS resume las propuestas de un plan de seguridad ciudadana con un enfoque integral. El Plan está estructurado en 5 ejes, 21 resultados y 133 acciones de corto, mediano y largo plazo. Sus ejes son: i) prevención de la violencia, ii) control y persecución penal, iii) rehabilitación e inserción social, iv) protección y atención a víctimas; y, v) fortalecimiento institucional.

El PESS reconoce que el municipio es el elemento central de la gestión de la seguridad, que la comunidad es el lugar específico donde se desarrollan las acciones y que corresponde a los gobiernos locales liderar y facilitar los procesos de prevención de la violencia en los municipios, crear condiciones y mecanismos de participación y establecer los mecanismos de coordinación con las instituciones del gobierno central (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2015: 37).

El PESS combina diferentes enfoques de prevención de la violencia y el delito; el eje 1 correspondería, de forma general, a un enfoque del tipo epidemiológico, con elementos del enfoque de tipo situacional, de la cohesión social, los derechos humanos y de la seguridad pública. El eje 2 se corresponde con un enfoque de justicia penal; los ejes 3 y 4 emplean un enfoque de derechos humanos, reinserción o prevención terciaria; y por último, el eje 5 tendría algunos elementos del abordaje desde la justicia penal.

¹⁰ Entre ellas el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, la Secretaría de Gobernabilidad, Secretaría Técnica y de Planificación y Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción.

Tabla 3. Detalles sobre ejes, problemas, resultados y estrategias del Plan El Salvador Seguro

Eje	Problema	Resultado	Estrategia
1. Prevención de la violencia	La violencia e inseguridad están concentradas en territorios caracterizados por altos niveles de exclusión social, convergencia de factores de riesgo, acceso restringido a los servicios públicos y débil articulación de los mismos en un contexto de patrones culturales portadores y reproductores de violencia y familias debilitadas en el cumplimiento de su misión de socialización.	Transformar la vida de las personas y los territorios para reducir la incidencia e impacto de la violencia y el crimen.	Bajo el liderazgo de los gobiernos locales, con el apoyo y acompañamiento del gobierno central a través del MJSP y otras instituciones involucradas se promoverá una intervención articulada, interinstitucional e intersectorial para recuperar el control del territorio, focalizando acciones en los grupos poblacionales (familias) que viven en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad a la violencia y la criminalidad (prevención secundaria).
2. Control y persecución penal	Los bajos niveles de eficacia del sistema de justicia penal para enfrentar los delitos de mayor gravedad se deben a la saturación del sistema causada por los crecientes niveles de criminalidad. Su limitada articulación, capacidad de investigación y juzgamiento y vulnerabilidad ante la corrupción e infiltración de crimen organizado, que atentan contra el derecho al acceso a una pronta y cumplida justicia, deterioran la confianza de la población en las instituciones del sector e incrementan los índices de violencia.	Un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goza de la confianza de la ciudadanía.	Coordinación interinstitucional, adecuación legal, funcional y territorial con asignación de recursos para la persecución y juzgamiento del delito, con énfasis en los delitos de mayor gravedad y connotación social.
3. Rehabilitación y reinserción	La sobrepoblación y el hacinamiento de centros de privación de libertad debilitan las capacidades para el control, la atención, la rehabilitación y la reinserción de las personas privadas de libertad, favorecen la corrupción, vulneran la seguridad de los recintos y propician la comisión de hechos delictivos desde los centros penales.	El Estado corta la influencia de grupos criminales en centros de privación de libertad y garantiza el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuados para la rehabilitación y reinserción con estricto apego a la ley.	Reordenamiento de la población según criterios legales (peligrosidad y fases de cumplimiento), reducción del hacinamiento, adecuación de la infraestructura y uso de tecnología para garantizar la seguridad y la ampliación de programas de rehabilitación y reinserción.





4. Atención y protección a víctimas	Los elevados niveles de violencia y criminalidad generan vulneraciones a los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, provocando daños psíquicos, físicos y materiales de manera directa e indirecta a numerosas personas, familias y comunidades, quienes no reciben una adecuada y suficiente atención y protección del Estado. Esto genera pérdida de apoyo y confianza en la institucionalidad.	Existe un marco legal y una oferta institucional para garantizar la atención integral y protección a las víctimas con el fin de restablecer sus derechos y de reducir el impacto del daño provocado por la violencia delincinencial y criminalidad.	Construcción de un modelo, una política y un marco legal para la articulación de la oferta institucional orientada a garantizar la atención integral y la protección de las personas, familias y comunidades víctimas de la violencia.
5. Fortalecimiento institucional	La plataforma institucional y el marco legal para atender la violencia y criminalidad son inadecuados y están descoordinados y carecen de una visión integrada y sistémica para comprender, abordar, tomar decisiones, asignar recursos y desarrollar capacidades, y son vulnerables a la corrupción e infiltración del crimen.	Se cuenta con un sistema coherente y probo que aborda de manera articulada y efectiva la violencia y criminalidad y goza de confianza ciudadana.	Adecuación del marco legal e institucional para actuar como sistema con mecanismos de coordinación, planificación, gestión y análisis de la información y aplicación de protocolos de actuación conjuntos, así como con procedimientos institucionalizados para el saneamiento y el combate a la corrupción.

Fuente: elaboración propia con base en el PESS.

