



FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA SEGURIDAD HUMANA

Ciudades Seguras

La experiencia de
Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla





Ciudades Seguras

La experiencia
de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
San Salvador, 2012

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
El Salvador, 2012

Coordinación general

Marcela Smutt
Daniel Carsana

Equipos técnicos municipales

- *Alcaldía de Sonsonate*: Abraham Ildelfonso López Deleón, Edwin Wilian Cruz, Mayra Margarita Manueles, Alejandro Ernesto Rivera Morán, Reina del Carmen Calderón Ventura, Juana Isabel López de Menjivar, Víctor Manuel Cumi Damián, Silvia Magandi, Carlos Roberto Dueñas García, Carlos Estanley Ruiz y Neftali Adonai Arana Viscarra
- *Alcaldía de Sonzacate*: Wilfredo Espinoza, Wilfredo Santos, Juventino Dagoberto Ramos y Mayra Jiménez
- *Alcaldía de Acajutla*: Xenia Eneyda Lino, Vilma Noemy Galdámez Cruz, José David Cruz Aguirre, Moisés David Bonilla Martínez, Brenda Aleyda Almendáriz, Walter Hernández

Con la asistencia de:

Héctor Pacheco
Daniela Olivares
Patricia Montalván
Julio César Munguía

Grupo Temático Interagencial de Prevención de Violencia y Fomento de la Seguridad Ciudadana, de las Naciones Unidas

Marcela Smutt
Cecilia Hernández
María Teresa de Mejía
Edgardo Platero
Xenia Díaz

Redactor

Armando Carballido

ISBN: 978-99923-55-50-3

Corrección de textos y edición: Tania Góchez/ **Diseño y diagramación:** Contracorriente Editores/
Coordinación editorial: Miguel Huevo Mixco/ **Impresión:** Impresos Múltiples.

Con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana y el Gobierno de Japón



FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA SEGURIDAD HUMANA



Contenido

Siglarío.....	7
Agradecimientos.....	9
Presentación	11
Presentación de los Alcaldes	13
Primera parte	
Seguridad ciudadana, desarrollo humano y gobernabilidad democrática.....	17
Las políticas territoriales de seguridad ciudadana.....	18
Segunda parte	
El estado de la seguridad en El Salvador	21
Dimensión objetiva: las cifras del delito	21
a. Los homicidios.....	22
b. Homicidios en 2010	22
c. La situación en los centros penales	26
d. Población menor de edad en centros de internamiento	26
Percepción de inseguridad	26
Tercera parte	
Propósito del proyecto.....	29
Cuarta parte	
Construyendo una política de seguridad ciudadana local: diagnósticos, línea base y estrategias.....	33
El análisis de situación de la inseguridad en los municipios	33
Diseño de la política de seguridad ciudadana y planes de trabajo	36
Quinta parte	
Acciones para fortalecer al gobierno local de la seguridad.....	41
Institucionalización de estructuras. Comités Municipales de Seguridad Ciudadana y Convivencia	41
Reestructuración de la organización municipal	43
Generar y difundir información de calidad y confiable. Observatorios de violencia y delincuencia	46
Mejora de las capacidades y formación del personal	47
Estrategia de comunicación de la política y planes de acción	48
Fortalecer la coordinación operativa entre la PNC y el CAM	49

Sexta parte

Acciones de prevención del delito	51
Policía de proximidad y creación y establecimiento de Oficinas de Atención Ciudadana.....	51
Fortalecimiento del CAM.....	52
Prevención y control de la violencia armada.....	53
Sistema municipal de video vigilancia	53

Séptima parte

Completando la integralidad: promoción de la cultura ciudadana, recuperación de espacios urbanos, fomento de la participación y el liderazgo, mujer y juventud	57
Plan de cultura ciudadana y resolución de conflictos interpersonales	57
Plan de prevención de la violencia en las familias “También soy persona”	59
Plan de prevención de la violencia en los centros escolares	59
Plan de atención de la violencia intrafamiliar y sexual	60
Género y empleo femenino.....	61
Plan de seguridad vial.....	62
Plan de formación profesional y emprendedurismo juvenil	63
Acciones de recuperación y dinamización de espacios urbanos seguros.....	64

Octava parte

Las claves del éxito	69
Liderazgo político.....	69
Creación de alianzas.....	70
Coordinación y seguimiento	70
Sistema de información	71
Focalización de acciones	71
Prevención del delito y recuperación del territorio	73
Pedagogía de la ley.....	76
Participación ciudadana activa	78
Política de comunicación.....	79

Novena parte

Otros logros relevantes	81
Sistema de video vigilancia	81
Seguridad vial	81
Mujer y autoempleo.....	83
Niñez y juventud.....	84

Décima parte

Principales retos y desafíos	87
Articular las políticas locales y nacionales.....	87

Mejorar el sistema de información.....	89
Consolidar un nuevo esquema de prevención del delito.....	90
Evitar la dispersión	91
Consolidar los nuevos esquemas de trabajo impulsados y la participación ciudadana	92
Garantizar la sostenibilidad	92
Mejorar las intervenciones interagenciales	93
A modo de conclusión.....	95
Referencias bibliográficas	97

Índice de tablas, gráficos, figuras, mapas y recuadros

Tablas

Tabla 1.	Delitos de eficacia registrados en El Salvador (2009-2010).....	21
Tabla 2.	Tabla de variación de los delitos de eficacia en El Salvador (2009-2010).....	22
Tabla 3.	Los 25 municipios más violentos en 2010 (1 de enero-4 de noviembre).....	23
Tabla 4.	Principales delitos en los tres municipios del departamento de Sonsonate (2009-2010)	24
Tabla 5.	Se siente inseguro en... (2009).....	27
Tabla 6.	Delitos según zona en Sonzacate (2009)	35
Tabla 7.	Acajutla: atenciones policiales a la niñez según tipo de riesgo	35
Tabla 8.	Principales amenazas, políticas y planes de acción en los tres municipios ...	36
Tabla 9.	Percepción de seguridad de la población	73

Figuras

Figura 1.	Modelo de organización de gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia	42
Figura 2.	Estructura de organización en alcaldías municipales de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate.....	45
Figura 3.	Intervención en cultura ciudadana y resolución pacífica de conflictos Interpersonales.....	58
Figura 4.	Propuesta de esquema de gestión de la seguridad ciudadana.....	88

Gráficos

Gráfico 1.	Evolución de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador (1999-2010)	23
Gráfico 2.	Índice de victimización directo	25
Gráfico 3.	Tasa de población carcelaria a nivel nacional (1999-2009)	26

Gráfico 4.	Sonzacate: comparativo de delitos 2009-2010	72
Gráfico 5:	Sonsonate: comparativo de delitos 2009-2010.....	73
Gráfico 6.	Sector Centro de Sonzacate: delitos por meses 2009-2010	74
Gráfico 7.	Sector El Balsamar de Sonsonate: delitos por meses 2009-2010.....	75
Gráfico 8.	Sonsonate: fallecidos y lesionados por accidentes de tránsito (2009-2010).....	82

Mapas

Mapa 1.	Georreferenciación del delito en Sonsonate (sector centro ciudad y parque).....	34
---------	--	----

Recuadros

Recuadro 1.	Cinco acciones esenciales de una política integral de seguridad ciudadana	19
Recuadro 2.	Principales socios implementadores del proyecto	30
Recuadro 3.	Responsabilidades del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Sonsonate	43
Recuadro 4.	Funcionamiento del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Sonsonate	44
Recuadro 5.	Algunas acciones de la campaña para prevenir la violencia armada.....	49
Recuadro 6.	Objetivos específicos del plan de prevención del delito	52
Recuadro 7.	Espacios públicos recuperados	65
Recuadro 8.	Iniciativas institucionalizadas	66
Recuadro 9.	Prevención social de la violencia	77
Recuadro 10.	Las estrategias más efectivas	78
Recuadro 11.	Algunos avances destacables	84
Recuadro 12.	Algunas lecciones aprendidas: qué puede aportar el proyecto a la nueva estrategia nacional de reducción de la inseguridad	90

Siglarío

ADESCO:	Asociación de Desarrollo Comunal
ANSP:	Academia Nacional de Seguridad Pública
CAM:	Cuerpo de Agentes Municipales
CNSP:	Consejo Nacional de Seguridad Pública
COES:	Comité Olímpico de El Salvador
CONAMYPE:	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
DGT:	Dirección General de Tránsito
FGR:	Fiscalía General de la República
FIAPP:	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
IML:	Instituto de Medicina Legal
INDES:	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
ISNA:	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MINED:	Ministerio de Educación
MISAL:	Ministerio de Salud
MITRAB:	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MJSP:	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OPS/OMS:	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PGR:	Procuraduría General de la República
PNC:	Policía Nacional Civil
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SC:	Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República
UNICEF:	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
VIF:	Violencia intrafamiliar
VMT:	Viceministerio de Transporte

Ciudades seguras:
La experiencia de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla



Agradecimientos

Quemos expresar nuestra gratitud a la invaluable contribución brindada en este proceso por las siguientes instituciones y personas: Gobiernos Municipales de Acajutla, Sonsonate y Sonzacate; Comités Locales de Seguridad Ciudadana y sus integrantes; comunidades y líderes religiosos; y la Unidad de Coordinación Interagencial del Proyecto «Fomento de la seguridad ciudadana y la convivencia».

También deseamos manifestar un agradecimiento especial para el Gobierno de Japón y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS), financiadores de esta iniciativa. Además, queremos resaltar el papel de las agencias de las Naciones Unidas que participan en este programa: el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de Salud (OPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ciudades seguras:
La experiencia de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla



Presentación

Para atacar el extendido fenómeno de la inseguridad es necesario aplicar soluciones locales a problemas que, si bien a menudo tienen alcance nacional, tienen consecuencias directas en los pueblos y ciudades, y en colonias, cantones y barrios donde tienen lugar los delitos.

La llamada gestión local de la seguridad ciudadana va avanzando en El Salvador. Cada vez son más los municipios que han decidido emprender el complejo camino de reducir la inseguridad en sus localidades a través de sus propias políticas o programas, especialmente de carácter preventivo.

Así lo muestran las experiencias desarrolladas en municipios como Colón, Ilopango, Sacacoyo, San Martín, San Salvador, Santa Ana o Santa Tecla. Muchas de ellas —como el proyecto interagencial «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana» desarrollado en Acajutla, Sonsonate y Sonzacate— apoyadas por las diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En este marco y gracias a la experiencia acumulada en estos años, hemos podido dar ahora un paso más con la construcción de una Red de Alcaldes de Ciudades Seguras. Los municipios de Acajutla, Colón, Sacacoyo, San Salvador, Santa Tecla, Sonsonate y Sonzacate participan de esta nueva iniciativa que busca proveer suficientes recursos técnicos y financieros —procedentes tanto del Gobierno central, a través de sus políticas públicas, como del sector privado— para seguir impulsando la mejora de la seguridad y la convivencia en estas localidades.

Estas acciones no hubieran sido posibles sin el apoyo decidido y valiente de unos alcaldes y alcaldesas que, a pesar de contar con escasas competencias en la materia y pocos recursos financieros y humanos para atender un problema de gran intensidad y complejidad, han decidido mejorar la seguridad y la convivencia de sus ciudadanos y ciudadanas.

El apoyo y la visión de trabajo desde lo local, impulsados desde del Gobierno central, también ha resultado esencial. Las diferentes políticas públicas implementadas parecen avanzar en este camino. No obstante, queda todavía un gran trecho por recorrer para lograr reducir los elevados índices de inseguridad que padece el país desde hace años.

El reto no es fácil. Trabajar de manera coordinada, olvidando los colores políticos para anteponer el interés común es la única vía posible para poner punto final a la inseguridad de la población y a la impunidad, derrotar a la delincuencia y al crimen organizado, y superar la violencia y el deterioro de las normas de convivencia social en El Salvador.

A handwritten signature in black ink, reading "Roberto Valent". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right from the end of the name.

Roberto Valent

Representante Residente del PNUD

y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador

Presentación de los Alcaldes

Solucionar el grave problema de la violencia, la delincuencia y la inseguridad que aqueja a El Salvador es cada vez más una tarea de todos. Es una labor en la que las instituciones nacionales, los gobiernos locales y la ciudadanía tenemos algo que aportar.

La violencia y la delincuencia que afectan seriamente a nuestros municipios suponen un freno a nuestro desarrollo. Como gobiernos locales, no hemos querido eludir este problema y por ello —con el apoyo del proyecto «Fomento de la seguridad ciudadana y la convivencia», impulsado en Acajutla, Sonsonate y Sonzacate por el Sistema de Naciones Unidas— hemos querido conocer la situación real de la violencia y la delincuencia en nuestro barrios y colonias para poder actuar adecuadamente.

Las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, y sus planes y estrategias de acción que hemos comenzado a ejecutar, nos permiten disponer ahora de una hoja de ruta que permitirá reducir —como ya ha sucedido en algunas zonas y barrios de nuestros municipios— estos elevados niveles de violencia y delincuencia. Nuestro compromiso político como gobierno local se ha visto respaldado por las diversas instituciones nacionales y locales, así como por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el municipio y que han apoyado en todo momento este proceso.

Quizá ha llegado el momento de avanzar un poco más. Gracias a la experiencia acumulada hemos comenzado a impulsar nuevas acciones coordinadas tanto con el gobierno y las instituciones nacionales como con otros municipios de El Salvador.

Es cierto que para dar continuidad a estos procesos se necesitan más recursos humanos y financieros, apoyo y asistencia técnica. Pero con este proyecto hemos demostrado que tenemos la voluntad política necesaria para impulsar acciones que mejoren la seguridad ciudadana en nuestros municipios y lograr el propósito colectivo de una convivencia pacífica que mejore la calidad de vida y el desarrollo humano de nuestras poblaciones.



Roberto Aquino
Alcalde
Alcaldía de Sonsonate



María Isabel Alemán
Alcaldesa
Alcaldía de Acajutla



José Estanislao Menjivar
Alcalde
Alcaldía de Sonzacate

Ciudades seguras

La experiencia de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla





Evento de promoción de la política de seguridad ciudadana del municipio de Sonzacate.



Primera parte

Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad democrática

No puede haber desarrollo humano sin seguridad ciudadana. De ahí que las políticas y los planes de desarrollo —ya sean nacionales, departamentales o locales— corran el riesgo de fracasar si no se corrigen y disminuyen los índices de inseguridad, delincuencia y violencia en una sociedad.

Promovido por el PNUD, el *desarrollo humano* podría definirse como un «proceso de ampliación de las opciones de las personas y el fortalecimiento de sus capacidades, para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer» (PNUD, 2008). El objetivo del desarrollo humano es la gente, la mejora de su calidad de vida.

La noción de desarrollo humano guarda una estrecha relación con el concepto de libertad; la de seguridad humana, también. De manera breve se ha definido la *seguridad humana* como la libertad para vivir sin miedo o temor, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir en dignidad. El contenido de estas libertades se traduce en la posibilidad y la capacidad de poder ejercer derechos. Por ello, las Naciones Unidas consideran que «la seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía» (Naciones Unidas, 2010).

De esta forma, la seguridad humana busca prevenir aquellos riesgos más graves y previsible que puedan perjudicar a las personas y comunidades. En consecuencia, la seguridad humana es una condición indispensable para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano (PNUD, 2009).

Ligada al concepto de seguridad humana, pero mucho más restringida, se encuentra la *seguridad ciudadana*, cuyo fin último es proteger a las personas contra la violencia y

el delito. La seguridad ciudadana es una forma específica y restringida de la seguridad humana y constituye un bien público que facilita el desarrollo de un orden ciudadano democrático, al eliminar las amenazas de la violencia en la población y permitir la convivencia segura y pacífica.

La seguridad ciudadana está directamente relacionada con los derechos humanos, en concreto, con el derecho a la vida y a la integridad personal. Además, se refiere a los derechos individuales como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y el disfrute del patrimonio, y otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de los espacios públicos.

Pero no existe *la* inseguridad (en singular) sino que existen *inseguridades*. Es decir, grados específicos de inseguridad de distintas personas frente a distintos riesgos. En una misma sociedad existen diferencias considerables en el grado de riesgo objetivo y de riesgo percibido por mujeres, grupos étnicos, personas mayores, o niños, niñas, adolescentes y jóvenes, por lo que es necesario identificar y atender estas distintas modalidades de inseguridad (PNUD, 2009).

El PNUD define la *governabilidad democrática* como «la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias» (PNUD, 2004). La gobernabilidad democrática es, asimismo, un elemento clave del desarrollo humano.

Para alcanzar la gobernabilidad en el ámbito local se requiere: tener una visión colectiva de desarrollo territorial, contar con el reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos, desarrollar relaciones constructivas entre actores, construir capacidades institucionales, fomentar la participación ciudadana, y apostar por resultados orientados a la mejoría de los indicadores de desarrollo humano.

Además de mejorar el desarrollo humano, una mayor seguridad ciudadana contribuye a mejorar la cohesión social de una sociedad; y viceversa, una menor cohesión social atenta contra la seguridad de las personas. Si bien el término es muy amplio, la *cohesión social* está orientada a lograr resultados en el conjunto de medidas sociales que afectan al bienestar de la población, y a las percepciones subjetivas de pertenencia a proyectos comunes. Estas medidas y políticas abarcan cuestiones económicas y fiscales, de descentralización política, de ordenamiento territorial, y también de la seguridad (CEPAL-SEGIB-AECID, 2007; FIIAPP, 2008).

Construir comunidades más cohesionadas supone generar relaciones entre personas y grupos de diferentes procedencias. Así, una tarea importante para fortalecer la cohesión social en las comunidades consiste en apoyar a las personas y a los grupos a buscar estrategias consensuadas sobre las cuales trabajar de manera conjunta (PNUD, 2009).

Las políticas territoriales de seguridad ciudadana

Una *política de seguridad ciudadana* se puede definir como el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales (nacionales, regionales o loca-

RECUADRO 1. Cinco acciones esenciales de una política integral de seguridad ciudadana

- Fortalecer el gobierno de la seguridad.
- Prevenir la inseguridad.
- Controlar el delito.
- Reinsertar a los delincuentes en la sociedad.
- Proteger y atender a las víctimas.

Fuente: PNUD et al., 2010a.

les) y sociales para abordar y resolver los riesgos y amenazas, concretas o previsibles, de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado lugar.

Los estados nacionales constituyen instancias demasiado grandes y, en ocasiones, alejadas de la ciudadanía, como para poder responder con eficacia y eficiencia a las necesidades de la ciudadanía. Los gobiernos locales son las instancias idóneas para desarrollar políticas sociales integradoras, debido a su mayor cercanía con la población y mejor conocimiento de la realidad urbana.

Para poder ejecutar políticas de seguridad ciudadana municipales es necesario que se cumplan unas condiciones políticas e institucionales mínimas que permitan a las administraciones locales gestionar un tema tan complejo como es el de la inseguridad. Sin embargo, dadas las limitadas competencias que suelen tener los gobiernos municipales en esta materia, las acciones territoriales para reducir la inseguridad se suelen centrar en la gestión de la seguridad, la prevención del delito y la atención a las víctimas (ver recuadro 1).



Taller comunitario sobre problemas de convivencia en Acajutla.



Segunda parte

El estado de la seguridad en El Salvador

Dimensión objetiva: las cifras el delito

El Salvador mantiene desde hace ya varios años unos elevados índices de violencia y delincuencia. Los homicidios y, más recientemente, las extorsiones destacan como dos de los delitos que más están afectando a la inseguridad de la población. Otros delitos, como la violencia contra la mujer, también se han incrementado, y esto a pesar del elevado subregistro que suele ser habitual en este tipo de delitos.

No obstante esta situación general, el año 2010 cerró con un ligero descenso en los principales delitos que más afectan a la ciudadanía. Los datos de la Policía Nacional Civil (PNC), que se presentan en la tabla 1, indican que el total de delitos denunciados experimentó un descenso del 6.9% (2,308 denuncias menos respecto a 2009).

