



**INFORME  
GESTIÓN MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA Y  
REPÚBLICA DOMINICANA**

**CAPÍTULO EL SALVADOR**

**Elaborado por:** Luisa Carolina Arévalo Herrera

San Salvador, diciembre de 2009

## Tabla de contenido

Presentación.....	5
Introducción.....	9
I. Estado del delito y la violencia en el país.....	12
1.1. La situación objetiva .....	12
1.2. La percepción de inseguridad .....	18
II. Políticas de seguridad en la historia reciente de El Salvador .....	22
III. El papel de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana .....	26
IV. Antigua Cuscatlán y Santa Tecla: los municipios estudiados .....	30
4.1. El caso de Antigua Cuscatlán .....	31
4.2. El caso de Santa Tecla .....	42
V. Reflexiones Finales .....	57
VI. Referencias bibliográficas .....	60
VII. Siglas y Acrónimos .....	64
VIII. Anexos .....	66
Anexo 1: El Caso del municipio de Ahuachapán .....	66
Anexo 2: Anexo metodológico .....	71

## Tablas y gráficos

Cuadro 1. Municipios según país. Junio 2009.....	7
Gráfico 1. El Salvador: Comparativos tasas de homicidios x 100 000 habitantes. 2000 - 2008.....	13
Tabla 1. El Salvador: Veinte municipios más violentos. 2008.....	14
Gráfico 2. El Salvador: Principales delitos contra la vida e integridad. 1999 – 2008. ...	16
Tabla 2. El Salvador: Denuncias por delitos de “eficacia” según PNC. 1999 - septiembre 2009.....	17
Gráfico 3. El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización, según encuesta IUDOP. 2001 – 2008. ....	19
Tabla 3. El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización según encuesta IUDOP. 2001–2008. ....	20
Gráfico 4. El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización según encuestas LPG. 2005 – nov-09. ....	21
Tabla 4. El Salvador: Población de Antiguo Cuscatlán. 2008.....	32
Tabla 5. Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano en El Salvador y Antiguo Cuscatlán. 2009.....	32
Tabla 6. El Salvador y Antiguo Cuscatlán: Dimensiones del Índice de Pobreza Humana. 2005.....	33
Tabla 7. Antiguo Cuscatlán: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009.....	34
Tabla 8. El Salvador y Antiguo Cuscatlán: Cantidad y tasa de los hechos conocidos por la Policía. 2005-2008 .....	36
Tabla 9. Antiguo Cuscatlán: Opinión ciudadana del desempeño de la edil. 2009 .....	42
Tabla 10. Santa Tecla: Población según rango de edades. 2008 .....	43
Tabla 11. El Salvador y Santa Tecla: Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano. 2009.....	43
Tabla 12. Santa Tecla: Dimensiones del Índice de Pobreza Humana. 2005 .....	44
Tabla 13. Santa Tecla: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009.....	45
Tabla 14. El Salvador y Santa Tecla: Cantidad y tasa de los hechos conocidos por la policía. 2005-2008 .....	47
Tabla 15. Santa Tecla: Destino económico por unidad presupuestaria. 2008 y 2009 ....	48
Tabla 16. Santa Tecla: Opinión ciudadana del desempeño del edil. Mayo de 2008. ....	52

Cuadro 1. Santa Tecla: Cuadro de actividades ejecutadas por instancia de la AMST. 2009 - 2010.....	54
Tabla 1A. Ahuachapán: Población del municipio. 2008.....	66
Tabla 2A. El Salvador y Ahuachapán: Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano. 2009.....	67
Tabla 3A. Ahuachapán: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009.....	68

## Presentación

A pesar de las inconsistencias exhibidas por los registros oficiales sobre el delito en América Latina, estos muestran una clara tendencia en el aumento de aquellas modalidades relacionadas con el patrimonio (robos y asaltos) y el tráfico de drogas (venta y lavado de dinero, por ejemplo).<sup>1</sup> Pese a la complejidad que subyace a esta situación, una serie de elementos se han conjugado para dar paso a un abordaje unidimensional y empobrecido de la misma; abordaje que otorga a la represión, de forma casi exclusiva, la tarea de resolver el problema.

Una y otra vez, sin embargo, este tipo de respuestas que depositan sus esperanzas de controlar y disminuir el delito a través del sistema penal, han evidenciado los riesgos y consecuencias que ello entraña para el ejercicio de las libertades y garantías individuales, pero también y, sobre todo, su imposibilidad para dar una respuesta efectiva. Esto se debe a que el delito, contrario a lo establecido por la investigación científica, es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge. Por ello, al ignorar las dinámicas estructurales que le subyacen, no puede más que atacar la manifestación del problema y por tanto, ofrecer respuestas condenadas al fracaso (Calderón, 2008).

Por fortuna y, como contrapunto de lo indicado, en los últimos años se registran dos hechos importantes. Primero, el surgimiento de un enfoque alternativo para el diseño de políticas públicas en este campo; enfoque que a diferencia del discurso hegemónico ve en el delito (como en otras formas de violencia social), un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. De ahí que sostenga que para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere diseñar y ejecutar políticas públicas que, sin abandonar lo represivo, acentúen lo preventivo, al tiempo que estimulen la participación ciudadana. Esta propuesta ha sido desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas bajo su esquema de “seguridad ciudadana” (PNUD: 2005).

Segundo, la emergencia de nuevos actores en el tratamiento del problema; específicamente aquellos que lo abordan desde el ámbito preventivo y participativo.<sup>2</sup> En este sentido, destaca la intervención que en años recientes exhiben algunos gobiernos municipales en este campo, ya que los mismos, en ejercicio de sus funciones y competencias, adquieren un rol destacado en la prevención del delito por varias razones: (1) porque al estimular el desarrollo local, generan oportunidades económicas, sociales y culturales efectivas que ayudarían a evitar la emergencia de ciertas manifestaciones criminales (prevención social del delito). (2) Porque puede contribuir a evitar la comisión de ciertos delitos (prevención situacional), al mejorar la dimensión espacial del territorio, por ejemplo, recuperando lotes baldíos, iluminando las vías públicas o controlando el expendio de licores, entre otros. Y (3) porque está en capacidad de incentivar la participación comunitaria en un modelo que promueve, ya no solo la

---

<sup>1</sup> Dos aclaraciones al respecto. Primero, esta afirmación se basa en los datos existentes, por lo que quedan fuera del análisis una gran cantidad de delitos, que por diversas razones no se captan en los registros oficiales. Segundo, los homicidios tienen un lugar de “privilegio” en las estadísticas de la región, de ahí que es importante destacar que una proporción significativa de estos se relaciona con la ejecución de los delitos ya indicados.

<sup>2</sup> No hay que olvidar, en este sentido, la presencia de otros actores como las empresas privadas de seguridad, que actúan en sintonía con las visiones punitivas que actualmente dominan el tratamiento del tema y que por ende, no contribuyen a reducir el problema sino que lo agravan.

colaboración con los cuerpos policiales (líneas de denuncia, comités barriales de vigilancias, etc.), sino más bien la inclusión política, lo que fortalece los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>3</sup>

En virtud de lo anterior y, en el marco del proyecto sobre gobernabilidad democrática y convivencia pacífica, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ejecutado por FLACSO-Secretaría General, desde FLACSO-Costa Rica, se planteó la necesidad de analizar las iniciativas que en el ámbito de la prevención del delito y otras formas de violencia social están ejecutando los gobiernos municipales en Centroamérica y República Dominicana. Esto, para diseñar, a partir del conocimiento de experiencias concretas, lineamientos que ayuden a la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, democráticas y sostenibles, en este campo.<sup>4</sup> Fue así como surgió el proyecto sobre *gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*.

El proyecto tomó como marco de referencia el esquema de seguridad ciudadana elaborado por el PNUD (2005), ya que a pesar de sus limitaciones, el mismo constituye una valiosa herramienta para el diseño de políticas públicas, pues al delimitar con claridad su objeto de estudio: las vulnerabilidades que atentan contra un núcleo esencial de derechos fundamentales (la vida, la integridad -física, emocional y sexual- y otros propios del fuero personal como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio), prioriza acciones y focaliza recursos. Pero sin abandonar la visión de largo plazo, ya que la seguridad ciudadana -entendida como un componente de la seguridad humana- está inevitablemente vinculada al desarrollo, lo que remite a una perspectiva de largo aliento.

Es justamente lo anterior lo que realza su importancia política e ideológica, ya que saca el tema del ámbito autoritario y represivo en el que lo ubican los discursos dominantes (políticas de ley y orden), para instalarlo en el plano de los derechos y el desarrollo humano, con lo que abre el espacio para la intervención de nuevos actores desde la prevención y la participación.

En términos metodológicos, el proyecto se basa en el análisis de experiencias concretas; es decir, de gobiernos municipales con acciones tendientes a prevenir el delito o cualquier otra forma de violencia social; esto sin importar el grado de formulación de tales iniciativas. Los países donde se realizó el estudio son: Costa Rica, Guatemala, Panamá, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana y Honduras (las experiencias seleccionadas se muestran en la tabla número uno). Al respecto, vale indicar que en Honduras no se pudo evaluar ninguna experiencia concreta, debido a los acontecimientos del 28 de junio de 2009, por lo que se aprovechó la ocasión para reflexionar sobre el riesgo de la vuelta de los discursos de seguridad nacional en la región.

---

<sup>3</sup> Es claro que al realizar estas funciones, el municipio promueve el ejercicio de la ciudadanía al tiempo que mejora su credibilidad (legitimidad) ante los habitantes.

<sup>4</sup> El carácter incipiente del fenómeno advierte lo desacertado que resultaría evaluar las iniciativas existentes en este campo desde el punto de vista de su impacto.

**Cuadro 1**  
**Municipios según país. Junio 2009**

País	Municipio	
Costa Rica	Garabito	Cartago Centro
Nicaragua	León	Jinotepe
Guatemala	Santa Catarina Pinula	San Juan Sacatepéquez
El Salvador	Antiguo Cuscatlán	Santa Tecla*
Panamá	San Miguelito	Colón
República Dominicana	Distrito Nacional	Villa Bisonó

\*Se analizó un tercer caso: Ahuachapán.

Este proyecto estuvo abierto al escrutinio y la crítica constante. La propuesta original, formulada por la coordinación, se validó con el concurso de diversos actores. Luego fue discutida, ampliada y modificada por el equipo de investigadores en un taller que tuvo lugar en Costa Rica, el mes de junio de 2009. Los casos seleccionados son el resultado de un proceso de consulta, análisis y discusión, que además de los investigadores responsables, contó también con los aportes de expertos ajenos al proyecto y de las federaciones o asociaciones de municipios que se lograron consultar.

Los informes de investigación siguieron una serie de etapas para garantizar la confiabilidad de los datos, así como la validez y el rigor de los resultados. Los resultados preliminares del trabajo de campo fueron sometidos a discusión por las y los investigadores en cada uno de los países, de forma tal que se intentó recuperar la visión de los actores involucrados en el proceso (autoridades y funcionarios municipales, así como líderes comunales). (2) Luego hubo una presentación de los informes para ser discutidos y analizados en un marco más amplio. En este caso, el informe (o una síntesis) fue entregado con tiempo a las autoridades municipales y los comentaristas designados (académicos y expertos del tema municipal). Las *observaciones* y *comentarios* generados en este espacio se incorporaron al informe que hoy se presenta al lector.

Se espera que este trabajo -en conjunto con el realizado en los demás países, así como el informe final del proyecto- contribuya al entendimiento del problema, pero sobre todo, a orientar el diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en el campo de la prevención de la violencia social y la promoción de la convivencia pacífica desde los gobiernos locales. Para concluir y, con el objetivo de dimensionar los resultados obtenidos en cada país, se considera oportuno listar los elementos comunes que se encuentran en los casos estudiados.

- Los gobiernos locales estudiados, efectivamente desarrollan acciones que contribuyen a prevenir el delito y otras formas de violencia social; sin embargo, en muy pocos casos estas acciones se realizan sistemáticamente y con esa intención, lo que reduce su potencial, debido a que el bajo grado de estructuración que reportan, dificulta evaluar el impacto y formular medidas correctivas.

- En la mayoría de los casos, la prevención se reduce a prevención situacional del delito con un marcado énfasis en lo punitivo, tal y como lo evidencia el interés por crear o fortalecer policías municipales. Esto, entraña el riesgo de empobrecer las funciones que puede realizar el municipio en la prevención social y situacional del delito (esta última enfocada en mejorar los espacios públicos), pero también de otras formas de violencia.
- Con respecto a las acciones explícitamente formuladas para prevenir el delito, la tendencia es a que estas no hayan emergido del propio municipio o de la comunidad, sino más bien, de proyectos impulsados por el gobierno central o algún organismo internacional, lo que pone en entredicho su sostenibilidad.
- El liderazgo político parece ser un elemento decisivo para introducir el tema de la prevención de la violencia en el ámbito municipal, pero eso no es suficiente para institucionalizarlo; para ello, se requiere la generación de capacidades municipales, lo que implica, entre otras cosas, constituir equipos técnicos multidisciplinarios. Esto se ve claramente en El Salvador.
- Los casos de San Juan Sacatepéquez en Guatemala y Villa Bisonó en República Dominicana son muy buenos ejemplos de lo que puede hacer el municipio para identificar y abordar problemas de conflictividad social y prevenir la violencia social, más que el delito propiamente dicho.
- Prácticamente en ninguna de las experiencias analizadas la comunidad reporta una participación sustantiva, bien sea en identificar la problemática, contribuir a su solución o, demandar medidas efectivas por parte del gobierno local; esto a pesar de que existen mecanismos e instancias para tal efecto, como por ejemplo, los comités, las comisiones y los consejos municipales de seguridad (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua).
- El estudio de las experiencias concretas evidenció la necesidad de revisar el marco analítico utilizado, pues hay que determinar si es más oportuno un enfoque de violencia social que uno de seguridad ciudadana. La ventaja: sacar del ámbito penal situaciones propias de una falta de oportunidades reales (dinámicas excluyentes) y ubicarlas claramente en el plano de la desigualdad, a través de la idea de ciudadanía social; entendida esta como prácticas específicas que moldean el flujo de recursos hacia los grupos y los individuos, más que como derechos vistos desde una perspectiva jurídica.

Dr. Rodolfo Calderón Umaña,  
 Investigador, FLACSO-Costa Rica,  
 Coordinador regional.

## Introducción

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales actualmente desarrolla, por medio de su Secretaría General, un proyecto sobre gobernabilidad democrática y convivencia pacífica, con el propósito de analizar la relación entre estas dos esferas y, además, las posibilidades de su consolidación y ampliación por medio de políticas públicas que impacten de manera positiva las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.

El proyecto abarca diecisiete países Latinoamericanos y las variables utilizadas para ponderar las relaciones entre gobernabilidad y convivencia democrática son: seguridad ciudadana, diseño y recuperación de espacios públicos; participación y políticas públicas; nuevos patrones de comportamiento de grupos familiares; institucionalidad (diálogo/coordinación) y gobiernos locales, regionales y nacionales y; cooperación internacional, subregional y regional.

Uno de los ejes fundamentales del estudio es la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe, que, bajo los auspicios de la Agencia Española de Cooperación Internacional y con la asesoría técnica de la Fundación DEMUCA, es coordinado por el Dr. Rodolfo Calderón, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica. Los países incluidos en el estudio son: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

En este estudio, se entiende que la gestión municipal de la seguridad ciudadana son todas aquellas acciones y estrategias orientadas a prevenir y disminuir el riesgo de hechos de violencia y delincuencia, y que pueden ser mucho más efectivas que las intervenciones policiales o legales, pues no se centran, única y exclusivamente, en el delito. Este tipo de intervenciones pueden ser impulsadas, además de los gobiernos locales, por una gran variedad de actores ajenos a las estructuras del sistema penal, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones comunitarias, de vecinos, grupos juveniles o iglesias.

Los gobiernos locales tienen enormes facultades para producir seguridad ciudadana, como ya se ha venido discutiendo internacionalmente desde 1987<sup>5</sup>. En primer lugar, porque son los primeros representantes de la ciudadanía en un territorio y luego, porque tienen injerencia directa en el ordenamiento territorial y con el uso del espacio público; controlan el expendio de bebidas alcohólicas, la portación de armas de fuego, la instalación de juegos de azar y, además pueden realizar acciones dirigidas a la promoción del deporte, la cultura y la organización y creación de estructuras de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Es pues, el objetivo general del proyecto, analizar experiencias concretas de gobiernos locales que han desarrollado acciones sistemáticas vinculadas a la seguridad ciudadana, con el fin de extraer lecciones que permitan fortalecer las capacidades municipales que

---

<sup>5</sup> En la Conferencia de Barcelona de 1987, se reconoció el papel y la capacidad de los gobiernos locales para impulsar intervenciones exitosas que puedan prevenir y disminuir la violencia mejorando así la seguridad ciudadana, al afirmar que “(...) *las autoridades locales son las más capaces de conducir un enfoque integral que aborde las medidas alternativas a la prisión, una política comunitaria, la promoción de la educación cívica y la investigación y la política de difusión (...)*”.

se requieren para el diseño, formulación y ejecución de una política pública de seguridad ciudadana en el ámbito municipal.

De cada uno de los países participantes en el estudio se han seleccionado dos experiencias municipales en proyectos, ya sean orientados a favorecer el uso del espacio público o a impactar sobre los procesos sociales y culturales que, se supone, predisponen a un individuo para realizar hechos violentos o delitos.

Este documento presenta el estudio efectuado en El Salvador, en el cual se recoge la experiencia de los municipios seleccionados: Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla. Los criterios para la selección de estos municipios fueron los siguientes: en primer lugar, son de los que tienen más tiempo de haber introducido el tema de la seguridad ciudadana en su agenda de trabajo en el país; en segundo lugar, son municipios socioeconómicamente comparables pues su IDH es de los más altos del país y en tercer lugar, han estado en los últimos mandatos bajo el control de visiones ideológicas distintas, lo cual los vuelve académicamente interesantes para determinar si la posición ideológica incide o no en la forma de gestionar la seguridad ciudadana desde lo local. Para enriquecer el estudio se optó por recopilar información sobre un tercer municipio, Ahuachapán, que permite un mayor análisis de los retos que se enfrentan, desde el municipio, para instituir el tema de la seguridad ciudadana como una de sus áreas de trabajo permanente y por lo mismo, permite extraer lecciones en este campo. La intención de incluir este tercer municipio surgió a partir de la discusión generada en el taller de validación efectuado con participación de representantes de los dos municipios escogidos y de esta manera, obtener una visión más amplia de la capacidad de un municipio de asumir una política de convivencia pacífica para prevenir la violencia, más allá del delito y de las diferencias políticas e ideológicas, lo cual, desde nuestra perspectiva, refuerza la importancia de comparar los municipios de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

Para efectos de documentar las experiencias, se efectuó como primer paso una revisión bibliográfica y documental sobre los municipios y sus experiencias en la seguridad ciudadana. En esta fase se efectuó, además, un análisis jurídico sobre la seguridad ciudadana en el país, se recopiló y analizó la información proveniente de registros administrativos y otros insumos y datos publicados por medio de los medios de comunicación. En aquellos casos donde no se localizó información documental se utilizó como fuente, lo proporcionado por los actores en entrevistas. Casi simultáneamente, se fueron gestionando y efectuando entrevistas con funcionarios y particulares; asimismo, se hicieron grupos focales con habitantes de los municipios para complementar los datos obtenidos.

Con estos insumos preliminares se elaboró un documento que fue sometido a validación en cada una de las comunas seleccionadas, en un taller en el que participaron empleados municipales y habitantes de la localidad. En dichos talleres, se les presentó la información recabada a personas habitantes del municipio y a representantes del gobierno municipal, quienes ampliaron o corrigieron la información que se les presentó. Desafortunadamente, en el caso de Ahuachapán no se hizo taller de validación, pues la decisión de incluirlo surgió meses después de iniciado el estudio, que originalmente estaba contemplado solo para los municipios de Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla.

Como en todo estudio de campo, también existieron dificultades vinculadas a la localización de la información o a la ausencia de registros confiables, a la falta tiempo o de interés de algunas personas para atender una entrevista o asistir a las actividades planificadas y otras similares; sin embargo, se realizaron todos los esfuerzos necesarios para superar estas falencias.

En el taller de divulgación se presentó un esbozo preliminar del informe, para discutirlo con representantes de los municipios escogidos, de organismos y cooperantes internacionales, miembros de la Policía Nacional Civil, académicos, representantes de DEMUCA, y público en general. Los aportes brindados por los asistentes al evento fueron incluidos en este informe final, especialmente los brindados por el licenciado Edgardo Amaya y la licenciada Ileana Segovia.

Este documento se encuentra estructurado en una introducción y seis capítulos, con sus anexos y un apartado con las siglas y acrónimos. El capítulo uno desarrolla, de forma breve, el estado del delito y la violencia en El Salvador, su situación objetiva y la percepción ciudadana. En el capítulo dos se realiza una caracterización de las políticas predominantes en el campo de la seguridad ciudadana en el país, como marco de referencia para comprender el papel de los gobiernos locales y la participación ciudadana en la seguridad. El capítulo tres desarrolla el tema del papel de los gobiernos locales en el tema de seguridad ciudadana durante los últimos años.