Además de los resultados y estrategia, el Cnsc definió tres principios para la implementación del PESS:

i) Focalización. El proceso de implementación se definió en 50 municipios, dividido en tres fases¹¹, con base en la identificación de los municipios con mayores niveles de riesgo. La primera fase incluyó 10 municipios, la segunda comprendió 16 y la tercera 24.

ii) Coordinación interinstitucional. La implementación del plan ha requerido de una estructura institucional que busca la coordinación nacional, departamental y municipal. A nivel local, el vínculo del PESS con los territorios es por medio de los CMPV.

iii) Integralidad. El plan busca articular los cinco ejes para responder a la complejidad del fenómeno de la violencia y criminalidad.

11 **Primera fase** (inició el 7 de diciembre de 2015) 10 municipios: Colón, Santa Ana, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, San Salvador, Sonsonate, Zacatecoluca, Cojutepeque y Jiquillisco.

Segunda fase (inició el 1 de diciembre de 2016) 16 municipios: San Juan Opico, Quezaltepeque, Chalchuapa, San Martín, Apopa, Izalco, Nahuizalco, Santiago Nonualco, Olocuilta, San Pedro Perulapán, San Miguel, Usulután, Ahuachapán, Ilobasco, Conchagua, San Vicente.

Tercera fase (inició el 10 de noviembre de 2017) 24 municipios: Ciudad Arce, Santa Tecla, La Libertad, Zaragoza, Coatepeque, El Congo, Metapán, Panchimalco, Tonacatepeque, Ilopango, Santo Tomás, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, San Marcos, Nejapa, Guazapa, Armenia, Acajutla, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, Santa Cruz Michapa, Atiquizaya, La Unión y Tecoluca.

Tabla 4. Ingresos recaudados en concepto de Contribuciones Especiales (en millones de dólares)

	2015	2016	2017	2018*	Total	Porcentaje
Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana	-	7	66.6	69.6	143.2	49.9%
Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia	1.9	48.5	48.9	44.5	143.8	50.1%
Total	1.9	55.5	115.5	114.1	287	100.0%

* A noviembre de 2018.

Fuente: Transparencia Fiscal.

Para el logro de los resultados e implementación de acciones, el PESS estableció la necesidad de contar con recursos adicionales a los dispuestos por las carteras relacionadas con la seguridad y la prevención de la violencia. El presupuesto establecido en el PESS para su ejecución fue de \$2,100 millones, estimando que casi uno de cada cuatro dólares invertidos sería destinado a prevención de la violencia.

Para poder financiar el plan se crearon dos fuentes de financiamiento: la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (Lcescc)¹² y la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana (Lcegc)¹³. Ambos decretos entraron en vigor en noviembre de 2015, y el primero de ellos estableció gravámenes especiales a la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos, terminales, aparatos o dispositivos que se empleen para su consumo; mientras el segundo estableció un impuesto *ad valorem* de 5 % a las ganancias netas superiores a quinientos mil dólares. En los dos decretos (art. 16 de Lcescc y art. 8 de la Lcegc) se establece que los efectos de ambas contribuciones tendrán una duración de cinco años desde su fecha de publicación en el Diario Oficial¹⁴.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, durante el período comprendido entre noviembre de 2015 y noviembre de 2018, con ambas contribuciones, han recaudado un total de \$287 millones (ver tabla 4). La distribución de los fondos de las contribuciones especiales a nivel de eje para el período 2016-2017 muestran que el eje 1 de prevención de violencia recibió el 28 % de los fondos, el eje 2 de control y persecución penal recibió el 49.2 %, el eje 3 de rehabilitación y reinserción el 5.9 %, el eje 4 de atención y protección a víctimas, el 3 % de los fondos; y el eje 5 de fortalecimiento institucional el 14 % de los fondos (Cnscc, 2018).

A nivel de institución y funciones, en 2016 el 72.2 % fueron adjudicados a instituciones cuya función es la persecución del delito y la atención de víctimas, mientras que el restante 27.8 % fue destinado a la prevención de violencia. En 2017, el 28.8 % de los fondos fueron destinados al eje de prevención y el 71.2 % a persecución del delito y atención a víctimas (Cnscc, 2018).

El PESS ha desarrollado un sistema de indicadores de monitoreo, a la fecha conformado por un total de 80 indicadores: 67 de fuente administrativa y 13 obtenidos de la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad en el marco del PESS / Encuesta de Cultura y Paz aplicada por Digesty¹⁵.

12 Aprobada por Decreto Legislativo 162 de 2015.

13 Aprobada por Decreto Legislativo 161 de 2015.

14 Ambos decretos fueron publicados en el Diario Oficial N.º 203, tomo 409, del 5 de noviembre de 2015; lo que quiere decir que, en caso de no ser derogados o modificados, ambos estarían vigentes hasta el 13 de noviembre de 2020.

15 Encuesta realizada con apoyo de Infosegura-PNUD.

4.3 Medidas extraordinarias

En abril del año 2016, y por un plazo de doce meses, se aprobaron las “disposiciones especiales transitorias y extraordinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión”¹⁶, conocidas como medidas extraordinarias. El decreto de aprobación de dichas medidas fue prorrogado en dos ocasiones, la primera vez en febrero de 2017¹⁷, por doce meses, y la siguiente en abril de 2018¹⁸, por seis meses.