TABLA 1. Delitos de eficacia registrados en El Salvador (2009-2010)

TOTAL DENUNCIAS 2009	TOTAL DENUNCIAS 2010	DIFERENCIA	% VARIACIÓN
34,592	32,204	-2,308	-6.9

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2009-2010.

Esta es una tendencia descendente prácticamente generalizada, si se exceptúan las denuncias por lesiones, hurto de vehículo y violaciones (ver tabla 2).

TABLA 2. Tabla de variación de los delitos de eficacia en El Salvador (2009-2010)

TIPO DE DELITO	2009	2010	DIFERENCIA	% VARIACIÓN
Hurto	9,959	9,629	-330	-3.3
Robo	6,382	5,366	-1,016	-15.9
Lesiones	3,831	3,964	133	3.5
Homicidio	4,382	3,985	-397	-9.1
Extorsión	4,528	3,968	-560	-12.4
Hurto de vehículo	2,159	2,310	151	7.0
Robo de vehículo	1,215	998	-217	-17.9
Violación	665	681	16	2.4
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1,118	1,043	-75	-6.7
Robo y hurto de vehículo con mercadería	331	239	-92	-27.8
Secuestro	22	21	-1	-4.5
Total	34,592	32,204	-2,388	-6.9

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2009-2010.

a. Los homicidios

Los datos de las instituciones de seguridad muestran que el país ha experimentado un incremento de más de 30 puntos en su tasa de homicidios en la última década. Si en 1999 la tasa era de 43 homicidios por cada 100 mil habitantes, en 2010 se alcanzó una tasa de 64, lo que coloca al país entre los más violentos de América Latina y el mundo (ver gráfico 1)¹.

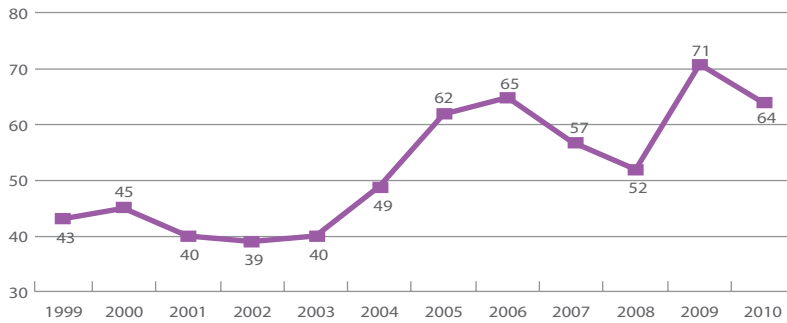
b. Homicidios en 2010

Si bien cerca del 90% de las víctimas de homicidios son hombres, los homicidios de mujeres se han incrementado en un 197% en la última década. Según los datos de la PNC, en 2010 fueron asesinadas 562 mujeres en total.

Pero la violencia homicida no afecta por igual a toda la población. Los datos disponibles son consistentes en señalar que, con notable diferencia, los hombres jóvenes de entre 15 y 34 años son los más victimizados, con tasas superiores a los 200 a partir del año 2005. Los datos disponibles para 2010 refuerzan esta tendencia. La franja de homicidios de personas de edades comprendidas entre los 18 y 30 años supuso el 47%, mientras que

1. Las entidades internacionales OPS/OMS consideran como epidemia cuando existe una tasa superior a 10 homicidios por 100,000 habitantes.

GRÁFICO 1. Evolución de la tasa de homicidios por 100,000 habitantes en El Salvador (1999-2010)



Fuente: Instituto de Medicina Legal, para los años 1999-2004; Base Conjunta FGR, IML, PNC para los años 2005-2009 y PNC para 2010. Las tasas han sido calculadas según los datos de proyección del Censo de Población y Vivienda 2007.

TABLA 3. Los 25 municipios más violentos en 2010 (1 de enero-4 de noviembre)

N.º	MUNICIPIO	NÚMERO DE HOMICIDIOS	N.º	MUNICIPIO	NÚMERO DE HOMICIDIOS
1	San Salvador	214	14	Acajutla	57
2	San Miguel	186	15	Ciudad Arce	54
3	Soyapango	180	16	Cuscatancingo	52
4	Santa Ana	176	17	Chalchuapa	50
5	Colón	125	18	Zacatecoluca	49
6	Apopa	103	19	Panchimalco	45
7	Ciudad Delgado	92	20	Izalco	44
8	San Juan Opico	84	21	Armenia	42
9	Sonsonate	82	22	Nahuizalco	41
10	Mejicanos	81	23	Quezaltepeque	41
11	Ilopango	70	24	Ahuachapán	38
12	Tonacatepeque	66	25	Nejapa	38
13	San Martín	57		TOTAL	2,067

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2010.

los homicidios cometidos en niños, niñas y adolescentes menores de 17 años significaron cerca del 10% del total.

Por municipios, el 53% de los homicidios que se cometen en el país tiene lugar en tan solo 25 localidades (ver tabla 3).

Las armas de fuego se han constituido en la herramienta causante de la gran mayoría de asesinatos. Los datos oficiales señalan que el 73.4% de los homicidios cometidos en 2010 se produjo con armas de fuego, lo que supone una ligera reducción (2%) respecto a 2009.

Pero además del homicidio, en el país se producen cada día otros delitos —como hurtos, robos y lesiones— que constituyen los más denunciados por la población (ver tabla 4). Asimismo, las extorsiones han experimentado un crecimiento significativo superior al 600% entre 2002 y 2009. Como prácticamente la generalidad de delitos, en 2010 las extorsiones también mostraron una leve mejoría con un descenso del 12.4%, según los datos que maneja la PNC.

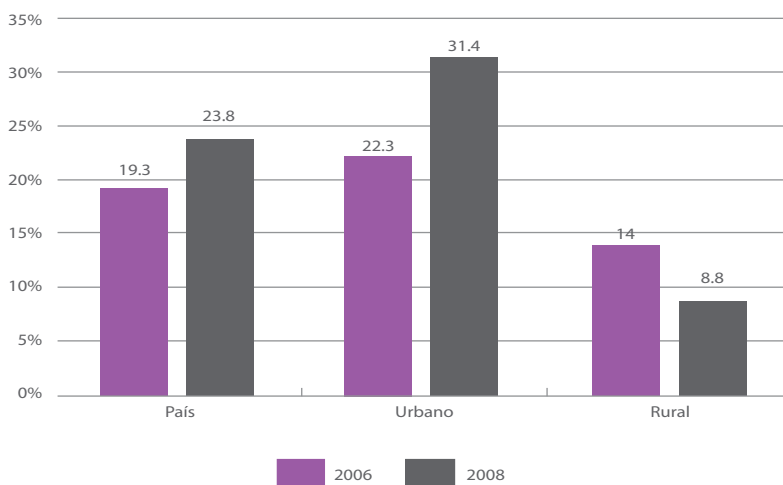
En cuanto a la violencia contra la mujer, las denuncias por violencia intrafamiliar (VIF) se han incrementado notablemente al pasar de un total de 3,804 en 2002 a 6,711 en 2009, según el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). En el 90% de los casos, las víctimas de VIF son mujeres.

TABLA 4. Principales delitos en los tres municipios del departamento de Sonsonate (2009-2010)

DELITOS	SONSONATE		SONZACATE		ACAJUTLA	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Homicidios	105	88	26	22	73	62
Lesiones	43	52	17	5	25	16
Robos	111	88	23	11	37	19
Hurtos	184	160	37	20	60	91
Robo de vehículo	7	2	1	1	4	1
Robo de vehículo con mercadería	2	1	3	0	2	3
Hurto de vehículo	55	35	7	6	3	0
Violación	8	13	1	0	6	3
Extorsión	132	87	17	25	22	26
Otros delitos	226	158	37	25	111	77
TOTAL	873	684	169	115	437	298
VARIACIÓN		-189		-54		-139

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2009-2010.

GRÁFICO 2. Índice de victimización directo*



(*) El periodo corresponde al último año previo a la entrevista.

Fuente: Encuesta sobre victimización y percepción de seguridad. El Salvador 2006 y 2008, FUSADES.

Otros delitos en los que las víctimas principales suelen ser las mujeres también se han incrementado notablemente. Así, las agresiones sexuales experimentaron un crecimiento del 141% entre 2002 y 2009; y la violación, de un 72% entre 2000 y 2009, según datos de la PNC.

En Sonsonate, también se apreció este descenso en los delitos en los dos últimos años. En este municipio se denunciaron 189 delitos menos en 2010 que en 2009, mientras que en Acajutla la caída fue de 139 delitos; y en Sonzacate, de 54.

Esta creciente inseguridad también se ve reflejada en dos encuestas desarrolladas por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que muestran un incremento de la victimización de más de cuatro puntos porcentuales entre 2006 y 2008 (ver gráfico 2). Este crecimiento es más significativo en las áreas urbanas.

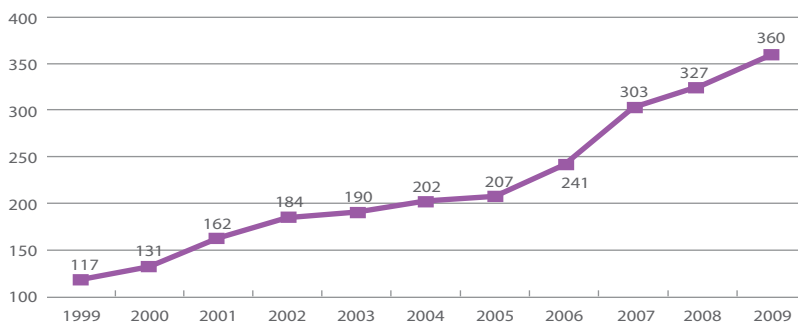
Otra encuesta de victimización más reciente realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA) corrobora estos elevados niveles de victimización y percepción de inseguridad que sufre la población salvadoreña. Esta encuesta muestra que 16.4% de la población fue víctima directa de un asalto o un hecho delincencial en 2009.

La extorsión y la renta son los delitos que más están afectando a la gente (8.7% sumados ambos), seguidos de los asaltos a mano armada (7.3%), las amenazas a muerte (6.6%) y los robos en el hogar (5.4%).

c. La situación en los centros penales

El comportamiento al alza en gran parte de delitos se ha visto reflejado en el incremento exponencial de la población carcelaria (ver gráfico 3). El número de internos aumentó en un 184% entre los años 2000 y 2009, al pasar de 7,800 internos a 22,198. Esto supone casi el triple de la capacidad de los centros penales del país, estimada en 8,110 cupos.

GRÁFICO 3. Tasa de población carcelaria a nivel nacional (1999-2009)



Fuente: Dirección General de Centros Penales, El Salvador 2009.

TABLA 5. Se siente inseguro en... (2009)

LUGAR	%
El bus o microbús	90
El mercado	80.5
Parques y plazas públicas	78
Centro de la ciudad donde vive	67.1
La salida del lugar de trabajo	60.9
Centros comerciales	56.5
La calle y zonas verdes de la colonia	56.2
El automóvil	56.1
Su propia casa	33.3

Fuente: IUDOP-UCA. El Salvador 2009.

d. Población menor de edad en centros de internamiento

Los datos del Instituto Salvadoreño de Atención a la Niñez (ISNA) indican que en solo dos años casi se duplicó la población interna menor de edad en los centros penales, al pasar de 350 a 685 personas recluidas a febrero de 2010. De este total, 420 tiene entre 12 y 18 años. Un 15% del total de menores de edad internos está acusado de homicidio; una cifra similar está recluida por el delito de extorsión; y otro 25%, por hurto.

Percepción de inseguridad

Los niveles de victimización que muestran las encuestas y los datos oficiales que manejan las instituciones parecen consecuentes con la percepción de la población. El 74.2% de las y los salvadoreños piensa que la delincuencia ha aumentado en los cinco últimos años, mientras que solo un 4.3% considera que ha disminuido (IUDOP, 2009).

La percepción de inseguridad, según esta encuesta, aumentó en un 17% entre 2004 y 2009. Los medios de transporte colectivo y los lugares públicos es donde la gente afirma sentirse más insegura (ver tabla 5).

La encuesta refirma también los bajos niveles de denuncia de la población: el 64.6% de las víctimas no denunciaron ante las autoridades. El 45.7% de las personas encuestadas consideró que la policía está involucrada con el crimen.



Redes municipales de prevención de la violencia
contra la mujer en los tres municipios.



Tercera parte

Propósito del proyecto

En septiembre de 2008, con el apoyo de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas (OIT, OPS, PNUD y UNICEF), las Alcaldías Acajutla, Sonsonate y Sonzacate comenzaron a implementar el Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana» en estas tres localidades del oeste del país. El objetivo del proyecto es tratar de mejorar la seguridad humana y la garantía de los derechos humanos como elementos sustantivos del desarrollo integral de estos municipios del departamento de Sonsonate.

Para alcanzar este objetivo se definieron siete resultados esperados:

- o Mejorar la coordinación, la complementariedad y la efectividad de las instituciones del Estado y la sociedad civil para la prevención de la violencia y el fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- o Aumentar la cantidad de población que utiliza espacios públicos de manera segura.
- o Incrementar los factores de protección frente a la vulneración de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- o Consolidar estrategias para la prevención y la reducción de la violencia armada.
- o Contar con insumos y mecanismos para reducir la mortalidad y morbilidad por accidentalidad vial.
- o Contar con mecanismos y herramientas para la atención integral de la violencia intrafamiliar y sexual a nivel local.
- o Fortalecer los mecanismos institucionales para el diseño y la implementación de acciones para reducir brechas de género en el acceso a empleo y representación en instancias de decisión.

Para su implementación, el proyecto ha contado con el apoyo y la colaboración de numerosas instituciones, organizaciones y asociaciones locales y nacionales (ver recuadro 2).

RECUADRO 2. Principales socios implementadores del proyecto

- Alcaldías Municipales de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate.
- Asociaciones de Desarrollo Comunal de Santa Eugenia, El Sauce, Zedán y La Ponderosa (Sonzacate); 14 de Diciembre, Atonal, Mejicanos, San Genaro, Santa Marta, Belén, El Balsamar, Villa Lillian, Jardines de Sonsonate, Veracruz, Buenos Aires, Sensunapán, Altos de San Antonio, San Francisco de Asís, El Pilar, Río Julupe, La Esperanza, Campo Amor, San Antonio, San Rafael, Landovar, Tatopa, Espíritu Santo y Las Delicias y Angélica (Sonsonate); Acaxial 1y 2, IVU, San Julián, Lúe, El Astillero, Raza, Reina, Metalío y Punta Remedio (Acajutla).
- Casas de la Cultura de la Secretaría de Cultura.
- Círculo Estudiantil de la Secretaría de Inclusión Social.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).
- Comisión Nacional de la Micro y Mediana Empresa (CONAMYPE) del Ministerio de Economía (MINEC).
- Comité Olímpico de El Salvador (COES).
- Comités de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Acajutla, Sonsonate y Sonzacate.
- Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Justicia (MJSP).
- Fiscalía General de la República (FGR).
- Gobernación Departamental.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).
- Instituto de Medicina Legal (IML).
- Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES).
- Instituto Nacional de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).
- Juzgados de Familia y de Menores.
- Ministerio de la Defensa Nacional.
- Ministerio de Educación (MINED).
- Ministerio de Salud (MISAL).
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).
- Policía Nacional Civil (PNC).
- Procuraduría General de la República (PGR).
- Secretaría de la Cultura de la Presidencia de la República.
- Sistema Básico de Atención de Salud Integral (SIBASI) del Ministerio de Salud (MISAL).
- Viceministerio de Transporte (VMT).

Fuente: Elaboración propia.

Cuarta parte

Construyendo una política de seguridad ciudadana local: diagnósticos, línea base y estrategias

Tres fases o etapas marcan el proceso de desarrollo de una política de seguridad local: la identificación de los problemas de inseguridad; el diseño de la política de seguridad ciudadana y sus planes de trabajo; y la ejecución, gestión y evaluación de las estrategias implementadas. Estas tres fases de construcción de una estrategia general de prevención de la violencia y la delincuencia fueron —a excepción de la evaluación que queda para un momento posterior— seguidas fielmente por el proyecto.

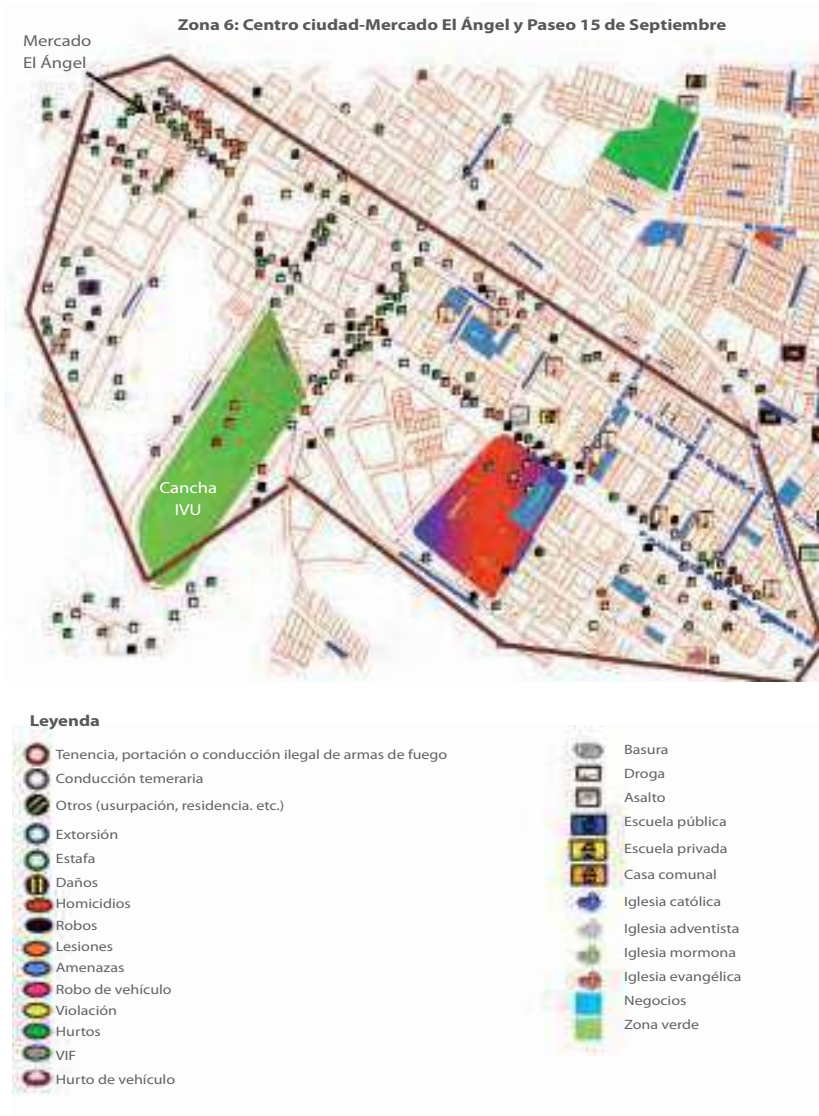
El análisis de situación de la inseguridad en los municipios

Entre diciembre de 2008 y abril de 2009 se recolectó y sistematizó información institucional y comunitaria que permitió profundizar en el conocimiento de la violencia y la delincuencia en los tres municipios. Los diagnósticos realizados abarcaron también la oferta institucional en cada uno de los municipios y un análisis de la situación de capital social y del tejido social de las comunidades.

Los diagnósticos permitieron analizar las denuncias recabadas por las instituciones: el número de homicidios; los delitos cometidos con armas de fuego; la violencia ejercida contra la mujer; la protección existente a niños, niñas y adolescentes; o la accidentalidad vial. Los datos fueron desagregados por sexo y edad.

Además se desarrolló un trabajo de sectorización de los delitos que determinó en qué zonas de cada municipio se estaba cometiendo un mayor número de incidencias delictivas. Esto permitió establecer las zonas críticas prioritarias de intervención. Los datos estadísticos recabados se acompañaron de la elaboración de mapas de georreferenciación del delito que facilitaron la visualización de la actividad delictiva en estos lugares (ver mapa 1).