En el capítulo cuatro se presenta la caracterización de los municipios analizados y la individualización de los proyectos de seguridad ciudadana implementados. Finalmente, el capítulo seis desarrolla las reflexiones finales de la gestión de la seguridad ciudadana realizada por los municipios analizados.

Se anexa la información recabada del municipio de Ahuachapán, experiencia altamente interesante en materia de seguridad ciudadana. Se agradece la disponibilidad de los funcionarios de este municipio para brindar la información requerida, especialmente a la persona encargada del Observatorio Municipal, quien nos hizo llegar, en un periodo muy breve, los datos necesarios para este documento. También se agrega un anexo metodológico en el que se presentan los pasos seguidos para construir este informe.

Cabe expresar el agradecimiento a las autoridades y personas de Antigua Cuscatlán como de Santa Tecla que nos apoyaron en este empeño y amablemente nos concedieron entrevistas y entregaron información documental, particularmente a los licenciados Guadalupe Caballero y Mauricio Cevallos, de Santa Tecla, y al profesor Rafael Antonio Gallardo, de Antigua Cuscatlán, así como a las licenciadas Lorena Hernández y Carolina Idueta, quienes efectuaron la mayor parte del trabajo de campo de este estudio.

## I. Estado del delito y la violencia en el país

### 1.1. La situación objetiva

La historia de El Salvador, aunada a la herencia de la guerra civil finalizada en 1992, ha dejado un legado de violencia como forma preferencial para resolver los conflictos. Actualmente, el país se considera como uno de los más violentos de América Latina después de Honduras,<sup>6</sup> con una tasa de homicidios intencionales de 52 muertes por cada 100 000 habitantes<sup>7</sup>, de los cuales, de acuerdo con datos del Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer”, dependencia de la Corte Suprema de Justicia, alrededor del 80% se comete con armas de fuego. Obviamente, se reconoce que los comportamientos violentos no son únicamente las expresiones que conducen a la muerte, pues pueden variar desde la simple palabra agresiva hasta el homicidio (Orpinas, 1999), pero es este último el hecho que ejerce un mayor impacto en la vida humana y del que se cuenta con los mejores registros, además de que es mundialmente reconocido como una medición del fenómeno de la violencia (OMS, 2003).

En el periodo de los años noventa, las investigaciones sobre violencia y delincuencia efectuadas en el país estimaron que los homicidios intencionales, entre 1994 y 1995, alcanzaron la tasa de 130 homicidios por cada 100 000 habitantes, cifra equiparable a los de la guerra civil (Cruz y González, 1997, citados por Amaya Cóbar, 2009). En los años siguientes disminuyeron sin dejar de ser una grave situación y entre 1999 y el 2008 se cometieron un promedio de 2.800 homicidios anuales.

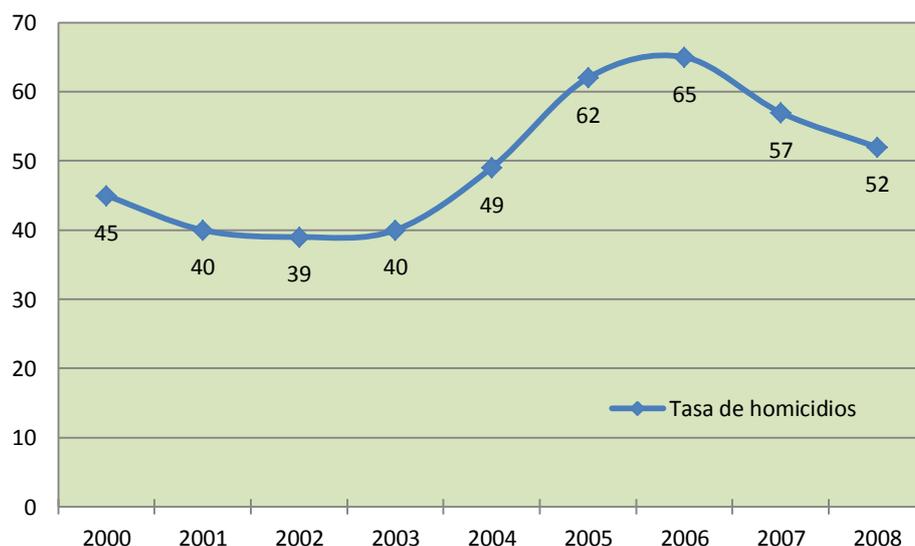
Las cifras de homicidios presentadas en varios estudios son coincidentes en señalar que entre el año 2002 y el 2006 la tasa de homicidios aumentó 25 puntos porcentuales, encontrando el momento más álgido el año 2006, a partir de dicho año se ha producido un ligero descenso en dicha tasa (véase el gráfico 1) (PNUD, 2009). Este incremento de la violencia homicida se ha adjudicado a la aplicación insistente de políticas de mano dura, que privilegiaron la represión policial sobre una prevención integral del delito.

---

<sup>6</sup>El reciente *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*, del PNUD, ubica al país como el segundo más violento de Centroamérica, al efectuar un análisis de los homicidios intencionales ajustados al censo del 2007. De acuerdo con este informe, a partir de 2007 ha existido una mejoría importante; no obstante, la violencia sigue afectando muy duramente al país.

<sup>7</sup> Para la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003), una proporción “normal” de criminalidad está en el rango de cero a cinco asesinatos cada 100.000 habitantes pero cuando se exceden los 10 por ese mismo porcentaje de población, la situación se vuelve “epidémica”.

**Gráfico 1**  
**El Salvador: Comparativos tasas de homicidios x 100 000 habitantes.**  
**2000 - 2008**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir del *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*.

De acuerdo con los datos oficiales, el principal instrumento que se ha utilizado para la comisión de los homicidios ha sido el arma de fuego: en El Salvador circula un total de 218 992<sup>8</sup> armas de fuego registradas legalmente y según el PNUD circulan alrededor de medio millón, de las cuales el 60% son ilegales (PNUD, 2007 y 2009). Solo en 2007 se registraron 6 174, según datos de la Dirección de Logística del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y la Policía Nacional Civil.

La violencia homicida se ha concentrado geográficamente en 20 de los 262 municipios del país. Particularmente, se encuentra ubicado en el ámbito urbano, en las ciudades de mayor concentración poblacional y, específicamente, en áreas con mayores índices de marginalidad y exclusión social. Se aduce que en varios de estos municipios existen bandas asociadas a la narcoactividad.

<sup>8</sup> Datos proporcionados por la División de Armas y Explosivos de la PNC, correspondientes hasta junio de 2008.

**Tabla 1**  
**El Salvador: Veinte municipios más violentos. 2008**

Municipio	Cifra de homicidios	Tasa por 100 000 habitantes
Quezaltepeque	81	154
San Sebastián	27	145
Salitrillo	104	145
Sonsonate	136	140
Colón	35	136
Sonzacate	59	113
Acajutla	37	103
La Libertad	35	100
Armenia	49	97
Cojutepeque	66	89
San Juan Opico	115	88
Apopa	62	85
San Martín	62	84
Chalchuapa	200	81
Santa Ana	52	79
Zacatecoluca	244	77
San Salvador	37	75
Nahuizalco	44	73
Ciudad Arce	75	72
Ilopango		

**Fuente:** *Informe de Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010.*

De manera consistente con los estudios internacionales (Organización Mundial de la Salud, 2003), las víctimas de los homicidios han sido, en su mayoría, del mismo grupo demográfico: varones jóvenes entre los 15 y 30 años. El informe *Mapa de la violencia: Los jóvenes de América Latina*, efectuado el año pasado por la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), detalla que, en ese momento, El Salvador estaba a la cabeza en el número de homicidios registrados en jóvenes entre 15 y 24 años, con un 61,15% del total de personas asesinadas, y el segundo lugar a escala mundial, 92 homicidios por cada 100 000 habitantes en este sector poblacional. Julio Jacobo Waiselfisz (2009), autor del informe antes citado, expresa que un hombre joven en El Salvador tiene diez veces más riesgo de ser víctima que una mujer y 30 veces más probabilidades de ser asesinado que un joven europeo y casi 70 veces más que un joven de Grecia o Hungría<sup>9</sup>.

Aunque los adolescentes y jóvenes contribuyen a la violencia en el país, no son los principales responsables, los datos oficiales indican que la violencia juvenil salvadoreña se observa como secundaria respecto de la violencia y criminalidad de adultos. Sin embargo, señalan diversas fuentes, prevalece, desde el 2001, una tendencia ascendente de menores de edad involucrados en actividades antisociales. En el 2003 superaron el 10% del total de homicidios del país (Oficina de Justicia Juvenil, 2007; FESPAD, 2005 y 2007).

<sup>9</sup>[http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=293:las-armas-no-son-de-juguete&catid=57:categoria-violencia&Itemid=62](http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=293:las-armas-no-son-de-juguete&catid=57:categoria-violencia&Itemid=62)

De acuerdo con los datos oficiales de la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup>, el promedio de hechos delincuenciales atribuido a los menores ronda alrededor del 5 ó 6% del total de hechos delictivos denunciados en el país. La mayoría de jóvenes detenidos ha sido por la comisión de delitos patrimoniales y un 7% por delitos contra la vida (homicidio simple y agravado). Para la Corte Suprema de Justicia, esta tendencia al aumento de los homicidios cometidos por personas menores de edad es preocupante y debe ser una de las principales razones para impulsar políticas, programas, proyectos y acciones de carácter preventivo, con el propósito de impedir que esa tendencia se consolide o crezca.

Otra clase de muertes que ha cobrado relevancia en el país han sido las ocasionadas por los accidentes de tránsito. La Organización Mundial de la Salud ha denominado a estas muertes violentas como la epidemia escondida, pues no se le ha prestado la debida atención por los tomadores de decisión en los países del mundo. En El Salvador, este tipo de muertes se ha incrementado notablemente a partir del año 1995, lo cual es coincidente con el desarrollo de la infraestructura vial. De acuerdo con los datos aportados por la Policía Nacional Civil, la tasa de muertes en accidentes de tránsito por cada 100 000 habitantes ha venido oscilando alrededor de 23,7 a 23,9 desde el año 2003, al señalar el factor humano como el principal protagonista de los accidentes y no el estado de las carreteras (PNC, 2005). Según los estudios efectuados, la accidentalidad vial está vinculada a las conductas de riesgo, el consumo de alcohol y drogas, tanto por parte de los conductores como de los peatones (PNC, 2005 y OPS, 2004).

Además de las cifras de homicidios, otra expresión de la violencia salvadoreña es la adjudicada a las pandillas conocidas como maras, cuyo nombre surge de marabuntas, hormigas del Amazonas que devoran todo a su paso. Diversos estudios efectuados sobre la problemática de las pandillas coinciden en señalar que antes de la firma de los Acuerdos de Paz ya existía un buen número de estos grupos, pero que fue hasta finalizada la guerra que se complejizan con los flujos de migración y de deportación provenientes de los Estados Unidos, quienes habían desarrollado el modelo cultural pandilleril de los barrios de Los Ángeles y encontraron terreno fértil en El Salvador (Cruz, 2005, citado en FESPAD, 2007). Los integrantes de las pandillas son, en su mayoría jóvenes<sup>11</sup>, del sexo masculino, con un nivel educativo medio de entre 8,4 a 10,21 años de estudio formal, casi el 75% de ellos no tiene empleo y solamente 1 de cada 10 tiene empleo estable (FESPAD, 2007).

Los jóvenes pandilleros proviene, en su mayoría, de familias desintegradas o disfuncionales, casi una tercera parte de los varones tienen hijos y aproximadamente un 50% de las jóvenes pandilleras ha estado embarazada. En su buena mayoría, el 90% proviene de pandillas o barras estudiantiles y se incorporan a la pandilla cuando abandonan sus estudios (FESPAD, 2007). Las características asociadas a las pandillas son la transculturación, la conformación en subgrupos denominados “clicas”, el uso recurrente de la violencia, no solo como defensa, sino, también, como manera de autoafirmación; las actividades delictiva; la creación de sistemas culturales propios que tienden a expresarse mucho en la ornamentación corporal, en el uso de códigos de

---

<sup>10</sup>Reunión sostenida con el Jefe de la Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia, Licenciado Jaime Martínez, el sábado 30 de agosto de 2008.

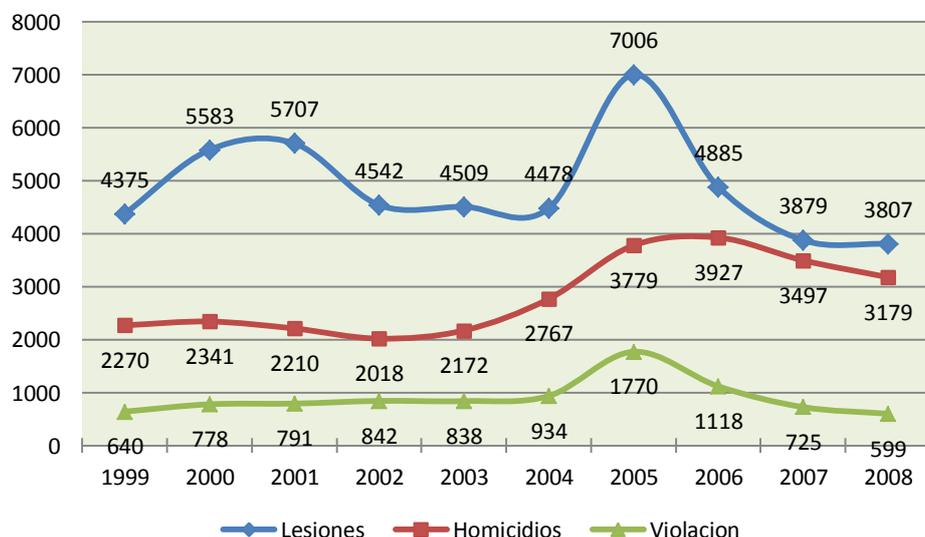
<sup>11</sup>La edad promedio de estos jóvenes se ha considerado que es de 18,7 años, pero hay pandilleros con más de 30 años de edad, por lo que se infiere que el fenómeno de las pandillas afecta a la juventud en sentido amplio (FESPAD, 2007).

comunicación basados en señales con las manos y en el elevado nivel de identidad, solidaridad y de compromiso entre los miembros de las pandillas (FESPAD, 2007).

Se presume que las pandillas están asociadas al tráfico de drogas, de armas y de personas, así como las extorsiones y el sicariato, pero estas no parecen ser las pautas dominantes, pues otros estudios indican que las personas que las integran no parecen tener las habilidades organizativas y de relaciones sociales que caracteriza el crimen organizado (FESPAD, 2007). De igual forma, estudios efectuados en el campo policial indican que entre el 30 y el 40% de los delitos son cometidos por pandilleros. Lo que sí se puede afirmar es que los pandilleros son víctimas de violencia de parte de diferentes actores, incluyendo ellos mismos (FESPAD, 2007).

En el gráfico siguiente (gráfico 2) se puede apreciar, además de los homicidios, la evolución de otras expresiones de la violencia como son los delitos de lesiones y violación. Es observable que su punto más álgido fue el año 2005, con excepción del homicidio que se elevó significativamente en el 2006. No se incluyen en el gráfico los delitos relativos al 2009, pues no es posible establecer una comparación, debido a que las cifras se tienen hasta el mes de noviembre. Es difícil explicar la variación de los delitos contra la vida y la integridad surgidos en el año 2005, algunos analistas aseguran que se debió a la aplicación sostenida de los planes mano dura durante varios años y a la escasa actividad preventiva efectuada en el periodo, otros lo atribuyen a la mejora sustancial en las estadísticas policiales.

**Gráfico 2**  
**El Salvador: Principales delitos contra la vida e integridad. 1999 – 2008.**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de la Policía Nacional Civil.

La evolución de los principales delitos de “eficacia”<sup>12</sup> registrados por la Policía Nacional Civil en el periodo 1999 hasta el 24 de septiembre del 2009, como se observa en la tabla 3, presenta una tendencia a decrecer entre el año 1999 hasta el 2002, para incrementarse nuevamente hasta el año 2005 y luego disminuir nuevamente. No se

<sup>12</sup> Se denominan los delitos de eficacia por ser los más relevantes en cuanto a su ocurrencia y peligrosidad.

pueden comparar con los resultados del año 2009, por las razones señaladas anteriormente.

**Tabla 2**  
**El Salvador: Denuncias por delitos de “eficacia” según PNC. 1999 - septiembre 2009<sup>13</sup>**

<b>Delitos</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Hurto	14 761	16 565	14 085	11 316	10 250	10 667	14 916	12 282	9 643	9 830	5 511
Robo	9 722	10 599	7 724	5 327	4 129	5 248	9 097	7 172	6 675	6 278	3 305
Lesiones	4 375	5 583	5 707	4 542	4 509	4 478	7 006	4 885	3 879	3 807	2 191
Homicidio	2 270	2 341	2 210	2 018	2 172	2 767	3 779	3 927	3 497	3 179	2 495
Extorsión	535	508	315	374	283	313	599	2 525	2 497	2 729	2 301
Hurto de vehículos	3 483	4 564	3 464	3 069	2 689	3 121	3 383	2 489	1 998	2 031	1 215
Robo de vehículos	1 861	1 701	1 602	1 869	1 528	1 368	2 165	1 574	1 421	1 179	672
Violación	640	778	791	842	838	934	1,77	1 118	725	599	382
Secuestro	101	114	49	26	8	9	8	17	15	10	5
<b>TOTAL</b>	<b>39 747</b>	<b>44 753</b>	<b>37 948</b>	<b>31 385</b>	<b>28 409</b>	<b>30 909</b>	<b>44 728</b>	<b>37 995</b>	<b>32 357</b>	<b>31 650</b>	<b>20 086</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de la Policía Nacional Civil.

Un buen número de mujeres, niños y niñas, de diferentes edades y condiciones socioeconómicas, rutinariamente sufren agresiones físicas, psicológicas y sexuales en ámbitos familiares y escolares; sin embargo, se mantiene un subregistro en los datos oficiales, pues generalmente se ingresan en el sistema de salud bajo otro tipo de registros. En el caso de la violencia hacia las mujeres, una encuesta nacional de salud familiar FESAL-2008<sup>14</sup>, efectuada por Asociación Demográfica Salvadoreña (ASD, 2008), indica que el 47% de las mujeres consultadas, entre los 15 y 49 años de edad, han sido víctimas de la violencia ejercida por su pareja.

La violencia verbal fue el tipo más frecuente (44%), seguido por la violencia física (24%) y la sexual (12%). Durante el último año, un 20% relató que experimentó alguna forma de violencia. La violencia verbal también fue el tipo más frecuente durante el último año (19%), seguido de un 7% con violencia física y de un 3% con violencia sexual de un esposo o compañero de vida actual o anterior. Asimismo, esta encuesta reveló que una de cada 10 mujeres reportó violación sexual, con o sin penetración, y más de la mitad señaló haberla sufrido por primera vez antes de cumplir 20 años.

Sobre la violencia ejercida en contra de los niños, las niñas y adolescentes, los datos oficiales son más escasos, pues parece estar socialmente aceptado el uso de la violencia física como la forma preferencial para educar y disciplinar al menor (Orpinas, 1999). En una reciente polémica, entre los meses de enero y febrero del presente año, surgida

<sup>13</sup>Los datos de homicidio de 1999 a 2004 no coinciden con los de otras fuentes oficiales (FGR, IML), pues antes del 2005, los registros de la Policía Nacional Civil, la Fiscalía General de la República y el Instituto de Medicina legal discrepaban notablemente. Los datos de homicidios de 2005 a 2007 son homologados entre las instituciones, gracias a un acuerdo de trabajo entre las tres instituciones para obtener un dato unificado en este rubro.

<sup>14</sup> <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/resumido/09-ViolenciaMujer.htm>

alrededor de la promulgación de la *Ley de protección integral a la niñez y la adolescencia*, varios funcionarios y funcionarias salvadoreñas mantuvieron la postura de permitir el uso de la violencia física como forma de corrección de los niños, las niñas y adolescentes. Hecho que se vuelve el principal punto de partida del proceso de socialización, de entender y relacionarse con el mundo, que bajo el condicionamiento social y personal coadyuva a la perpetuación de la violencia (Miranda, J. 2000).

Los costos económicos y sociales generados por la violencia y delincuencia, estimados con cifras del año 2006, se han calculado en cerca de 2.010 millones de dólares; es decir, casi 11% del producto interno bruto (PIB) (CNSP, 2008). De acuerdo con los datos publicados en un estudio del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2008), el Estado salvadoreño ha incrementado la inversión del gasto público en el rubro de seguridad y justicia, pasando de 13,2 del PIB que destinó en el año 2007 al 15,4 del PIB en el año 2008.