El artículo uno de dicho decreto establece que la finalidad de las medidas es “asegurar la eficacia del régimen penitenciario y proteger a la población de las acciones delictivas que se originan desde dichos lugares, debiendo para el efecto realizar las adecuaciones a la infraestructura penitenciaria, adoptar las medidas del personal y tecnológicas que fueren necesarias, para asegurar la eficacia del régimen penitenciario”. Como parte de las disposiciones se contemplaba (artículo 2):

- a) La habilitación de centros temporales de reclusión.
- b) El traslado de privados de libertad entre los distintos centros penitenciarios y granjas penitenciarias, incluidos aquellos dispuestos para el cumplimiento del régimen de internamiento especial.
- c) La restricción o limitación del desplazamiento de los privados de libertad, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales, entre otras medidas, como último recurso.
- d) Restricción de las visitas de toda clase o suspensión de estas, durante el tiempo que sea necesario, así como el ingreso de personas ajenas a la administración penitenciaria. Los defensores públicos y particulares, debidamente acreditados, ejercerán el derecho a comunicarse con

el interno en recintos especialmente habilitados.

- e) Participación obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos.

Durante su vigencia, las medidas fueron sujetas de múltiples señalamientos por las transgresiones que generaban a los derechos de las personas privadas de libertad. A un año de vigencia, en junio de 2017, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) señaló que la forma en que las medidas eran aplicadas contravenía el principio de readaptación de las personas privadas de libertad, pues el encierro permanente impide la aplicación de cualquier tratamiento penitenciario (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2017: 29).

A finales de 2017, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (Idhuca) también señaló que en su aplicación concreta las medidas extraordinarias imposibilitaban y vulneraban con frecuencia el derecho a la defensa técnica adecuada y a un proceso judicial con todas las garantías, pues ellas imposibilitaban mantener reuniones con las personas en reclusión en las cárceles sujetas a estas medidas, frustraban las vistas públicas debido a las prohibiciones de traslado e influían en las solicitudes de prueba (Idhuca, 2017: 23).

El Idhuca también señalaba las condiciones de hacinamiento que enfrentaban los privados de libertad, la reclusión en espacios mínimos o inadecuados, el escaso acceso a agua potable y al saneamiento de los privados de libertad, y remarcaba los altos niveles de incidencia de tuberculosis y desnutrición entre dicha población (Idhuca, 2017).

El Alto Comisionado de Derechos Humanos (Oacdh) de la Organización de las Naciones

16 Decreto Legislativo No. 321/2016 publicado en el Diario Oficial No. 59 Tomo 411 del 1º de abril de 2016.

17 Decreto Legislativo No. 603 del 9 de febrero de 2017.

18 Decreto Legislativo No. 945 del 6 de abril de 2018.

Unidas, Zeid Ra'ad Al Hussein, conoció sobre las medidas extraordinarias durante su visita al país en noviembre de 2017, y señaló: *“han colocado a miles de personas en detención prolongada y aislamiento bajo condiciones realmente inhumanas, sufriendo suspensiones de visitas de sus familiares”*¹⁹.

La relatora especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, Agnes Callamard, señaló también en su visita en febrero de 2018 que las medidas generaban una detención prolongada, incluyendo detención preventiva, *“en condiciones crueles e inhumanas”*²⁰.

En agosto de 2018, previo al vencimiento de la última prórroga al decreto de vigencia, varias de las medidas extraordinarias contempladas en el decreto pasaron a ser permanentes al reformar la Ley Penitenciaria²¹. Dichas reformas regulaban las audiencias virtuales, establecieron restricciones a las comunicaciones en los centros penitenciarios, normaron los centros de seguridad y máxima seguridad, el traslado de reos y el procedimiento de las visitas, y quiénes deben estar internos en los centros de máxima seguridad (Escobar, 2018).

4.4 Programa JovenES con Todo

JovenES con Todo es un programa de empleo y empleabilidad que promueve el desarrollo de habilidades y capacidades para facilitar la incorporación de las personas jóvenes (entre 15 y

29 años) que estén desempleadas, subempleadas o se encuentren finalizando la educación media, a las dinámicas laborales (GOES, 2017).

El programa brinda acceso a un conjunto de oportunidades de formación y servicios de asesoría (psicológica, financiera, etc.) con el fin de mejorar sus posibilidades de insertarse al mercado laboral y productivo. El programa tiene por objetivo general “mejorar las condiciones de empleabilidad para la inserción laboral y productiva de jóvenes en situación de vulnerabilidad” (GOES, 2017: 29).²²

Los jóvenes participantes del programa reciben asistencia personalizada, formación en habilidades para la vida y el trabajo, y pueden optar a: formación profesional, continuidad educativa, intermediación y orientación laboral, acceso a pasantías o experiencias laborales, acompañamiento y capital inicial para su emprendimiento, entre otros productos, con el fin de lograr su vinculación exitosa al mundo del trabajo. El programa es coordinado por el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) y se ejecuta en coordinación con otros ministerios e instituciones descentralizadas²³.

El programa JovenES con Todo se basa en el principio de inclusión de aquellos en condiciones de desigualdad y vulnerabilidad, esta última es definida como “aquellas condiciones de pobreza no solamente de ingresos, sino una amplia gama de aspectos que generan entornos inseguros, degradados ambientalmente; jóvenes en condiciones personales, familiares y comunitarias que les limitan el acceso a

19 Ver declaración final de misión : <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22412&LangID=S>.

20 Ver declaración final de misión: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22634&LangID=S>.

21 Decreto Legislativo 93 del 30 de agosto de 2018.

22 Entre sus objetivos específicos destaca: desarrollar en las y los jóvenes las habilidades y competencias personales para la vida y el trabajo, formación técnica profesional para las y los jóvenes en áreas de alta demanda del sector privado, desarrollar competencias emprendedoras en las y los jóvenes con enfoque innovación y demanda, mejorar la escolaridad de las y los jóvenes, promoviendo la reinserción y continuidad educativa y promover la articulación y vinculación con el sector privado para la inserción laboral y encadenamiento productivos de las y los jóvenes.