MAPA 1. Georreferenciación del delito en Sonsonate (sector centro ciudad y parque)



Fuente: PNUD et al. (2009). *Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal.*

TABLA 6. Delitos según zona en Sonzacate (2009)

ZONAS	Hurtos	Amenazas	Robos	Lesiones	Homicidios	Conducción temeraria	Extorsión	Violaciones, etc.	VIF	Robo y hurto de vehículo	Portación ilegal de armas	Otros	TOTAL
Zona 1: La Ponderosa	0	7	3	5	7	2	4	2	0	3	5	7	45
Zona 2: El Sauce	6	12	20	7	2	2	1	7	2	0	0	6	65
Zona 3: Zedán	7	3	2	3	3	1	2	0	0	1	0	5	27
Zona 4: Santa Eugenia	7	11	4	9	5	4	4	1	3	1	1	5	55
S/D	34	18	13	10	14	6	2	1	6	4	1	3	112

Fuente: PNUD et al. (2009). *Ciudades seguras. La experiencia de Sonzacate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*, con base en PNC Delegación Departamental de Sonsonate, 2008.

De forma paralela, el proyecto recolectó y analizó otros datos que vinieran a completar el estado de situación. Así, se recabó información sobre la situación de la oferta institucional que los municipios ofrecían en ese momento. En concreto, se indagó en los siguientes aspectos: políticas municipales impulsadas por las localidades, mecanismos de coordinación interinstitucional existentes, programas, proyectos o acciones impulsados por las municipalidades en materia de inseguridad o la capacidad instalada en las instituciones.

Un tercer análisis vino a completar el diagnóstico. El proyecto impulsó un estudio novedoso en el país sobre la situación del capital social y el tejido social con el que contaban

TABLA 7. Acajutla: atenciones policiales a la niñez según tipo de riesgo

TIPO DE RIESGO	FRECUENCIA
Riesgo social	37%
Fuga del hogar	30%
Sustraído del cuidado personal	20%
Abandono y desamparo	3.3%
Extraviado	6.4%
Abuso sexual y violación	3.3%
Total	30

Fuente: PNC Delegación Departamental de Sonsonate, 2008 en PNUD et al. (2010). *Ciudades seguras. La experiencia de Acajutla. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*.

las comunidades. Este esfuerzo comprendió aspectos como el índice de capital social de cada comunidad, la participación comunitaria, la situación de las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), el nivel organizativo comunitario o los mecanismos de resolución de conflictos entre vecinos.

Estos análisis se completaron con otros diagnósticos, como por ejemplo un censo de la población joven o un sistema de indicadores sobre seguridad ciudadana y convivencia.

Los datos recabados fueron presentados a las instituciones participantes en el proyecto y consolidados en tres cuadernos que fueron publicados en 2010².

Diseño de la política de seguridad ciudadana y planes de trabajo

Una vez identificados los principales problemas de cada municipio y, dentro de estos, los de cada zona y comunidad, se procedió a elaborar de manera participativa las políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia, que establecieron una visión integral (ver tabla 8). En total, se llevaron a cabo 12 talleres en los que participaron representantes de las instituciones y de la sociedad civil. Además, se desarrollaron grupos focales con jóvenes, mujeres y líderes vecinales.

Las políticas, como herramientas de carácter general que marcan el camino a seguir, fueron concretadas en una serie de planes y estrategias de acción que priorizaron la intervención en las zonas críticas identificadas. Para garantizar la ejecución de los planes municipales, se suscribieron acuerdos entre las alcaldías, las instituciones públicas nacionales y locales, y la sociedad civil.

TABLA 8. Principales amenazas, políticas y planes de acción en los tres municipios

SONSONATE		
PRINCIPALES AMENAZAS A LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA	OBJETIVOS DE LA POLÍTICA	PLANES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Débil institucionalidad para atender la problemática de la violencia y la inseguridad, caracterizada por la multiplicidad y la descoordinación de actores, así como por información insuficiente y dispersa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y garantizar la coordinación interinstitucional e intersectorial, con la finalidad de mejorar la efectividad en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de prevención del delito. • Plan de cultura ciudadana y resolución pacífica de conflictos interpersonales. • Plan de prevención de la violencia en las familias «También soy persona».

2. Para mayor información ver *Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010; *Ciudades seguras. La experiencia de Sonzacate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010; *Ciudades seguras. La experiencia de Acajutla. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010.

**PRINCIPALES AMENAZAS
A LA SEGURIDAD Y LA
CONVIVENCIA**
**OBJETIVOS DE
LA POLÍTICA**
**PLANES Y ESTRATEGIAS
DE ACCIÓN**

- Concentración de la violencia en seis zonas: Atonal, San Gerardo, Jardines de Sonsonate, Sensunapán, Santa Marta y Centro.
- Actitudes culturales —venta y consumo de alcohol, consumo y tráfico de drogas, violencia contra la mujer y la niñez, entre otros— que propician el uso de la violencia para enfrentar los conflictos interpersonales.
- Alta participación de la población joven en la violencia, como víctimas; y violencia en las zonas cercanas a centros escolares e institutos, además de presencia de pandillas y maras, entre otros.
- Uso indiscriminado de armas de fuego por particulares.
- Alta tasa de fallecidos y lesionados por accidentalidad vial.
- Promover y fortalecer la organización social de las comunidades para la convivencia ciudadana en el municipio.
- Promover la organización y la participación de la niñez y la juventud en el desarrollo integral del municipio.
- Fortalecer la cultura de respeto a las normas, la resolución pacífica de conflictos, la denuncia y el ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas.
- Promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres y la niñez a una vida sin violencia y su desarrollo humano integral.
- Reducir las muertes y lesiones por accidentalidad vial.
- Plan de convivencia cultural y deportiva al encuentro con la niñez y la juventud sonsonateca.
- Plan de prevención de la violencia en los centros escolares.
- Plan de atención a la violencia intrafamiliar y sexual.
- Plan de seguridad vial.
- Observatorio municipal de violencia y delincuencia.
- Plan de formación profesional y emprendedurismo juvenil.
- Modelo de sistema de apoyo a la empresariedad femenina en el territorio (Sem-prefem).
- Recuperación de espacios urbanos seguros.

**PRINCIPALES AMENAZAS
A LA SEGURIDAD Y LA
CONVIVENCIA**
**OBJETIVOS DE
LA POLÍTICA**
**PLANES Y ESTRATEGIAS
DE ACCIÓN**

- Alta participación de jóvenes como víctimas y victimarios en hechos de violencia.
- Relaciones familiares violentas en el seno de los hogares y fuera de estos.
- Letalidad muy alta por el uso masivo de armas de fuego por particulares.
- Elevada accidentalidad vial.
- Fortalecer la articulación interinstitucional, la organización y la participación comunitaria.
- Promover el ordenamiento del municipio y una cultura de convivencia pacífica y segura.
- Mejorar las dinámicas de convivencia comunitaria e intergeneracional en espacios públicos.
- Promover los derechos de las mujeres y la niñez.
- Ampliar las oportunidades de empleo de la población, particularmente de los jóvenes y mujeres.
- Plan de seguridad ciudadana.
- Plan de cultura ciudadana y resolución pacífica de conflictos interpersonales.
- Plan de prevención de la violencia en las familias «También soy persona».
- Plan de atención a la violencia intrafamiliar y sexual.
- Plan de seguridad vial.
- Observatorio municipal de violencia y delincuencia.
- Plan de formación profesional y emprendedurismo juvenil.
- Modelo de sistema de apoyo a la empresariedad femenina en el territorio (Sem-prefem).
- Recuperación de espacios urbanos seguros.

**PRINCIPALES AMENAZAS
A LA SEGURIDAD Y LA
CONVIVENCIA**
**OBJETIVOS DE
LA POLÍTICA**
**PLANES Y ESTRATEGIAS
DE ACCIÓN**

- | | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Alto porcentaje de delitos —especialmente robos, amenazas, lesiones y homicidios— cometidos en su mayoría con armas de fuego. • Accionar de pandillas que cuentan incluso con casas como centros de operación. • Existencia de casas de prostitución. • Consumo y venta de drogas dentro y fuera de los centros escolares, especialmente en La Pedrosa y El Sauce. • Poca presencia y débil capacidad de la PNC para actuar contra la delincuencia, según la opinión mayoritaria de la población. | <ul style="list-style-type: none"> • Dar seguimiento a la aplicación de la política de manera coordinada entre alcaldía, cuerpos de seguridad y líderes comunales, para lograr que Sonzacate sea el ideal que deseamos dentro de 10 años, tomando en cuenta nuestra realidad. • Lograr un mejor desarrollo, incrementando la seguridad y la convivencia ciudadana por medio de la participación y la integración. • Fortalecer capacidades intersectoriales para garantizar el sostenimiento permanente a la seguridad ciudadana. • Fortalecer la cultura de respeto a las normas, resolución pacífica de conflictos, denuncia y el ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanas. • Promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres y la niñez a una vida sin violencia y su desarrollo humano integral. • Reducir las muertes y lesiones por accidentalidad vial. | <ul style="list-style-type: none"> • Plan de seguridad ciudadana en zonas críticas. • Plan de cultura ciudadana y resolución pacífica de conflictos interpersonales. • Plan de prevención de la violencia en las familias «También soy persona». • Plan de atención a la violencia intrafamiliar y sexual. • Plan de seguridad vial. • Observatorio municipal de violencia y delincuencia. • Plan de formación profesional y emprendedurismo juvenil. • Modelo de sistema de apoyo a la empresarialidad femenina en el territorio (Sempreferm). • Recuperación de espacios urbanos seguros. |
|---|---|--|

Fuente: Elaboración propia con base en *Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010; *Ciudades seguras. La experiencia de Sonzacate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010; *Ciudades seguras. La experiencia de Acajutla. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. PNUD et al. 2010.



Acto conmemorativo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.



Quinta parte

Acciones para fortalecer al gobierno local de la seguridad

Ejercer la dirección estratégica de la seguridad ciudadana implica fijar las prioridades de las políticas, ejercer la conducción general y la coordinación de las fuerzas de seguridad, monitorear y evaluar el impacto de esas políticas y rendir cuentas a la ciudadanía. Para que esto sea posible es necesario contar con estructuras de planificación y seguimiento de las políticas y planes, de coordinación de las políticas de prevención y de enlace con el gobierno nacional (PNUD et al., 2010a).

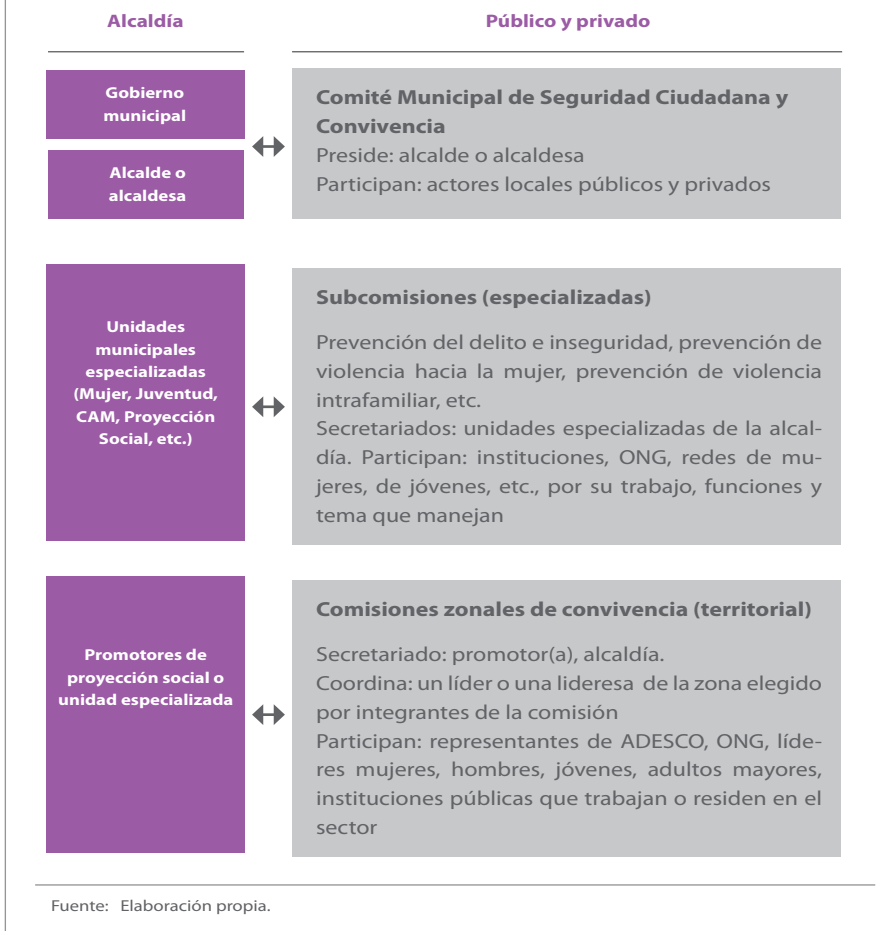
El proyecto generó una serie de condiciones que han permitido avanzar significativamente en el fortalecimiento de este gobierno local de la seguridad, al menos en uno de los municipios intervenidos.

Institucionalización de estructuras. Comités Municipales de Seguridad Ciudadana y Convivencia

Los Comités Municipales de Seguridad Ciudadana y Convivencia se crearon para consolidar la implementación y el seguimiento de las políticas. Estos comités son los encargados del diseño, el desarrollo y la supervisión de la política, así como de las estrategias y los planes municipales de seguridad ciudadana y convivencia. Funcionan como un mecanismo de coordinación a la vez que de interrelación con las organizaciones comunitarias y de articulación del trabajo interinstitucional (ver figura 1). Estos comités se crearon a través de acuerdos que fueron suscritos por las municipalidades y otros actores nacionales y locales, y establecen los compromisos que asume cada institución, así como la naturaleza, el funcionamiento y los miembros y atribuciones del comité.

Los comités creados en Acajutla, Sonsonate y Sonzacate mantienen las características y objetivos de aquellos creados por el gobierno nacional en otros municipios del

FIGURA 1. Modelo de organización de gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia



país. Si bien denominados de manera diferente, las funciones de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia impulsados desde el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) son la elaboración de diagnósticos y planes municipales, su evaluación, monitoreo y seguimiento; asegurar la coordinación y la canalización adecuadas de las demandas de los sectores; gestionar recursos y garantizar la sostenibilidad y el respaldo político del municipio. Estos consejos son presididos por los alcaldes o alcaldesas, y en ellos participan todos los actores y sectores representativos y residentes de la sociedad local (MJSP, 2011).

RECUADRO 3. Responsabilidades del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Sonsonate

La Secretaría será responsable de convocar a los miembros del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia, elaborar las minutas de las reuniones ordinarias y extraordinarias, brindar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a fin de garantizar la consistencia y coherencia de las intervenciones, así como de preparar los informes requeridos.

El Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia será conformado por miembros permanentes, quienes participarán de manera obligatoria en las sesiones ordinarias y extraordinarias de esta instancia.

El Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia cumplirá con los siguientes compromisos:

- a. Mantener una estrecha coordinación en los temas de seguridad ciudadana y convivencia entre las instituciones suscriptoras de este acuerdo.
- b. Facilitar el intercambio permanente de información para profundizar en el conocimiento de la situación sobre la violencia y la delincuencia en el ámbito municipal.
- c. Supervisar y evaluar la ejecución de la política y los planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana.
- d. Participar en comisiones que agilizan el diseño y el desarrollo de iniciativas relacionadas con la seguridad ciudadana y la convivencia.
- e. Generar alianzas con instituciones, organismos de la sociedad civil, sector privado y agencias de cooperación para ampliar y mejorar la efectividad de los planes de trabajo.
- f. Organizar e implementar una estrategia de comunicación para informar a los habitantes del municipio de Sonsonate de sobre temas de interés público relacionados con la seguridad ciudadana y la convivencia.
- g. Suscribir una carta de entendimiento con organismos gubernamentales y no gubernamentales para la ejecución de los planes específicos relacionados con la seguridad ciudadana y la convivencia.

Fuente: Acuerdo de creación del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia del municipio de Sonsonate. Alcaldía de Sonsonate.

Reestructuración de la organización municipal

Aparte de la creación del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia, el municipio de Sonsonate apostó por ir más allá e impulsar una remodelación significativa de su estructura administrativa para garantizar una mejor operatividad en la ejecución de la política y los planes locales. Esta reestructuración se concretó en la creación de la Gerencia de

Desarrollo Humano, Económico y Social (GDHES). Esta nueva gerencia busca favorecer la sostenibilidad del proyecto y la coordinación entre los diferentes servicios sociales municipales. Sus funciones se detallan en el «Manual de organización, funciones y descripción de puestos» de la Alcaldía de Sonsonate, elaborado en octubre de 2009 específicamente para esta nueva Gerencia, y se concretan en:

- o Promover la colaboración y la coordinación interinstitucional con instituciones y organismos no gubernamentales en las áreas de interés de la gerencia.
- o Promover la participación ciudadana y la convivencia con el fin de contribuir al bienestar de las comunidades de la zona urbana del municipio.

RECUADRO 4. Funcionamiento del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Sonsonate

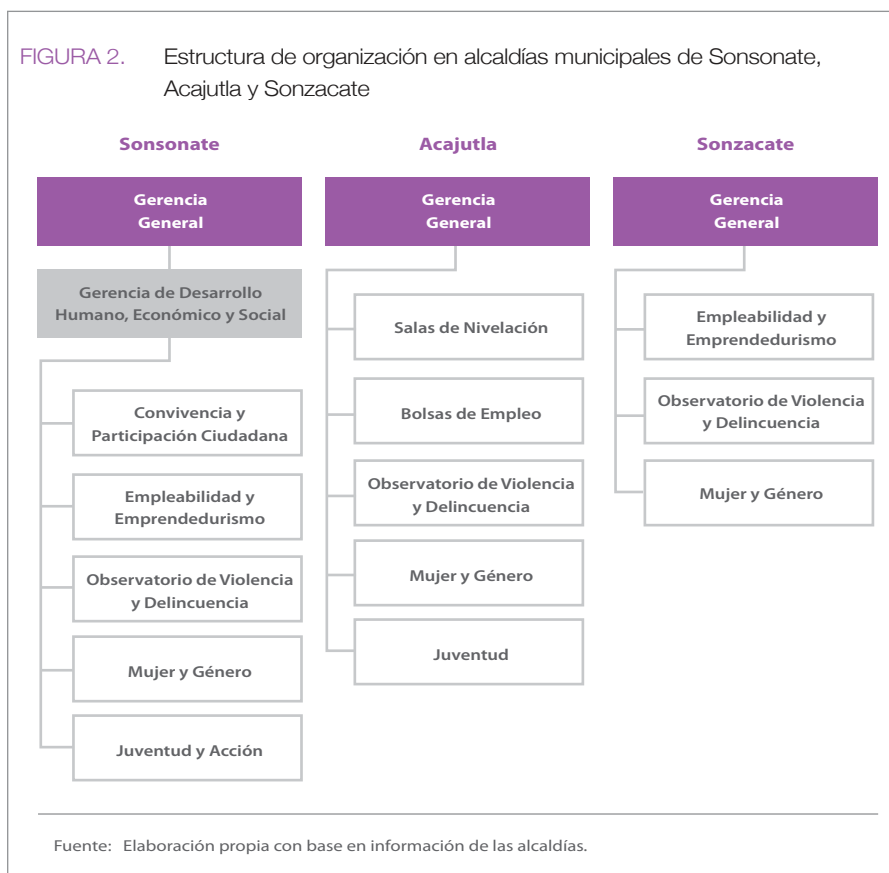
1. Naturaleza del comité
 - El comité estará constituido por las diferentes instituciones del Estado representadas en el municipio y que hayan firmado convenio con la municipalidad.
 - El comité será de carácter deliberativo y ejecutivo, y evaluará las acciones tomadas como acuerdos, y cada institución desarrollará aquellas que le sean de sus competencias y que estén de acuerdo a sus responsabilidades señaladas en el convenio, en coordinación con los demás miembros del comité a través de la Secretaría Técnica.
2. Funcionamiento del comité
 - El comité se reunirá una vez al mes, o las veces que sean necesarias, con el fin de alcanzar los objetivos.
 - Las convocatorias se harán a través de la Secretaría Técnica, por lo menos con tres días de anticipación.
 - Los acuerdos se establecerán en un libro de actas en forma digital, debidamente foliadas y encuadernadas.
3. Atribuciones del comité y de sus miembros
 - Aplicar las políticas del comité de acuerdo a sus competencias.
 - Conocer los planes y estrategias de los diferentes proyectos.
 - Conocer, analizar y proponer planes y estrategias para el éxito de los fines del comité.
 - Cada institución ejecutará, de acuerdo a sus competencias y que estén contempladas en el convenio, las acciones encomendadas.