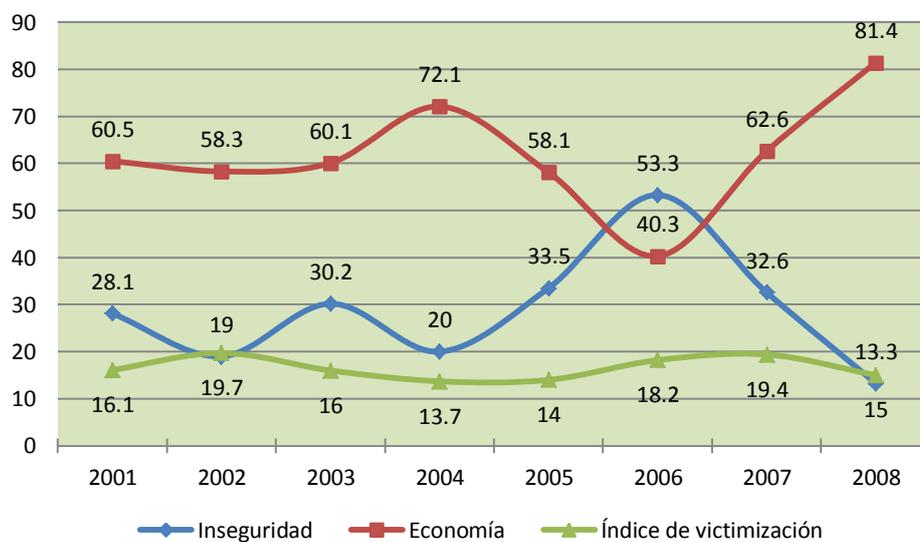
## **1.2. La percepción de inseguridad**

Los sondeos de opinión pública efectuados por el Instituto Universitario de Opinión Pública –IUDOP– de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, dejan ver que entre los principales problemas que dominan la opinión del país, se encuentran los relativos a la delincuencia y la economía. Mientras en 1992 la delincuencia aparecía en un lejano segundo lugar respecto de los problemas económicos, para los años siguientes, esta brecha disminuyó para superar las preocupaciones económicas en 1996. A partir de ese año, la preocupación por la inseguridad se ha ido disputando el primer lugar con la preocupación económica. Si bien es cierto esta percepción de inseguridad refleja la realidad de país, no hay que olvidar la influencia ejercida por los medios de comunicación como agentes de difusión del miedo al delito, la explotación del morbo y de las campañas de mano dura en las noticias sobre crimen y violencia<sup>15</sup> (Cruz, 2003: 23, citado en Amaya, 2009 y Carranza, 2007).

---

<sup>15</sup> Este excesivo uso de la explotación del morbo por los hechos de violencia, llevó a que diversas empresas de comunicación implementaran una campaña de autorregulación por la cual redujeron la exposición de imágenes que ilustraran directamente la violencia o publicitaran a sus autores, así como también, la depuración del lenguaje noticioso.

**Gráfico 3**  
**El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización, según encuesta IUDOP. 2001 – 2008.**



**Fuente:** Tomado de Amaya (2009). *Estado de la Reforma Policial en El Salvador*.

Los registros del Instituto de Opinión Pública (IUDOP), relativos a la medición de la victimización, permiten verificar que durante los cinco años posteriores a la firma de la paz, se registraron los mayores niveles de victimización criminal en el país. Es posible apreciar que, en general, hubo una tendencia a la reducción de la victimización entre 1994 y 2004 y un alza a partir del año 2005, que se redujo nuevamente en el año de 2008.

**Tabla 3**  
**El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización según encuesta IUDOP. 2001–2008.**

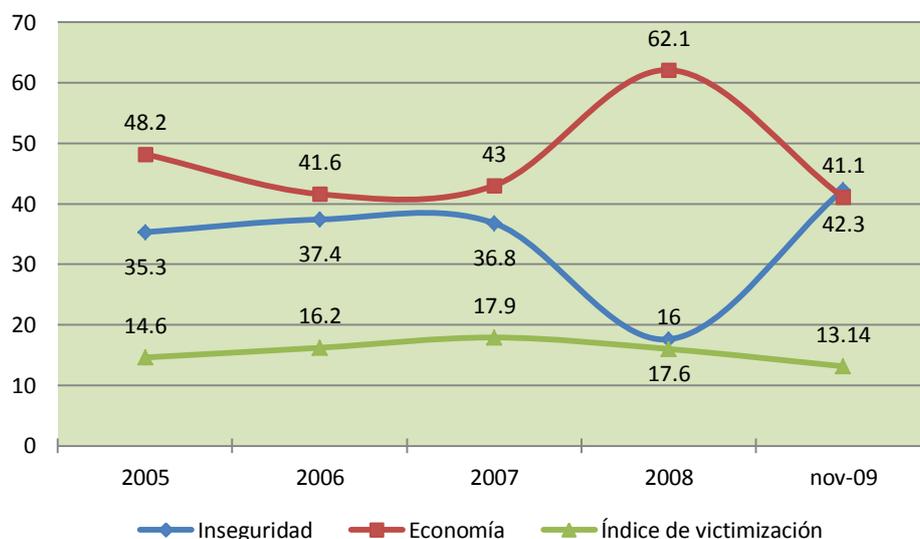
Año	Índice de victimización (%)
1994	34,3
1995	39,5
1996	29,5
1997	31,1
1998	22,2
1999	23,4
2000	17,3
2001	16,1
2002	19,7
2003	16
2004	13,7
2005	14
2006	18,2
2007	19,4
2008	15
2009	13,6

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos de las encuestas de victimización del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de varios años.

Los datos de victimización presentados por el Instituto Universitario de Opinión Pública –IUDOP– de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, se asemejan con otros difundidos por un rotativo nacional.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> *La Prensa Gráfica*, martes 1.º de diciembre de 2009, pp. 6, 8, 10 y 12.

**Gráfico 4**  
**El Salvador: Evolución de los problemas de país comparada con la victimización según encuestas LPG. 2005 – nov-09.**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos presentados en La Prensa Gráfica del día martes 1 de Diciembre de 2009, páginas 6, 8, 10 y 12.

En este sentido, las diferencias entre las encuestas nos pueden llevar a coincidir con la afirmación de Caldeira (2000, citado en Huhn y otros, 2006) “los datos estadísticos tienen que interpretarse como reflejos de discursos de violencia y como reflejos de los procesos sociales originados en el marco de estos discursos, pero no como una realidad objetiva”.

## II. Políticas de seguridad en la historia reciente de El Salvador

En El Salvador, durante la mayor parte del siglo XX, la seguridad estuvo a cargo de la Fuerza Armada, sin establecer una frontera entre la seguridad pública y la defensa nacional, puesto que la seguridad se concebía como un fin en sí misma. Los llamados cuerpos de seguridad pública (CUSEP) estaban conformados por la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, y eran los encargados de la seguridad interna del país; todos ellos, con dependencia orgánica del Ministerio encargado de la defensa nacional.

Los CUSEP eran más que nada instrumentos de control y de represión política con algunas funciones de seguridad, pues en el país se implementó, como en muchos países latinoamericanos, la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, cuyo objetivo era la protección del Estado de la amenaza comunista o levantamientos internos de protesta contra el *statu quo*, por lo que se permitió el abuso y las graves violaciones de los derechos humanos de miles de personas.

Ya para la década de los sesenta del siglo XX, los CUSEP formaron parte de un sistema de seguridad interna militarizado, que posteriormente se convirtió en lo que Gino Costa (1999) denomina *El sistema de seguridad contrainsurgente*, cuya esencial característica era la represión de la población civil, considerando cualquier conflicto social como manifestación de una agresión provocada por los enemigos internos para instaurar un régimen comunista. Señala Alvarenga (1996) que “una medida estatal muy importante de control de la población fue el reclutamiento de civiles para realizar labores de vigilancia e información, la cual constituía una importante red de apoyo de las fuerzas de seguridad en el nivel nacional”. Estas agrupaciones civiles armadas eran mecanismos de cooptación y colaboración que realizaban tareas de persecución y represión política con apoyo y anuencia gubernamental.<sup>17</sup>

La Comisión de la Verdad (1993) recibió e investigó más de 22 000 denuncias de violaciones a los derechos humanos ocurridas entre enero de 1980 y julio de 1991, de las cuales el 60% fueron atribuidas a la Fuerza Armada, el 25% a los Cuerpos de Seguridad, el 10% a los escuadrones de la muerte y el 5% a las fuerzas insurgentes.

En ese esquema de contrainsurgencia, los gobiernos locales no tenían mayor protagonismo. En todo caso, por medio de las policías municipales se aplicaba la *Ley de Policía* para detener prostitutas, ebrios escandalosos, pordioseros y personas acusadas de vagancia (Arévalo, 2008).

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en el país se inició el proceso de democratización y de reelaboración conceptual de la seguridad, dejando de concebirla como función del Estado para protegerse a sí mismo, a una seguridad entendida como bien público, por ser proveída por el Estado para garantizar a las personas condiciones mínimas de seguridad o certidumbre, frente a las amenazas que continuamente enfrentan los países y las personas en su integridad física y de sus bienes. Este nuevo concepto de seguridad se plasmó con la suscripción del Acuerdo de Chapultepec del 16 de enero de 1992, el cual contenía disposiciones relativas a las reformas constitucionales e institucionales

---

<sup>17</sup>Es importante destacar este hecho histórico de la vida de los habitantes de El Salvador y que hasta la fecha condiciona su participación en la seguridad.

para permitir la separación de las funciones de seguridad con las de defensa, quedando establecidas en el artículo 159 de la Constitución de la República.

La reforma constitucional pretendió generar un modelo de seguridad interna por medio de la creación de una nueva escuela de formación policial, la Academia Nacional de Seguridad Pública, dirigida por autoridades civiles y una Policía Nacional Civil, también dirigida por civiles, como una institución profesional, apolítica y sometida al poder civil y cuya obligación era controlar la delincuencia y mantener o restablecer el orden público con estricto respeto a los derechos humanos. Los actores de los Acuerdos de Paz hicieron énfasis en la existencia de estructuras de control de la nueva policía, como mecanismos que fortalecieran el esquema democrático de la recién creada institucionalidad policial.

Con el inicio de este proceso de refundación del Estado y de pacificación, se manifestó un aumento de la delincuencia común, que colocó a El Salvador entre los países más violentos de América Latina. Esta situación la explicó Cruz (1997) como un efecto propio de la posguerra y como un vacío temporal de autoridad, generado por la salida de los CUSEP y la inexperiencia de la nueva Policía. Este incremento delincencial había sido advertido proféticamente antes de la firma de la paz en el Informe de la misión técnica de las Naciones Unidas para la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador, el cual indicaba que se deberían implementar medidas oportunas, entre las que figuraban el desarme de la población, para evitar lo que regularmente ha sucedido en sociedades de posconflicto bélico (Rodés, 1991).

Sin embargo, desde sus inicios, el nuevo cuerpo policial fue acusado de ineficiente para controlar la delincuencia y por medio de un discurso dominante, reproducido en los medios de comunicación, se fue abriendo el espacio para sabotear y distorsionar el nuevo modelo de seguridad, menoscabando así los resultados concretos contemplados en los acuerdos de paz (Amaya, 2009).

En poco tiempo, el nuevo cuerpo policial comenzó a presentar manifestaciones de abusos y arbitrariedades en contra de la población, lo cual, aunado a la participación de elementos del Ejército en labores policiales por medio de patrullajes combinados con la policía en carreteras y zonas rurales comprendidas en el plan de Grupos de Tarea Conjunta (GTC), hizo que diversos organismos internacionales y nacionales expresaran su preocupación por las desviaciones al modelo original policial. Naciones Unidas como verificador del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en 1996, recomendó la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) para asesorar al Presidente de la República. Este consejo, en tres años de su mandato, efectuó una gran cantidad de estudios e investigaciones pertinentes en materia de la seguridad pública; sin embargo, no fueron atendidas sus recomendaciones por los tomadores de decisiones (FESPAD, 1999 y 2002).

Para 1999 la inseguridad pública cobró una preeminencia considerable, de manera tal, que la oferta del candidato y después electo presidente Francisco Flores, contenía uno de los cuatro programas referidos al tema denominado *La Alianza por la Seguridad*. Esta alianza tenía cuatro componentes: Seguridad Pública, Seguridad Jurídica, Seguridad y Defensa Nacional y Seguridad Civil. En el componente de Seguridad Pública, proponía tres objetivos estratégicos: disminuir los índices delincuenciales; fomentar la participación ciudadana y promover el bienestar policial.

Esta política de seguridad pretendió subsanar las debilidades institucionales señaladas por los organismos internacionales y nacionales, y se presentó acompañada de una planificación estratégica, que había sido sometida a consulta con otras instancias gubernamentales y agencias de cooperación. El documento resultó ser una copia retocada de una estrategia de seguridad pública presentada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en 1997, entidad que, paradójicamente, fue excluida de ese proceso, y a la cual posteriormente se le asignaría como ejecutor de proyectos de prevención social, eliminándole el perfil de ente consultivo presidencial en materia de políticas de seguridad pública.

En este período, aunque la política de seguridad pública explícita era muy ambiciosa, en la práctica obtuvo muy pobres resultados, además de conservar la tendencia reactiva, dispersa, carente de planificación y predominantemente represiva. Para el año 2000, no solo adoptó de manera acrítica los métodos policiales estadounidenses de acción contra la delincuencia común y las pandillas, sino que en el plano internacional también respondió a los intereses de seguridad hemisférica impuestos por Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, y desde el 11 de septiembre de 2001, en materia de la llamada guerra contra el terrorismo (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, 1999 y 2002).

Como corolario, antes del cambio de gobierno, se lanzó el llamado Plan “Mano Dura contra las Pandillas”, consistente en operativos combinados de la Policía y del Ejército, dedicados a la búsqueda y captura de personas pertenecientes o que parecieran pertenecer a las pandillas, y se promulgó la *Ley antimaras*. Estas medidas se convirtieron en la mayor oferta de la campaña electoral de Antonio Saca, candidato del partido gobernante para las elecciones presidenciales de 2004.

Con la llegada de Antonio Saca a la presidencia, en junio 2004, se mantenía una expectativa sobre la forma en que abordaría la problemática de la criminalidad y la violencia. El entrante Ministro de Gobernación convocó a unas mesas de discusión sobre la problemática de las pandillas, cuya conformación contaba con una pluralidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. Uno de los primeros y principales acuerdos de estas mesas fue el rechazo absoluto a la creación de una nueva ley antimaras o cualquier ley especial para la persecución penal de estos grupos.

En la dinámica del foro, se crearon tres mesas: una dedicada a temas de reforma legal en materia penal y procesal penal; otra dedicada a la legislación penal juvenil y una tercera, dedicada a generar una propuesta de trabajo en los ámbitos de la prevención, tratamiento y reinserción social; tema que, por su importancia, tuvo una participación amplia, por lo que fue necesario dividir la mesa en tres grupos.

Los resultados de las dos primeras mesas fueron enviados a la Asamblea Legislativa, que los aprobó casi de inmediato. Sin embargo, los resultados de la mesa sobre prevención, tratamiento y reinserción no tuvieron la misma suerte. Según voceros oficiales, esas propuestas han servido de insumo para la planificación de diversas estrategias que se incorporarían a las iniciativas gubernamentales de prevención y reinserción, denominado plan “Mano Amiga”. Las acciones y resultados concretos de dicho plan no se han conocido o han sido opacados por el predominio del “Súper Mano Dura”.

Para el año 2006, producto de la fuerte presión mediática y la presión ejercida por la Embajada de Estados Unidos, el presidente Saca nuevamente convocó a un grupo de personalidades de la vida política e institucional del país, creando la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y la Paz Social. Esta comisión pretendía buscarle salida a la situación de violencia y delincuencia que aquejaba al país y estableció entre sus principales líneas de acción la prevención de la violencia y el fortalecimiento de la convivencia pacífica, exigiendo una mayor y mejor coordinación entre las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Pese a los esfuerzos antes mencionados, se continuó aplicando medidas de corte “manodurista” y abundando en modificaciones a la legislación para incrementar las penas, crear nuevas figuras delictivas, ampliación de las facultades policiales, todas orientadas a propiciar una mayor aplicación de la violencia institucional en un esquema simplista en donde la violencia es tanto un problema como una solución. Esta visión limitada y simplificada del problema, quizá puede explicarse a partir de que en el proceso de redefinición conceptual de la seguridad en los años noventa, no se incluyó, como elemento estratégico, la educación para el cambio de mentalidad a los líderes políticos, las instituciones y a la población civil (White, 2003).

En síntesis, la forma equivocada de cómo se ha venido gestionando en los últimos años la política de seguridad en el país, expresadas en las iniciativas “mano dura” y “súper mano dura”, han dado un efecto inverso al esperado, la violencia y la delincuencia se ha mantenido y aumentado, pues se han sustentado en el impulso de acciones policiales casi exclusivamente de tipo reactivo y represivo, dejando de lado la prevención y la participación de la sociedad (Amaya, 2005).

### III. El papel de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana

El monopolio de las políticas de seguridad ciudadana ha estado en manos del Ejecutivo, pues al Presidente de la República se le otorgan las atribuciones y obligaciones de “Procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad...”<sup>18</sup>. Esta atribución del Ejecutivo se ha venido impulsando por medio del titular de la cartera de Estado a la cual se encuentra adscrita la Policía Nacional Civil, la cual debe ser organizada y conducida “para el resguardo de la paz, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural, con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles”<sup>19</sup>.

Desafortunadamente, como se indicó en el capítulo anterior, la característica principal de la gestión gubernamental en materia de seguridad ciudadana ha estado marcada por una fuerte apuesta represiva y centralizada, dejando de manera marginal y residual la prevención y sin involucrar a los gobiernos municipales, que son la unidad política administrativa primaria, encargada de la rectoría y gerencia del bien común local con potestades legales y constitucionales para trabajar la prevención.<sup>20</sup>

De acuerdo con la Constitución salvadoreña,<sup>21</sup> los gobiernos municipales son autónomos en lo económico, técnico y administrativo, y pueden gestionar libremente en las materias de su competencia; están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional y regional y, se rigen por un Código Municipal. Para Murillo (2009), en un estudio sobre los perfiles de las competencias municipales en Centroamérica y República Dominicana realizado para DEMUCA, la Constitución salvadoreña en materia de competencias municipales “(...) no tiene una fórmula contundente. En los artículos 202, 204 y 207 alude a un gobierno local, que implica dirigir y administrar los intereses locales, y la realización de obras y de servicios locales. Estas alusiones, a nuestro juicio, son, sin embargo, suficientes para justificar una competencia general con rango constitucional”.

El Código Municipal enfatiza que el municipio tiene poder, autoridad y autonomía suficientes para: a) realizar acciones, programas y políticas que garanticen la “participación ciudadana responsable, con conciencia cívica y democrática, en la solución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población (...)”; b) regular la convivencia armónica mediante el decreto de ordenanzas y reglamentos locales; c) elaborar y ejecutar planes de desarrollo locales que articulen diversas políticas (sociales, culturales, educativas, económicas); (d) promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y el arte, que bien efectuadas aportan a la convivencia armónica y otras facultades más que permiten organizar a la población en función de progresar hacia una mayor cohesión social.

Pese a lo anterior, en el país ha existido una falta de consenso respecto de si el tema de “seguridad” compete a las alcaldías o es una cuestión específica del Gobierno Central, de la Policía Nacional Civil o del Sistema de Justicia Penal.

---

<sup>18</sup>Art. 168, ordinal 3.º, Constitución de la República de 1983, reformada en 1992.

<sup>19</sup>Art. 168, ordinal 17.º, Constitución de la República de 1983, reformada en 1992.

<sup>20</sup>Arts. 1, 2 y 3 del Código Municipal.

<sup>21</sup>Artículos 203 y 204, Constitución de la República de 1983, reformada en 1992.

En 1999, cuando al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) se le asignó la función de ejecutar proyectos de prevención social, paralelamente se impulsó la creación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, dependencia de la cartera de Estado encargada de la Seguridad,<sup>22</sup> a la cual también se le otorgaron funciones de propiciar la organización y participación ciudadana para la prevención.

Desde el año 2000 hasta la fecha, el CNSP vino desarrollando estrategias de prevención de manera más sistemática, destacando las siguientes: a) programa de prevención social de la violencia y la delincuencia, el cual tiene varias áreas, como la organización comunitaria, capacitando a directivos de comunidades y comités de deportes; b) rehabilitación y reinserción de miembros de pandillas, iniciativa que comenzó a mediados del 2004 y que contempla un programa de eliminación de tatuajes, un programa de trabajo con líderes de pandillas en los centros penales y el proyecto de la granja-escuela para jóvenes en riesgo; c) la gestión y ejecución de proyectos complementarios de prevención en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tales como municipios libres de armas o el impulsado por la Unión Europea por medio de “Pro-Jóvenes”, dirigido a jóvenes entre los 10 y 25 años; además promueve la coordinación interinstitucional para la prevención.

Por su cuenta, la Policía Nacional Civil creó las Unidades de Prevención en cada una de las Delegaciones policiales y por medio de la División de Servicios Juveniles y Familia, impulsó una iniciativa de gestión local de la seguridad ciudadana denominada “Comités interinstitucionales y sectoriales de prevención de la violencia y delincuencia”. Esta iniciativa era beneficiaria de la asistencia técnica de la agregaduría policial de la Embajada de Francia en El Salvador.

Estas iniciativas del Ejecutivo, que sumadas a otras impulsadas por ONG y organismos internacionales, generaron dispersión y duplicidad de esfuerzos y prácticamente no incidieron sobre el fenómeno de la violencia y la delincuencia, por el alto grado de improvisación y la falta de coordinación entre ellas. Otra debilidad que presentaron algunas de las iniciativas gubernamentales es que, pese al gran bagaje de conocimiento acumulado en materia de prevención, este fue virtualmente ignorado, y generaron rivalidad y conflictos al excluir de las iniciativas a personas que no tuviesen filiación política con el partido en el Ejecutivo.