23 Entre ellas: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype), el Instituto Salvadoreño de Formación Técnica y Profesional (Insaforp), el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA) y otras instituciones de formación, el Ministerio de Educación (Mined), el apoyo del Ministerio de Agricultura (MAG), Ministerio de Economía (Minec), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), (GOES, 2017: 10).

oportunidades de empleo, de educación, de formación y en general con deficiencia de habilidades para la vida” (GOES, 2017: 35).

Los jóvenes elegibles para el programa son aquellos que cumplen con las siguientes características:

- a) Tiene entre 15 y 29 años.
- b) Residen en municipios seleccionados o priorizados.
- c) Se encuentra desempleado o subempleado.
- d) No está inscrito en la escuela diurna.
- e) Está en proceso de transición al mundo productivo.
- f) Cuenta con al menos tercer grado de primaria (aunque se atiende a jóvenes de menor escolaridad o sin escolaridad con un programa complementario de educación en modalidades flexibles y alfabetización).

El programa ha sido ejecutado de manera gradual con las posibilidades de recursos en municipios identificados sobre la base de los municipios de las primera y segunda fases del Plan El Salvador Seguro (PESS) y según el “índice de empleo y empleabilidad” construido para este programa. En sus orígenes, el programa esperaba atender una primera etapa de 25 municipios y 100,000 jóvenes en total, de los cuales en la fase inicial se implementaría en 11 y se atendería a 42,000 jóvenes de acuerdo con los recursos disponibles.

Entre junio de 2016 y mayo de 2018 (Injuve, 2018), el programa reportaba una atención acumulada de 15,810 jóvenes²⁴ originarios de 53 municipios. Como segmentos prioritarios de atención de población con vulnerabilidad, el programa reporta la atención de 49 % de participantes mujeres, 14 % de madres jóvenes con hijos menores de 6 años, 0.8 % de personas con discapacidad y 0.5 % de población con identidad sexual diversa. El programa también reporta un total de 11 sedes²⁵.

En términos de recursos, hasta mayo de 2018 (Injuve, 2018) el programa reporta una ejecución de \$18,662,113.21 de fuentes como Fondo General de la Nación, fondos de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (Lcescc), además de otras donaciones. De todas las fuentes de recursos, la CESC fue la más representativa, equivalente al 68% de los fondos totales del programa.

Otro logro a dos años de ejecución es que el programa se ha logrado posicionar a nivel nacional y que forme parte del Sistema de Protección Social Universal, mediante Decreto Ejecutivo No. 41, de fecha 17 de octubre de 2017 (Injuve, 2018: 10).

5. Propuestas

En este apartado se presentan algunas recomendaciones para el fortalecimiento de las políticas de prevención de la violencia en El Salvador, sobre la base del diagnóstico realizado y las políticas impulsadas. Estas propuestas no pretenden ser exhaustivas, más bien pretenden

delinear las áreas principales que deberían ser fortalecidas para favorecer un enfoque de Prevención Comunitaria de Violencia. Las propuestas se presentan en cinco grandes líneas estratégicas indicando algunas medidas específicas en cada una de ellas.

²⁴ Para octubre de 2018, el programa reportaba haber atendido a 18,483 jóvenes.

²⁵ Las sedes se encuentran localizadas en los municipios de Soyapango, Mejicanos, San Miguel, Santa Ana, Ciudad Delgado, San Salvador, Colon, Sonsonate, Cojutepeque, Zacatecoluca, y Jiquilisco.

5.1 Promover la participación y el diálogo a favor de la seguridad ciudadana

Varias de las políticas de seguridad que se han impulsado en los últimos años responden a una visión de seguridad ciudadana con un enfoque más integral, como respuesta a los resultados obtenidos de las políticas tradicionales de control del delito. El tema de la prevención de la violencia se ha venido posicionando en la agenda pública, y debe seguirse trabajando en esta dirección. En esa transformación existen iniciativas de PCV que promueven el involucramiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana y de actores comunitarios. En esa visión se identifican al menos tres medidas que pueden contemplarse dentro de esta propuesta.

Reconociendo que la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV), el Plan El Salvador Seguro (PESS) y la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (Lmccca) están fundamentados en una visión que privilegia el involucramiento de los gobiernos locales, y que promueven los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), es necesario promover iniciativas que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales en la gestión y creación de estos espacios; así como fortalecer los CMPV existentes y crearlos donde no existan. Para ello se sugiere un diagnóstico que permita conocer las capacidades y diferencias de los mismos, pues finalmente se busca ampliar la participación de la sociedad civil organizada con presencia local, así como de las instituciones gubernamentales a nivel territorial.

Es también recomendable promover la continuidad del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (Cnsc). El Cnsc es una experiencia de diálogo social y participación ciudadana que puede ser remozada, revisarse su composición y dotarse de mayores atribuciones

para dar seguimiento y contraloría de las iniciativas de PCV²⁶. No es aconsejable desacomular la experiencia del Cnsc con el PESS.