Fuente: Acuerdo de creación del Comité de Seguridad Ciudadana y Convivencia del municipio de Sonsonate. Alcaldía de Sonsonate.

- o Proporcionar asesoría técnica y legal a las comunidades para promover su organización.
- o Producir y divulgar información sobre la situación de violencia y delincuencia del municipio de Sonsonate.
- o Fomentar la participación de la mujer en el desarrollo humano, económico y social del municipio.
- o Fomentar la participación de la juventud en el desarrollo humano, económico y social del municipio.
- o Contribuir a la empleabilidad y al emprendedurismo de los habitantes del municipio.

En el caso de las alcaldías de Acajutla y Sonzacate también se crearon nuevas estructuras como la Oficina Municipal de Empleabilidad y Emprendedurismo (Sonzacate), o la Oficina Municipal de la Mujer y Género, la Oficina de Juventud, la Bolsa de Empleo y las Salas de Nivelación en Metalío y Acajutla Centro (Acajutla). Si bien esto ha significado una

FIGURA 2. Estructura de organización en alcaldías municipales de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate



inversión pública en estos municipios, la sostenibilidad de las nuevas estructuras parece estar más garantizada en el municipio de Sonsonate.

Se trata de una reestructuración de la estructura administrativa y gerencial de las tres alcaldías que ha permitido reflexionar sobre los procedimientos interinstitucionales y la participación de la sociedad civil (la Cámara de Comercio, las ONG, etc.) en el marco de los Comités de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Esta reflexión ha contribuido a mejorar la operatividad conjunta en la implementación de los diferentes programas a partir de la creación de rutas críticas de implementación.

Generar y difundir información de calidad y confiable. Observatorios de violencia y delincuencia

El proyecto preveía la creación de alianzas con el MJSP, el MINEC y el CNSP para crear una plataforma nacional que facilitara la instalación de tres observatorios municipales para generar y difundir información de calidad y confiable como insumo para la elaboración de planes y estrategias. Sonsonate es el municipio que más ha avanzado en la puesta en marcha de su observatorio.

Según el manual elaborado para su gestión, el observatorio de Sonsonate tiene, entre otras, la función de recopilar y sistematizar la información sobre violencia y delincuencia, producir análisis con cierta periodicidad y dar a conocer a los habitantes del municipio los avances y retrocesos en la situación de violencia y delincuencia. Para alcanzar sus objetivos, se ha habilitado un espacio físico al observatorio, se ha destinado a una persona que lo administra y se ha dotado de equipo técnico informático. Al momento de esta sistematización, solo se ha podido avanzar en la recopilación de información referida a accidentalidad vial del ámbito municipal, gracias a la conexión que se ha establecido con el sistema de información nacional de tránsito terrestre de la PNC.

El proyecto apoyó a la delegación de Sonsonate en la construcción de un sistema de ordenamiento de la información de los delitos denunciados por sector policial. Este trabajo se extendió por un largo periodo de tiempo y permitió conocer la situación de los delitos denunciados en un área de responsabilidad policial determinada. Esta herramienta contribuirá tanto al trabajo policial como al de los observatorios, al unificar criterios en la focalización de las acciones policiales y sociales.

En las otras dos alcaldías, la creación de observatorios se institucionalizó en su organización interna al designar a dos personas para el manejo de esta unidad. Además, se elaboró una propuesta de análisis de los delitos que se publicará en el primer boletín que difundan los observatorios y se suscribirá un acuerdo entre la delegación de la PNC de Sonsonate y las alcaldías para obtener y compartir los datos de los principales delitos.

Esta iniciativa ha sido replicada en el Programa Conjunto «Reducción de la violencia y construcción de capital social: una nueva transición en El Salvador». El CNSP, el MINEC y el MJSP—a través de esta iniciativa que se está implementando en la capital— están apoyando a la PNC en la dotación de un sistema de información georreferenciado.



Sala de computadoras, Bolsa de Empleo de Acajutla.

Mejora de las capacidades y formación del personal

Otro de los aspectos impulsados desde el proyecto para tratar de mejorar la gestión de la inseguridad en estas localidades fue tratar de mejorar las capacidades del personal municipal y de otras instituciones locales en temas de seguridad ciudadana y convivencia. Para ello, se desarrollaron diferentes actividades entre las que destacan:

- o Un diplomado sobre políticas de seguridad ciudadana y convivencia dirigido a 75 responsables de instituciones nacionales de los tres municipios.
- o Una capacitación a los Comités Municipales de Seguridad y Convivencia y líderes comunitarios, a cargo de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, en gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia.
- o Cuatro jornadas de formación (por grupo) con 250 representantes de organizaciones comunitarias y voluntarios/as para crear redes juveniles en los tres municipios.
- o Capacitaciones a la PNC en estrategias de policía comunitaria (360). A los agentes de la PNC también se los capacitó en preservación de escena del crimen (75), atención y recolección de denuncias, análisis de información (100), atención a víctimas y detección de casos y procedimientos de VIF y violencia sexual (360).
- o Capacitaciones a 87 agentes del CAM sobre las ordenanzas municipales y curso básico de la ANSP (83).

- o Formaciones a más de un centenar de líderes y lideresas locales, en resolución alterna de conflictos (170).
- o Un diplomado para unas 250 mujeres sobre liderazgo y participación.
- o Capacitaciones a casi un centenar de mujeres en técnicas para comercializar productos y captar, convencer y conservar clientes.
- o Formación a unos 40 promotores municipales y estudiantes universitarios como formadores para el desarrollo de talleres de orientación y habilidades para el trabajo.
- o Capacitación para la formación de 40 gestores de empleo municipal.
- o Capacitación para la formación de facilitadoras de las salas de nivelación de Acajutla y Metalío.
- o Formación en dirección deportiva, dirigida a 140 líderes y lideresas de los tres municipios.
- o Capacitaciones a 363 facilitadores y/o multiplicadores, en el marco del programa «También soy persona».

Estrategia de comunicación de la política y planes de acción

Si bien en un principio se preveían diferentes campañas en función de la temática (prevención de la violencia sexual, intrafamiliar, armada y accidentalidad vial), finalmente las agencias implementadoras acordaron adoptar un solo concepto global de campaña que permitiera fortalecer la identidad del proyecto y unificar las estrategias de comunicación. La campaña finalmente diseñada manejó un mensaje fuerza (Mi municipio está cambiando, yo también), a partir del cual se estructuraron los mensajes y estrategias de la campaña en función de la temática que se abordó. Durante la campaña:

- o Se diseñaron, produjeron y difundieron materiales sobre las vedas de restricción de portación de armas y de sensibilización sobre impacto de las armas en la violencia en medios de difusión masiva y alternativa.
- o Se realizaron acciones de sensibilización sobre el impacto de la VIF y la violencia sexual.
- o Se ejecutaron campañas de cultura ciudadana y respeto de las normas de convivencia.
- o Se implementaron campañas de antidopaje y seguridad vial.
- o Se promovió el Servicio para el Desarrollo Empresarial de la Mujer (SEDEM).
- o Se distribuyeron materiales informativos sobre las Oficinas de Atención Ciudadana (OAC), el Sistema de Video Vigilancia de Sonsonate o los Servicios de Atención a la Comunidad.

RECUADRO 5. Algunas acciones de la campaña para prevenir la violencia armada

- Producción de materiales promocionales para las vedas (3,000 camisetas, 3,000 gorras, 12,000 folletos sobre vedas y OAC, 8 vallas publicitarias, 1,500 bolsones y 400 chalecos, entre otros materiales).
- 13 vallas comunitarias.
- Realización de 135 noches de convivencia «Convive sin armas» para promocionar las vedas y las OAC, contribuir a disminuir la percepción de inseguridad y a incrementar la convivencia y el uso de los espacios públicos de noches en las zonas críticas. Participaron más de 7,000 personas.

Fuente: Elaboración propia.

Fortalecer la coordinación operativa entre la PNC y el CAM

Para tratar de mejorar la coordinación operativa entre la policía nacional y los agentes locales se capacitó a 360 agentes de ambas instituciones en procedimientos de policía de proximidad; se procedió a alquilar y adecuar espacios públicos o privados para instalar las OAC en las zonas críticas identificadas, en coordinación con las alcaldías y la PNC; y se adquirió diverso material de computo así como detectores portátiles de metal para fortalecer la ejecución de los planes de fiscalización de armas.

Sexta parte

Acciones de prevención del delito

Los planes de prevención del delito fueron diseñados de manera conjunta con diversas instituciones (Delegación y Subdelegación de la PNC, CAM, Destacamento Militar N.º 6, Dirección Departamental de Educación, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDH] y Cámara de Comercio de Sonsonate) y bajo el liderazgo de las alcaldías. Estos planes de intervención retoman una de las líneas estratégicas de la política de seguridad ciudadana y convivencia de las alcaldías, los lineamientos del Plan Batalla por la Paz de la PNC y los acuerdos institucionales de las Comisiones de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Sonsonate y Acajutla.

Su objetivo general era «contribuir a generar un ambiente de seguridad y tranquilidad a la población de las zonas de intervención mediante la reducción de los hechos delictivos, de violencia e incívicos, y el aumento de la percepción de seguridad y de los niveles de confianza de los habitantes en la policía y el CAM» (PNUD, 2010a).

Para lograr estos objetivos, los planes diseñados establecieron varias líneas de acción comunes para las tres localidades y se determinó una serie de intervenciones en cada una de las zonas críticas identificadas en los diagnósticos.

Policía de proximidad y creación y establecimiento de Oficinas de Atención Ciudadana

El proyecto trató de impulsar un modelo de policía de proximidad que tenía como eje central la creación de un espacio que sirviera para acercar la PNC (y en algunos lugares, al CAM) a la ciudadanía para atender las denuncias en las zonas críticas identificadas. En total, se instalaron y equiparon 11 OAC (seis en Sonsonate, tres en Sonzacate y dos en Acajutla) que producen información sobre prevención y control de delito en estos barrios y comunidades.

RECUADRO 6. Objetivos específicos del plan de prevención del delito

- a. Fortalecer las capacidades técnicas de los oficiales y agentes de la subdelegación de la PNC y del CAM involucrados en los patrullajes conjuntos y a cargo de las Oficinas de Atención Ciudadana en el desarrollo de acciones que fomenten una interrelación y confianza entre el gobierno local, el resto de instituciones y la ciudadanía.
- b. Favorecer un acercamiento permanente del servicio policial a la población que reside y transita por las zonas críticas, a través de la conformación de Oficinas de Atención Ciudadana (OAC). Estas oficinas estarán orientadas a brindar un servicio oportuno, accesible y eficiente a las personas para prevenir y controlar la comisión de hechos violentos, delictivos e incívicos.
- c. Coordinar, maximizar y promover esfuerzos institucionales y de la sociedad civil para la prevención y el combate de hechos de violencia, delincuencia e incívicos en las zonas críticas del municipio a través de la implementación de un plan operativo común y la conformación de patrullas conjuntas PNC y CAM.
- d. Fortalecer el sistema de información de la Subdelegación de la PNC y del 911 en la captación de denuncias y avisos, y en la organización y desarrollo de su operatividad.
- e. Desarrollar acciones coordinadas para la implementación de la Ley de Regulación y Control de las Armas de Fuego, así como de vedas que restrinjan la portación de armas en las zonas críticas.

Fuente: PNUD et al. (2009). *Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia social*, p. 68.

Además, se conformaron cuatro patrullajes conjuntos PNC/CAM en Sonsonate para atender las zonas críticas de la colonia 14 de Diciembre, el mercado El Ángel, el mercado Central y Belén. En Sonzacate, se reubicó el puesto policial en el centro de la ciudad para alcanzar mayor presencia y eficacia policial.

Paralelamente, se capacitó a más de un centenar de agentes policiales y municipales en procedimientos de policía de proximidad, en atención y recolección de denuncias, en análisis de información y en atención a víctimas.

Fortalecimiento del CAM

En las dos localidades que cuentan con este cuerpo de agentes municipales (Sonsonate y Acajutla), se desarrollaron diversas acciones tendientes a mejorar la operatividad y la calidad de servicio que ofrece el CAM. Para ello, además de diversas capacitaciones en procedimientos de policía de proximidad, se promovió la participación de 83 agentes de los CAM de Sonsonate y Acajutla en el curso de formación básica de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), requisito legal para ejercer sus funciones.

«Las vedas de armas constituyen una estrategia de acercamiento al ideal de prohibir la portación de armas a la población civil».

Subdirector de Seguridad Pública de la PNC

Prevención y control de la violencia armada

Los planes de prevención del delito establecían dos acciones principales encaminadas a prevenir y controlar las armas de fuego. En primer lugar, el establecimiento de vedas temporales de prohibición de la portación de armas de fuego en los lugares donde se registraba una mayor incidencia delictiva y, en paralelo, el diseño e implementación de una campaña de información y sensibilización a la población sobre los riesgos de las armas.

Una vez aprobadas las vedas por los concejos municipales, se procedió a la ejecución de tres vedas en Sonsonate y Sonzacate, y una en Acajutla, en diferentes periodos de tiempo. Para garantizar la ejecución de esta medida se adquirieron detectores portátiles de metal para la PNC y el CAM, y otros equipos informáticos.

La campaña de comunicación para promover la prohibición de portación de armas de fuego en espacios públicos de los tres municipios se concretó en las siguientes acciones:

- o Producción de materiales promocionales para las vedas (3,000 camisetas, 3,000 gorras, 12,000 folletos, 13 vallas publicitarias, 1,500 bolsones, 400 chalecos, etc.) y pauta de cuñas publicitarias en radios locales.
- o Realización de 135 noches de convivencia «Convive sin armas» en las que participaron unas 7,000 personas. Esta actividad lúdica y nocturna buscaba promocionar las vedas y las OAC, y contribuir a disminuir la percepción de inseguridad e incrementar la convivencia y el uso de los espacios públicos en horario nocturno en las zonas críticas.

«Las vedas de armas constituyen una estrategia de acercamiento al ideal de prohibir la portación de armas a la población civil», afirma el Subdirector de Seguridad Pública de la PNC. No obstante, este mecanismo muestra algunas debilidades y uno de los resultados esperados —aumentar el decomiso de armas de fuego— no ha cubierto las expectativas previstas en un inicio. Según el Jefe de la Delegación de la PNC en Sonsonate, «esta medida es buena, pero ha de ser complementada con otras más operativas como registros selectivos y controles vehiculares».

Sistema municipal de video vigilancia

En Sonsonate se mejoró el sistema de información de la Subdelegación policial a partir del proceso iniciado con la instalación del Observatorio sobre Violencia y Delincuencia, y se instaló un sistema de vigilancia por cámara de video.



Oficina de Atención Ciudadana, 2009.

El acuerdo firmado entre la Cámara de Comercio de Sonsonate, la Delegación Departamental de la PNC y la Alcaldía de este municipio permitió la instalación del Sistema Municipal de Video Vigilancia en el Centro de Análisis de Información Municipal del CAM. Desde allí, un agente de la PNC monitorea las 24 horas del día las imágenes de las 13 cámaras que han sido instaladas en distintos puntos críticos del municipio (barrio El Centro, urbanización Sensunapán, colonia 14 de Diciembre, entre otras zonas). Cuando el agente policial destinado al sistema detecta una situación que requiere la intervención de la PNC o del CAM, se comunica con las instancias correspondientes. La ciudadanía también puede denunciar cualquier situación al Sistema de Video Vigilancia a través de dos números telefónicos.

Además de estas acciones, el proyecto formó a 75 Jefes de Patrulla de la PNC en preservación de la escena del crimen, y se equipó a las OAC, el Sistema de Video Vigilancia y otros departamentos y unidades municipales. La USAID capacitó a fiscales e investigadores en teoría del delito.



Se realizaron festivales de arte y cultura en los tres municipios.



Séptima parte

Completando la integralidad: promoción de la cultura ciudadana, recuperación de espacios urbanos, fomento de la participación y el liderazgo, mujer y juventud

Las políticas de seguridad ciudadana y convivencia elaboradas aspiraban a una integralidad que se completó con el diseño de una serie de planes y estrategias encaminados a revertir determinadas conductas y actitudes, y recuperar determinados espacios públicos. Además, las políticas hacían hincapié en promover actuaciones dirigidas hacia dos grupos de población muy específicos: la juventud y las mujeres. Estas acciones se concretaron en los planes que se describen a continuación:

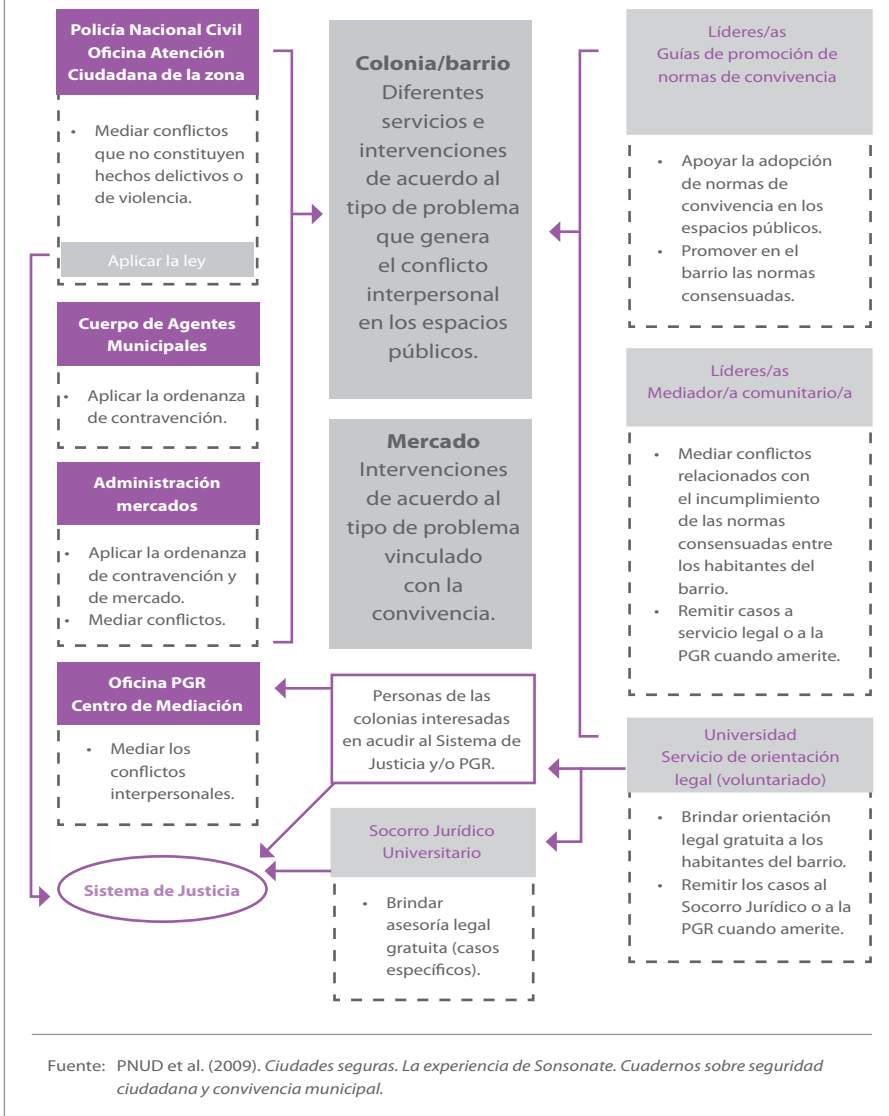
Plan de cultura ciudadana y resolución de conflictos interpersonales

Los diagnósticos de capital social elaborados en las comunidades permitieron identificar las principales problemáticas en lo que se refiere a cultura ciudadana. Tras los acuerdos firmados entre las alcaldías, la Universidad de Sonsonate y las ADESCO instalaron siete servicios comunitarios de orientación legal en las zonas críticas de Sonsonate y Sonzacate, y se formó en resolución pacífica de conflictos a 120 líderes/as de las zonas críticas, con el apoyo de la oficina de la PDDH de Sonsonate. En esta localidad, se capacitó además a 80 agentes del CAM en aplicación de las ordenanzas y se creó una mesa de trabajo gerencial para responder a problemas comunitarios de convivencia.