En este contexto y ante la crisis de violencia y criminalidad, algunos gobiernos municipales, entre ellos el de Santa Tecla, se plantearon el imperativo ético de contribuir a reducir la inseguridad, por medio de acciones y programas que favorecieran una convivencia armónica dentro de cada localidad (FESPAD y Fundación Friedrich Ebert, 2005). Otras más abordaron la problemática de la seguridad ciudadana por el impacto que la delincuencia tiene sobre los negocios.

---

<sup>22</sup>Esta cartera de Estado ha tenido diferentes nombres, en un inicio se creó el Viceministerio de Seguridad como parte del Ministerio del Interior; en 1995 se transformó a un Ministerio de Seguridad. Para 1999 se fusionó con el Ministerio de Justicia, creando el Ministerio de Seguridad y Justicia. Al siguiente año se hace una nueva fusión con el Ministerio del Interior y se le denomina Ministerio de Gobernación. Para nuevamente en el año 2004 separarlos en el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Actualmente, se le ha cambiado el nombre a Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Vale señalar que una de las primeras iniciativas enunciadas, pero sin un programa específico, se efectuó en 1997 en San Salvador, cuando una coalición de izquierda, conformada por varios partidos políticos y el FMLN, ganó la Alcaldía capitalina y diseñó un plan de gobierno para lograr la participación de las “fuerzas vivas locales” en el proceso de transformación la ciudad y convertirla en “(...) una ciudad segura, democráticamente próspera, saludable y agradable” (Arévalo, 2006).

Este esfuerzo municipal tuvo frutos limitados por el boicot generado por el Gobierno Central, partiendo de un razonamiento meramente político, sin medir las consecuencias que producirían en la espiral de la violencia y delincuencia. La capital del país es considerada por los analistas políticos como *la joya de la corona* que garantiza al partido político y al Alcalde, acceder fácilmente a la Presidencia en un futuro próximo, y desde esta lógica, el Ejecutivo no podía permitirse apoyar una iniciativa del principal partido opositor al partido gobernante.

Pese a los obstáculos, el proyecto impulsado por la Alcaldía Municipal de San Salvador logró iniciar un proceso de construcción de ciudadanía mediante la apertura de espacios y mecanismos de participación ciudadana como los cabildos abiertos, las mesas de participación ciudadana y el impulso de programas culturales, laborales, de salud y deportivos dirigidos a distintos grupos y sectores sociales.

Al igual que San Salvador, otras Alcaldías comenzaron a promulgar ordenanzas de participación ciudadana y crearon estructuras, con personal propio, encargadas de impulsar programas que fueran más allá de la tradicional oferta municipal de limpieza, ornato, iluminación y mercados, tales como aquellos que promovieran la organización ciudadana, la cultura, la salud comunitaria, el deporte, la atención a la niñez y adolescencia, el liderazgo juvenil y el empoderamiento de la mujer. De esta manera, se abrió un espacio y oportunidad para que los gobiernos locales iniciaran un proceso de intervención municipal en el campo de la prevención, aunque sin la claridad de estar haciendo prevención, sino, más bien, buscando satisfacer necesidades demandadas por la población.

En estas fechas fue forjándose el surgimiento dos posiciones distinguibles sobre la participación de las municipalidades en la seguridad. La abanderada hasta hace poco por el Ejecutivo, entonces en manos del partido ARENA, que considera que la seguridad ciudadana es una competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo para hacer efectivo el control y prevención del delito con la participación ciudadana, entendiendo esta como ciudadanos colaborando con la Policía y los Tribunales para enjuiciar a los delincuentes, desestimando todas aquellas iniciativas que no tienen relación directa con la criminalidad. La otra, inicialmente promovida por ciertas organizaciones de la sociedad civil y entidades internacionales, bastante más amplia, que aboga por intervenciones promovidas por una gran variedad de actores y estrategias, muchos de ellos ajenos a las estructuras del sistema penal e incluso ajenos de las instituciones gubernamentales. A diferencia de la anterior posición, se asume que los gobiernos locales cuentan con importantes facultades para contribuir, de manera significativa, en la mejora de la seguridad ciudadana, convivencia y calidad de vida de los habitantes de su territorio.

En medio de este debate, ya en el 2005, el gobierno municipal de Santa Tecla (Fundación Friedrich Ebert, 2007), apoyado por la Fundación Friedrich Ebert en El Salvador, impulsa una alternativa para incidir en la problemática de la violencia

partiendo desde un discurso de cohesión social local, incluyendo entre sus actividades normales un proyecto claramente vinculado con la seguridad ciudadana.

Un año después, en noviembre del año 2006, el FMLN lanzó una propuesta de política pública denominada “ciudades seguras” cuyos ejes principales se orientaban a que los gobiernos municipales: a) condujeran las tareas de prevención del delito, coordinando esfuerzos con el sistema de justicia, el sistema de seguridad pública y otras instituciones públicas y privadas; b) implementaran mecanismos participativos y autogestionados de resolución democrática y pacífica de conflictos en barrios con altos índices de violencia, y c) procuraran la reconstrucción de los lazos de ciudadanía, creando una articulación entre políticas de seguridad y otras políticas públicas, principalmente con las políticas sociales. Propuesta que fue retomada por varias de las Alcaldía en manos de ese partido político.

Por su cuenta, el Ejecutivo promovió en las Alcaldías gobernadas por el mismo partido, la creación de convenios entre los gobiernos locales y la Policía Nacional Civil para efectuar patrullajes conjuntos con los Cuerpos de Agentes Municipales; restándole impulso a la creación de los “Comités interinstitucionales y sectoriales de prevención de la violencia y delincuencia” que la División de Servicios Juveniles y Familia de la PNC y la agregaduría policial de la Embajada de Francia en El Salvador, estaban desarrollando.

En el mes de junio del año 2008, los 14 gobiernos municipales integrantes del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)<sup>23</sup> impulsaron un proyecto, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), con el propósito de fortalecer a las instituciones para la Cohesión Social y Seguridad Ciudadana. Entre los resultados de este proyecto se encuentran la adopción de una política metropolitana de seguridad ciudadana para la prevención de la violencia y cohesión social, la instalación de un observatorio municipal sobre la violencia para el área metropolitana de San Salvador y el fortalecimiento de los gobiernos municipales a nivel político, técnico y administrativo, para garantizar una mejor gestión urbana.

En julio de 2009, el nuevo gobierno, liderado por el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, ha anunciado y divulgado una política integral donde uno de sus ejes principales es la prevención de la violencia. Esta última iniciativa consiste en brindar apoyo para la creación Concejos Municipales para la prevención de la violencia. Este anuncio gubernamental reavivó el debate político y mediático sobre la seguridad ciudadana, entre la visión tradicional que considera que la gestión de las políticas de seguridad es patrimonio del Órgano Ejecutivo y la otra visión que reconoce el papel y la capacidad de los gobiernos locales para impulsar intervenciones exitosas para prevenir y disminuir la violencia mejorando así la seguridad ciudadana.

La Alcaldesa de Antiguo Cuscatlán y presidenta de la Corporación de Municipalidades de El Salvador –COMURES– fue una de las principales exponentes de la primera visión, afirmando que la seguridad ciudadana es una obligación del gobierno central<sup>24</sup> y por lo mismo, rechazó inicialmente la creación de los Concejos Municipales para la prevención de la violencia, pese a que, como presidenta de COMURES, en el año 2007

---

<sup>23</sup>San Salvador Mejicanos, Apopa, Ayutuxtepeque, Delgado, Soyapango, San Martín, San Marcos, Cuscatancingo, Ilopango, Nejapa y Tonacatepeque,

<sup>24</sup> *La Prensa Gráfica*, 26/07/2009, p. 6.

había firmado un convenio con la Policía Nacional Civil, con “el objeto de favorecer y fortalecer la coordinación interinstitucional en el nivel local, así como la enunciación de las bases para la creación de acuerdos bilaterales entre las municipalidades y la PNC, a fin de contribuir a la reducción de los índices de violencia y delincuencia, con la participación de las comunidades para trabajar en forma conjunta con políticas y programas sobre seguridad ciudadana y promoviendo la integración, bienestar, desarrollo social, cultural y económico de la población.”<sup>25</sup>

Otras alcaldías, también han efectuado acciones en el campo de la seguridad ciudadana, unas que han quedado solamente en una declaración de intenciones, como fue la promulgación de la política municipal de Mejicanos de convivencia y seguridad ciudadana. Otras como San Martín e Ilopango, han efectuado proyectos concretos como los avalados por el PNUD dentro del programa de “Municipios libres de armas”, con el propósito de disminuir el grave riesgo que implica la portación y tenencia de armas de fuego.

Otros como el municipio de Colón, Departamento de La Libertad, impulsó la creación de una mesa de seguridad, por iniciativa de la PNC a la que luego se incorporó la municipalidad. A partir de 2008, esta iniciativa fue apoyada por el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana” que impulsaba el Consejo Nacional de Seguridad Pública y PNUD. En el municipio de El Triunfo, Usulután, al igual que en Colón, fue la ciudadanía la que impulsó la coordinación local para la seguridad ciudadana, a la que incorporaron a la municipalidad, que no participaba originalmente del esfuerzo. También están otras iniciativas como las impulsadas en La Unión por la PNC y bajo el auspicio de la Cooperación Japonesa, donde se está efectuando el proyecto piloto de Policía Comunitaria. Otro ejemplo de trabajo en el municipio es el desarrollado por la Alcaldía de Ahuachapán, cuya gestión ha surgido directamente desde la misma municipalidad.

Es así como la gestión municipal de la seguridad ciudadana está cobrando fuerza en el país como alternativa para prevenir la violencia y sus graves consecuencias en la vida de las personas. La experiencia de los dos municipios seleccionados y que es relatada en este estudio, permite dilucidar algunos de los pasos que se deben seguir al impulsar una política de convivencia como estrategia de prevención de la violencia, desde lo local, la cual, independientemente de la visión política e ideológica, conduce a adoptar acciones participativas e incluyentes, y por ende, democráticas. Afirmación que se ve reforzada con la inclusión de los datos presentados por un tercer municipio, que en un corto periodo ha desarrollado acciones preventivas sumamente importantes, como se puede observar en los anexos.

#### **IV. Antigua Cuscatlán y Santa Tecla: los municipios estudiados**

Los municipios de Santa Tecla y de Antigua Cuscatlán son dos de los 22 municipios que componen el departamento de La Libertad, El Salvador. Ambos son parte de la

---

<sup>25</sup>Art. 1 del Convenio de coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil de El Salvador y la Corporación de Municipales de la República de El Salvador sobre Seguridad ciudadana, suscrito el 17 de enero del 2007.

región conocida como Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyo centro es la ciudad capital<sup>26</sup>.

Según el VI Censo de población, realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía en el año 2007, el departamento de La Libertad tiene 1 652,88 kilómetros cuadrados de extensión territorial y cuenta con una población de 660 652 personas (48% hombres/52% mujeres), colocándose como el segundo departamento más poblado de El Salvador. El 70,1% de la población reside en el área urbana, porcentaje superior al promedio nacional de 62,7%<sup>27</sup>.

Entre las principales actividades económicas desarrolladas en estos municipios se encuentran la industria (40 536); el comercio al por menor (35 872); la agricultura, ganadería y caza (29 018); la construcción (17 221); el servicio doméstico (15 395) y, otras actividades empresariales (15 373) (PNUD, 2005a).

El municipio de Santa Tecla es la cabecera del Departamento de La Libertad. Antiguo Cuscatlán, colinda con el municipio de Santa Tecla.

#### **4.1. El caso de Antiguo Cuscatlán**

##### **Características socio-demográficas**

Antiguo Cuscatlán es un municipio con una extensión territorial de 19,41 kilómetros cuadrados y con una población de 33,698 habitantes, de los cuales 15 276 (45,33%) son hombres y 15 422 (54,67%) son mujeres (Dirección General de Estadísticas y Censo, 2008). La densidad poblacional asciende a 1 736 habitantes por kilómetro cuadrado. De acuerdo con el último Censo efectuado por Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía en el año 2007, la población de Antiguo Cuscatlán se ha cuadruplicado en los últimos diez años y aunque tiene una densidad poblacional alta, en las zonas residenciales conformadas por viviendas de gran extensión, habitan menos personas por vivienda; en cambio, en las comunidades en vías de desarrollo, las viviendas son más pequeñas y las habitan más personas.

Antiguo Cuscatlán (2000) para su gestión administrativo-territorial se divide en cuatro distritos: La Ceiba de Guadalupe, el Plan de la Laguna, Merliot y La Reforma; este último se encuentra en vías de urbanización y está situado en la finca El Espino. Existen aproximadamente, 105 colonias, 8 comunidades en vías de desarrollo y 1 caserío. Además, se ubican tres zonas industriales: Merliot, Santa Elena y El Plan de la Laguna.

La población de este municipio es mayoritariamente joven, como se observa en la siguiente tabla.

---

<sup>26</sup>El área metropolitana de San Salvador posee una población de 1 566 629, constituyendo un porcentaje del 23% del total de la población de El Salvador, consistente en, 5 744 113.

<sup>27</sup>El 48% de la población total de El Salvador habita en los departamentos de San Salvador (27,3%), La Libertad (11,5%) y Santa Ana (9,1%).

**Tabla 4**  
**El Salvador: Población de Antigua Cuscatlán. 2008**

Rangos de edades	Población	
	Absoluto	Relativo
0 - 3 años	1 675	4,97
4 - 6 años	1 398	4,14
7 - 17 años	6 139	18,22
18 - 59 años	20 480	60,78
60 - +años	4 006	11,89
<b>TOTALES</b>	<b>33 698</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Estadística y Censo.

Según las fuentes consultadas, Antigua Cuscatlán es el municipio con mayor índice de Desarrollo Humano, 0.878, ocupando la posición número uno en el país; índice que es el resultado de una esperanza de vida de 74.3 años, con una tasa de matriculación combinada de 86,8% y un producto interno bruto de US\$20 131,1 (Tabla 6).

**Tabla 5**  
**Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano en El Salvador y Antigua Cuscatlán. 2009**

Dimensiones	El Salvador	Antigua Cuscatlán
Posición IDH	106	1
IDH	0,747	0,878
Esperanza de vida	71,3	74,3
Tasa de matriculación combinada	74	86,8
Tasa de alfabetismo adulto	82	95,7
PIB per cápita PPP	5 804	20 131,1
Índice esperanza de vida	0,771	0,821
Índice educación	0,794	0,927
Índice PIB	0,678	0,885

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos del Informe del Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 (PNUD, 2009) y del Almanaque 262- Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador (PNUD y FundaUngo, 2009).

El Informe 262 del PNUD (2005) estableció para Antigua Cuscatlán un índice de pobreza humana (IPH) de 6,0, siendo el menor a escala nacional en aquella ocasión, dato que puede estar desfasado en la actualidad (véase tabla 7). En ese mismo informe, el PNUD determinó que el porcentaje total de población de Antigua Cuscatlán por debajo de la línea nacional de pobreza es de 12,5 %, en extrema pobreza de 4,8% y en pobreza relativa el 7,7%. El porcentaje de hogares en pobreza extrema es de 4,2% con una brecha de pobreza del 4,1%.

**Tabla 6**  
**El Salvador y Antiguo Cuscatlán: Dimensiones del Índice de Pobreza Humana. 2005**

	<b>El Salvador</b>	<b>Antiguo Cuscatlán</b>
Niños menores de edad con peso insuficiente (%)	10,3	4,0
Analfabetismo adulto (número de personas mayores a 15 años incapaces de leer y escribir %)	17,1	3,7
Población que se estima no sobrevivirá hasta los cuarenta años (%)	10,4	8,2
IPH	13,4	6,0

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos del Informe 262 del PNUD. El Salvador 2005.

La tasa de alfabetización de los adultos en Antiguo Cuscatlán tiene un 95,7%, con porcentajes de población masculina del 97,3% y de población femenina de 94,5%. Según el Ministerio de Economía (2008), Antiguo Cuscatlán se encuentra entre los 50 municipios con las tasas más altas de alfabetización en el país. Se reporta una escolaridad promedio de 10,7 años, siendo en la población masculina de 11,3 años y de 10,2 años en la población femenina.

La tasa de matriculación combinada en Antiguo Cuscatlán es 86,8, con una tasa bruta de escuela parvularia de 58,2 (58,9 masculina y 57,5 femenina); en educación primaria de 99,1 (100,0 masculina y 98,1 femenina); la educación media tiene una tasa bruta de matriculación de 82,5 (87,7 masculina y 77,7 femenina). (Véanse, Tablas 6 y 8)

**Tabla 7**  
**Antiguo Cuscatlán: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009**

<b>Indicadores socio-económicos</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>
Número de personas	33 698	33 698	0	15 276	18 422
Número de hogares	9 269	9 269	0	6 478	2 791
Escolaridad promedio (en años)	10,7	10,7	-	11,3	10,2
Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años)	95,7	95,7	-	97,3	94,5
Tasa bruta de escolaridad parvularia	58,2	58,2	-	58,9	57,5
Tasa bruta de escolaridad primaria	99,1	99,1	-	100,1	98,1
Tasa bruta de escolaridad media	82,5	82,5	-	87,7	77,7
Porcentaje de hogares con acceso al agua	7,5	7,5	-	6,7	8,2
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	12,3	12,3	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a agua	96,5	96,5	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	98,9	98,9	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura	95,2	95,2	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado	94,6	94,6	-	NA	NA
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	2,4	2,6	-	NA	NA
Porcentaje de hogares sin título de propiedad	24,7	24,7	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de Internet	44,4	44,4	-	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de teléfono	83,9	83,9	-	NA	NA

**Fuente:** Almanaque 262- Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador. 2009. PNUD y FundaUngo.

Según el PNUD y FundaUngo (2009), en el municipio de Antiguo Cuscatlán existen 9 269 hogares, de los cuales 6 478 tienen jefatura masculina y 2 791 jefatura femenina. En el municipio de Santa Tecla existen un tercio más de hogares que en Antiguo Cuscatlán, 31 855 hogares: 21 206 con jefatura masculina y 10,649 con jefatura femenina (Véanse, tablas 8 y 9)

El déficit habitacional en Antiguo Cuscatlán es del 12,3%. El acceso a los servicios básicos que tienen los habitantes en Antiguo Cuscatlán es el siguiente: el 96,5% tiene agua dentro de la vivienda, el 98,9% tiene alumbrado, el 95,2% tiene servicio de recolección de basura y el 94,6% saneamiento por alcantarillado (PNUD y FundaUngo, 2009). En cuanto al acceso de Internet, el 44,4 % de los hogares lo tienen, y el 83,9% poseen servicio de teléfono.

Las principales actividades económicas que se desarrollan en el municipio son la industria, el comercio y la construcción, aunque también cuenta con algunas actividades de cultivos de granos básicos y hortalizas y crianza de aves de corral. En las tres zonas industriales: La Laguna, Merliot y Santa Elena, hay fábricas de productos alimenticios, plásticos, metálicos, textiles y químicos. El PIB per cápita de Antiguo Cuscatlán es de \$20 131,1 PPA, siendo más del triple del promedio nacional (\$5 804 PPA), ubicado en el primer lugar del ranking nacional (Ministerio de Economía, 2008). La población económicamente activa (PEA) reportada por el Ministerio de Economía es de 20 016 personas, de la cual 10 347 son hombres y 9 669 son mujeres. La distribución de PEA es de 18 853 ocupados y 1 163 desocupados. La población económicamente inactiva (PEI) es de 15 799 de la cual 6 089 son hombres y 9 711 son mujeres.

El PNUD y FundaUngo (2009) reportan en el municipio de Antiguo Cuscatlán un porcentaje de 7,5 personas receptores de remesas, con un 6,7% de los hombres y un 8,2% de las mujeres.

Para RTI internacional<sup>28</sup> (2009), Antiguo Cuscatlán es el municipio que tiene un entorno empresarial favorable, que conduce a mejores estándares de vida, a un mejor desempeño del sector privado, a mayor inversión local y más oportunidades de empleo, otorgándole una calificación de 7,94 sobre 10 en el índice de competitividad municipal<sup>29</sup>.

Las instituciones estatales presentes en el municipio son la Policía Nacional Civil (PNC), el Cuerpo de Bomberos de El Salvador, el Órgano Judicial por medio de un juzgado de paz, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), unidades de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), y centros escolares públicos del Ministerio de Educación (MINED).

Antiguo Cuscatlán se ha caracterizado por el alto nivel económico de la mayor parte de su población, la cual es catalogada como clase media y clase alta. Debido a su ubicación geográfica y nivel de seguridad, se ha mostrado idóneo para oficinas de organismos internacionales y despachos de grandes industrias, entre las que destacan Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA), la Embajada de los Estados Unidos de América en El Salvador, oficinas de programas de Naciones Unidas como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Programa de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, ha habido un incremento de grandes centros comerciales, lo que ha derivado en mayor productividad e injerencia de pequeñas y medianas empresas a escala comercial, así también, existe una diversidad de grandes y pequeños hoteles.

Cuenta además con gran cantidad de centros educativos, entre ellos el instituto especializado de nivel superior “Escuela Militar Capitán General Gerardo Barrios”, Universidad “Dr. José Matías Delgado” Campus II, y la Universidad Centroamericana

---

<sup>28</sup>RTI internacional es el nombre comercial de Research Triangle Institute.