Al hablar de participación es importante también reconocer distintos niveles y atribuciones que tienen los actores nacionales y locales. Por esa razón, una medida prioritaria debe ser promover la organización comunitaria, la participación y el capital social. Desde un punto de vista paradójico, estudios demuestran que, en el país, importantes niveles de capital social conviven con altos niveles de violencia, por ello deben incrementarse los niveles de organización comunitaria y de capital social, con el fin de aumentar la disposición de los vecinos a intervenir bajo algunas condiciones específicas para promover el bienestar de la comunidad (Córdova, Melara y Armijo, 2016). La organización y participación comunitaria son aspectos centrales en una estrategia de prevención del crimen y la violencia.

5.2 Fortalecer la coordinación, gobernanza y enfoque de PCV

Como se ha señalado, en América Latina los gobiernos nacionales tienen capacidades limitadas para afrontar la violencia y criminalidad desde un paradigma de prevención debido a las múltiples instituciones que deben ser involucradas en la mitigación de factores de riesgo, y por los esfuerzos de coordinación que deben existir entre los diferentes niveles de gobierno. Por esas razones, es necesario avanzar hacia mecanismos que permitan una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno, pero también entre las instituciones con capacidad de influencia en la prevención de violencia.

A nivel institucional, existen instancias creadas en la gestión 2014-2019 para la coordinación de las estrategias de prevención de la violencia, las cuales deben ser revisadas y fortalecidas en su visión y capacidad de coordinación. Se creó el Gabinete de Gestión de Seguridad que es el

26 También el PNUD ha planteado la continuidad del Cnsc en el próximo gobierno. Diario CoLatino, 13 de diciembre de 2018, p. 3.

instrumento del nivel central que coordina las políticas, estrategias y acciones de seguridad y prevención; encargado del Subsistema Nacional de la Prevención de la Violencia y Delincuencia, y de la coordinación del Subgabinete de Prevención de la Violencia. A ese andamiaje institucional se suma el Viceministerio de Prevención Social²⁷, responsable de la dirección y ejecución de las acciones de prevención de la violencia y promoción de la cultura de paz y que forma parte del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). A lo cual debe agregarse la relación con el Cnsc, como espacio de diálogo social.

Las diferentes instituciones del gobierno nacional están llamadas a coordinarse entre ellas y a coordinar con los gobiernos locales y los CMPV. Dicha tarea debe de ser evaluada para garantizar mecanismos de coordinación y articulación eficientes para promover la participación ciudadana. Un reto a futuro es la creación de un verdadero sistema nacional de prevención de la violencia; en la actualidad, hay una propuesta en revisión de la Asamblea Legislativa, la Ley de Prevención de la Violencia, la cual debe ser sometida a un proceso de diálogo social, consultada y enriquecida con los aportes de diferentes actores de la vida nacional, incluyendo el sector académico.

Un enfoque armónico de prevención debe ser promovido en todas las instituciones involucradas en las políticas de seguridad, incluida la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ministerio de Educación (Mined). En un estudio sobre la confianza de la Policía en El Salvador se reporta que uno de cada cinco salvadoreños (20.2%) ha interactuado directamente con la policía; solo una minoría (7%) lo hizo como parte del interés por conversar sobre la seguridad en el barrio o lugar de vivienda (Cruz, Aguilar y Vorobyeva, 2017b). El mismo estudio señala que

aproximadamente uno de cada cuatro (23.4 %) reporta que en su comunidad se implementa un plan de policía comunitaria, siendo dichos lugares donde más se interactúa con la policía. Los resultados muestran también que la presencia de policía comunitaria y la interacción directa de la ciudadanía con la policía reducen de forma notable las percepciones de inseguridad, aunque no necesariamente reduzcan la victimización e incidencia de delitos (op. cit.).

En el caso del Mined, es relevante que docentes y personal administrativo sean capacitados en un enfoque de prevención y gestión de violencia. La dimensión del problema también requiere de refuerzos para que las escuelas cuenten con recursos humanos especializados –entre ellos psicólogos y trabajadores sociales– para la atención del problema; además, de protocolos y sistemas de información que permitan dimensionar la magnitud del problema. En complemento, es importante fortalecer las comunidades educativas hacia un concepto de “comunidad educativa ampliada” (PNUD, 2018), el cual expande las actuaciones positivas en el espacio educativo más allá de profesores-alumnos-padres de familia, e incluye otros actores locales relevantes como gobiernos locales, organizaciones ciudadanas e instituciones privadas con interés, en busca de implementar alianzas con organizaciones de la sociedad civil para el logro de intervenciones programadas y sostenibles que mejoren el ambiente escolar y la calidad educativa.

Además, es un momento oportuno para evaluar los avances, logros y deficiencias del programa Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, por el potencial que representa como estrategia de prevención de violencia.

A nivel gubernamental, se propone fortalecer con este enfoque de prevención comunitaria de la violencia a la División de Prevención de la PNC

27 Creado por Decreto Ejecutivo N° 24 – 2016.

y la Dirección de Prevención en el Mined. Es importante, también, fortalecer el componente de apoyo a las comunidades en la resolución de conflictos dentro de la comunidad, con el fin de incrementar la confianza entre ellos y apoyar las relaciones intrafamiliares, promoviendo especialmente métodos no violentos de crianza y el no uso de violencia para resolver conflictos (Córdova, Melara y Armijo, 2016).