Asimismo, se entrenó a personal de la PNC y a estudiantes de ciencias jurídicas en las competencias de las diferentes instituciones del sistema de justicia y mecanismos de denuncia para poder orientar a la ciudadanía. También se identificó y formó a líderes comunitarios como promotores de cultura ciudadana.

Esta tarea se completó con la producción y difusión de material educativo sobre cultura ciudadana y normas de convivencia (5,000 hojas de promoción de servicios de orientación

FIGURA 3. Intervención en cultura ciudadana y resolución pacífica de conflictos interpersonales



legal y 20,000 folletos de promoción del CAM y de las normas recogidas en la ordenanza contravencional de Sonsonate) y se desarrollaron diversos eventos de promoción de una nueva cultura ciudadana.

Plan de prevención de la violencia en las familias "También soy persona"

Este programa se orienta a la sensibilización sobre la corresponsabilidad en la atención y desarrollo de la niñez en la infancia temprana (familia, comunidad e instituciones), así como al fortalecimiento de capacidades de madres y padres en el cuidado integral de niñas y niños para prevenir la violencia intrafamiliar y, a largo plazo, la violencia en la sociedad.

En el caso de particular de los municipios de Sonsonate, Acajutla y Sonzacate, se ha focalizado en familias de las zonas con alto nivel de violencia, a las cuales se les ha sensibilizado sobre el cuidado de los niños y niñas en la infancia temprana, enriqueciendo su relación de empatía y promoviendo una comunicación emocionalmente sensible y expresiva con ellos. Para ello, el programa ha fortalecido la capacidad técnica del ISNA, las alcaldías y la PNC, y ha promovido la creación de una red de apoyo comunitario e institucional, entre otras acciones.

La mejora de las prácticas de crianza y la interacción familiar se ha producido a través de la organización y el desarrollo de programas conjuntos basados en el reconocimiento y el fortalecimiento de las mejores pautas de crianza para reducir los índices de violencia intrafamiliar. El trabajo ha sido realizado con la participación de los promotores sociales de las alcaldías municipales, representantes del Ministerio de Salud y el ISNA, conjuntamente con líderes y lideresas comunitarios, y ha beneficiado a 1,414 familias de las zonas críticas de los tres municipios (Sonsonate, 830 familias; Sonzacate, 304 familias; y Acajutla, 280 familias). En el marco de esta iniciativa se capacitó a facilitadores y multiplicadores, y a 363 personas cuidadoras de los tres municipios con el apoyo técnico del ISNA. Además, se desarrollaron dos talleres de multiplicadores con la Escuela de Educación Especial de la Universidad de Sonsonate. Estos multiplicadores, una vez formados, ofrecieron talleres a grupos de familias beneficiadas en las zonas críticas de Sonsonate.

Este programa tiene un gran potencial como estrategia comunitaria de atención a la primera infancia. Asimismo, como herramienta de articulación con la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia y con los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Niñez que manda la Ley de Protección y Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), particularmente en programas de prevención y atención de la niñez que se ofertarán a nivel local.

Plan de prevención de la violencia en los centros escolares

En centros escolares seleccionados de los tres municipios se promovió el uso de herramientas pedagógicas con metodologías innovadoras de educación entre pares. Estas herramientas han permitido practicar la convivencia y activar la resolución pacífica de conflictos, aprender habilidades para la vida y elaborar proyectos con participación de jóvenes, todo ello relacionado con expresiones artísticas, deportivas y recreativas. En esta línea se desarrollaron los «Proyectos juveniles concursables», en coordinación con

el MINED, adjudicándose 19 proyectos distribuidos en 12 centros educativos, los cuales fueron diagnosticados como los más violentos de dichos municipios. Los temas que se trabajaron en los proyectos fueron identificados por las personas adolescentes, incliniéndose por violencia de género, violencia entre iguales, prevención del embarazo en adolescentes y prevención de drogas y del VIH-SIDA.

Esta iniciativa de carácter preventivo tuvo como beneficiarios directos a 319 estudiantes y como beneficiarios indirectos a aproximadamente 5,000 personas de la comunidad educativa de los centros escolares participantes y centros educativos aledaños, así como de otras organizaciones y grupos comunales. Estas dos iniciativas tienen como valor agregado el énfasis en la participación de adolescentes y de la comunidad educativa, y la articulación de la escuela a la comunidad.

Otro aspecto importante abordado fue la identificación y la resolución de la problemática detectada en el Instituto «Thomas Jefferson», de Sonsonate. Las situaciones de violencia escolar detectadas en este instituto motivaron una intervención especial en este centro educativo encaminada a evitar las disputas violentas que se producían entre los alumnos. Para ello, se cambiaron los horarios a fin de mejorar la organización de las clases e impedir que los alumnos salieran fuera del instituto en horas lectivas; se dotó a los 1,500 estudiantes de carnés de identificación para mejorar el control de entradas y salidas, y se equipó al profesorado con radios de comunicación para mejorar la seguridad durante los tiempos de recreación. También se realizaron conversatorios con los estudiantes y padres de familia sobre temas relacionados con la convivencia, se desarrollaron jornadas deportivas y culturales en el instituto con la participación de líderes de las comunidades y centros escolares aledaños, y se produjeron camisetas para promover la participación en la campaña «Sonsonate está cambiando, el Instituto también».

Plan de atención de la violencia intrafamiliar y sexual

Los diagnósticos elaborados al inicio del proyecto mostraron que una de las principales amenazas a la convivencia y la seguridad ciudadana en estas tres localidades es la violencia contra las mujeres. Los talleres realizados posteriormente con instituciones y organizaciones de la sociedad civil delinearon un plan de atención a la violencia intrafamiliar y sexual que pretende fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones locales involucradas en la prevención, el control y la atención de los casos de VIF, violencia sexual y explotación sexual.

Para tratar de conseguir este objetivo, se formó a oficiales y agentes de la PNC y el CAM en la detección de casos y procedimientos de VIF y violencia sexual, y a agentes de la PNC en atención y remisión de casos al ISNA en los que estén involucrados niños y niñas. Además, se adquirieron equipos de computación para el Departamento de Familia de la PNC y las Unidades de Salud de los municipios. Para conmemorar el día de la no violencia contra la mujer se desarrolló un acto que contó con la asistencia de las autoridades locales y más de 550 mujeres de los tres municipios.



Recuperación de espacio en colonia Villa Lilian.



Promoción del programa "También soy persona".

El proyecto ha impulsado también la creación de Unidades de la Mujer en las alcaldías para tratar de mejorar la articulación con las instituciones públicas y las organizaciones sociales en temas relacionados con la equidad de género; ha fomentado la puesta en marcha de una mesa interinstitucional integrada por el ISDEMU, el ISNA, el Juzgado de Familia, la PNC, la FGR, el PGR, el SIBASI (MISAL) y la PDDH para tratar aspectos puntuales de la aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar; y desde la Unidad de Mujer y Género de Sonsonate se apoya al Juzgado de Familia en la convocatoria y el levantamiento de actas. A pesar de estos avances significativos, en palabras de una de las personas consultadas «el proyecto ha generado procesos de empoderamiento de mujeres pero no la institucionalización de género en las alcaldías».

Género y empleo femenino

Uno de los componentes del proyecto preveía fortalecer los mecanismos institucionales para el diseño e implementación de acciones para reducir brechas de género en el acceso a empleo y representación en instancias de decisión. Dos acciones se impulsaron para tratar de lograr este objetivo:

- o *Territorialización de la Política Nacional de la Mujer.* La suscripción de un acuerdo entre las alcaldías y el ISDEMU permitió llevar la política de la mujer a las localidades donde intervino el proyecto. La implicación de las municipalidades en este tema permitió crear las oficinas de la mujer y género en los municipios de Acajutla y Sonsonate. Estas nuevas unidades municipales y la oficina territorial del ISDEMU fueron equipadas por el proyecto. También se realizaron tres foros «Mujer no estás sola» con los gobiernos municipales y la participación de más de 300 mujeres.
- o *Sistema de apoyo a la empresariedad femenina en el territorio (SEDEM).* El proyecto ha impulsado un modelo específico para el fortalecimiento de la empresariedad femenina con un enfoque territorial y de género. El programa tiene como objetivo fomentar la construcción y el ejercicio de la ciudadanía económica de las mujeres y

contribuir con el desarrollo económico territorial con enfoque de género. El SEDEM ofrece servicios de capacitación en diferentes áreas empresariales, asesoría en trámites y asistencia para la creación de empresas a empresarias y emprendedoras de los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla.

El eje de esta iniciativa es una ventanilla de servicios de desarrollo empresarial para mujeres, para cuya creación fue necesaria la firma de un convenio entre las alcaldías y la CONAMYPE. Una vez establecido este convenio institucional, se establecieron alianzas entre la ventanilla, la ADEL, el ISDEMU y Ágape para brindar una mejor atención a las mujeres. Asimismo, se crearon alianzas estratégicas con las Oficinas de Atención a la Mujer de las alcaldías de Sonsonate y Acajutla.

La iniciativa más relevante es el concurso de emprendimiento femenino «Mujer emprende», que busca promover la creación de planes de negocios para mujeres en los municipios que participan en el proyecto. El concurso seleccionó las mejores ideas de negocios sobre servicios de cuidado, agroindustria alimentaria, turismo, tecnología de información y comunicaciones o artesanías propuestas por más de un centenar de mujeres de los municipios. Las mejores iniciativas fueron premiadas con un capital semilla de un máximo de \$8,000 para poder iniciar su negocio.

Desde la ventanilla se ha capacitado también a mujeres en temas como elaboración de planes de negocios y se han realizado talleres y conferencias con mujeres empresarias y emprendedoras para promover información de servicios, de sensibilización y de conformación de asociatividad, así como también se han impartido charlas sobre emprendedurismo y técnicas de comercialización y fidelización de clientes. Más de 300 mujeres han participado en las diferentes actividades impulsadas.

Además, se ha producido un manual de capacitación que servirá a otras ventanillas en el país y se ha generado un estudio sobre servicios de cuidado, primero de este tipo en la región. Este estudio ha permitido conocer las barreras existentes en este tipo de servicios que suelen prestar las mujeres.

Plan de seguridad vial

Los elevados niveles de accidentalidad vial que reflejaron los diagnósticos de situación llevaron a las alcaldías —en colaboración con el IML, el Departamento de Tránsito de la PNC, la Dirección Departamental de Educación del MINED— y al Viceministerio de Transporte a elaborar un plan de seguridad vial para reducir los siniestros provocados por accidentes de tránsito.

Este plan ha permitido desarrollar una serie de estrategias de prevención de la accidentalidad vial y difusión de la normativa de tránsito, entre las que destaca la suscripción de un acuerdo para la prevención de la accidentalidad vial de la avenida Flavián Mucci, una de las zonas críticas identificadas y por la que transitan más de 5,000 estudiantes diariamente. También se creó una red juvenil para la educación vial y la prevención de lesiones por accidentes en niños y niñas, jóvenes y adultos mayores; se capacitó a 170 guías escola-

res de 10 centros, institutos y colegios; y se compraron chalecos y otros instrumentos para el equipamiento de los guías escolares.

En el marco de este plan se suscribió un acuerdo entre el Instituto de Toxicología, la PNC, el Hospital Jorge Mazzini y las alcaldías, para la instalación de una unidad de toxicología en Sonsonate, lo que ha permitido la realización de unos 300 controles antidopaje en las zonas de mayor riesgo y la capacitación del personal de emergencias del hospital, en recolección y custodio de muestras. Asimismo, se han fortalecido los sistemas de información institucionales en la recolección de los datos de los lesionados y fallecidos por accidentes de tránsito, se adquirieron equipos de radio y computadoras para fortalecer la Unidad de Tránsito Terrestre de la PNC, se equipó la Unidad de Toxicología y se mejoró la señalización vial en los tres municipios.

Las acciones se completaron con campañas de comunicación para difundir normas básicas de seguridad vial. Estas campañas también sirvieron para informar del reordenamiento de la Avenida Flavián Mucci a padres, estudiantes, transportistas y ciudadanía en general.

A pesar de estos esfuerzos, como señala una de las personas consultadas, «falta bastante todavía para que se cumplan las normas. Ha habido avances pero cuesta mucho cambiar la cultura. Es un problema estructural, educativo; y por ello, son necesarios más programas de educación vial».

Plan de formación profesional y emprendedurismo juvenil

Para desarrollar este plan se elaboró un censo que permitió identificar a 600 jóvenes en riesgo, y se realizó un análisis para identificar oportunidades y ofertas del mercado laboral en los tres municipios.

El plan facilitó la instalación y el equipamiento de una Oficina Local de Gestión de Empleo (OLGE) y una Bolsa de Empleo Local (BEL) en Acajutla, así como de Oficinas de Apoyo a la Empleabilidad y Formación (OAEF) y Oficinas de Apoyo al Empleo y Autoempleo (OLA) en Sonsonate y Sonzacate. Asimismo, se capacitó a los delegados municipales para la atención de las oficinas de intermediación de empleo.

A través del plan se desarrollaron las siguientes actividades:

- o Capacitación de 40 promotores municipales y estudiantes universitarios como formadores para el desarrollo de talleres de orientación y habilidades para el trabajo.
- o Talleres de orientación y habilidades para el trabajo, en los que participaron unos 350 jóvenes, entre 18 y 25 años, residentes de las zonas críticas.
- o Talleres de orientación y habilidades para el trabajo dirigidos exclusivamente a alumnos/as egresados de los bachilleratos de los institutos.
- o Realización de dos foros de apoyo a la empleabilidad juvenil e integración empresarial con la participación de las alcaldías, la Cámara de Comercio, el CNSP y FUNDACAJUTLA.
- o Desarrollo de 15 talleres vocacionales para mejorar las competencias de los jóvenes para una mayor inserción al mundo del trabajo. Los talleres fueron sobre artesanía en

madera, artesanía en desechos de mar, confección de uniformes escolares, mecánica automotriz básica, computación, panadería, cosmetología y serigrafía, entre otros, y contaron con la participación de 400 jóvenes.

- o Alianza interinstitucional con el Centro de Capacitación de Izalco (CCI) del CNSP, AGAPE y las alcaldías para el desarrollo de talleres vocacionales.
- o Capacitación en empresarialidad y asistencia técnica a 100 jóvenes en la formulación de sus planes de negocio.
- o Elaboración e implementación de un programa de apoyo a 50 jóvenes en su primera experiencia laboral en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), las alcaldías y los institutos nacionales de Acajutla y Sonzacate, y el instituto Thomas Jefferson de Sonsonate.

Acciones de recuperación y dinamización de espacios urbanos seguros

Uno de los ejes identificados para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana en los tres municipios fue la recuperación de los espacios públicos. El proyecto apostó a mejorar las condiciones del entorno urbano y el uso seguro de espacios públicos a través de la construcción y la recuperación de determinados espacios de encuentro seleccionados con las alcaldías municipales. Es importante destacar que las tres alcaldías municipales aportaron fondos propios para complementar los costos de las respectivas carpetas técnicas de cada uno de los espacios públicos recuperados y que fueron elegidos por los propios consistorios.

Las acciones de dinamización de espacios públicos se desarrollaron previa consulta ciudadana en la que la población identificó las áreas del deporte, el arte y la cultura que deseaban impulsar.

En el área del deporte, se estableció una alianza entre el Comité Olímpico de El Salvador (COES) y las alcaldías para la dinamización deportiva comunitaria. Esta alianza permitió formar a 140 líderes y lideresas mediante un diplomado de dirección deportiva.

La estrategia diseñada fue capacitar a líderes comunitarios en dirección y gestión deportiva, promoviendo los valores humanos de solidaridad, respeto mutuo, juego limpio, equidad de género y participación.

Asimismo, se formularon tres planes de dinamización de espacios públicos para la práctica del deporte, como una forma de mejorar la convivencia entre niñas, niños, adolescentes, jóvenes y padres y madres de familia, y se desarrollaron festivales comunitarios y municipales en los que participaron alrededor de 5,000 personas. Las actividades de dinamización culminaron con la realización del Primer Festival Olímpico Intermunicipal, desarrollado en la ciudad de San Salvador, y en el que participaron unos 500 niños y niñas, jóvenes, mujeres y población indígena, provenientes de centros educativos, barrios y colonias de las zonas críticas de Sonsonate, Acajutla, Sonzacate.

En el área del arte y la cultura, se instalaron las Escuelas Comunitarias de Arte en los tres municipios. Esta iniciativa de ámbito nacional —impulsada por la Secretaría de Cul-

RECUADRO 7. Espacios públicos recuperados

- *Sonzacate*: la casa comunal del centro del municipio de Sonzacate fue renovada para convertirse en el «Centro de convivencia de Sonzacate, juntos en familia y en comunidad por la paz».
- *Acajutla*: el Parque Infantil de Acajutla, diseñado para niñas y niños menores de 12 años, que cuenta con juegos infantiles, una cancha para baloncesto y una cancha multiusos para la práctica de fútbol de playa y voleibol de playa.
- *Sonsonate*: se construyeron dos canchas de fútbol rápido en Vía Lilian y en la colonia Sensunapán, respectivamente, y una cancha de fútbol rápido. También se repararon los servicios sanitarios en el Instituto Nacional «Thomas Jefferson».

Fuente: Elaboración propia.

tura, a través de la Dirección Nacional de Espacios de Desarrollo Cultural, por medio de su Programa de Juventudes y Cultura de Paz, y los responsables de las áreas de proyección social de las tres alcaldías municipales— pretende descentralizar la oferta y los servicios culturales en busca de la democratización de la cultura y las artes.

En los tres municipios se ha fortalecido la promoción cultural a nivel comunitario, así como la integración de la población objetivo en la generación de espacios de recreación y convivencia armónica.

Finalizada esta fase, se contará con 90 líderes comunitarios formados en las áreas de música, danza, pintura y en habilidades de gestión, organización y promoción cultural. Como parte del proyecto impulsado por la Secretaría de Cultura, los tres líderes comunitarios más destacados serán favorecidos con una beca para ampliar sus estudios en el Centro Nacional de Artes (CENAR).

Para facilitar la obtención del producto final, la Secretaría de Cultura de la Presidencia, a través de la Coordinación Nacional de las Casas de la Cultura y las Casas de la Cultura, lideró el proceso y acompañó a los estudiantes en la formación de las Escuelas Comunitarias de Arte. Además, se asignó el recurso adecuado para que los asistentes al curso de promoción cultural tengan maestros dinámicos, creativos, profesionales y de reconocida trayectoria en cada área artística a impartir.

El mural de la fachada del Parque Infantil de Acajutla fue un aporte de los estudiantes del proyecto «Escuelas comunitarias de arte», así como también el mural de la Casa de Convivencia de Sonzacate. También se acercó a los municipios a instituciones artísticas como la Escuela Nacional de Danza y la Orquesta Sinfónica Juvenil, y a espacios como el Teatro Nacional.