<sup>29</sup>El índice de competitividad municipal (ICM) está conformado por nueve subíndices: transparencia, servicios, municipales, *proactividad*, pagos informales, seguridad ciudadana, tiempo para cumplir con regulaciones, tasas e impuestos, costos de entrada y regulaciones municipales.

“José Simeón Cañas” (UCA), además de poseer muchos colegios privados, seis escuelas públicas y un instituto nacional.

### Delito y violencia

De acuerdo con los datos delincuenciales proporcionados por la Policía Nacional Civil, en el año 2008, Antigua Cuscatlán presentó una tasa de criminalidad de 17,0 por mil habitantes, mientras el país una tasa de 5,2 por mil habitantes y en el 2005 tenía una tasa de 10,1 comparada con una de 7,4 en lo nacional. Estas cifras se pueden interpretar en dos sentidos: que Antigua Cuscatlán es un municipio bastante inseguro o que existe mayor confianza en la policía y por ende una mayor cultura de denuncia entre los habitantes del municipio, lo que implica mayores denuncias registradas.

**Tabla 8**  
**El Salvador y Antigua Cuscatlán: Cantidad y tasa de los hechos**  
**conocidos por la Policía. 2005-2008<sup>30</sup>**

Delitos	2005		2006		2007		2008	
	País	AC	País	AC	País	AC	País	AC
Hurto	2,4	4,9	2	7,2	1,6	13,2	1,6	8,6
Robo	14,9	22,9	11,8	50,7	10,9	70,6	10,3	52,8
Lesiones	11,5	3,9	8	3,9	6,4	3	6,2	6,2
Homicidio	62	35,6	64,4	50,4	57,3	41,5	52,1	20,8
Extorsión	1	0,6	4,1	2,7	4,1	1,5	4,5	4,2
Violación	2,9	0,6	1,8	0,6	1,2	1,8	1	0,3
Homicidio culposo por accidente tránsito	25,6	14,8	19,4	14,8	19,5	14,8	19,8	17,8
Secuestro	0,1	-	0,3	-	0,2	-	0,2	-
<b>TOTAL</b>	<b>7,4</b>	<b>11,5</b>	<b>6,2</b>	<b>16,9</b>	<b>5,3</b>	<b>23,4</b>	<b>5,1</b>	<b>17</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la PNC, 2009.

En Antigua Cuscatlán no hay cantinas registradas; el licor se comercializa en restaurantes, lo cual es bastante inusual en el país<sup>31</sup>.

El Observatorio de la Comisión Nacional Antidrogas reporta la presencia de grupos organizados con fines delincuenciales, tales como las pandillas MS y 18, específicamente en la Comunidad El Tanque, zona donde hay venta de drogas. Estos

<sup>30</sup> La tasa ha sido calculada siguiendo la metodología propuesta por Curbert, Gómez Buendía, González Murciano, Larruri y Murriá Sanguinés (2009), quienes establecen que la tasa de delitos contra el patrimonio se calcula por mil habitante, delitos con violencia física y violaciones por 10 000 habitantes, homicidios por 100 000 habitantes. Se ha tomado la población reportada en el Censo del 2007.

<sup>31</sup> Tomado el 22 de julio del 2009 de la Comisión Salvadoreña Antidrogas-COSA en <http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/Iniciativas%20Locales/WEB/La%20Libertad/antguocuscatlan.htm>, lo cual fue corroborado por los participantes en el taller de validación efectuado el día jueves 1.º de octubre de 2009 en Antigua Cuscatlán.

grupos delincuenciales se enfrentan principalmente con los grupos de la Comunidad El Pino de Santa Tecla, probablemente por establecer territorios para la venta de drogas. Otros puntos señalados como problemáticos son las comunidades La Lupita, Los Milagro y Los Mangones. Las comunidades Moreira, Las Torres y Lomas de Candelaria pertenecen al Municipio de San Marcos, pero colindan con Antigua Cuscatlán y han sido señaladas como zonas que generan inseguridad en ambos municipios, donde ya se sabe de varios muertos por problemas entre pandillas, como lo refirieron las personas asistentes al taller de validación de este documento.

Según el departamento de Promoción Social de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán, la participación ciudadana se efectúa por medio de cabildos abiertos y visitas de esta instancia a las comunidades y colonias del municipio, pero, según entrevistas realizadas a varios ciudadanos, los cabildos abiertos no se han llevado a cabo en los últimos 24 años<sup>32</sup>. Las comunidades y colonias se organizan por medio de directivas vecinales y Asociaciones de Desarrollo Comunal.

### **Gobierno municipal**

Los últimos siete gobiernos municipales de Antigua Cuscatlán han sido *gerenciados* por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La actual alcaldesa ha ostentado este cargo desde 1988 y con el actual período de gobierno (2009-2012) sumaría veinticuatro años en el poder local.

En las últimas elecciones municipales, realizadas en enero de 2009, el partido ARENA quedó al frente de la Alcaldía con el 52,4% de los votos válidos (12 533 votos de 23 918)<sup>33</sup>. El actual Concejo Municipal está conformado por 14 personas: la alcaldesa, un síndico, 8 regidores propietarios y 4 suplentes, de los cuales 5 son mujeres.

En el tema presupuestario, según el Gerente General de la Alcaldía de Antigua Cuscatlán, para el año 2009 se contó con un presupuesto de veinte millones de dólares de los Estados Unidos de América, de los cuales un aproximado del 10% se destina al tema de seguridad ciudadana (Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán, 2009).

La Alcaldía de Antigua Cuscatlán cuenta con un total de 1 100 empleados y está estructurada en las siguientes áreas: Concejo Municipal, Comisiones Municipales, Auditoría Interna, Auditoría Externa, Sindicatura, Secretaría Municipal, Cuerpo de Agentes Metropolitanos, Departamento Jurídico, Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UACI), Promoción Social, Comunicaciones, Recursos Humanos, Comité Técnico, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa, Gerencia de Servicios, y Gerencia de Planificación. Como parte de la descentralización de las actividades de la Alcaldía, se han creado dos distritos municipales: Merliot y Santa Elena. En cada uno de ellos se brindan servicios administrativos, legales y de desarrollo urbano. Esta acción nace como propuesta del Concejo Municipal para mejorar la atención de los/las ciudadanos/as en de dichas zonas.

---

<sup>32</sup> Información vertida en el taller de validación de resultados efectuado el miércoles 30 de septiembre a las 4 de la tarde en instalaciones de la Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán.

<sup>33</sup> Tribunal Supremo Electoral. Elecciones, 18 de enero de 2009.

## Acciones en el campo de la seguridad ciudadana

Según información recolectada, desde el año 2003 hasta la fecha, la Alcaldía ha trabajado en el tema de seguridad ciudadana. Las personas entrevistadas de la Alcaldía señalaron que este proyecto se gesta al interior de la Alcaldía, donde se planteó la importancia de mantener y garantizar la seguridad de sus ciudadanos y de las empresas presentes en el municipio, pues se consideró que un trabajo que permitiera conservar la tranquilidad en el municipio tendría efectos indirectos en su desarrollo, como, por ejemplo, atraer inversiones que permitieran las mejoras sociales y económicas de Antigua Cuscatlán.

Sin embargo, al consultar las fuentes policiales, el proyecto de seguridad ciudadana lo adjudican a la iniciativa impulsada por la Policía Nacional Civil (PNC) en el año 2005, la cual generó el establecimiento de acuerdos con los gobiernos municipales para unir esfuerzos “para la prevención y el combate de la delincuencia, incluyendo a los contraventores de ordenanzas municipales”<sup>34</sup>, por lo que decidieron coordinar las respectivas misiones de la PNC y el Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), “con el fin de contrarrestar y disminuir los índices delictivos, poniendo a disposición recursos humanos y materiales”<sup>35</sup>.

En otros términos, Antigua Cuscatlán buscó aumentar la seguridad de las zonas mediante un mayor patrullaje y control del municipio, para impactar en el índice del delito. Al CAM le correspondía efectuar su función de salvaguardar los bienes de la municipalidad y a la PNC la de intervenir en la captura de delincuentes. El convenio “establecía además mecanismos para compartir recursos y efectuar patrullajes conjuntos, de tal manera que en un vehículo municipal viajaran miembros del CAM y de la PNC, lo que aseguró una respuesta más inmediata en los diferentes lugares del municipio” señala una de las fuentes entrevistadas de la Alcaldía de Antigua Cuscatlán<sup>36</sup>.

Las áreas de trabajo del plan de seguridad se resumen en las siguientes: ampliación de funciones del CAM: además de proteger el patrimonio municipal, se le adjudicó la tarea de mantener la seguridad ciudadana, protegiendo a las personas al intervenir en delitos flagrantes y en control vehicular; mejoras físicas a las instalaciones del CAM; mayor presencia de los agentes del CAM durante las 24 horas del día mediante la ampliación de la flota vehicular, dotación de bicicletas para el patrullaje y construcción de casetas de vigilancia en parques y jardines, y atención oportuna a las denuncias o llamadas de auxilio ante cualquier situación de peligro o “sospechosa”, por medio de la divulgación de un número telefónico de emergencias.

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por la jefatura de la División de Seguridad Pública de la Policía Nacional Civil.

<sup>35</sup> Orden de operaciones de la PNC en el 2005 y que posteriormente dio origen al Convenio de coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil de El Salvador y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador sobre Seguridad Ciudadana del año 2007 que tenía como propósito coordinar acciones, capacitar a las municipalidades en materia de seguridad, elaborar diagnósticos y elaborar planes de prevención.

<sup>36</sup> Entrevista con el profesor Rafael Antonio Gallardo, asesor de la Sindicatura de la Alcaldía de Antigua Cuscatlán, anteriormente se había desempeñado como Síndico Municipal.

Los representantes de la Alcaldía<sup>37</sup> señalaron, en las entrevistas sostenidas con ellos, que entre los logros del plan de seguridad destacan: 1) una mayor presencia del CAM en los diferentes puntos y sectores del municipio; 2) respuesta más rápida y oportuna de las llamadas de auxilio de la ciudadanía y mejor comunicación y coordinación con PNC; 3) un mayor y mejor imagen municipal y de los agentes del CAM al apoyar en el traslado de enfermos o mujeres en labor de parto, y 3) colaboración en red con diferentes organismos, entre ellos, los Comandos de Salvamento.

Asimismo, relataron que con este plan disuasivo “(...) muchos ladrones fueron encontrados y capturados adentro de las casas porque el vecino de al lado llamó”, el cual también se amplió al robo de vehículos. El patrullaje en bicicleta permitió brindar seguridad en la zona céntrica de Antiguo Cuscatlán y en los alrededores de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”-UCA.

Otras acciones emprendidas por la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán, pero sin estar concebidas en un plan de seguridad ciudadana, han sido las orientadas a reducir la accidentalidad vial mediante la construcción de pasarelas peatonales en las zonas de mayor riesgo por el tráfico vehicular y la afluencia ciudadana.

En este sentido, una persona entrevistada<sup>38</sup> indicó que desde la Alcaldía se hicieron gestiones con empresas privadas para la construcción de pasarelas peatonales en los lugares con mayor incidencia de accidentes de tránsito, al mismo tiempo se les pidió que ellos efectuaran los estudios de factibilidad de los lugares en donde los ciudadanos han solicitado pasarelas. En un inicio, “la construcción de las pasarelas no resolvió la problemática de la accidentalidad vial; al contrario, algunas de ellas se volvieron puntos de asaltos y de la comisión de otros delitos, pues sucedió que las empresas que las construyeron colocaban vallas publicitarias que tapaba la visibilidad; así que nuevamente se gestionó con las empresas para que la publicidad la colocaran en la parte superior de la pasarela y permitieran la visibilidad de las personas que la atraviesan e impedir que esta fuese asaltada”, enfatiza el funcionario.

Además, la Alcaldía ha realizado actividades y proyectos orientados a mejorar la dimensión física o espacial del municipio, así como también medidas para impactar en los procesos sociales y culturales; acciones que, sin embargo, no están reconocidas como intervenciones de seguridad ciudadana. Estas acciones están contempladas como un servicio normal que se proporciona desde el gobierno municipal.

Entre las intervenciones físicas, encontramos proyectos de equipamiento, rehabilitación y reparación de zonas verdes, plazas, instalaciones deportivas y parques; construcciones de muro en villas; colocación de malla ciclón y mantenimiento en zonas verdes, parques, zonas residenciales y terrenos baldíos; mejoras en la iluminación de calles, bulevares, parques y quebradas. Cabe aclarar, sin embargo, que en algunas zonas residenciales de altos ingresos, la seguridad y la mejora de los espacios públicos están financiadas casi en su totalidad por las juntas o directivas de dichas colonias, lo que

---

<sup>37</sup> Entrevistas efectuadas con el jefe del Cuerpo de Agentes Municipales y el profesor Rafael Antonio Gallardo, asesor de la Sindicatura de la Alcaldía de Antiguo Cuscatlán, anteriormente se había desempeñado como Síndico Municipal.

<sup>38</sup> Entrevista con el profesor Rafael Antonio Gallardo, asesor de la Sindicatura de la Alcaldía de Antiguo Cuscatlán, anteriormente se había desempeñado como síndico municipal.

para algunos genera la impresión de que la Alcaldía de Antiguo Cuscatlán trabaja solamente para estos sectores.

Una de las fuentes entrevistadas relata que “(...) inicialmente estas acciones no eran comprendidas por la Alcaldía como actividades vinculadas a la prevención de la violencia, sino que con el transcurso del tiempo, nos dimos cuenta de su vinculación con la seguridad ciudadana (...) nos dimos cuenta de que en los lugares donde no había lámparas eran puntos de asalto, entonces había que poner una lámpara que iluminara, y que era por lo que los ciudadanos estaban pagando un impuesto por iluminación (...)”.<sup>39</sup>

Continúa la fuente entrevistada “(...) cuando hicimos... un mapeo de los sitios (donde pudiera haber delincuencia (...)) empezamos a trabajar en cómo podíamos contrarrestar eso, cómo podíamos prevenirlos, es así como empieza la colocación de luminarias, la poda de árboles, la limpieza de algunos predios baldíos”. El mapeo de los sitios delincuenciales lo realiza el CAM y la Policía Nacional Civil, actualmente poseen un mapa que subdivide al municipio en seis sectores.

En la actualidad se brinda atención inmediata para la poda de árboles, iluminación y limpieza de predios baldíos. También se otorgan permisos para la colocación de vallas publicitarias en terrenos baldíos después de efectuar un estudio de factibilidad y con la condición de la empresa de iluminarlo. Esto lleva el propósito de que en algunos espacios que son muy largos y oscuros, la gente transite mejor y más segura en la noche. Este es otro ejemplo de cómo se logra el apoyo de la empresa privada.

A su vez, se han realizado intervenciones orientadas a impactar sobre los procesos sociales y culturales. Destacan los proyectos para la instalación de servicios básicos en comunidades marginales, mantenimiento de servicios médicos permanentes (servicio de clínica municipal y consultas y campañas médicas en comunidades), creación de bolsa de empleos, en convenio con el Ministerio de Trabajo.

En el área de atención a la niñez, se tienen diversas actividades recreativas y deportivas por medio de las escuelas deportivas, tales como la de fútbol, tenis, karate y cursos libres de natación; estos últimos, en periodos de vacación escolar. El municipio tiene una banda de paz, conformada por jóvenes y niños del municipio. En la biblioteca municipal se les brinda apoyo a los estudiantes y a niños en cuestiones académicas y culturales. Además, hay una guardería que está en el mercadito de Merliot, para atender a los niños de las locatarías.

Existe un programa de becas educativas para niños y adolescentes. Otra forma de favorecer la educación es mediante el pago a maestros. La Escuela Los Mangones es un proyecto completamente financiado por la Alcaldía y en la Escuela carretera a Huizucar, se les paga a ciertos maestros y a los otros les paga el Ministerio de Educación.

Hay otro programa de atención para la tercera edad en el complejo deportivo de La Sultana, en donde las personas bailan, nadan, y efectúan otro tipo de actividades.

---

<sup>39</sup> Ídem.

La Casa de la Cultura desarrolla actividades para capacitar personas de diferentes edades en diversos oficios. Generalmente a las usuarias –amas de casa y gente adulta– se les enseñan una serie de manualidades, también hay para niños.

Otra actividad considerada importante es la participación de la Alcaldía en el Comité de Emergencia para prevenir desastres. En ese Comité de Emergencia se involucran varias instituciones presentes del municipio, como Policía, autoridades civiles, autoridades militares, Iglesias, Cuerpo de Bomberos, comandos de salvamentos y algunos directores de escuela. Se activa ante emergencias, por ejemplo, el incremento de lluvias, derrumbes o cualquier otra cuestión que se determine como alerta por el Comité de Emergencia Nacional.

Aunque no existe un documento donde se formule o se detallen las características de las acciones descritas, hay un equipo conformado por la Alcaldesa, el director del CAM, el gerente general, gerente de planificación ciudadana y el síndico municipal, el cual se encarga de la coordinación de estas tareas. Agregaron las fuentes consultadas que la sindicatura está elaborando un documento que va a ir orientado hacia el desempeño de esa área (seguridad ciudadana), no como un área totalmente particular, sino como eje transversal. También se ha previsto instalar una oficina para llevar el registro y monitoreo de las acciones de prevención que se han efectuado.

Una de las ausencias observadas y resaltadas en los grupos focales y en el taller de validación realizados en el marco de este trabajo, fue la ausencia de una estrategia de comunicación para que la población y los empleados municipales no confundan la seguridad ciudadana con el combate de la delincuencia. Tanto los empleados municipales asistentes como los habitantes asistentes a las actividades desarrolladas en el marco de este estudio indicaron desconocer ciertas áreas de trabajo de la Alcaldía, debido a la falta de difusión, al señalar la existencia de cierta falencia en cuanto a la continuidad en los proyectos, sobre todo por ausencia de evaluación del impacto de estos.

Aunque no se cuenta con estudios específicos sobre la percepción que la ciudadanía tiene sobre las acciones desarrolladas por la alcaldía –los cuales se relacionan con el capo de la seguridad ciudadana–, una encuesta realizada en mayo de 2008 por *La Prensa Gráfica*, ubicaba a la alcaldesa de Antigua Cuscatlán como la persona mejor evaluada en los municipios más importantes del país. En esta encuesta, el 79% de los entrevistados aprobó el trabajo realizado por la comuna de Antigua Cuscatlán y el 88% se encuentra satisfecho con el municipio. El 19,6% de las personas encuestadas señalaba la inseguridad y delincuencia como uno de los principales problemas del municipio, mientras que un 67,3% expresaba otras respuestas. Así también, el 6,4% señaló la inseguridad/delincuencia como uno de los principales retos del trabajo municipal.

**Tabla 9**  
**Antiguo Cuscatlán: Opinión ciudadana del desempeño de la edil. 2009**

Aprobación del trabajo	79,0%
Satisfacción con el municipio	88,0%
<b>Principales problemas</b>	
inseguridad/delincuencia	19,6%
Tráfico	6,8%
Parqueo	2,5%
Calles malas	2,3%
Tala de árboles	1,5%
Otras respuestas	67,3%
<b>Retos</b>	
Inseguridad/delincuencia	6,4%
Tráfico	2,1%
Calles malas	1,8%
Falta de limpieza/basura	1,4%
Mal alumbrado público	1,2%
Otras respuestas	87,0%

**Fuente:** Encuestas realizadas por la unidad de investigación social de *La Prensa Gráfica* en 26 municipios más importantes del país.

En entrevistas realizadas en el desarrollo de esta investigación a líderes comunales, estos expresaban que, en comparación a otros municipios, perciben que Antiguo Cuscatlán es bastante seguro, sin problemas de pandillas y con pocos homicidios. Destacaban que las acciones más visibles realizadas por la municipalidad eran los patrullajes conjuntos entre el CAM y la PNC, así como la iluminación pública, la limpieza y mantenimiento de parques y zonas verdes.

## 4.2. El caso de Santa Tecla

### Características socio-demográficas

Hasta el año 2002, Santa Tecla fue conocida oficialmente como Nueva San Salvador; esto, por su origen como zona de desplazamiento de la población de la capital cuando esta sufrió un desastroso terremoto en 1854. Los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero del año 2001 marcaron el desarrollo de este municipio, pues fue gravemente afectado, con pérdida de vidas humanas; además, su centro histórico colapsó y más del 60% de la infraestructura patrimonial (en su mayoría viviendas) fue dañada.

Santa Tecla, para su gestión administrativo-territorial, se divide en 15 cantones, 51 caseríos, 18 comunidades, 75 colonias, y el Centro Histórico, que posee 5 barrios.

Según el Ministerio de Economía (2008) el municipio de Santa Tecla tiene una extensión territorial de 112 kilómetros cuadrados y una población de 121 908 habitantes, una densidad poblacional de 1 089 habitantes por kilómetro cuadrado. En el año 2007 se consideró el séptimo municipio más poblado de El Salvador, y constituye un porcentaje del 7,8 del total de la población del área metropolitana de San Salvador.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Es el quinto municipio con mayor población en el área metropolitana de San Salvador.

La población masculina asciende 55 780 (45,75%) y la población femenina a 66 128 (54,25%). El índice de masculinidad es de 84,4.

La población que reside en Santa Tecla es preponderantemente urbana y asciende al 89,3% del total (108 840 personas de las 121 908 que habitan en la zona), aunque el municipio cuenta con un área rural considerablemente extensa.