5.3 Revisar los instrumentos de focalización y estrategia de implementación del PESS

El Plan El Salvador Seguro (PESS) ha aportado en la adopción de instrumentos de focalización de las políticas de control y prevención en 50 municipios, los cuales fueron identificados a través del Índice de Riesgo, Amenaza y Vulnerabilidad (IRAV), utilizado como base para la identificación de los municipios con mayor incidencia de crimen, violencia y vulnerabilidad. Sobre la base de los 50 municipios identificados, el plan definió un proceso de implementación en tres fases²⁸: la primera incluyó 10 municipios; la segunda fase comprendió 16 municipios; y la tercera fase con 24 municipios.

Más que una medida de riesgo o vulnerabilidad a la inseguridad ciudadana, el IRAV es una herramienta que busca ser una guía para la intervención de políticas, destinada a reducir los niveles de delincuencia en el país y mejorar los indicadores de seguridad ciudadana (Infosegura, 2017: 60).

Considerando el tiempo transcurrido, es oportuno evaluar y medir resultados y avances, así como revisar tanto los criterios de focalización como la estrategia de implementación. Además, se propone un esquema de abordaje que combine en la estrategia de implementación acciones en un conjunto focalizado de municipios, pero que

al mismo tiempo contemple un conjunto de acciones mínimas en el resto de los municipios del país. En algunos casos, se pueden abordar a partir de las dinámicas territoriales a nivel de microrregiones o grupos de municipios.

Por último, se propone revisar el funcionamiento y elaborar un plan de fortalecimiento de los observatorios locales de la violencia.

5.4 Generación de evidencia para la toma de decisiones

Otro de los avances en la implementación del PESS es la adopción de un sistema de monitoreo, el cual permite medir y generar evidencia del avance del proceso de implementación del PESS a nivel de 21 resultados. El sistema incluye dos fuentes importantes de información: registros administrativos, los cuales provienen de las instituciones responsables de la implementación del PESS; y datos de percepción, obtenidos de la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad en el marco del PESS/Encuesta de Cultura de Paz. También se recomienda darle continuidad con periodicidad anual o bianual a la Encuesta de Cultura de Paz, cuyos datos deben ser de acceso público.

El sistema todavía se encuentra en construcción, en tanto aún queda pendiente el desafío de definir metas de corto, mediano y largo plazo para ciertos indicadores; y, en muchos casos es necesario avanzar en el mejoramiento de los sistemas de información estadística y el acceso a la información (Cnsc, 2018). A pesar de estos retos, el sistema es un avance importante y significativo de cara a la generación de evidencias para la toma de decisiones.

En otras iniciativas²⁹, se ha insistido en que es necesario un enfoque basado en evidencia para informar el debate sobre políticas públicas que surgen como producto de investigación

28 Ver más detalles en sección de políticas en marcha.

29 Presentación en "La semana de las políticas públicas con base en evidencia". Agosto 2018. Fundaungo. Recuperado de: <https://www.fundaungo.org/sv/fundaungo-inaugura-la-semana-de-las-politicas-publicas-con-base-a-evidencia>

académica. Y que esta es necesaria desde la identificación y definición del problema público, la cual debe sustentarse a través de diagnósticos de calidad y con información confiable, hasta la evaluación y seguimiento de los resultados. El sistema de monitoreo y evaluación del Plan debe ser utilizado por las autoridades como instrumento para la implementación de la política, a fin de conocer las intervenciones que más sirven para la PCV. Debe además generarse espacios de intercambio y diálogo entre el sector gubernamental y el sector académico que realiza investigación en materia de seguridad ciudadana.

5.5 Garantizar la sostenibilidad financiera de la PCV

A lo largo del documento han sido señalados varios retos para la continuidad de un enfoque de PCV; sin embargo, uno de los más significativos en un contexto fiscal como el que vive el país es su profundización y sostenibilidad financiera. Como fue mencionado en los últimos años, dos mecanismos han sido de utilidad para el financiamiento de políticas de PCV, estos son: la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (Lcesc) y la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes (Lcesgc).

Sin embargo, el uso de los fondos ha tenido una distribución dispar, pues en el caso de los recursos asignados a los ejes del PESS, proporcionalmente los asignados al eje de control

y persecución penal han sido mayores que los asignados al de prevención de violencia. Cabe señalar que el destino de los fondos asignados al eje de control y persecución penal corresponde a gasto corriente (bonos, compra de equipo, etc.), el cual debería estar contemplado como parte de otras asignaciones en el Presupuesto General de la Nación. Es relevante que, dada la falta de recursos complementarios para la prevención del crimen y la violencia, se considere la extensión de la vigencia de ambos decretos, y que se revisen las asignaciones de uso y eficacia de estos.

Un reto crítico, que surge de la revisión de varias iniciativas de PCV, es la dificultad de acceder a recursos financieros para apoyar los proyectos de prevención de la violencia a nivel local (Córdova, Melara y Armijo, 2016), lo que hace relevante considerar la factibilidad de crear dos mecanismos de financiamiento: (i) un fondo competitivo al cual los gobiernos locales puedan aplicar en asocio con las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, financiado por el Gobierno central y con apoyo de agencias de cooperación, con reglas claramente definidas con el triple fin de promover la PCV, fomentar la participación social y generar cohesión social; y (ii) evaluar la factibilidad de que una parte de los recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (Fodes), pueda ser usado para financiar los Planes Municipales de Prevención, formulados por el Comité Municipal de Prevención de Violencia (Córdova, Melara y Armijo, 2016). Para ello se debería establecer el tipo de acciones que son elegibles.