RECUADRO 8. Iniciativas institucionalizadas

1. Gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, de los gobiernos municipales:
 - Formulación y aprobación de políticas municipales de seguridad ciudadana y convivencia.
 - Unidades municipales integradas a la organización municipal.
 - Observatorios municipales de violencia y delincuencia con acuerdos municipales.
2. Prevención del delito:
 - Acuerdo indefinido entre la PNC, la Alcaldía de Sonsonate y la Cámara de Comercio para la instalación, la promoción y la captación de fondos privados para el Sistema de Video Vigilancia.
 - Oficinas de Atención Ciudadana (OAC) integradas al sistema de seguridad pública local mediante acuerdos vigentes hasta marzo de 2012.
 - Implementación de vedas de armas renovadas (3 periodos).
3. Prevención de la violencia contra la niñez y la adolescencia:
 - Bolsa de empleo y oficinas de empleabilidad y emprendedurismo funcionando, mediante acuerdos firmados entre las municipalidades y el Ministerio de Trabajo.
 - Coordinación interinstitucional para gestionar oportunidades de formación laboral y emprendedurismo y acceso al empleo para jóvenes.
 - Oficina Municipal de Juventud en Sonsonate y Acajutla con acuerdo municipal de creación.
 - Salas de nivelación educativa para la atención de la niñez trabajadora, instaladas y funcionando en Acajutla y Metalío.
 - Capacidad técnica en dirección deportiva instalada.
 - Rehabilitada la Casa Comunal Sonzacate.
 - Construidas dos canchas de fútbol rápido en las comunidades Vía Lilian y Sensunapán, en Sonsonate.
 - Construida una cancha de fútbol rápido y reparados los servicios sanitarios en el Instituto Nacional «Thomas Jefferson» de Sonsonate.
 - Construido el Parque Infantil de Acajutla.
 - Estrategia de prevención de la violencia a través del arte, la cultura y el deporte.
4. Prevención de conflictos comunitarios:
 - Creada capacidad técnica a líderes y lideresas en resolución de conflictos.
 - Mesa de coordinación intergerencial de Sonsonate instalada y funcionando.
 - Mayor experiencia de las ADESCO en manejo de los servicios de orientación legal.

RECUADRO 8. Iniciativas institucionalizadas (continuación)

- Publicada y difundida la ordenanza de contravención en Sonsonate y Acajutla.
 - Programa «También soy persona».
5. Prevención de la violencia hacia la mujer y prevención de la violencia intrafamiliar:
- OAC fortalecidas en atención a víctimas y servicio de seguimiento de caso.
 - Capacidad técnica instalada para el desarrollo del programa «También soy persona».
 - Constituidas las Unidades Municipales de la Mujer y Género en Sonsonate y Acajutla.
 - Instalada la ventanilla para la Empresariedad Femenina en CONAMYPE.
6. Prevención de la accidentalidad vial:
- Diseño e implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial de El Salvador 2011-2020.
 - PNC y Alcaldía de Sonsonate con experiencia adquirida en desarrollo conjunto de iniciativas de seguridad vial.
 - Unidad de Toxicología instalada y funcionando mediante acuerdo interinstitucional.
7. Formación laboral y empleo:
- Réplica del modelo de pasantías laborales a escala nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Octava parte

Las claves del éxito

El éxito de una estrategia de seguridad ciudadana y convivencia en un municipio radica en varios aspectos claves. La voluntad y el liderazgo político, la institucionalización de las iniciativas, la creación de alianzas o la focalización de las acciones para tener una mayor eficacia son algunos de los factores que influyen positivamente en el éxito de una intervención para mejorar la inseguridad ciudadana en una localidad concreta (PNUD, 2009).

Como suele ocurrir en todo proceso de desarrollo, el proyecto muestra luces y sombras en sus resultados. Algunos de estos factores o claves de éxito se han conseguido, mientras que otros están todavía en fase de consolidación.

Liderazgo político

Antes del inicio del proyecto parecía existir escaso apoyo e incluso voluntad política tanto en las alcaldías como en las instituciones nacionales para avanzar en la formulación y puesta en práctica de una política y una estrategia que permitiera reducir la inseguridad en los tres municipios. El proyecto ha logrado revertir esta situación, al menos en la localidad de Sonsonate. En este municipio se ha conseguido captar la atención y el apoyo político-institucional necesario para avanzar no solo en la ejecución de las acciones previstas sino en la consolidación de una visión y una estructura operativa que sostenga la iniciativa.

«Este es ahora el proyecto estrella de esta alcaldía y le estamos dando la máxima prioridad», señala Roberto Aquino, alcalde de Sonsonate. Es una prioridad que se ha plasmado en la reforma de la estructura de gestión de la alcaldía para crear la Gerencia de Desarrollo Humano, Económico y Social (GDHES). Esta estructura administrativa incorpora nuevas áreas como la de mujer o de juventud, y ha destinado cuatro unidades para trabajar en el desarrollo del proyecto.

Según la medición de impacto realizada por FLACSO, el proyecto contribuyó a la dinamización de los procesos de organización y participación de las comunidades en la prevención de la violencia (por ejemplo, la participación se incrementó en un 8.5% en Sonsonate) y a un acercamiento de la alcaldía con las comunidades.

El gobierno municipal parece haberse ido empoderando a medida que se desarrollaba el proyecto y se veían sus logros y resultados. «Ahora todos manejamos la misma visión y la misma línea de trabajo», afirma el alcalde.

En Sonzacate y Acajutla el liderazgo político y el apoyo institucional han sido más puntuales y centrados en acciones encaminadas a la prevención del delito, la recuperación y la dinamización de espacios municipales, y en el apoyo a acciones hacia la mujer y la infancia.

Creación de alianzas

El proyecto ha conseguido generar una serie de alianzas estratégicas que, previo a su ejecución, eran prácticamente inexistentes. A lo largo de su implementación se han ido estableciendo convenios y acuerdos entre las alcaldías e instituciones del gobierno nacional, tales como: la PNC, el MJSP, el ISDEMU, el ISNA, la CONAMYPE, el MTPS, el VMT, la Secretaría de Cultura y otras instituciones del Estado como la PDDH. Además, se ha trabajado en la articulación de estas alianzas con la sociedad civil y con gremios empresariales como la Cámara de Comercio, en el caso del municipio de Sonsonate.

Coordinación y seguimiento

Previo a la puesta en marcha del proyecto, cada institución hacía su trabajo según sus competencias. Sin embargo, no existía una visión común, no se pensaba ni planificaba la seguridad ciudadana de manera integral y no existía tampoco un trabajo interinstitucional coordinado y articulado. El programa logra cambiar en parte esta situación. La creación de los Comités de Seguridad Ciudadana y Convivencia ha permitido establecer un espacio permanente de coordinación de las acciones en el que están representadas diversas instituciones nacionales y locales, así como de la empresa privada y la sociedad civil. Como señala una de las personas entrevistadas: «el Comité se vuelca hacia la sociedad civil para dar soluciones a los problemas de inseguridad a la vez que coordina esfuerzos para no desperdiciarlos».

En el caso de la alcaldía de Sonsonate, la coordinación no solo se ha potenciado hacia fuera sino también hacia adentro. La reestructuración de la organización municipal para crear la GDHES y las unidades de Convivencia y Participación Ciudadana, Juventud y Acción, y Mujer y Género son un ejemplo de ello. Las reuniones periódicas que se desarrollan y la creación del Sistema de Avisos Municipal de Sonsonate (SICAMS) vienen a completar este proceso de mejora de la coordinación intrainstitucional en esta alcaldía.

Desde el inicio del proyecto hasta el momento de la realización de su medición de impacto realizada por FLACSO El Salvador, las políticas integrales y los planes de seguridad ciudadana y convivencia formulados e implementados en los tres municipios han experimentado un incremento significativo en el número de personas que dicen conocerlos. Así, en Sonzacate este porcentaje aumentó en un 26.2%; en Sonsonate, en un 22%; y en Acajutla, en un 13.7%.

Otro aspecto a destacar es la significativa mejora en la coordinación operativa entre el CAM y la PNC. El proyecto ha tratado de impulsar el trabajo conjunto entre miembros de ambas instituciones, que se ha plasmado en patrullajes conjuntos en algunas de las zonas críticas. Una situación que, según uno de los actores consultados, «ha supuesto un beneficio mutuo para ambas instituciones».

La mejor coordinación y articulación parece haber aumentado también la credibilidad en las instituciones. Como indican algunas de las personas entrevistadas: «ahora nos ven a todos juntos»; «la gente ha aprendido y sabe qué tiene que hacer cada institución y reclama que actúen para solucionar problemas concretos».

Sistema de información

Uno de los aspectos esenciales de toda estrategia para reducir la inseguridad es contar con un buen sistema de información que permita conocer con precisión dónde y cómo se producen los actos y situaciones delictivas en el municipio.

Los diagnósticos y mapas georreferenciados elaborados al inicio del proyecto permitieron «marcar la diferencia entre lo que existía antes del proyecto y lo que se podía llegar a tener». Sin embargo, el establecimiento de un sistema de información mínimamente coordinado está lejos de ser una realidad. El apoyo brindado al sistema de información de la PNC y del CAM parece insuficiente, así como el establecimiento del Sistema de Avisos Municipal o el Centro de Denuncias en la alcaldía de Sonsonate.

El programa preveía también la creación de observatorios sobre violencia en las tres localidades. Estos observatorios comenzaron a funcionar y recopilar información tardíamente, y presentaron sus primeros datos y análisis cuando el proyecto estaba ya en fase de finalización.

Focalización de las acciones

Uno de los grandes aciertos del programa ha sido concentrar las intervenciones en los lugares donde los diagnósticos permitieron establecer que la incidencia delictiva era mayor. Esta focalización permite disponer de mejor información y conocimiento de lo que sucede y un monitoreo permanente.

Los datos proporcionados por las instituciones y el incremento de la percepción de inseguridad incluso en horas nocturnas que, en general, expresa la población, parecen avalar esta hipótesis. En Sonsonate, se ha producido un descenso del 22% de la incidencia delictiva en 2010 respecto al año anterior. El robo a vehículos fue el delito que más se redujo (67%), seguido del hurto a vehículos (36%), las extorsiones (34%), los homicidios (16%), los hurtos (13%) y los robos (3%). Por el contrario, aumentaron las lesiones (21%) y las violaciones (62%). En cinco de las seis zonas críticas donde se focalizaron las intervenciones se registró una disminución de entre un 5% y 43% en los delitos denunciados

En Sonzacate, el descenso ha sido todavía más acentuado. El total de delitos disminuyeron en un 45% respecto a 2009 mientras que los delitos con armas de fuego descendieron un 54%. Por tipología de delitos, destaca el descenso de las violaciones (100%), robo de vehículos (75%) y robos (69%). El hurto y el hurto de vehículos experimentaron una disminución del 65% y 57%, respectivamente. Los homicidios descendieron un 32%.

El municipio de Acajutla registró una disminución del 15% de los delitos denunciados en comparación con 2009. Por delitos, se redujeron en su totalidad los hurtos de vehículos, los robos cayeron un 54% y los robos de vehículos y violaciones un 33%. Los homicidios también descendieron (12%). Sin embargo, en este municipio se incrementaron los hurtos (43%) y las extorsiones (14%).

El trabajo realizado por los Comités de Seguridad Ciudadana y Convivencia en coordinación con las instituciones de seguridad, el sector privado y la sociedad civil ha contribuido a esta significativa reducción de la inseguridad.

GRÁFICO 4. Sonzacate: comparativo de delitos (2009-2010)



Fuente: Observatorio Municipal de Violencia y Delincuencia de Sonzacate 2009 y 2010.

GRÁFICO 5. Sonsonate: comparativo de delitos (2009-2010)



Fuente: Observatorio Municipal de Violencia y Delincuencia de Sonsonate 2009 y 2010.

Prevención del delito y recuperación del territorio

Las acciones combinadas desarrolladas en las zonas críticas identificadas —instalación de OAC, patrullajes conjuntos PNC-CAM, recuperación de espacios públicos, desarrollo de noches de convivencia, etc.— han permitido a las instituciones retomar el control de determinadas zonas y colonias que hasta la intervención del proyecto estaban en manos de la delincuencia.

Tanto la ciudadanía como los responsables de las instituciones coinciden en señalar que ahora se ocupan más y de manera más extensa —incluso hasta en horas de la noche— las plazas, los parques o canchas deportivas que antes, o bien no eran usadas por

TABLA 9. Percepción de seguridad de la población

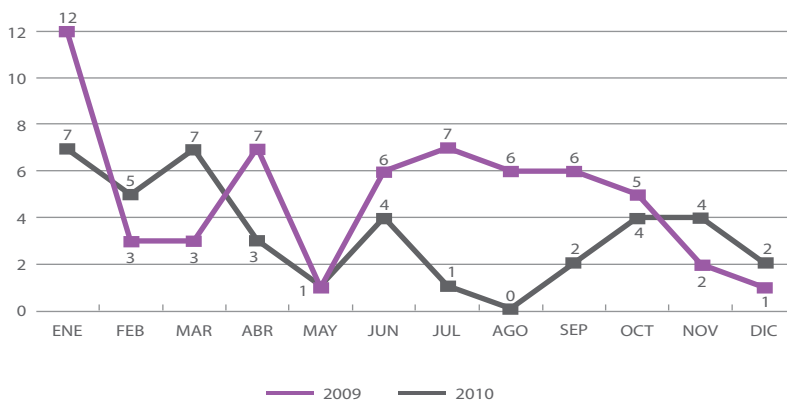
TIPO DE DELITO	ACAJUTLA		SONSONATE		SONZACATE	
	Línea base	Estudio de impacto	Línea base	Estudio de impacto	Línea base	Estudio de impacto
El municipio	76.6%	86.9%	81.7%	91.3%	79.9%	91.7%
El barrio o colonia	80.6%	88.1%	84.9%	94.2%	81.9%	94.4%

Fuente: Medición de impacto del proyecto. FLACSO El Salvador.

temor o bien eran ocupadas por la delincuencia. Como señala una persona de una comunidad de Sonsonate, «ahora hay gente en las plazas y parques porque hay más seguridad. Incluso se ven jóvenes jugando hasta la noche».

Asimismo, se han recuperado determinados espacios municipales como el Ex CIPES de Acajutla o el Centro de Formación Profesional Segrate de Sonsonate. En estos espacios municipales apenas se desarrollaba actividad alguna y ahora están sirviendo como

GRÁFICO 6. Sector Centro de Sonzacate: delitos por meses (2009-2010)

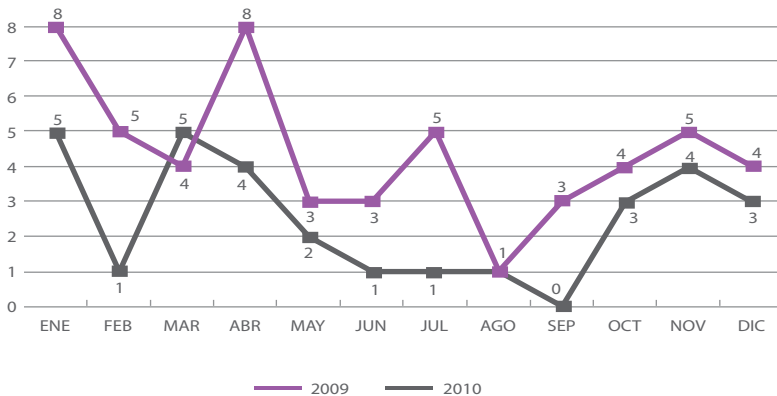
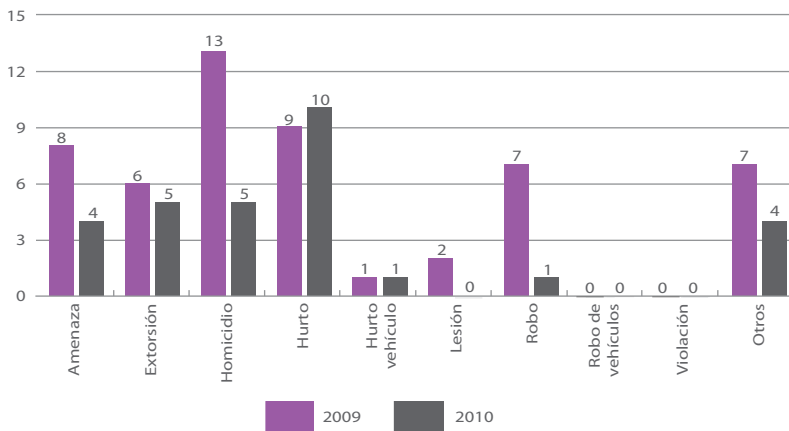


Fuente: Observatorio municipal de violencia y delincuencia de Sonzacate 2009 y 2010.

lugares para formación, desarrollo de talleres, centros de informática, e incluso oficinas municipales.

Parte del éxito de la recuperación de los espacios de encuentro hay que atribuirse a la instalación en las zonas críticas de las Oficinas de Atención Ciudadana (OAC). Antes del inicio del proyecto existían determinadas colonias a las que las instituciones como

GRÁFICO 7. Sector El Balsamar de Sonsonate: delitos por meses (2009-2010)



Fuente: Observatorio Municipal de Violencia y Delincuencia de Sonsonate 2009 y 2010.

«Las Oficinas de Atención Ciudadana, que la población conoce también como "casetas de vigilancia", en que participan tanto la PNC como el CAM, promovieron el incremento de la confianza hacia las autoridades de seguridad».

Fuente: Medición de impacto del proyecto. FLACSO El Salvador.

la alcaldía (e incluso la PNC) no llegaban por ser zonas peligrosas. La instalación de las casetas de información y denuncia ha permitido acercar a la PNC (y en algunas de ellas al CAM) a la población de estos lugares con elevados niveles de inseguridad y mejorar la comunicación con la ciudadanía.

La medición de impacto realizada por la FLACSO parece confirmar esta percepción. La percepción de seguridad por parte de la población se incrementó en un 11.8% en Sonzacate; un 10.3%, en Acajutla; y un 9.6%, en Sonsonate. Como muestra la tabla 9, también aumentó significativamente el porcentaje de personas que en la encuesta de medición de impacto afirmaron sentirse más seguras en su barrio o colonia.

Además, según los datos que manejan las instituciones, en algunas zonas se ha podido apreciar una rápida disminución de la delincuencia: los delitos han descendido en nueve de los diez sectores o zonas críticas de Sonsonate y Sonzacate donde el proyecto ha intervenido y se han instalado las OAC y los agentes de la PNC y del CAM se desempeñan desde un enfoque de policía de proximidad.

Pero más allá de los datos objetivos, estas casetas han servido para conocer más de cerca qué está pasando en las colonias. Como señala el Jefe de la Delegación policial de Sonsonate, «gracias a las OAC, nos estamos dando cuenta de los problemas en las comunidades».

Los aspectos positivos de esta iniciativa parece que están animando a otros sectores de los municipios intervenidos e incluso otros municipios a solicitar la instalación de una OAC.

Como afirma el Subdirector de Seguridad Pública de la PNC, «no se puede hacer una efectiva prevención social sin una efectiva prevención del delito, y ahí juega un papel clave la PNC. Esto lo ha considerado el proyecto y no lo ha dejado por fuera». Para este alto cargo policial, «mucho de lo hecho en el proyecto se ha retomado en la Estrategia de Prevención Nacional. Los diagnósticos, los planes locales y otras herramientas son el corazón de la estrategia nacional».

Pedagogía de la ley

Otro de los temas que ha trabajado el proyecto con éxito relativo ha sido todo aquello que tiene que ver con mejorar la cultura ciudadana y el respeto de las y los ciudadanos a las normas y leyes.