Tal como se observa en la siguiente tabla relativa a la distribución de la población según los rangos de edades, en Santa Tecla habita gente mayoritariamente joven.

**Tabla 10**  
**Santa Tecla: Población según rango de edades. 2008**

Rangos de edades	Santa Tecla	
	Cantidad de población	Porcentaje
0 - 3 años	7 129	5,84
4 - 6 años	6 081	4,99
7 - 17 años	25 177	20,65
18 - 59 años	71 136	58,35
60 - +años	12 405	10,17
<b>TOTALES</b>	<b>121 928</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Estadística y Censo. 2008

Santa Tecla es el segundo municipio del país con más alto índice de desarrollo humano, con un 0,835.

**Tabla 11**  
**El Salvador y Santa Tecla: Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano. 2009**

Dimensiones	El Salvador	Santa Tecla
Posición IDH	106	2
IDH	0,747	0,835
Esperanza de vida	71,3	74
Tasa de matriculación combinada	74	79,5
Tasa de alfabetismo adulto	82	92,9
PIB per cápita PPP	5 804	12 455,7
Índice esperanza de vida	0,771	0,817
Índice educación	0,794	0,885
Índice PIB	0,678	0,805

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos *del Informe del Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. (PNUD, 2009; PNUD y FundaUngo, 2009).

Santa Tecla tiene un índice de pobreza humana de 7,4, según un estudio realizado por el PNUD en el año 2005 (véase tabla 7), lo que lo ubica en el quinto lugar a escala nacional, con tasas más bajas de extrema pobreza. El porcentaje total de población por debajo de la línea nacional de extrema pobreza es de 23,4; el 7,5% en situación de extrema pobreza, y un 5,8% en situación de relativa pobreza. El porcentaje de hogares en extrema pobreza es de 5,9%, con una brecha de pobreza de 7,4.

**Tabla 12**  
**Santa Tecla: Dimensiones del Índice de Pobreza Humana. 2005**

	<b>El Salvador</b>	<b>Santa Tecla</b>
Niños menores de edad con peso insuficiente (%)	10,3	4,1
Analfabetismo adulto (número de personas mayores a 15 años incapaces de leer y escribir %)	17,1	7,6
Población que se estima no sobrevivirá hasta los cuarenta años (%)	10,4	7,2
IPH	13,4	7,4

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos del Informe 262 del PNUD. El Salvador 2005.

Presenta una tasa de alfabetización de adultos de 92,9% con un mayor porcentaje de población masculina (94,8) que femenina (91,4), (véanse tablas 12 y 14). Según el Ministerio de Economía (2008), Santa Tecla se encuentran entre los 50 municipios con las tasas más altas de alfabetización en el país. La escolaridad promedio es de 9,2 años, con 9,5 años para los hombres y 8,9 para las mujeres. La tasa de matriculación combinada en este municipio es 79,5, con una tasa bruta de escolaridad parvularia de 51,8 (51,1 masculina y 52,6 femenina); en educación primaria de 97,7 (97,6 masculina y 97,8 femenina); la educación media tiene una tasa bruta de matriculación de 77,0 (79,0 masculina y 75,1 femenina) (Tablas 11 y 13).

**Tabla 13**  
**Santa Tecla: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009**

<b>Indicadores socio-económicos</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>
Número de personas	121 908	108 840	13 068	55 780	66 128
Número de hogares	31 855	28 951	2 904	21 206	10 649
Escolaridad promedio (en años)	9,2	9,7	4,6	9,5	8,9
Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años)	92,9	94,3	78,8	94,8	91,4
Tasa bruta de escolaridad parvularia	51,8	55,2	34,5	51,1	52,6
Tasa bruta de escolaridad primaria	97,7	100,7	80,2	97,6	97,8
Tasa bruta de escolaridad media	77,0	83,2	31,4	79,0	75,1
Porcentaje de hogares con acceso al agua	8,0	8,5	2,8	6,5	9,2
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	12,9	7,5	66,9	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a agua	92,3	97,6	40,2	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	97,1	98,8	79,9	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura	89,8	97,2	16,2	NA	NA
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado	90,9	97,4	26,2	NA	NA
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	5,9	1,5	51,1	NA	NA
Porcentaje de hogares sin título de propiedad	28,2	28,1	28,5	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de Internet	25,2	26,9	7,7	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de teléfono	75,9	81,6	17,4	NA	NA

**Fuente:** *Almanaque 262- Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador. 2009.* PNUD y FundaUngo.

El porcentaje de déficit habitacional en el municipio de Santa Tecla es del 12,9% y el acceso a los servicios básicos se presenta así: a una fuente mejorada de agua es de 92,3%, siendo mayor en lo urbano (97,6%) que en lo rural (40,2%); alumbrado eléctrico de 97,1%, con 98,8 en lo urbano y 79,9 en lo rural; servicio de recolección de basura el 89,8, mayoritariamente en lo urbano (97,2%) que en lo rural (16,2%), y a saneamiento mejorado es de 90,9%, con un 97,4% en lo urbano y 26,2% en el área rural (PNUD y FundaUngo, 2009).

En el tema de acceso a tecnología informática, Santa Tecla tiene el 25,2% de los hogares con este servicio y con el 75,9% de hogares con teléfono.

Santa Tecla, tiene entre las actividades económicas la industria y el comercio, en menor escala la agricultura. En el presente año el PNUD, reporta un PIB per cápita de US\$12 455,7. Hasta el 31 de octubre de 2008, la Alcaldía municipal de Santa Tecla reporta un total de 8 858 empresas en operación; 6 866 empresas de comercio, 64 empresas financieras, 1 745 empresas de publicidad y 183 empresas industriales (Ordenanza del Presupuesto Municipal, 2009).

La población económicamente activa (PEA) en Santa Tecla es de 77 980: 40 780 hombres y 37 200 mujeres. Para el 2009, el PNUD y FundaUngo, en el *Almanaque 262* (PNUD, FUNDAUNGO, 2009), reportan un porcentaje de 8,0% de personas receptores de remesas, representando un porcentaje de 6,5 los hombres y de 9,2 las mujeres.

En Santa Tecla se encuentran presentes el Órgano Judicial con un centro judicial que brinda atención en las áreas de derecho de familia, civil, tránsito, laboral, inquilinato, penal, penitenciario y mercantil; el Instituto de Medicina Legal, la sede nacional de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), delegación de la Policía Nacional Civil (PNC), delegación de la Fiscalía General de la República (FGR) para el departamento de La Libertad y oficinas centrales de San Salvador, delegación de la Procuraduría General de la República (PGR), delegación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDH), oficina de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación, oficina regional del Ministerio de Educación (MINED), oficinas centrales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Santa Tecla cuenta con un aproximado de sesenta escuelas públicas y una gran cantidad de colegios privados, algunos de gran prestigio a escalas nacional y regional, como el Colegio Champagnat, Instituto Bethania y Liceo Francés, Escuela Británica Cuscatleca. En el área de educación superior, la Universidad Dr. José Matías Delgado Campus I, Escuela Superior de Economía y Negocios, Escuela de Comunicaciones “Mónica Herrera”, y el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA).

## **Delito y violencia**

A Santa Tecla, RTI internacional<sup>41</sup> (2009) le otorga una calificación de 6,62 sobre 10 en el Índice de Competitividad Municipal. En cuanto a la dotación de recursos (desarrollo humano, infraestructura y cercanía a los mercados) este mismo estudio ubica este municipio en uno de los dos primeros lugares. Según la evaluación de la seguridad ciudadana, que hace RTI internacional, Santa Tecla tiene una calificación de 6,90.<sup>42</sup>

Durante el año 2008, la tasa de criminalidad de Santa Tecla fue de 14.6 por mil habitantes, frente a una de 5,1 del país. Mientras en el 2005 la tasa de Santa Tecla fue de

---

<sup>41</sup> RTI internacional es el nombre comercial del Research Triangle Institute

<sup>42</sup> Toma como referencia: a) porcentaje de negocios que dicen que el crimen fue mayor en el 2008 comparado con el 2007, b) porcentaje de negocios que perciben que el crimen ha aumentado debido al mal trabajo de la municipalidad, c) porcentaje de negocios que perciben que el crimen ha disminuido debido al buen trabajo de la municipalidad, d) Erogaciones municipales per cápita en seguridad ciudadana (US\$), e) porcentaje de negocios victimizados por robo o hurto durante el año 2008, f) porcentaje de negocios que perciben que el crimen local es mayor que en las municipalidades vecinas, g) costo del crimen a negocios por cada US\$1 000 incremento en ventas en 2008, y h) porcentaje de negocios victimizados por extorsión o secuestro durante el 2008.

10,1 y la de país fue del 7,4. En el 2008, las tasas más altas al promedio nacional se encuentran en los delitos de robo, hurto, extorsión y violación, y mucho más bajo en los delitos de homicidios, lesiones y homicidios culposos por accidente de tránsito.<sup>43</sup>

**Tabla 14**  
**El Salvador y Santa Tecla: Cantidad y tasa de los hechos conocidos por la policía. 2005-2008**

Delitos	2005		2006		2007		2008	
	País	ST	País	ST	País	ST	País	ST
Hurto	2,4	2,9	2	3,9	1,6	8,4	1,6	4,9
Robo	14,9	22,6	11,8	34,9	10,9	80,6	10,3	61,4
Lesiones	11,5	5,5	8	5,2	6,4	3,9	6,2	5,8
Homicidio	62	70,5	64,4	49,2	57,3	44,3	52,1	2,5
Extorsión	1	0,4	4,1	3,9	4,1	4,5	4,5	8,8
Violación	2,9	2,1	1,8	1,4	1,2	1,2	1	1,5
Homicidio culposo por accidente Tránsito	25,6	18,9	19,4	18	19,5	12,3	19,8	10,7
Secuestro	0,1	-	0,3	0,8	0,2	-	0,2	-
<b>TOTALES</b>	<b>7,4</b>	<b>10,1</b>	<b>6,2</b>	<b>11,8</b>	<b>5,3</b>	<b>20,1</b>	<b>5,1</b>	<b>14,6</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con datos proporcionados por la PNC, 2009.

### Gobierno municipal

Santa Tecla es uno de los municipios con mayor nivel de organización comunal, cuenta con una ordenanza de participación ciudadana y un plan estratégico participativo; actualmente, existen 45 Asociaciones de Desarrollo Comunal que gozan de personería jurídica (Registro de ADESCOS de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2009), así también existen organizaciones vecinales que, aunque no cuentan con personería jurídica, han facilitado el funcionamiento y efectividad de los mecanismos de participación ciudadana con que cuenta la municipalidad; estos se encuentran estructurados en Asamblea Ciudadana, Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL), Comités Zonales, Mesas temáticas de concertación en las áreas juventud, mujer, seguridad, agricultura, comercio, transporte, cultura, adulto mayor y medio ambiente; todas estas instancias buscan que los principales actores del municipio se pronuncien sobre las políticas locales.

Según la gerencia de participación ciudadana de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla, (2009), la participación de la ciudadanía en el tema de seguridad ciudadana ha trascendido la formación de “comités de convivencia social” dentro de los pasajes y

<sup>43</sup> La tasa ha sido calculada siguiendo la metodología propuesta por Curbert, Gómez Buendía, González Murciano, Larruri y Murriá Sangenís (2009), quienes establecen que la tasa de delitos contra el patrimonio se calcula por mil habitante, delitos con violencia física y violaciones por 10 000 habitantes, homicidios por 100 000 habitantes. Se ha tomado la población reportada en el Censo del 2007.

colonias. La denominación de estos comités busca, por un lado, evitar la utilización del término “comité de seguridad”, ya que la mayor parte de ciudadanos siente temor a pertenecer a un comité de seguridad, por las funciones que en el pasado tenían este tipo de organizaciones, generando temor a ser señalado como “el soplón, él pone dedo o informante de la policía” y de esta forma, poner en riesgo su vida y la de su familia. Por otro lado, busca responder a la visión que los constituye, la cual tiene un enfoque de contribución a la cohesión social y no restringida al combate delincencial.

En Santa Tecla, el gobierno municipal se encuentra por quinto periodo consecutivo en manos del partido de izquierda, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que ha estado al mando de la Alcaldía desde el año 1997. A partir del año 2006, el gobierno municipal se ha formado en coalición con el partido Cambio Democrático (CD).

En las últimas elecciones municipales, la coalición FMLN-CD obtuvo la cantidad de 36 755 (38,41%) de los 95 681 votos válidos (Tribunal Supremo Electoral. Elecciones 18 de enero de 2009). El concejo municipal se encuentra conformado por 18 personas: el alcalde, un síndico, 12 regidores propietarios y 4 suplentes, de los cuales 5 son mujeres.

El presupuesto en este 2009 de la comuna es de dieciséis millones quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América. A pesar de ser el segundo municipio más rico del país y el segundo con menor índice de pobreza, su Alcaldía no es de las administraciones locales con mayores ingresos.

En la tabla siguiente se muestra un cuadro comparativo del destino económico por unidad presupuestaria de los años 2008 y 2009, encontrando una notable variación en los rubros de inversión social y pública.

**Tabla 15**  
**Santa Tecla: Destino económico por unidad presupuestaria. 2008 y 2009**

	2008		2009	
	Cantidad (\$)	%	Cantidad (\$)	%
Unidad presupuestaria	4 060 290,44	26,64	5 195 841,49	31,49
Unidad superior administrativa y financiera	1 397 692,61	9,17	3 214 901,64	19,48
Inversión social	2 359 090,5	15,48	6 63 201,42	4,02
Inversión pública	2 416 712,76	15,86	1 452 195,7	8,8
Endeudamiento	5 004 713,69	32,84	5 973 859,75	36,21
<b>Producción de servicios</b>	<b>15 238 500</b>	<b>100</b>	<b>16 500 000</b>	<b>100</b>

El destino presupuestario en inversión social y pública es objeto de un proceso de toma de decisiones conjuntas entre el gobierno municipal y la población, por medio de los distintos mecanismos de participación ciudadana, desarrollando así el Plan de Inversión Participativo (PIP). El PIP identifica las necesidades de la ciudadanía, lo que permite al Concejo Municipal, junto con el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local (CCDL),

priorizar programas y proyectos basados en la actualización del Plan Estratégico Participativo, validados en consultas territoriales y propuestas de las mesas sectoriales.

Actualmente, la Alcaldía de Santa Tecla cuenta con 790 empleados y está organizada administrativamente en seis gerencias: gerencia general, gerencia de participación ciudadana, gerencia de planificación territorial, gerencia administrativa, gerencia tributaria, gerencia de medio ambiente y gerencia de servicios públicos.

### **Acciones en el campo de la seguridad ciudadana**

Respecto a convenios, alianzas y acuerdos de cooperación realizados por las municipalidades de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán con diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en el caso de Antiguo Cuscatlán, destacan el convenio con la Policía Nacional Civil y la empresa privada, así como su afiliación en el COAMSS, OPAMSS y presidencia de la alcaldesa en COMURES. En el caso de Santa Tecla, el gobierno del municipio ha logrado entablar alianzas y afiliación con diferentes instancias nacionales e internacionales, lo cual ha facilitado el trabajo en el campo de la seguridad ciudadana.

Afiliación del municipio de Santa Tecla con instancias municipales: Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

Afiliación del municipio con ONG nacionales: Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES), Asociación para el Desarrollo Comunal y Cooperación (CORDES), Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Las Mélicas, Las Dignas, Instituto de Investigación Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU), CS-Sondea, Centro Bartolomé de las Casas y otras; Comité pro-Niñez Tecleña, Asociación Tecleños de Corazón.

Afiliación del municipio de Santa Tecla con ONG internacionales: OXFAM-América, Fundación Friedrich Ebert, RTI internacional; Programa URB-AL de la Unión Europea, en las Redes 2, 5, 10, 12, 13 y 14; Instituto para el Desarrollo Local en Centroamérica y la Confederación Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Varios Ayuntamientos y Diputaciones de España: Barcelona, Zaragoza, Tarragona, Mancomunidad Tajo-Salor.

En el tema de seguridad ciudadana ha realizado acuerdos específicos de cooperación técnica con las instituciones y agencias de cooperación como la Fundación Friedrich Ebert, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Research Triangle Institute (RTI), etc.

Santa Tecla, en el año 2005, estaba considerada entre los 22 municipios más violentos de los 262 existentes en el país. Esta grave situación, junto con el impulso efectuado por la Fundación Friedrich Ebert y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), movieron al gobierno municipal a adoptar una estrategia preventiva-participativa en materia de seguridad ciudadana. Este programa de

prevención se elaboró luego de realizar un diagnóstico que contó con la participación ciudadana para identificar, priorizar y proponer solución a los problemas de violencia y delincuencia en el municipio, el cual incluyó un programa de formación para el personal del Ayuntamiento.

El proceso de consulta pública se efectuó entre agosto y septiembre del 2005, bajo los auspicios de la Fundación Ebert; contó con la asesoría técnica de FESPAD. De esta manera, se realizaron ocho talleres convocados por el Concejo municipal con participación de líderes comunales y representantes de las áreas de la gestión administrativa-territorial del municipio. Con el diagnóstico se diseñó un plan general o programa de intervención para tres años, el cual se sumó al esfuerzo de planificación estratégica que el Concejo Municipal había comenzado en el año 2003. Este plan de convivencia y seguridad ciudadana que fue validado en diciembre del 2005 por el Concejo Municipal e impulsado a partir de mayo del 2006 (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Fundación Friedrich Ebert, 2005). Entre lo novedoso del plan, es que se incluyó un programa de formación para empleados municipales, agentes del CAM e incluso representantes de las instancias de participación ciudadana.

Este plan general de convivencia y seguridad ciudadana tenía un objetivo general y cinco específicos orientados a fomentar la participación ciudadana; la *coordinación* entre el Gobierno Municipal y las instituciones nacionales y regionales; fortalecer las *atribuciones jurídicas municipales* en materia de convivencia ciudadana; mejorar la infraestructura del municipio para elevar la calidad de vida de la familia teclena y sensibilizar a la ciudadanía con énfasis en el respeto, la tolerancia y la solidaridad.

Una de las primeras campañas que se impulsó fue la de prevención de violencia de género en el 2005 y que persiste hasta la fecha. Santa Tecla también suscribió un acuerdo de cooperación con la Policía Nacional Civil, pero este ha tenido altibajos de acuerdo con las directrices y prioridades políticas de la Dirección de la Policía.<sup>44</sup>

Entre las acciones de implementación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana que Santa Tecla realizó en el año 2006, destacan:

1. La institucionalización de la estrategia en materia de convivencia y seguridad gracias a que logró: someter a la aprobación del Concejo Municipal el plan de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana; crear la Unidad Técnica y el Equipo de prevención (coordinación intrainstitucional, coordinado por el Director del CAM), y en el nivel político, crear la Consejería de Seguridad Ciudadana.<sup>45</sup>
2. Incremento de la participación ciudadana: creación-juramentación de la Mesa de Seguridad;
3. La coordinación interinstitucional con la Policía Nacional Civil para impulsar un trabajo conjunto de patrullajes, así como también con varias instituciones, entre

---

<sup>44</sup>Durante varios años la PNC se ha visto instrumentalizada por las autoridades con fines político electoral. V. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, 2005 b y c.

<sup>45</sup> Es importante señalar que la creación de la unidad técnica también incorporó la capacitación constante y de alta calidad por parte del personal técnico de trabajo, la cual incluía el conocimiento de experiencias exitosas en la gestión de la seguridad ciudadana desarrolladas en otras ciudades de los países de América Latina. También se recibió capacitación técnica sobre la implementación y funcionamiento de un observatorio del delito por parte de la Universidad del Valle, Colombia, y otras instituciones internacionales.

ellas, Medicina Legal, Policía Nacional Civil y el Ministerio de Salud; esto, con el fin de crear el Observatorio Municipal para la prevención de la violencia<sup>46</sup>, el cual permitió el mapeo de la violencia, los delitos y las acciones de prevención municipal (gestión del riesgo antrópico);

4. La gestión de proyectos con la cooperación internacional: Unión Europea, Red Urb-al 14, “Seguridad en la ciudad”; Civismo, convivencia y seguridad; Autoprotección colectiva; Prevenir; y Observatorio latinoamericano de seguridad ciudadana; Plan piloto de Observatorios de la Coalición Interamericana-CIPV-OPS-USAID;
5. Acciones encaminadas para la Modernización del CAM;
6. La realización de campañas de valores “Unida, Santa Tecla avanza segura” en el 2006, en el marco de esta campaña se desarrolló una marcha blanca contra la violencia, encabezada por el Alcalde y Concejo Municipal; La Campaña del Buen Vecino y Buena Vecina en el 2006 y la última campaña de prevención del consumo de drogas con jóvenes en los centros escolares;
7. La construcción del tercer Parque de la Familia y obras de recuperación de zonas verdes- Pequeñas Obras de Gran Impacto (POGI). De estas, se identificaron 24 intervenciones para la recuperación de áreas recreativas (parques y zonas verdes abandonadas) y la inversión en la construcción un museo, un centro cultural y un parque acuático; un mayor ordenamiento del espacio público con la construcción de dos pequeñas terminales para servicio del transporte público y el diseño de una tercera.
8. Reformas a la normativa municipal, con el propósito de constituir un marco legal que prohibiera la portación de armas en espacios públicos. Además de existir otro cuerpo normativo para propiciar la participación ciudadana y la transparencia municipal; definir las contravenciones municipales; la de regulación de ventas de bebidas alcohólicas; la de catastro; de ornato; de desarrollo urbano y de asociaciones comunales.
9. En el campo de la prevención social, se han efectuado cuatro programas municipales relacionados: programa de becas escolares; promoción y activación de clubes deportivos; programa de educación y difusión de las ordenanzas municipales; y un programa de cuidado infantil y refuerzo escolar para locatarias de los mercados municipales.