6. Hoja de ruta

La consolidación de las propuestas anteriores requiere de una hoja de ruta específica que permita la toma de decisiones y planificación de los hacedores de política pública, especialmente en el contexto electoral actual. Dichas decisiones deben ser consideradas en cuanto su factibilidad de corto y mediano plazo; siendo el corto plazo un período de entre 12 y 18 meses de iniciada la gestión; y, el mediano plazo, a partir de los 18 meses. Con esa temporalidad se lista una serie de propuestas que en los plazos sugeridos podrían ser de utilidad para la definición de una estrategia de PCV.

Medidas a corto plazo

- Revisar las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Cnscc) y valorar conferir mayores atribuciones de seguimiento y contraloría a las iniciativas de PCV.
- En el marco del Cnscc, promover el diálogo y la participación de nuevos sectores que generen información y evidencia como: academia, centros de investigación y sociedad civil.
- Fortalecer las organizaciones comunitarias existentes en los territorios priorizados por el PESS y los Consejos Municipales de Prevención de Violencia (CMPV).
- Diagnosticar las capacidades de los CMPV existentes y evaluar los resultados obtenidos con la implementación del Plan El Salvador Seguro (PESS) en los municipios priorizados.
- Revisión y actualización de la focalización municipal del PESS.
- Fortalecimiento de los observatorios locales de prevención de violencia.
- Revisar los mecanismos de coordinación y articulación existentes entre gobierno nacional, gobiernos locales y CMPV.

- Revisar y actualizar la estrategia de financiamiento de la política de prevención y seguridad.
- Revisar y ampliar el alcance de programas de empleabilidad de jóvenes a nivel nacional.

Medidas a largo plazo

- Consultar de manera amplia las propuestas de Ley del Sistema Nacional de Prevención y la Ley de Atención y Protección a Víctimas de la Violencia, previo a su aprobación.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social sobre las políticas de prevención y seguridad.
- Desarrollar una política de fortalecimiento del tejido comunitario, que contemple campañas dirigidas a la construcción de la cohesión social.
- Actualizar y capacitar un enfoque integral de prevención de la violencia en la Policía Nacional Civil (PNC) y en el Mined, y asegurar su vinculación con el sistema nacional de prevención.
- Establecer una política de gestión y recuperación del espacio público con enfoque en grupos de edad y de género, que incluya su financiamiento.

Bibliografía

- Acero, H. (2010). *Cómo recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos*. En: Córdova, R. (ed.). Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur. San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Acevedo, C. (2008). *Los costos económicos de la violencia en El Salvador*. América Latina Hoy, 50, 2008, 71-88.
- Aguilar, J. (2006). *Los efectos contraproducentes de los planes mano dura*. Revista de Estudios Centroamericanos 72 (708): 877-890. San Salvador, El Salvador.
- Arévalo, K. (Mayo/2017). *Los errores del plan El Salvador Seguro*. *El Diario de Hoy*. Recuperado de: <http://www.especiales.eldiariodehoy.com/2017/12/plan-el-salvador-seguro/>.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. Chile. Revista de la Cepal, N.o 70. Cepal.
- Australian Institute of Criminology. (2011). *Effective crime prevention interventions for implementation by local government*. AIC Reports, Research and Public Policy Series 120.
- Basombrío, C. y Dammert, L. (2013). *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes*. Washington, D. C. Estados Unidos: Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
- Bourdieu, P. (1999). *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Buvinic, M., Morrison, A. y Orlando, M. B. (2005). *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Papeles de población, 11(43), 167-214.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. (2004). *+ Comunidad + Prevención: apoyando la prevención en América*. N.o 1, octubre 2004. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC). (2015). *Plan El Salvador Seguro*. San Salvador, El Salvador.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC). (2018). *Informe de monitoreo 2016-2017: Plan El Salvador Seguro*. San Salvador, El Salvador.
- Córdova, R., Melara, A. y Armijo, E. (2016). *Prevención comunitaria del delito en El Salvador: capital social y eficacia colectiva*. El Salvador: Fundaungo.

- Córdova, R., Rodríguez, M y Zechmeister, E. (2017). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. USAID, LAPOP, Fundaungo.
- Córdova, R. (2011). *Un nuevo abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito local*. Mimeo.
- Córdova, R. (coordinador) (2010). *Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur*. San Salvador, El Salvador. Fundaungo.
- Cruz, J. M. (2000). *Violencia, democracia y cultura política*. Nueva sociedad, 167 (Mayo-Junio), 133-146.
- Cruz, J., Rosen, J., Amaya, L. y Vorobyeva, Y. (2017). *The New Face of Street Gangs: The Gang Phenomenon in El Salvador*. Florida International University, The Kimberly Green Latin American and Caribbean Center and the Jack D. Gordon Institute for Public Policy. Miami: Florida International University y Funde.
- Cruz, J., Aguilar, J. y Vorobyeva, Y. (2017). *Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública y The Kimberly Green Latin American and Caribbean Center. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador.
- Dammert, L. (2005). *Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades*. Desafíos. Bogotá 13, 124-156.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2017). *Encuesta Nacional de Violencia Contra la Mujer, El Salvador 2017*.
- Equipo técnico conjunto USG-GOES. (2011). *Pacto para el crecimiento El Salvador: Análisis de restricciones*. Autor. Recuperado de: https://photos.state.gov/libraries/elsalvador/92891/PFG/ES%20Constraints_Analysis_Espa__ol.pdf.
- Escobar, Tania. (2018). *Medidas extraordinarias de seguridad serán permanentes en centros penitenciarios*. Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/node/7634>
- Fundaungo. (2017). *Fundaungo inaugura la semana de políticas públicas con base a evidencia*. San Salvador. Recuperado de: <https://www.fundaungo.org.sv/fundaungo-inaugura-la-semana-de-las-politicas-publicas-con-base-a-evidencia>
- Fundaungo. (2014). *Evolución de los homicidios en El Salvador 2009-2013. Aportes al debate sobre la seguridad ciudadana. N.o 1*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