La aprobación por parte de la alcaldía de Sonsonate de una ordenanza contravenacional que regula determinadas faltas cometidas por la ciudadanía —ruidos, basura, animales de compañía, cierre de locales como bares y tabernas, etc.— ha permitido a esta municipalidad disponer de una herramienta básica tanto para la acción operativa

RECUADRO 9. Prevención social de la violencia

El componente número cuatro del Plan Batalla por la Paz 2011 de la PNC en relación a la prevención de la violencia y el delito indica lo siguiente:

«Consiste en el desarrollo de planes y programas de prevención de la violencia a nivel local, con la participación de otras instituciones y actores sociales, para un tratamiento más integral del fenómeno de la violencia y delincuencia. Comprende actividades como: identificación de los factores de riesgo, elaboración de diagnósticos participativos y de los planes locales respectivos, y la ejecución y evaluación permanente de manera participativa. Para ello, se dará seguimiento y fortalecerá la estrategia de organización de los Consejos Municipales para la Prevención de la Violencia (CMPV), ampliando la cobertura de este enfoque hacia el ámbito local, en sectores urbanos y rurales prioritarios de acuerdo a la incidencia delictiva que sean definidos por parte del Gobierno Central, a través del Gabinete de Prevención. Para ello se organizarán los Comités Locales para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (CLPVD) que se establezcan. Se dará seguimiento a la organización y trabajo de las mesas sectoriales, dando prioridad a los sectores de educación, transporte, comercio y agropecuario, pudiendo organizarse también otras mesas en sectores como: turismo, medio ambiente, salud, entre otros».

Fuente: PNC, Plan Batalla por la Paz 2011 para la prevención, la represión del delito y la violencia con participación ciudadana.

del CAM como para acciones de tipo más pedagógico que permitan, poco a poco, ir cambiando determinados hábitos y conductas incívicas. La difusión de estas normas a través de la campaña de comunicación ha venido a fortalecer este tema.

Posterior a la aprobación de esta ordenanza por parte de la alcaldía, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Marco de Convivencia Ciudadana y Contravenciones en marzo de 2011, que estipula las ordenanzas básicas para la convivencia pacífica entre vecinos. Esta nueva ley facilita un marco jurídico para que las municipalidades puedan resolver faltas de ciudadanos o negocios que por su naturaleza no se consideran delitos.

De manera paralela, el proyecto trabajó en fortalecer las capacidades de cerca de 400 líderes y lideresas, jóvenes y mujeres de las tres localidades para que puedan canalizar los conflictos vecinales y comunitarios por otras vías que no sea la judicialización. El trabajo en Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) también parece haber incrementado en casi un 50% el número de denuncias vecinales por este tipo de faltas ante la PDDH.

Como señala una de las personas consultadas, este trabajo ha facilitado que la gente sepa a quién acudir ante un conflicto en su comunidad y, quizás lo más significativo, «ha permitido recuperar un tejido social que estaba roto».

Participación ciudadana activa

El programa parece haber fomentado una mayor organización y participación comunitaria, tanto en actividades concretas como en la toma de decisiones conjunta con las instituciones. Asimismo, ha facilitado la mejora de la relación entre las alcaldías y las ADESCO, en algunos casos prácticamente inexistentes antes de iniciarse la ejecución.

En algunas comunidades se ha producido un cierto fortalecimiento de las relaciones vecinales, al propiciar el proyecto el contacto y la relación entre vecinos en determinados espacios comunes. Además, está posibilitando la promoción de redes de jóvenes y mujeres en las comunidades y entre estas.

Asimismo, se han conformado comisiones zonales de convivencia, integradas por líderes y lideresas (mujeres, hombres y jóvenes) de las ADESCO, instituciones públicas de la zona (centros escolares, iglesias), lo cual facilita la concertación y la coordinación entre diferentes colonias, con base en la solidaridad.

RECUADRO 10. Las estrategias más efectivas

Varias de las estrategias implementadas han permitido lograr los resultados esperados del proyecto. Entre ellas se destacan:

- La creación de una institucionalidad que ha permitido el desarrollo de una estructura de gestión de los planes y la asunción de nuevas tareas y áreas de trabajo como propias de las instituciones municipales.
- Un análisis local, colectivo y participativo de los problemas, la búsqueda de las causas y posibles soluciones.
- La creación de redes y alianzas estratégicas.
- Entender el papel de la PNC y apostar a la prevención del delito, a través de acciones de policía de proximidad.
- La toma de decisiones con participación social.
- La creación de más y nuevos liderazgos en las comunidades que permiten entender y ampliar las acciones de convivencia.
- La apropiación de los actores.
- La coordinación interinstitucional.
- El trabajo focalizado.
- La visión integral de la intervención.
- La integración de acciones que visibilizan y afrontan problemáticas como la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, la violencia contra la mujer o la formación ocupacional.

Fuente: Elaboración propia.

«En Sonzacate, se incrementó significativamente la población que expresó conocer las campañas de promoción de espacios libres de armas, a través de las acciones impulsadas a partir del proyecto (55.9%). Aunque en menor grado, similar situación se produjo en Acajutla (19.2%) y Sonzacate (37.5%)».

Fuente: Medición de impacto del proyecto. FLACSO El Salvador.

Política de comunicación

Las acciones de comunicación del proyecto prácticamente han estado centradas en el desarrollo de la campaña «El municipio está cambiando, yo también» que, bajo un mismo concepto, sirvió para las tres localidades así como para las diferentes temáticas que se han abordado (prohibición de la portación de armas de fuego en determinados espacios públicos, prevención de la accidentalidad vial, etc.). El concepto de esta iniciativa ha sido retomado en los municipios de Colón, Sacacoyo y San Salvador.

La producción y difusión de materiales relacionados con esta campaña (afiches, camisetetas, dípticos informativos, vallas publicitarias, etc.) se acompañó con la organización de más de un centenar de noches de convivencia y otras acciones socioculturales en espacios públicos de las zonas críticas.

Al margen de la puesta en marcha de esta campaña de comunicación y sensibilización, el proyecto no parece haber impulsado una estrategia de comunicación más profunda y sostenida que permita generar una política de comunicación e información constante a la ciudadanía sobre los avances y retrocesos y la rendición de cuentas de lo que se ha ido realizando. Tampoco se hecho una medición del impacto de la campaña y sus mensajes que permita valorar su efectividad e incidencia.



Ordenamiento vial en la zona escolar del barrio Mejjicanos en Sonsonate.



Novena parte

Otros logros relevantes

Sistema de video vigilancia

Otra de las innovaciones del proyecto —que posteriormente ha sido replicada en otras localidades del país— es la instalación de cámaras de video en nueve zonas de Sonsonate identificadas como de riesgo y en las cuales se cometía un número significativo de delitos. La Cámara de Comercio de Sonsonate ha apoyado una iniciativa que, según la PNC, ha facilitado la resolución de al menos un homicidio, entre otros delitos. La eficacia de esta herramienta ha hecho que la gremial empresarial esté realizando gestiones para instalar 11 cámaras más en la ciudad.

Si bien todos los actores —PNC, comerciantes y empresarios, y alcaldía— valoran como positiva la medida, hay un riesgo evidente de desplazamiento del delito a zonas aledañas que no son cubiertas por las cámaras.

Seguridad vial

Una de las apuestas del proyecto fue mejorar la seguridad vial. Un primer resultado del trabajo en esta materia ha sido el fortalecimiento del sistema de información y vigilancia de la accidentabilidad, que ha estado acompañado de un incremento de la capacidad técnica de las autoridades sobre la normatividad de tránsito y su aplicabilidad en sectores en que se vulneran las leyes. También se ha mejorado la vigilancia y el control en carreteras con más pruebas de alcotest, la dotación de nuevas pistolas láser y la puesta en marcha de una unidad descentralizada del Instituto de Toxicología en el departamento.

Las medidas implementadas para atender los puntos críticos han permitido la recuperación de tramos invadidos antes por ventas o automóviles, la mejora de la señalización y de la infraestructura vial. Por ejemplo, se ha conseguido descongestionar de

ventas callejeras y dar mayor fluidez a las aceras y al paso vehicular en una de las vías principales de Sonsonate, esto es, la Avenida Flavián Mucci.

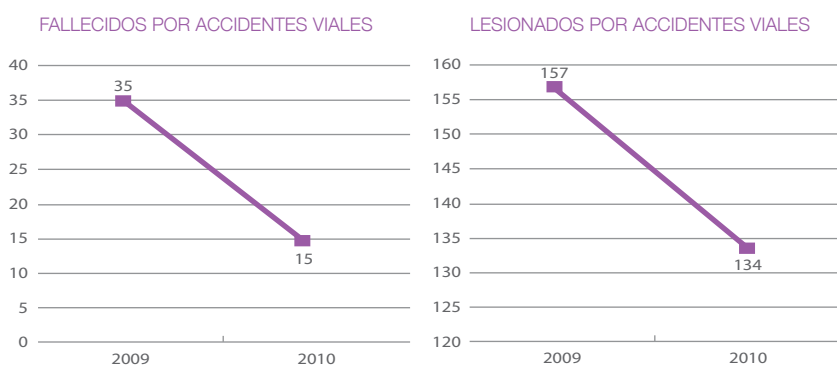
La alcaldía de Sonsonate siguió con este proceso recuperando y señalizando otras zonas del área urbana. Por su parte, la Alcaldía de Sonzacate invirtió recursos para señalar varias calles en el centro de la ciudad.

Las acciones desarrolladas por el proyecto parecen haber mejorado la coordinación entre la Alcaldía de Sonsonate, el CAM, la División de Tránsito de la PNC y el Viceministerio de Transporte, además de la participación y colaboración de los centros escolares. Por su parte, la campaña de información y sensibilización ha permitido un mayor conocimiento de la normativa de tránsito y, según algunas personas entrevistadas, una mayor educación y concientización en seguridad vial.

El conjunto de estas acciones ha permitido lograr un significativo descenso de la accidentalidad vial en los puntos críticos identificados al inicio del proyecto. Las personas fallecidas por accidentes de tránsito en Sonsonate se redujeron en un 57% mientras que los lesionados descendieron en un 15%. En Sonzacate, los lesionados por accidentes de tránsito descendieron en un 20%, aunque se produjeron dos accidentes mortales en 2010 respecto a uno solo en 2009. Los fallecidos disminuyeron en un 56% en Acajutla, pero aumentaron en un 6% los lesionados. Como señalan algunas personas, «antes nadie le dio importancia a este tema, pero ahora hemos visto avances sustanciales».

Estos resultados han animado a la PNC a ampliar el número de ejes viales preferenciales a otros lugares del municipio de Sonsonate donde se encuentran centros educativos. Además, ha permitido posicionar en la agenda política la construcción de una política y

GRÁFICO 8. Sonsonate: fallecidos y lesionados por accidentes de tránsito (2009-2010)



Fuente: Observatorio Municipal de Violencia y Delincuencia de Sonsonate 2009-2010.



Mejoras de la señalización vial en los puntos críticos.

al plan nacional de seguridad vial. Asimismo, la experiencia y las lecciones aprendidas a través del proyecto han contribuido a la elaboración e implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial de El Salvador 2011-2020.

Mujer y autoempleo

El Gobierno del presidente Mauricio Funes modificó la visión, el enfoque y el trabajo que hasta entonces desarrollaba la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE). Por primera vez, en esta institución nacional se ha introducido el enfoque de género y se trabaja en emprendedurismo y pequeña y mediana empresa. Este cambio junto con el trabajo realizado por el proyecto conjuntamente con las alcaldías ha permitido formar nuevos liderazgos femeninos en la zona y empoderar a muchas mujeres que han aumentado su autoestima personal y colectiva.

Las acciones desarrolladas por la CONAMYPE en el marco del proyecto parecen haber iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo de empresariedad en el país. Esto se ha visto refrendado con la incorporación de una ventanilla de empresariedad femenina en el programa del gobierno nacional Ciudad Mujer, así como en los municipios de San Salvador y San Martín.

«Hay muchas mujeres emprendedoras en el municipio pero no se les habían dado oportunidades»; «Las barreras se logran romper, pero con apoyo»; «Dan ganas de seguir adelante»; «Se siente una motivada»; «Antes no podíamos ni hablar».

Fuente: frases de testimonios recogidos de mujeres participantes en esta iniciativa.

Ahora el gran reto es, según varias de las personas entrevistadas, «generar una plataforma de coordinación de servicios para mujeres para su empoderamiento económico a la vez que mejorar la transversalización de género en las acciones y programas de las instituciones».

Niñez y juventud

Otro de los sectores de población al que el proyecto dedicó una atención especial fueron los jóvenes.

En el terreno laboral, «no es muy habitual que las municipalidades del país creen bolsas de empleo juvenil porque supone hacer una inversión permanente», señaló una de las personas entrevistadas. Sin embargo, esto se ha logrado en Sonsonate y Acajutla donde las alcaldías han habilitado este servicio de orientación y búsqueda de empleo para la juventud de sus localidades. El sistema de pasantías laborales implementado por el proyecto ha sido retomado por el Ministerio de Trabajo a nivel nacional.

RECUADRO 11. Algunos avances destacables

- La voluntad política de los alcaldes se ha traducido en un cambio de gestión de la seguridad.
- Son varias las instituciones que han dado el paso para mejorar su trabajo conjunto: «Es la primera vez que trabajamos de esta forma», afirman.
- La ciudadanía empieza a preocuparse de este tema como comunidad, y hay más credibilidad y confianza en las instituciones.
- Se impulsó una estrategia que trataba de abarcar a diferentes actores de la sociedad civil. En este sentido, el trabajo con mujeres ha sido clave.
- Ahora hay responsables en las instituciones locales a quien la ciudadanía pedir cuentas.
- Se ha hecho un vínculo institución-comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

La intervención en determinados espacios públicos ha permitido recuperarlos para el uso y el disfrute de la población. Los espacios rehabilitados en Sonzacate (Centro de Convivencia), Acajutla (Parque Infantil) y Sonsonate (tres canchas de fútbol) están siendo utilizados de manera intensiva por la ciudadanía, en especial por la población más joven, que ha visto cómo se han dinamizado con las actividades emprendidas.

Las acciones de promoción de actividades de arte y cultura permitieron concretar la firma de un Convenio de Cooperación con la Secretaría de Cultura para la creación del proyecto modelo de las Escuelas Comunitarias de Arte.

El 15 de marzo de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), a la cual se le concedió una *vacatio legis* de un año. El 16 de abril de 2010, entró en una vigencia parcial y desde el 1 de enero de 2011 su vigencia es generalizada.

Entre los aspectos más importantes que dicha ley plantea está la creación de un sistema nacional y local para la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el que los gobiernos locales desempeñarán un rol preponderante. Este avance legislativo permite dejar instalada en los tres municipios la capacidad para la formulación de la política local de protección integral de niños, niñas y adolescentes, y la propuesta de un plan de acción para su implementación.

Por su parte, el trabajo realizado en el Instituto «Thomas Jefferson» ha permitido reducir significativamente los incidentes violentos entre estudiantes. Las acciones sostenidas han mejorado también la coordinación entre la PNC y los responsables del instituto, y el involucramiento del alumnado y los padres y madres en las actividades escolares y la promoción de la convivencia.

Décima parte

Principales retos y desafíos

Articular las políticas nacionales y locales

Las políticas de seguridad ciudadana han sido gestionadas tradicionalmente en el país desde y por el gobierno central. No es hasta en años recientes que algunas municipalidades comienzan a aventurarse en el diseño y la ejecución de planes locales de seguridad, particularmente en temas de prevención de la violencia, dadas las escasas competencias con que cuentan las alcaldías en esta materia.

Sin embargo, la política nacional presentada por el nuevo gobierno ofrece, por primera vez, un papel significativo a las municipalidades en la reducción de la inseguridad en sus localidades. Esta nueva estrategia contempla, entre otras acciones, la creación de Consejos Municipales de Prevención de la Violencia que deben cumplir las siguientes funciones:

- o Elaboración de diagnósticos municipales.
- o Elaboración de planes municipales.
- o Evaluación, seguimiento y monitoreo del plan.
- o Asegurar la coordinación y la canalización adecuadas de las demandas de los sectores.
- o Gestión de recursos y adecuada comunicación.
- o Sostenibilidad y respaldo político del municipio.

Estas son funciones que cumplen los comités creados en los municipios intervenidos por el proyecto, anteriormente a la puesta en marcha de esta estrategia nacional. También son prácticamente coincidentes las líneas estratégicas de la política nacional con las acciones y planes desarrollados por el proyecto.

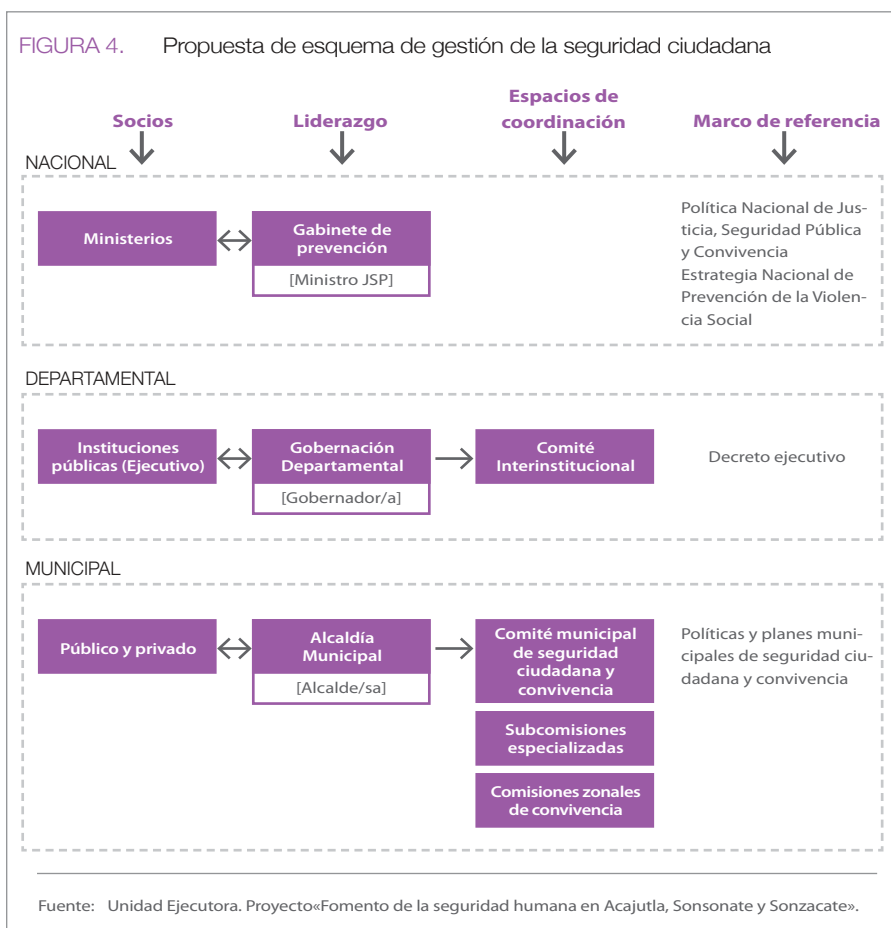
Pero a pesar de la incipiente apertura y coincidencia general de planteamientos para reducir la inseguridad, la articulación y la coordinación entre las diferentes administraciones territoriales sigue presentando debilidades. La falta, quizá, de visualización de qué se pretendía

impulsar —un nuevo modelo de gestión de la seguridad ciudadana desde lo local— desde las instancias nacionales unida a los cambios habidos en el panorama político nacional y local en el país durante el primer año de ejecución del proyecto ralentizaron esta articulación.

A estos dos factores se une un tercero: la nueva política impulsada por el gobierno nacional otorga un papel preponderante a las gobernaciones en la articulación y coordinación de las políticas nacionales en el territorio. El Decreto Ejecutivo 54, del 3 de mayo de 2010, trata de revivir el concepto de *gobiernos intermedios* y de promover la coordinación con los gobiernos locales. Para ello, se crean los Gabinetes de Gestión Departamental, un conglomerado de instituciones del Ejecutivo representadas en el departamento, que trabajan bajo los principios de interinstitucionalidad y territorialización de las políticas públicas.

Por el momento, se está todavía en la fase de construir este nuevo engranaje, pero ya se han generado cuatro Gabinetes Departamentales Sectoriales: social, infraestructura,

FIGURA 4. Propuesta de esquema de gestión de la seguridad ciudadana



productividad y empleo, y seguridad y prevención de la violencia. El paso siguiente será sectorializar las políticas y la interrelación con gobiernos locales.