Entre los años 2006-2007, la Unidad de Comunicaciones de la Alcaldía de Santa Tecla efectuó sistemáticamente encuestas trimestrales para evaluar, entre otros, la percepción de inseguridad. En octubre del 2006 el 40,1% de los encuestados consideraba que la delincuencia había aumentado, para junio del 2007 solamente lo hizo el 21,3% y el 42,7% de los entrevistados consideró que la delincuencia había disminuido. Al consultárseles sobre la gestión municipal, el 85% de los encuestados calificó de buena y muy buena las acciones impulsadas.

En mayo de 2008 una encuesta ciudadana realizada por *La Prensa Gráfica*, ubica a la comuna de Santa Tecla como la tercera mejor evaluada. En esta encuesta, el 74% de los

---

<sup>46</sup>Es la herramienta de carácter técnico que por medio de la estandarización de métodos, técnicas y procedimientos interinstitucionales permite recolectar y almacenar indicadores de manera sistemática, a fin de alimentar con información actualizada al Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia (CIPV), para la toma correcta de decisiones. Los informes que elabora se recolectan por tres vías: 1. Información que proviene las instituciones del CIPV 2. Información de acciones preventivas de AMST 3. Información ciudadana.

entrevistados expresaba aprobar el trabajo realizado y el 40% satisfacción con el municipio. Entre los principales problemas del municipio, los encuestados señalaron: inseguridad y delincuencia (24,8%), las pandillas (3,2%), y otros no relacionados con la seguridad (48,2%). Así también, el 7,6% señaló la inseguridad/delincuencia como uno de los principales retos del trabajo municipal.

**Tabla 16**  
**Santa Tecla: Opinión ciudadana del desempeño del edil. Mayo de 2008.**

Aprobación del trabajo	74.0%
Satisfacción con el municipio	40.0%
<b>Principales problemas</b>	
inseguridad/delincuencia	24.8%
Pandillas	3.5%
Calles malas	12.3%
Falta de limpieza	6.0%
Mercados municipales	5.3%
Otras respuestas	48.2%
<b>Retos</b>	
Inseguridad/delincuencia	7.6%
Calles malas	6.3%
Falta de limpieza/basura	2.9%
Mal alumbrado público	1.5%
Mercados municipales	2.0%
Otras respuestas	79.7%

**Fuente:** Encuestas realizadas por la unidad de Investigación Social de *La Prensa Gráfica* en 26 municipios más importantes del país.

En el 2008, entre las acciones desarrolladas, destacan la creación y juramentación del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia<sup>47</sup>, la suscripción de convenios con la empresa privada para mejorar la iluminación en las paradas de buses, el inicio de una campaña de corresponsabilidad ciudadana denominada “Denuncia ciudadana” y la aprobación de la política de la gestión del riesgo.

En este mismo año, 2008, la Alcaldía identificó la necesidad de re-formular la política municipal y su plan de acción, en virtud de diagnósticos y evaluaciones efectuadas. Este proceso fue participativo, incluyendo tanto personal municipal como las personas organizadas alrededor de las instancias de participación ciudadana del municipio. El documento resultante fue validado por los miembros del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia y el personal de las gerencias municipales, y finalmente

<sup>47</sup>Decreto Municipal N.º 3, del 9 de junio de 2008, publicado en el Diario Oficial N.º 120, Tomo 379 de fecha 27 de junio de 2008. El Consejo está conformado por al menos diez miembros de las siguientes instituciones: Alcaldía Municipal, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Medicina Legal, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Centro Judicial, Cuerpo de Agentes Municipales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Viceministerio de Transporte e instituciones humanitarias presentes en el municipio. Entre sus funciones, destacan a) Recomendar al gobierno local en la implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana, en particular, las que tienen que ver con la prevención de la violencia, y b) gestionar mecanismos de cooperación interinstitucional, tanto a escala nacional como internacional, que coadyuven al cumplimiento de sus atribuciones.

aprobado por el Concejo Municipal. La política municipal se publicó en enero del presente año.

La Política Municipal de Convivencia y Seguridad de Santa Tecla reformuló su objetivo general, orientándose a fortalecer la convivencia armónica en el municipio mediante la cooperación y concertación interinstitucionales y la promoción de la participación ciudadana responsable, con conciencia cívica y democrática (Alcaldía Municipal de Santa Tecla, 2009). Fueron cuatro los objetivos específicos que se establecieron: a) fomentar y fortalecer la cohesión social y la solidaridad entre los habitantes del municipio; b) Impulsar la cooperación y concertación de alianzas con los agentes y actores del municipio que lleven a la ejecución de programas y proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes; c) Mejorar permanentemente los contextos urbanos para la convivencia intergeneracional y d) Fortalecer la institucionalidad municipal para brindar un servicio con mayor eficiencia, eficacia y transparencia.

La estructura institucional para la gestión del tema de convivencia y seguridad ciudadana depende directamente del Alcalde, quien recibe asesoramiento del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, conformado por 12 instituciones gubernamentales y otras de la sociedad civil organizada. Bajo el mando del Alcalde, se encuentra la Gerencia de Participación Ciudadana, que, a su vez, cuenta con la Unidad especializada de convivencia y seguridad ciudadana que conduce el Observatorio Municipal de la Violencia.

Las líneas de trabajo de la unidad especializada de convivencia y seguridad son mantener y fortalecer al Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, mantener y fortalecer al observatorio municipal, promover los mecanismos de solución pacífica de conflictos, apoyar el plan de ordenamiento y señalización del departamento de Planificación Urbana, Viceministerio de Transporte y Mesa de Transporte, mantener la coordinación con homólogos en seguridad y convivencia.

Sin lugar a duda, el tema de seguridad ciudadana es actualmente un eje de trabajo de toda la gestión municipal. Como consecuencia, son diferentes instancias municipales las que ejecutan el trabajo, como se puede observar en la tabla 18. Esta transversalidad de la política adoptada por el municipio permite que las acciones se vinculen con ejes estratégicos, tales como la participación ciudadana y el fomento de oportunidades para la niñez, juventud y la familia.

**Cuadro 1**  
**Santa Tecla: Cuadro de actividades ejecutadas por instancia de la**  
**AMST. 2009 - 2010**

Instancia	Actividad	Dependencia	Personal
<b>CAM</b>	Seguridad del Patrimonio, aplicación de Ordenanzas y Acuerdos, realización de planes de prevención y seguridad ciudadana	Alcalde	1 Director Total 188 miembros y 10 por servicios profesionales el fin de año
<b>Delegación Contravencional</b>	Cumplir la Ordenanza Contravencional /multas y capacitaciones	Sindicatura	<u>Mapeo</u> : 1 Jefa, y 3 técnicos <u>Gestión de riesgos</u> : 1 jefe, 1 encargado, 3 promotores y 2 peones
<b>Registro Tributario</b>	Verificación de establecimientos	Gerencia Tributaria	1 Jefa, <u>Inmuebles</u> : 1 encargado y 3 técnicos, Establecimientos:
<b>Sistema de Información Geográfica</b>	Información Geográfica y Gestión de riesgos a desastres naturales y antrópicos	Gerencia Ambiental	1 Jefe y 10 técnicos
<b>Alumbrado público</b>	Alumbrado Municipal	Gerencia de Servicios	1 Jefe, 1 encargado, 4 electricistas, 1 motorista
<b>Infraestructura municipal</b>	Infraestructura Vial: bacheo, drenajes y caminos rurales	Gerencia de Servicios Municipales	- <u>Infraestructura municipal</u> / Gerencia Territorial= 1 jefa y 4 técnico - <u>Infraestructura vial</u> / Gerencia Servicios= 1 jefa, 4 técnicos y promedio mensual de 40 personas p/bacheo, caminos, aceras <u>Drenaje</u> /Gerencia Servicios 1 encargado y 9 peones
<b>Parques<sup>48</sup> y zonas verdes</b>	Responsable de Zonas verdes, viveros y parques	Gerencia de servicios Municipales y Gerencia de	<u>Parques</u> = 1 jefe, 5 encargado, 8 peones <u>Viveros</u> = 1 encargado y 18 peones

<sup>48</sup>Los encargados de Parque El Cafetalón, P-. Extremo, P. Ecológico, Complejo acuático y Estadio Las Delicias, dependen del Departamento de Recreación y Deportes, en la Gerencia de Participación Ciudadana. De la Gerencia de Servicios dependen: Parque San Martín, Parque Daniel Hernández, Zonas Verdes y Vivero.

		Participación Ciudadana	<u>Zonas verdes</u> =1 encargado, 1 mecánico obra, 14 peones y 1 motorista, promedio mensual de 15 personas por servicios
<b>Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana</b>	Unidad institucional responsable del monitoreo y seguimiento a la Política	Gerencia Participación Ciudadana	1 Encargado, 1 Director Observatorio, 1 mapeo y 3 técnicos por servicios profesionales
<b>Comunicaciones</b>	Comunicación institucional	Alcalde	1 Jefa, 7 técnicos
<b>Educación, salud, cultura, recreación y deportes</b>	Administración de la recreación y deportes	Gerencia de participación Ciudadana	<u>Salud</u> : 1 jefa, 3 médicos, 2 enfermeras <u>Educación</u> : 1 encargado, 7 profesores, 20 alfabetizadores <u>Cultura</u> : 1 Jefe, 3 Directores, 2 Promotores y 9 profesores <u>Deporte y Recreación</u> : 1 Jefe , 4 entrenadores, 4 promotores y 10 peones, 11 administrativos y 21 personas por servicios profesionales

**Fuente:** Alcaldía Municipal de Santa Tecla.

En el año 2009 se lanzó el programa “Prevención de Violencia en Centros Escolares” (inicialmente se seleccionaron 6 instituciones escolares en las que ha existido denuncias constantes de actos violentos); se creó infraestructura para el observatorio del delito y se le dotó de equipo técnico adecuado. La implementación de un proyecto de teléfonos inteligentes en conjunto con todas las instituciones que conforman el Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia, se ha iniciado la divulgación de la política del adulto mayor y la formulación de las políticas de cultura y salud con el apoyo de la Universidad de El Salvador.

Entre las dificultades enfrentadas en el interior de la Alcaldía, y algunas de las que persisten hasta la fecha, están la falta de interés en ciertos empleados municipales para impulsar la estrategia y otros obstáculos surgidos de la descoordinación entre las diferentes instancias de la Alcaldía y la falta de adopción de la estrategia como eje central. Relatan personas entrevistadas de la Alcaldía, que, en un inicio, los demás empleados consideraban que las acciones de la política las debía impulsar únicamente la Unidad creada para tal fin. De tal forma fue el aislamiento de esta unidad que, en opinión de las personas entrevistadas, se les facilitaba más coordinar el trabajo con entidades externas que con la misma Alcaldía. Algunas de las problemáticas se considera que fueron producto de la deficiente sensibilización en el tema, pero otras se vinculan a deformaciones existentes en el personal, falta de profesionalismo, afanes de protagonismo y rivalidades personales.

Hacia fuera de la Alcaldía, también se presentaron dificultades, más que nada para lograr la participación ciudadana en el tema de la seguridad. Según los informes de la Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana, las personas habitantes del municipio no tenían interés en el tema, algunos aducían temor a represalia de los delincuentes, pues vinculaban el tema de la seguridad con desempeñar un papel de “colaboradores” o “informantes” de la Policía. De allí que se cambiara de estrategia, en busca de introducir el tema de la seguridad dentro de las actividades del Comité Ciudadano de Desarrollo Local, con el nombre de plan de convivencia comunitaria.

Según los líderes comunales, los principales problemas sobre el proyecto de la Alcaldía residen en la falta de apropiación de este, por parte de los diversos sectores, entre ellos, los jóvenes. También indicaron que hay ausencia de una “proyección integral hacia la ciudadanía de manera legible y audible, donde la gente pueda identificar y ver lo que se está haciendo...”.<sup>49</sup> Otro de los problemas señalados y que incide en la falta de apropiación del tema es la politización que se ha hecho sobre la seguridad e inseguridad.

Otros líderes entrevistados fueron más allá, al indicar que muchas de las fallas son las relativas a la falta de capacidad y conocimiento de los empleados de la comuna teceleña para trabajar en las mismas instancias creadas por la Alcaldía, pues temen a la verdadera participación ciudadana, ya que en el fondo no comulgan con los principios democráticos de la participación ciudadana<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Entrevista con un miembro del Comité Ciudadano de Desarrollo Local.

<sup>50</sup> Entrevista con un miembro de la Mesa de la Cultura.

## V. Reflexiones Finales

Ante la crisis de violencia y criminalidad que vive El Salvador, en el último quinquenio, se ha abierto el espacio a los gobiernos municipales para que incursionen en el ámbito de la seguridad ciudadana. La Constitución de la República de El Salvador, si bien le otorga al Órgano Ejecutivo la competencia en el campo de la seguridad pública, en el mantenimiento de la paz y la tranquilidad pública, también les otorga facultades a los gobiernos municipales para la organización de la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales y para que desarrolle acciones y programas favorecedores de la convivencia armónica dentro de cada localidad y circunscribiéndose al marco legal que les rige.

Lo novedoso sobre la gestión municipal en la seguridad ciudadana ha sido foco de controversias públicas. Pues para algunos sectores de opinión, la seguridad ciudadana es el esquema que proveía la “doctrina de seguridad nacional”, donde la participación ciudadana no tiene cabida, más que para colaborar mediante la denuncia o vigilancia de sus vecinos. En esta visión se desestiman todas aquellas iniciativas que no tienen relación directa con la Policía y el enjuiciamiento de los delincuentes, como pueden ser la animación sociocultural y las de rescate del espacio público.

En el otro extremo se encuentra la otra visión que considera que los gobiernos locales cuentan con importantes facultades para contribuir, de manera significativa, en la mejora de la seguridad ciudadana, convivencia y calidad de vida de los habitantes, por medio de un amplio catálogo de alternativas de intervención que incluyen actividades como la promoción del deporte, la cultura, la recreación o el establecimiento de instancias de participación ciudadana en los asuntos públicos, la mejora de la iluminación y del espacio público entre otros.

En medio de este debate conceptual, es como los municipios estudiados impulsaron sus proyectos entre los años 2003 y 2005, volviéndose pioneros y representativos de posiciones aparentemente disímiles en cuanto al discurso de la seguridad ciudadana. Discurso, que expresa las posiciones político-ideológicas del partido político que ejerce el poder local, más que de una forma de impulsar las acciones. Pues si bien, en Antiguo Cuscatlán, el plan de seguridad ciudadana original estaba circunscrito a la prevención situacional, al promover una mayor presencia policial mediante los patrullajes conjuntos entre el Cuerpo de Agentes Municipales y la Policía Nacional Civil, aparentemente, ha venido incursionando en otros campos, que, como indicó una de las personas entrevistadas, no fueron concebidas como seguridad ciudadana, pero inciden en ella.

Santa Tecla inició su incursión en el campo de la seguridad ciudadana de una forma más clara, asesorada metodológica y políticamente por la Fundación Ebert. La estrategia fue denominada desde sus inicios como “Convivencia y seguridad ciudadana”, como condiciones para mejorar la calidad de vida en el municipio, situando a la persona en el centro de su accionar. Aunque Santa Tecla cuenta con más instrumentos normativos que hacen alusión al tema de la convivencia y seguridad ciudadana, entre ellos una Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana y un conjunto de ordenanzas que norman la participación ciudadana, sancionan las faltas, la portación de armas en los espacios públicos, regulan la venta de alcohol, sus intervenciones no distan mucho de las que Antiguo Cuscatlán efectúa. Sin embargo, Santa Tecla, como se indicó en el taller de discusión con representantes del municipio, “buscó padrinos” que hicieron

viable la suscripción de convenios y acuerdos para hacer funcionar la estrategia de convivencia y seguridad ciudadana; de esta manera, ha adquirido una mayor experiencia para coordinar acciones con las entidades, organismos y con las organizaciones sociales presentes en el municipio.

Un elemento común en ambos municipios ha sido el origen o la causa que indujo a la Alcaldía a incursionar en la seguridad ciudadana: la grave situación delincencial y de violencia en el país. De una u otra forma, los ediles municipales se percataron de que si no se impulsaban acciones para mejorar la seguridad ciudadana, cualquier otra iniciativa no tendría un impacto positivo en su gestión municipal. Como factor catalizador para que el municipio de Antiguo Cuscatlán adoptara un plan de seguridad, intervino la Unidad de Prevención de la Policía Nacional Civil. En Santa Tecla dicha iniciativa estuvo más vinculada a la asesoría de organismos no gubernamentales.<sup>51</sup>

Los retos enfrentados han sido diversos. Uno de los más patentes ha sido la falta de apropiación de los empleados municipales del tema de la seguridad ciudadana, pues esta se asocia únicamente a una mayor presencia policial y a la represión del delito; dificultosamente, la seguridad ciudadana se vincula con acciones dirigidas a la prevención de la violencia.

Partiendo de que el concepto de violencia no es genérico y además impacta diversas áreas de la vida humana, es obvio que hablar de proyectos de seguridad ciudadana que prevengan la violencia y la delincuencia, sin una sensibilización y capacitación previa en el tema, es sumamente difícil. Debe existir, como condición *sine qua non*, un equipo o persona con los conocimientos técnicos y metodológicos básicos para impulsar una estrategia de seguridad ciudadana y que pueda progresivamente desencadenar un proceso de apropiación de esta, entre los agentes municipales y entre los habitantes del municipio.

En este sentido, cabe señalar que el tercer municipio analizado, Ahuachapán, en muy corto tiempo ha desarrollado una estrategia de prevención bastante exitosa partiendo de este principio. Ahuachapán le ha apostado a la contratación de especialistas y técnicos en las diferentes esferas de intervención que ha impulsado, tales como el Centro mixto de Mediación, el Centro Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Observatorio Municipal de la Violencia y la Delincuencia, el Centro de Formación y Desarrollo de la Mujer y la Secretaría Municipal de la Juventud, entre otros.

Otra condición que parece ser importante para el éxito de una estrategia de seguridad ciudadana, es la adopción de un enfoque integral que articule diferentes intervenciones de prevención en los también diferentes ámbitos de la vida humana. Dejan entrever estos modelos analizados, la necesaria articulación y coordinación en el municipio, dentro de sí y hacia fuera. El papel del gobierno local radica en convertirse en la entidad que orienta acciones, que reúne las sinergias, que establece espacios para el diálogo y concertación de esfuerzos en materia de seguridad ciudadana, sin asumir las funciones del sistema de justicia penal.

---

<sup>51</sup> Lo mismo puede decirse de Ahuachapán cuya información se encuentra en el anexo.

Asimismo, otro reto por enfrentar de parte de los gobiernos locales, es lo relativo a incorporar a la ciudadanía por medio de proyectos y formas de capacitación para revertir la visión negativa de los ciudadanos en la construcción de la seguridad ciudadana. La participación ciudadana tiene como punto de partida generar confianza y establecer pactos y compromisos para hacer crecer la potencia social. La sociedad civil es definitivamente la que aporta a la construcción del Estado democrático de derecho.

Finalmente, una intervención en el campo de la seguridad ciudadana debe incluir un mecanismo de evaluación y de rendición de cuentas para reconducir las acciones y reacciones ante situaciones particulares. La evaluación significa recoger y analizar sistemáticamente la información, que permita determinar el mérito de lo que se hace.

En conclusión, en el ámbito municipal, pueden desarrollarse prácticas que incidan positivamente sobre el problema de la seguridad al involucrar a sus habitantes en la transformación del entorno vital en que se mueven.

## VI. Referencias bibliográficas

- (1998). *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1997*. San Salvador: FESPAD Ediciones.
- (1999). *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1998*. San Salvador: FESPAD Ediciones
- (2002). *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*. San Salvador: FESPAD ediciones.
- (2003). ¡Armas ni de juguete! Una iniciativa a favor del desarme en el Salvador. Programa Sociedad sin Violencia. 2003.
- (2004). Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana (2004) Programa Sociedad sin Violencia. PNUD. 2004.
- (2004). FESPAD Ediciones: El Salvador.
- (2005). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* Cuadernos sobre desarrollo humano, abril 2005. N° 04. Programa Sociedad sin Violencia. PNUD.2005.
- (2005). *Plan Estratégico 2005-2009 de la Sub dirección de Tránsito Terrestre*. Policía Nacional Civil de El Salvador. Subdirección de Tránsito Terrestre. San Salvador. Enero de 2005
- (2005). “Informe Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador
- (2005a). *Informe 262. Indicadores municipales de desarrollo humano y Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Publicaciones Propias: El Salvador 2005.
- (2007). *¿Vivir sin armas?: evaluación del proyecto municipios libres de armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo*. Publicaciones Propias: El Salvador. 2007.
- (2007). Convenio de coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional Civil de El Salvador y la Corporación de Municipales de la República de El Salvador sobre seguridad ciudadana. No publicado
- (2007). *Política Municipal de convivencia y prevención de la violencia en Mejicanos*. Cuaderno de Estudio. Fundación Friedrich Ebert: San Salvador
- (2008) *Reformulación de la Política Municipal de convivencia y seguridad ciudadana en Santa Tecla*. Cuaderno de Estudio. Fundación Friedrich Ebert: San Salvador
- (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. Publicaciones Propias: San Salvador.
- (2009). Estado de la reforma policial en El Salvador. Documento inédito.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2007); Información sobre la percepción de la prevención del delito en Santa Tecla. Datos no publicados.