- Fundaungo. (2015). *Evolución de los homicidios en El Salvador 2009-2015. Aportes al debate sobre la seguridad ciudadana. N.o 3*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
- Fundaungo. (2010). *Atlas de la violencia en El Salvador (2005-2011)*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
- Galtung, J. (1996) *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo Noruega: International Peace Research Institute.
- Galtung, J. (1969). *Violence, Peace, and Peace Research. Journal of Peace Research*, 3(6), 167-191.
- Gobierno de El Salvador. (2013). *Estrategia de Nacional de Prevención de la Violencia. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública-Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia. San Salvador*. Recuperado de: http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/democratic_governance/estrategia-nacional-de-prevencion-de-la-violencia.html.
- Gobierno de El Salvador. (2017). *JovenES con Todo. Documento de programa 2016*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA. (2017). *Informe de Derechos Humanos 2017. Balance Anual sobre la situación de los derechos humanos*. Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/IDDHH2017_-_Versio_n_Final.pdf.
- Instituto Nacional de la Juventud. (2018). *Informe de gestión junio 2016 a mayo 2018. Programa de Empleo y Empleabilidad "JovenES con todo"*. San Salvador, abril 2018.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (2014). *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA. (2016). *Informe de Derechos Humanos 2016. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/Informe-de-derechos-humanos-2016-Idhuca.pdf>.
- Infosegura (s. f). *Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida. Fast track para El Salvador*. Recuperado de: <https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2018/10/VCM-EL-SALVADOR-2018.pdf>.

- Infosegura. (2017). *Índice de priorización de municipios. Herramientas para la priorización y focalización de políticas en materia de seguridad ciudadana*. Recuperado de: <https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2017/12/Indice-de-priorizacion-de-municipios-COMPLETO-Infosegura.pdf>.
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. [Monografía]. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0000615>.
- Kruijt, D. (2013). *Gobernabilidad en Centroamérica: Pobreza, informalidad, exclusión y violencia en el Corredor de la Muerte*. En: Silva, P., Rojas Aravena, F. (edit.) (2013). *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales nacionales y locales* (pp. 61-84). San José, C. R. Flacso.
- Llorente, M. (2010). *Otra mirada a la Experiencia de Seguridad y Convivencia en Bogotá*. En: Córdova, R. *Experiencias municipales de seguridad ciudadana en América del Sur*. San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2010). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (s. f.). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*. Recuperado de: <https://www.transparencia.gob.sv/%2Finstitutions%2Fmjsp%2Fdocuments%2F212420%2Fdownload&usg=AOvVaw1Yx72pN4wK2qi4zbTwxeBK>.
- MJSP y Digestyc. (2018). *Informe sobre hechos de violencia contra las mujeres. El Salvador 2016 y 2017*. San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Dirección General de Estadística y Censos.
- Oficina Contra La Droga y el Delito de las Naciones Unidas. (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*.
- Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Washington D. C.*
- Peñate, M., K. de Escobar, A. Quintanilla y C. Alvarado (2016). *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador 2014*. San Salvador. REDIBACEN.
- PNUD. (2005). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.

- PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia.
- PNUD. (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- PNUD. (2018). *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2018. ¡SOY JOVEN! ¿Y ahora qué?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, El Salvador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Agencia de Cooperación los Estados Unidos (USAID). (2017). *El continuum de la violencia contra las mujeres en la región centroamericana*. Equipo Partners El Salvador-FICA. San Salvador, El Salvador.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDH]. (2017). *Informe preliminar sobre el impacto de las medidas extraordinarias para combatir la delincuencia PDDH*. Recuperado de: <http://www.pddh.gob.sv/migrantes/wp-content/uploads/2017/07/Informe-preliminar-sobre-el-impacto-de-las-medidas-extraordinarias-para-combatir-la-delincuencia-en-el-ambito-de-los-DH-FIRMADO.1.pdf>.
- Ribando, C., (2016). *Gangs in Central America: CRS Report*. Congressional Research Service.
- Ribeiro, L. y Maître, R. (2010). *La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes*. Documentos de trabajo, N.º 2. Santiago de Chile. Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.
- Sampson, R. (2004). *Neighbourhood and community. Collective efficacy and community safety*. En: *New Economy*, 106-113.
- Sapoznikow, J., Salazar, J. y Carrillo, F. (2000). *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. New York, Estados Unidos. Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá.
- United Nations Office on Drugs and Crime, International Center for the Prevention of Crime. (2010). *Handbook on the crime prevention guidelines: Making them work*. New York, United States. United Nations Office on Drugs and Crime y el International Center for the Prevention of Crime.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2013). *Global study on homicide 2013. Trends, context, data*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Van Bronkhorst, B. y Staco, V. (2003). *Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington, D. C. Región de América Latina y el Caribe (Departamento de Finanzas, Infraestructura y Sector Privado). Banco Mundial.

Washington Office for Latin America & Inter-American Development Bank. (2011). *Mapeo de las intervenciones de seguridad ciudadana en Centroamérica financiadas por la cooperación internacional*. Washington Office for Latin America e Inter-American Development Bank.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509.

Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

 (503) 2213-1280 y 2264-5130