El proyecto ha ido *un paso por delante* al tratar de construir a la inversa: de abajo (gobiernos locales) hacia arriba (gobernación-gobiernos locales). Como señala el Gobernador de Sonsonate, en esta nueva visión de la gestión gubernamental «se pretende que la planificación nazca de abajo, del territorio hacia arriba, y no al revés como hasta ahora».

«El proyecto ha trabajado desde la óptica de lo que a nivel nacional y departamental estamos implementando. Se ha apostado a una visión integral y a mejorar la articulación y la coordinación interinstitucional», recalca. No obstante, la consolidación de este nuevo modelo de planificación y articulación desde lo local todavía puede tomar un tiempo. «Durante los dos próximos años probablemente vamos a seguir teniendo propuestas elaboradas desde San Salvador», indica.

Otros actores, como la PNC, destacan también el trabajo integrado y articulado que ha impulsado el proyecto. «En otros lugares no hay esta integración operativa del trabajo», subraya un oficial de la PNC consultado. Sin embargo, el proyecto dejó «por fuera» dos actores importantes: fiscales y jueces. Integrar a todas las instituciones y actores clave para reducir la inseguridad constituye, sin duda, otro de los retos importantes para cerrar el círculo de la articulación y la coordinación interinstitucional.

La histórica inexistencia de un esfuerzo conjunto para solucionar los problemas de inseguridad, debidos por una parte a una concepción centralista del Estado y, por otra, a las tensiones entre las diferentes formaciones políticas, ha tenido una cierta incidencia en la ejecución del proyecto. No obstante, como señalan varias de las personas consultadas, «se está intentando» mejorar esta articulación.

Mejorar el sistema de información

Disponer de información de calidad y confiable es uno de los requisitos imprescindibles para poder elaborar políticas y planes que permitan reducir la violencia y la delincuencia. El proyecto trabajó en sus inicios en la realización de una serie de diagnósticos que permitieron identificar las zonas de riesgo. Sin embargo, la mejora de los sistemas de información de que disponen tanto la PNC como el CAM parece haber quedado como una tarea pendiente. Algo similar ha sucedido con el sistema de información que maneja el ISDEMU y que se preveía fortalecer.

La difusión de esta información, de los avances y retrocesos habidos también ha sido uno de los puntos débiles de la iniciativa.

No obstante, el proyecto ha logrado impulsar en la localidad de Sonsonate el SICAMS, una experiencia innovadora que puede permitir brindar un mejor servicio a la ciudadanía. Este sistema, además de cambiar la cultura institucional de trabajo de los gerentes de la alcaldía, puede permitir optimizar la comunicación con la ciudadanía al recopilar en una sola fuente las denuncias o quejas ciudadanas y desde ahí redirigirlas hacia las unidades encargadas de solucionar el problema.

RECUADRO 12. Algunas lecciones aprendidas: qué puede aportar el proyecto a la nueva estrategia nacional de reducción de la inseguridad

- La sostenibilidad de las acciones pasa por un actor clave: los comités o consejos de seguridad y prevención locales. Estos espacios permiten cambiar la lógica de lo nacional a lo local, y mejorar la articulación interinstitucional.
- La coordinación y articulación inter e intrainstitucional debe fortalecerse o crearse a partir de acciones concretas en el territorio.
- Los tres niveles del Estado —nacional, regional y local— tienen diferentes tiempos políticos y estructuras. Por ello, para territorializar las políticas, se requiere de alianzas duraderas para que los acuerdos nacionales lleguen a lo local. Una mala articulación entre estos tres niveles puede echar a perder los esfuerzos locales.
- Debe trabajarse esta articulación para que el mantenimiento de las alianzas no acabe dependiendo solo de la voluntad personal de determinadas personas.
- Es necesario fortalecer la capacidad técnica de las instituciones públicas de acuerdo a sus áreas de competencia.
- Un esfuerzo real y sostenible pasa por la coparticipación y la corresponsabilidad de la ciudadanía.
- Resulta imprescindible destinar recursos financieros municipales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Consolidar un nuevo esquema de prevención del delito

Una de las acciones que con más fuerza se ha tratado de impulsar desde el proyecto es el apoyo a un sistema de policía de proximidad que permita conocer más de cerca los problemas de la ciudadanía para actuar con mayor eficacia. La instalación de las OAC ha sido la apuesta más fuerte en este esquema.

Es indudable que el objetivo de un proyecto como este no es ni puede ser cambiar la manera de entender y manejar la actuación policial. Pero sí puede, como se ha intentado, comenzar a cambiar determinados hábitos, actuaciones y acercamientos a la población, que han permitido reducir los índices delictivos en algunas zonas y mejorar la sensación de inseguridad y temor de la población.

Más allá de estos logros, se pueden indicar algunas acciones que deberían ser mejoradas y fortalecidas:

- o Aunque el periodo de implementación e instalación de las OAC es relativamente corto, se mantiene una cierta desconfianza de la población hacia la PNC. Una deficiente información a la población sobre el objetivo y las funciones de estos nuevos puestos policia-

les y el modelo que tratan de impulsar o el tipo de acercamiento que se ha producido en algunos casos a la ciudadanía podrían ser las causas de esta desconfianza. Mejorar el perfil y la formación de los agentes que realicen tareas de proximidad para mejorar su comunicación y la manera de dirigirse a la población podría reducir este riesgo.

- o Si bien es indudable que las OAC tienen una función preventiva, a través de la recopilación de información sobre lo que sucede en los barrios y colonias, hay un riesgo evidente de que esta información se use solo con fines de utilizar a la población para que «señale» a presuntos delincuentes y/o pandilleros, lo que podría acabar generando una mayor desconfianza.
- o No se sistematizan las denuncias y avisos telefónicos que se reciben, por lo que resulta complicado conocer y usar de una manera eficiente la información que se recaba en las OAC. No obstante, parece haber una incipiente articulación y manejo de información entre las OAC, el Centro de Video Vigilancia y las patrullas, aunque es incierto si una vez finalizado el proyecto se va a mantener esta articulación.
- o Se debería mejorar la coordinación y el seguimiento del trabajo conjunto que realizan la PNC y el CAM. Las reuniones de coordinación han sido más bien puntuales y han tenido el objetivo de ver y tratar de resolver problemas concretos, pero no existe un esquema de coordinación sostenida entre ambas instituciones. No obstante, ambas instituciones están en proceso de diseñar una serie de procedimientos de coordinación para mejorar sus actuaciones conjuntas de supervisión del Sistema de Video Vigilancia o la atención en las OAC, entre otros.
- o Otro desafío es garantizar la sostenibilidad y el mantenimiento de los recursos como bicicletas, teléfonos o las casetas de las OAC que se han proporcionado desde el proyecto.

Las OAC y el sistema de policía de proximidad que ha experimentado el proyecto podrían ser, en palabras del Subdirector de Seguridad Pública de la PNC, «una plataforma» para un sistema nacional. Sin embargo, «el proyecto no ha llegado a las comunidades más difíciles donde existen estructuras criminales de narco-menudeo o pandillas ya instaladas. Se necesita dar un paso más allá y generar un modelo de intervención en estos lugares del que actualmente se carece», señala el Subdirector policial.

Evitar la dispersión

Intervenir con relativo éxito en solo dos años en tres municipios, aunque se encuentren relativamente cerca uno de otro y dos ellos tengan un tamaño pequeño, suponía un reto que no se ha logrado del todo. En términos de institucionalización y consolidación de procesos, las intervenciones parecen haber tenido un mayor impacto en Sonsonate, que es la cabecera departamental y el mayor de los tres municipios, y significativamente menor en Sonzacate y Acajutla.

De haber focalizado la implementación en una sola localidad quizás los resultados hubieran sido aún mayores. Aunque también es cierto que se corre el riesgo de que —si

no se consigue la suficiente voluntad política para tirar adelante procesos de este tipo— se pierda el esfuerzo. Una fase anterior o «fase cero» de acercamiento y conocimiento de la realidad del municipio, las capacidades instaladas en las instituciones, los niveles de coordinación y articulación existentes y la voluntad política podrían minimizar este riesgo.

Asimismo, quizás para tratar de lograr la integralidad que se propugna, el proyecto fue diseñado de una manera muy amplia, con numerosos componentes, algunos de los cuales requieren de mucho tiempo y recursos para que se puedan apreciar resultados sostenibles.

La recuperación de espacios públicos es una herramienta necesaria en toda intervención que pretenda mejorar la seguridad ciudadana en una localidad. Sin embargo, una actuación integral de reordenamiento urbano requiere de mucha inversión y tiempo para lograr cambiar determinados espacios, acciones que van más allá de lo que puede abarcar un proyecto de este tipo.

Las formaciones y capacitaciones a jóvenes y mujeres han permitido abrir opciones laborales a un grupo reducido de personas, pero no consiguen cambiar el modelo de generación de empleo ni alcanzar a una parte mayoritaria de la población. Además, puede llegar a crear expectativas entre la población que quizás no se cumplan si no se logra institucionalizar estas acciones.

Consolidar los nuevos esquemas de trabajo impulsados y la participación ciudadana

Son numerosas las iniciativas implementadas, muchas de ellas novedosas (policía de proximidad, programas de empleabilidad, emprendedurismo, deporte, cultura, arte, *ventanilla* de empresariedad femenina, etc.), que implican el desarrollo de nuevos procedimientos y responsabilidades desde un enfoque de trabajo interinstitucional. Crear una nueva cultura de trabajo de apoyo y cooperación requiere de voluntad y tiempo. El proyecto ha puesto las bases para este cambio, pero está por verse si se acaban consolidando una vez finalizada su implementación.

En este proceso se ha querido contar también con la coparticipación activa de la ciudadanía. A lo largo de la ejecución del proyecto se han fortalecido las redes sociales (organización, concientización y colaboración entre las comunidades -mujeres, hombres, jóvenes), y la interrelación entre lo público y no público en la prevención de diferentes formas de violencia y acceso a oportunidades de desarrollo. Sin embargo, es importante seguir construyendo esas capacidades especialmente en las zonas críticas a fin de consolidar el empoderamiento y liderazgo ciudadano y la cohesión social en estos lugares.

Garantizar la sostenibilidad

El proyecto ha impulsado la construcción de determinados espacios de trabajo y el reconocimiento de actores, lo que ha dado un sentido de identidad en la construcción co-

lectiva para prevenir la violencia. Además, ha habido un compromiso por parte de los actores locales y de gran parte de los actores nacionales involucrados para incorporar las intervenciones del proyecto a su agenda de trabajo. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

El cambio institucional, la voluntad política, la implicación y la apropiación expresada por los dos Alcaldes y la Alcaldesa, en mayor o menor grado según las localidades, no parecen ser suficientes. «Si bien estamos convencidos de que ha habido avances y logros significativos y que lo conquistado no se puede ahora perder, tenemos el compromiso y la tarea de buscar recursos, pero el proyecto no es sostenible solo con recursos municipales», afirma el Alcalde de Sonsonate.

A la necesidad de contar con recursos financieros que permitan sostener al menos buena parte de las iniciativas emprendidas, se une la incertidumbre ante las próximas elecciones municipales, los cambios políticos que puedan producirse y saber en qué grado se puede asumir su continuidad desde el gobierno central. «Hace falta revisar esa metodología de intervención», señala una persona del MJSP entrevistada.

Mejorar las intervenciones interagenciales

El proyecto supuso una experiencia nueva para las agencias de Naciones Unidas involucradas en su implementación. Y como toda experiencia nueva, parece haber tenido sus fortalezas y sus debilidades.

Entre las debilidades, cabe destacar que la ejecución parece haber sido en algunos momentos más paralela, con cada agencia haciendo su trabajo, que coordinada e interagencial en sentido estricto. Sería recomendable que las agencias realizaran un mayor y mejor esfuerzo de coordinación y articulación sobre el terreno para mejorar los impactos del proyecto, así como una mayor clarificación de los roles de coordinación y las reglas de la interagencialidad. Como señala uno de los representantes de las agencias entrevistado, «la interagencialidad se hace operativa en el terreno. Ahí queda en las personas la voluntad de hacerlo o no, pero si hay coincidencias metodológicas es más fácil. Si esto no sucede, la interagencialidad se limita a encontrarnos pero no a hacer cosas conjuntamente. Y en el proyecto, pesó más el encontrarnos».

En la parte positiva cabe destacar que este proyecto permitió crear el Grupo Interagencial de Prevención de Violencia, Fomento de la Seguridad y Acceso a la Justicia, en el cual se ha establecido un marco conceptual más o menos compartido. Además, la experiencia adquirida ha servido para encarar mejor otros proyectos interagenciales que se están implementando.

En palabras de otro representante, «ha sido un aprendizaje. Poner a diferentes instituciones a trabajar en conjunto no es sencillo, pero al menos el proyecto ha permitido ordenar el trabajo de cada agencia con base en su experiencia y mandato».

Ciudades seguras:
La experiencia de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla



A modo de conclusión

Esta es una oportunidad para construir una política pública de seguridad ciudadana y convivencia. Con sus luces y sus sombras, sus logros y sus deficiencias, el Proyecto «Fomento de la seguridad ciudadana y la convivencia» ha sido, quizá, la primera experiencia puesta en marcha en El Salvador que ha intentado abordar de una manera integral la inseguridad ciudadana en una localidad. Si bien anteriormente varios municipios del país habían puesto en marcha políticas y planes para prevenir la violencia en sus localidades, esta experiencia contiene algunos elementos en su concepción y visión que lo hacen diferente e innovador.

La realización de diagnósticos exhaustivos, no solo del estado de situación de la violencia y la delincuencia sino también de la oferta y las capacidades institucionales existentes y del tejido social de sus habitantes, permitió conocer e identificar los problemas o amenazas principales. Esta información sirvió para modelar las grandes líneas estratégicas de intervención, plasmadas en políticas públicas asumidas por las municipalidades y coordinadas con otras instituciones tanto locales como nacionales. Estas políticas fueron aterrizadas en una serie de planes y acciones, algunos de los cuales han demostrado, pese al corto tiempo de ejecución, su capacidad para mejorar determinadas situaciones.

Pero además el proyecto ha intentado ir más allá y modelar una estrategia unificada del nivel local al nivel nacional para la prevención de violencia. En un país donde el proceso de descentralización es todavía incipiente y las municipalidades cuentan con escasos recursos y competencias para emprender políticas de seguridad ciudadana, el proyecto deja, según algunas de las personas consultadas, una lección importante: «Los problemas de cada municipio son diferentes y requieren de acciones diferenciadas. Por ello, la seguridad pública debe estar descentralizada porque esto permite la ejecución de programas adecuados y adaptados a cada localidad».

El proyecto ha brindado elementos a los ministerios y otras instituciones nacionales y locales para ver más allá de lo que cada cual hace, y parece haber despertado un cierto interés en hacer un trabajo coordinado con diferentes actores. Pero, además, en algunas localidades como Sonsonate ha cambiado la forma de trabajar en el tema de seguridad y, en palabras de su Alcalde, parece que no hay vuelta atrás.

La voluntad y el liderazgo político se han mostrado claves en este sentido, así como también la apropiación que han hecho del proyecto las instituciones locales como las alcaldías, y las nacionales como la PNC, la CONAMYPE, la PDDH o el ISNA, por citar solo algunas. Es una apropiación que ha alcanzado también a la población y a las organizaciones vecinales y de la sociedad civil, como se ha demostrado con su participación activa en las acciones emprendidas.

La estrategia desarrollada por el proyecto demuestra la necesidad de trabajar en procesos de corto, mediano y largo plazo, de mejora continua a la institucionalidad nacional y local y a la apertura de espacios comunitarios y familiares sobre la base del respeto de los derechos humanos.

Pero no todo ha sido fácil ni todo se ha conseguido. Construir una nueva visión —que además conlleva la construcción de una institucionalidad distinta y un trabajo coordinado en muchos niveles— encuentra generalmente resistencias y dificultades de las que el proyecto no ha estado exento. Esta es una intervención, por lo demás muy amplia, ejecutada en un periodo de tiempo relativamente corto como para cambiar determinadas actitudes y culturas de trabajo, y que además ha estado influenciada por los tiempos políticos y electorales del país.

El proyecto o, para ser más precisos, esta concepción de cómo manejar la inseguridad en un municipio tiene potencialidad; constituye una forma de trabajar en lo local que sirve como eje de acción para otros municipios, independientemente de su tamaño, y debería servir también como base de trabajo para la nueva estrategia emprendida desde el gobierno nacional para prevenir la inseguridad.

«Antes se veía la inseguridad como un tema de policía y solo de policía. El proyecto cambió esta visión y generó una nueva visión más amplia e integral en otros actores, en cómo se ven las instituciones y cuál es su papel en esta construcción colectiva de la seguridad ciudadana y la convivencia», afirma una de las personas consultadas. Quizás El Salvador ha encontrado, con los ajustes necesarios y ejecutados de manera sostenida, un posible modelo a seguir para tratar de reducir los elevados niveles de violencia y delincuencia que padecen sus habitantes.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Sonsonate (octubre, 2009). *Manual de organización, funciones y descripción de puestos, Gerencia de Desarrollo Humano, Económico y Social*. Sonsonate.
- CEPAL-SEGIB-AECID (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FIIAPP (2008). *Políticas e instituciones influyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (octubre, 2009). *Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador*. IUDOP. San Salvador.
- IUDOP-UCA (2009). *La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública. Recuperado 30 de mayo de 2009 [http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2e 009/informe123.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2e%2009/informe123.pdf)
- MJSP (2011). *Estrategia nacional de prevención en apoyo a los municipios*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Presentación en PowerPoint.
- Naciones Unidas (2010). Seguridad humana. Informe del Secretario General, Asamblea General. Sexagésimo cuarto período de sesiones. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, y esferas conexas. A/64/701, 8 de marzo de 2010.
- Naciones Unidas (2010). *Seguridad Humana. Informe del Secretario General*. Asamblea General. 8-3-2010.
- PNUD (2004). *Proyecto Regional Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina*.
- PNUD (2008). *El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PNUD (2009). *Community Security and Social Cohesion Towards a UNDP Approach*. Geneva: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Program (UNDP).
- PNUD (2009b). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas.
- PNUD et al. (2010a). *Ciudades seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública-PNUD, San Salvador.
- PNUD et al. (2010b). *Ciudades seguras. La experiencia de Sonsonate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. Alcaldía de Sonsonate-Consejo Nacional de Seguridad Pública-PNUD.
- PNUD et al. (2010c). *Ciudades seguras. La experiencia de Sonzacate. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. Alcaldía de Sonzacate-Consejo Nacional de Seguridad Pública-PNUD.
- PNUD et al. (2010d). *Ciudades seguras. La experiencia de Acajutla. Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*. Alcaldía de Acajutla-Consejo Nacional de Seguridad Pública-PNUD.

Ciudades seguras:

La experiencia de Sonsonate,
Sonzacate y Acajutla



Para atacar el extendido fenómeno de la inseguridad es necesario aplicar soluciones locales a problemas que, si bien a menudo tienen alcance nacional, tienen consecuencias directas en los pueblos y ciudades, y en las colonias, cantones y barrios donde tienen lugar los delitos.

La llamada gestión local de la seguridad ciudadana va avanzando en El Salvador. Cada vez son más los municipios que han decidido emprender el complejo camino de reducir la inseguridad en sus localidades a través de sus propias políticas o programas, especialmente de carácter preventivo.

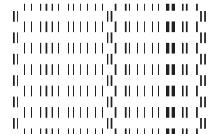
Así lo muestran las experiencias desarrolladas en municipios como Colón, Ilopango, Sacacoyo, San Martín, San Salvador, Santa Ana o Santa Tecla. Muchas de ellas —como el proyecto interagencial «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana» desarrollado en Acajutla, Sonsonate y Sonzacate— apoyadas por las diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas.

El reto no es fácil. Trabajar de manera coordinada, olvidando los colores políticos para anteponer el interés común es la única vía posible para poner punto final a la inseguridad de la población y a la impunidad, derrotar a la delincuencia y al crimen organizado, y superar la violencia y el deterioro de las normas de convivencia social en El Salvador.



JAPÓN
Asistencia Oficial para el Desarrollo

ISBN 978-99923-55-50-3



9 789992 355503 >