Alvarenga, P. (1996). *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932*; San José: EDUCA.

Amaya Cóbar, E. (2005); Políticas de seguridad en El Salvador (1992-2002), en: Bailey, John y Lucía Dammert (2005) *Seguridad y reforma policial en las Americas*. México: Siglo XXI Editores.

Arévalo, L. (2006) *Diagnóstico de las capacidades de la AMSS para la prevención de la violencia*. Cuaderno de Estudio. Fundación Friedrich Ebert: San Salvador

ASD. (2008). Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL- 2008. Informe Final. Extraído el 04 de diciembre desde <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/resumido/09-ViolenciaMujer.htm>

Boletín de prensa Año XXIII, N° 2. Disponible en internet desde: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2008/Boletin2.pdf>

Calderón, R. (2008): “Delito y cambio social en Costa Rica”, (*Working Paper Series* N°12, Center for Latin American Studies, University of Miami).

Carranza, M. (2007); *Los Acuerdos de Paz, 15 años después. Una mirada desde la opinión pública*. 701-702, pp. 219-237. Revista ECA. San Salvador: Talleres Gráficos UCA.

Comisión de la Verdad, (1993); *De la locura a la esperanza*. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador. New York: United Nations.

Consejo Nacional de Seguridad Pública (1996); *Elementos básicos para una estrategia de Seguridad Pública*. San Salvador: Autor

Consejo Nacional de Seguridad Pública (1997); *Resultados y conclusiones del seminario sobre políticas de Seguridad Pública organizado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública*. San Salvador: Autor

Consejo Nacional de Seguridad Pública (2008); *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Extraído el 16 de agosto de 2008 desde [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_538.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf)

Contrapunto (2009); *Gobierno y medios ocultaron las cifras delincuenciales*. Extraído el 2 de julio de 2009 desde: [http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=319:gobierno-y-medios-ocultaron-cifras-de-criminalidad-&catid=57:categoria-violencia&Itemid=62](http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=319:gobierno-y-medios-ocultaron-cifras-de-criminalidad-&catid=57:categoria-violencia&Itemid=62)

Costa, G. (1999) *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*; San Salvador: UCA editores.

Cruz, J.M. y González L. A. (1997) “Magnitud de la violencia en El Salvador”, Revista Estudios Centroamericanos, 588, pp. 953-966.

Cruz, J.M., (1997). “Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa” \_Revista Estudios Centroamericanos 588, pp.977-992.

Friedrich Eberth Stiftung (s/f); *Experiencias prácticas en la aplicación de conceptos progresistas en Seguridad Ciudadana: Lecciones aprendidas de El Salvador*, El Salvador: Publicaciones propias. Extraído el 22 de junio de 2009 en el sitio web: [www.c3fes.net/.../fesamericacentralSeguridadCiudadana%202007.pdf](http://www.c3fes.net/.../fesamericacentralSeguridadCiudadana%202007.pdf)

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (2007). *Propuesta para la Prevención de la violencia Juvenil en El Salvador 2007*. San Salvador: FESPAD ediciones

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Fundación Friedric Ebert (2005); *Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Santa Tecla*. San Salvador: Autor.

Gobierno de El Salvador (GOES, 1999). *La Nueva Alianza*. San Salvador: GOES  
Huhn, Oettler y Peetz, 2006. *Construyendo Inseguridades: Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso*. Noviembre, N°34. GIGA

Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones. PNUD. 2005.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (2008). La gestión gubernamental de las políticas de control de las armas pequeñas y ligeras. Una foto latinoamericana. Argentina: autor.

Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer” (2008); *Boletín sobre homicidios. Año 5, N° 1, Enero 2008*. San Salvador: Corte Suprema de Justicia.

Instituto Universitario de Opinión Pública (2008) *Los salvadoreños evalúan el cuarto año de gobierno de Antonio Saca y opinan sobre la coyuntura político-electoral*.

Ministerio de Economía (2008); *VI Censo de población y V de vivienda. Cifras oficiales: población, vivienda, hogar. Abril 2008*. San Salvador: Publicaciones propias. Extraído el 23 de octubre de 2008 desde y Dirección General de Estadísticas y Censos <http://www.censos.gob.sv/util/datos/Resultados%20VI%20Censo%20de%20Poblaci%F3n%20V%20de%20Vivienda%202007.pdf>

Ministerio de Seguridad. Drogas y Delitos Conexos: Maras. Iniciativas locales de prevención, extraído el 19 de junio de 2009 desde: <http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/Iniciativas%20Locales/WEB/La%20Libertad/antguocuscatlan.htm>

Murillo, M. (s/f) Perfiles de las competencias municipales en Centroamérica y República dominicana.

Observatorio Centroamericano sobre Violencia- OCAVI (2009); Homicidios registrados en El Salvador desde enero a marzo 2009 extraído el 6 de julio de 2009 desde [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_683.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_683.pdf)

Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia (2007); *Investigación preliminar: Delincuencia Juvenil, Políticas Económicas y Sociales*, Reporte final. San Salvador: Autor.

OPS. 2004. *Perfil Nacional sobre Seguridad Vial de El Salvador 2004* Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (documento borrador).

Ordenanza de Creación del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia. Decreto Municipal N° 3, den fecha 09 de junio de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 120, Tomo 379 de fecha 27 de Junio de 2008.

Ordenanza del Presupuesto Municipal de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla (2008); Diario Co Latino, 22/12/08: El Salvador.

Organización Mundial de la Salud (2003); *Informe Mundial de la Violencia y la Salud*. (Publicación Científica y Técnica N° 588). Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud. Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

Orpinas, P. (1999). ¿Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): Venciendo el temor, (In) seguridad ciudadana y desarrollo en Costa Rica. PNUD, Costa Rica.

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. "Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" Publicaciones Propias: Colombia. 2009

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo y FundaUngo (2009). Almanaque 262. Estado del Desarrollo Humano en los municipios del El Salvador. Publicaciones Propias: El Salvador. 2009

Policía Nacional Civil (2009). *Cifras delincuenciales*. Datos no publicados. Registro Público de Asociaciones de Desarrollo Comunal de la Alcaldía Municipal De Santa Tecla.

Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation

Rodés, Jesús, et al. (1991); Informe de la misión técnica de las Naciones Unidas para la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador. Versión mimeográfica. Sin datos editoriales.

RTI International (2009) Índice de Competitividad Municipal. El Salvador Midiendo la Gobernabilidad Económica Local para Crear un Mejor Entorno Empresarial. Publicación propia: Autor.

Small Arms Survey (2008) *Global burden of armed violence report*. Ginebra: Small Arms Survey. Extraído el 06 de julio de 2009 desde <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence.pdf>

Waiselfisz, J. (2008) *Mapa de la violencia: Los jóvenes de América Latina*. Sin datos editoriales. Extraído el 06 de julio de 2009 desde: [http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=541](http://www.ritla.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=541)

White. E. (2003) Seguridad y defensa en la Centroamérica contemporánea. En Universidad para la Paz. (2003) *Educación para la Seguridad*. Ciudad Colón.

## VII. Siglas y Acrónimos

ADESCO:	Asociación de Desarrollo Comunal.
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AMSS:	Área Metropolitana de San Salvador.
AMST:	Alcaldía Municipal de Santa Tecla.
ARENA:	Alianza Republicana Nacionalista.
CD:	Cambio Democrático.
CAM:	Cuerpo de Agentes Municipales.
CCDL:	Consejo Ciudadano de Desarrollo Local.
COAMSS:	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.
COMURES:	Corporación de Municipalidades de El Salvador.
COSA:	Comisión Salvadoreña Antidrogas.
DEMUCA:	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe.
DIGESTYC:	Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía.
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FESPAD:	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.
FGR:	Fiscalía General de la República.
FISDL:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
CNSP:	Consejo Nacional de Seguridad Pública.
IUDOP:	Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
OJJ/CSJ:	Oficina de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia.
OPAMSS:	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.
MINEC:	Ministerio de Economía.
MINED:	Ministerio de Educación.
MSPAS:	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
PCSC:	Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de Santa Tecla.
PEP:	Plan Estratégico Participativo.
PIP:	Plan de Inversión Participativo.
PDH:	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PGR:	Procuraduría General de la República.
PM:	Policía Municipal.

PNC: Policía Nacional Civil.  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
RITLA: Red de Información Tecnológica Latinoamericana.  
RTI internacional: Research Triangle Institute.  
USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## VIII. Anexos

### Anexo 1: El Caso del municipio de Ahuachapán

El municipio de Ahuachapán es uno de los 12 de municipios del departamento de Ahuachapán. Este departamento se encuentra ubicado a 100 kilómetros de la ciudad capital, San Salvador, hacia el nor poniente, fronterizo con Guatemala. Tiene una extensión territorial de 1 239,60 kilómetros cuadrados y su población, según el Censo del 2007 es de 319 503 habitantes.

#### Datos Generales del municipio

Según cifras del *VI Censo de población* (2007), el municipio de Ahuachapán tiene una extensión de 244,84 kilómetros cuadrados y una población 110 511 habitantes (52 808 hombres y 57 703 mujeres), de los cuales el 58% habita en el área urbana. Es el municipio número nueve con mayor población en el país. El índice de masculinidad es de 91,5%.

Dentro de su organización territorial, el municipio de Ahuachapán se divide en 8 barrios y colonias clasificadas de acuerdo con su posición geográfica en el área urbana y 29 cantones, compuestos por caseríos, en el área rural.

**Tabla 1A**  
**Ahuachapán: Población del municipio. 2008**

Rangos de edades	Absoluto	Porcentaje
0- 3 años	8 523	7,71
4- 6 años	7 583	6,86
7- 17 años	28 995	26,24
18- 59 años	55 853	50,54
60- + años	9 557	8,65
<b>TOTALES</b>	<b>110 511</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos de la Dirección General de Estadística y Censo. 2008

De acuerdo con un informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas –PNUD– para el Desarrollo y la Fundación Dr. Manuel Ungo –FUNDAUNGO– (2009), el municipio de Ahuachapán tiene la posición 62 de 262 municipios en su índice de desarrollo humano, con una cifra de 0,715, calculado a partir de la combinación de las variables presentadas en la tabla 2.

**Tabla 2A**  
**El Salvador y Ahuachapán: Dimensiones del Índice de Desarrollo Humano. 2009**

Dimensiones	El Salvador	Ahuachapán
Posición IDH	106	62
IDH	0,747	0,715
Esperanza de vida	71,3	69,6
Tasa de matriculación combinada	74	58,1
Tasa de alfabetismo adulto	82	79.5
PIB per cápita PPP	5 804	5 768,7
Índice esperanza de vida	0,771	0,743
Índice educación	0,794	0,724
Índice PIB	0,678	0,677

**Fuente:** *Almanaque 262-* Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador. 2009. PNUD y FundaUngo.

La misma fuente (PNUD y FundaUNGO, 2009) indica que el número de hogares en el municipio es de 26 233: 18 578 tienen a un hombre como jefe de familia y 7 655 a una mujer jefa de familia.

La tasa de escolaridad promedio es de 5,2 años, con 6,1 años en el ámbito urbano y 3,8 en el ámbito rural. Los hombres ahuaachapanecos tienen más años de escolaridad que las mujeres con 5,5 y 4,8 años, respectivamente. Las tasas brutas de escolaridad de acuerdo con el nivel escolar son las siguientes: 39,3 para parvularia, 90,8 para primaria y 33,1 para educación media. El porcentaje de personas receptoras de remesas es de 5,8%, siendo el sector urbano el más beneficiado, con un 6,8%, que el sector rural, con un 4,4%.

El porcentaje de hogares con déficit habitacional es de 51,1%, encontrando un mayor déficit en el sector rural (71,9%) que en el urbano (37,4%). El acceso a los servicios básicos es mayor en el sector urbano que en el rural como puede observarse en la tabla 3. El porcentaje de hogares sin título de propiedad es relativamente bajo. Hay un bajo porcentaje de hogares con acceso a Internet.

**Tabla 3A**  
**Ahuachapán: Indicadores socioeconómicos del municipio. 2009**

<b>Indicadores socio-económicos</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>
Número de personas	110 511	63 981	46 530	52 808	57 703
Número de hogares	26 233	15 802	10 431	18 578	7 655
Escolaridad promedio (en años)	5,2	6,1	3,8	5,5	4,8
Tasa de alfabetismo adulto (mayores de 15 años)	79,5	84,5	72,1	85,5	74,3
Tasa bruta de escolaridad parvularia	39,3	40,9	37,5	39,0	39,7
Tasa bruta de escolaridad primaria	90,8	96,2	84,3	93,0	88,5
Tasa bruta de escolaridad media	33,1	43,7	19,6	33,8	32,4
Porcentaje de hogares con acceso al agua	5,8	6,8	4,4	4,6	6,3
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	51,1	37,4	71,9	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a agua	76,1	84,4	63,5	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso a alumbrado	83,2	92,0	69,9	NA	NA
Porcentaje de hogares con acceso de servicio de recolección de basura	34,7	56,5	1,6	NA	NA
Porcentaje de hogares con saneamiento por alcantarillado	44,8	64,8	14,6	NA	NA
Porcentaje de hogares que utilizan leña para cocinar	43,6	25,3	72,2	NA	NA
Porcentaje de hogares sin título de propiedad	28,1	24,6	33,3	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de Internet	1,2	1,9	0,1	NA	NA
Porcentaje de hogares con servicio de teléfono	22,5	31,3	9,2	NA	NA

**Fuente:** *Almanaque 262- Estado del Desarrollo Humano en los Municipios de El Salvador. 2009.* PNUD y FundaUngo.

El promedio de personas por vivienda es de 4,5, para un total de 70 637 viviendas ocupadas.

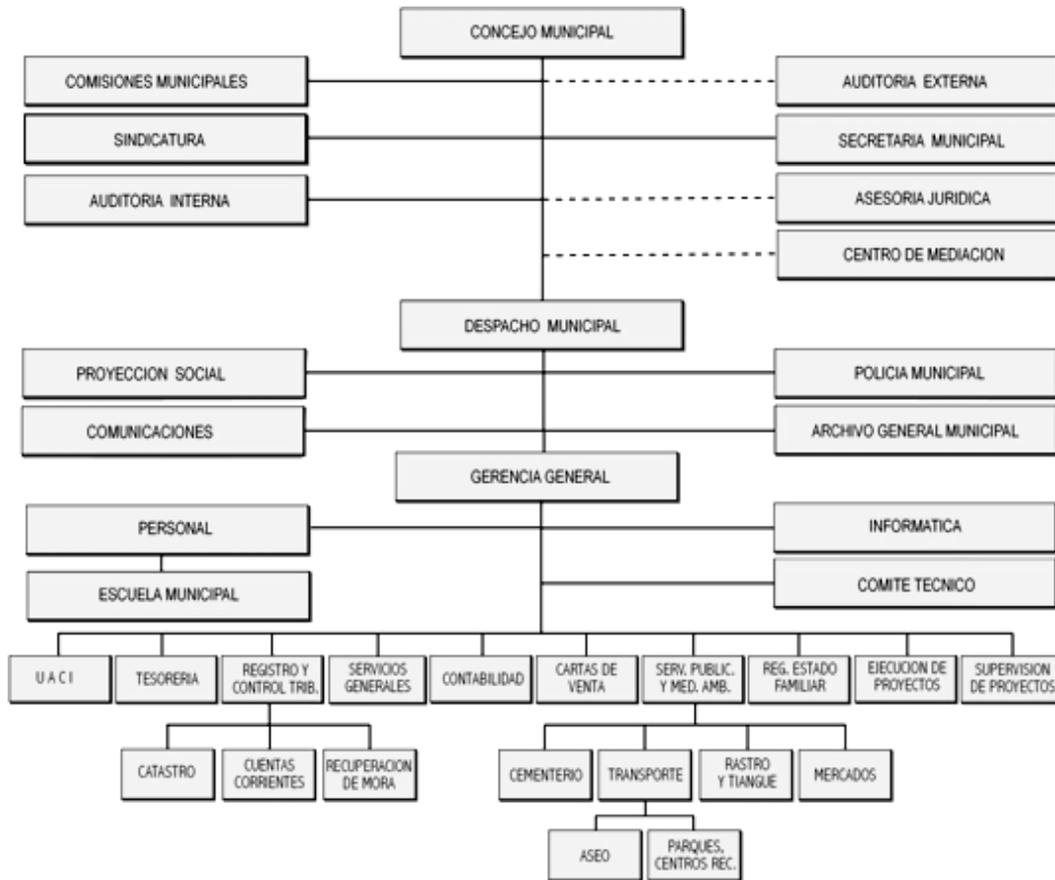
El municipio de Ahuachapán está gobernado por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), de orientación política de derecha. El actual Alcalde gobierna el municipio desde el año 2003. En las últimas elecciones municipales, realizadas en enero de 2009, el partido ARENA ganó nuevamente la silla edilicia con el 44,9% de los votos válidos (17 753 votos de 39 479 votos válidos).<sup>52</sup> El actual Concejo Municipal<sup>53</sup>

<sup>52</sup>Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elecciones 18 de enero de 2009. [http://www.tse.gob.sv/e107\\_files/downloads/Resultados\\_090201/Concejos.pdf](http://www.tse.gob.sv/e107_files/downloads/Resultados_090201/Concejos.pdf)

<sup>53</sup> <http://www.isd.org.sv/inicio/documents/CONCEJOSMUNICIPALESAHUACHAPAN.pdf>

está conformado por el Alcalde, el síndico y 10 regidores propietarios y cuatro suplentes, de los cuales cuatro son mujeres.

La Alcaldía de Ahuachapán está organizada como lo representa el esquema siguiente:



En el año 2003, Ahuachapán inició un acercamiento con el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), para construir un espacio deportivo comunitario en una colonia del municipio (El IVU). Luego, en el año 2006, el gobierno local solicitó la asistencia técnica para consolidar un Plan Municipal de Seguridad y Convivencia, que impulsó la creación de los siguientes proyectos:

1. Creación y fortalecimiento del Centro Mixto de Mediación, con el apoyo de la Procuraduría General de la República y la AID, con el objetivo de fomentar una cultura de paz y resolución alterna de las controversias que surgen entre los ciudadanos y al interior de las instituciones.
2. Implementación del programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con el objetivo general de prevenir la violencia y la delincuencia en el municipio en las comunidades de más alto riesgo, mediante el desarrollo de una cultura de paz social.
3. Realización de diagnósticos comunitarios y propuestas de solución, cuyo objetivo es iniciar las acciones preventivas de impacto inmediato en las comunidades, que permitan establecer el tipo de problemas y soluciones, así como las competencias institucionales que se requieren para reducir los factores de riesgo y la incidencia de la violencia y la delincuencia.
4. Creación del Comité Municipal de Seguridad y Desarrollo.

5. Creación del Observatorio Municipal de la Violencia y Delincuencia, con el objetivo general de profundizar en el conocimiento del municipio de Ahuachapán sobre las diversas formas de violencia y delincuencia, por medio de análisis que les permita a las autoridades competentes locales tomar decisiones sobre la adopción de nuevas estrategias para su control.
6. Modernización del CAM (Formación, capacitación, dotación de equipos nuevos, patrullas y descentralización del mismo)
7. Creación del Centro de Formación y Desarrollo de la Mujer, con el apoyo de ISDEMU
8. Creación de la Secretaría Municipal de la Juventud, con el apoyo de la Cooperación Española.
9. Creación del centro CEDESAN Seguridad Alimentaria, con apoyo de la ONG PRESANCA.

Esta estrategia tiene por objetivo contribuir a reducir los niveles de violencia y delincuencia, principalmente en las zonas de mayor incidencia delictual y fortalecer o crear un mecanismo de coordinación entre las instituciones vinculadas a este tema y la participación de la ciudadanía de Ahuachapán.

En este marco, el Observatorio Municipal de Prevención de Violencia y Delincuencia, es la instancia que recoge sistemáticamente la información sobre el comportamiento del delito y las faltas de los y las ciudadanas, con especial atención en estadísticas con enfoque de género, a efectos de poder monitorear y visualizar el impacto de la violencia en las mujeres.

La Alcaldía coordina con el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Policía Nacional Civil (PNC), Instituto de Medicina Legal (IML), Fiscalía General de la República (FGR), Procuraduría General de la República (PGR), Ministerio de la Defensa (DM-7) y Cuerpo de Agentes Municipales (CAM), y otras instancias presentes en el municipio para intercambiar información y contribuir a generar una reflexión más amplia sobre la violencia y la delincuencia, y de esta manera diseñar e implementar acciones interinstitucionales para mejorar los resultados en la prevención y disminución de los hechos de violencia y la delincuencia.

El Observatorio cuenta con un equipo técnico integrado por representantes de la Subdelegación Policial, del CAM, de la Alcaldía Municipal, del Departamento de Prevención de la PNC, Destacamento Militar N.º 7 y el CNSP, el cual está a cargo de analizar, interpretar los datos y preparar la información (reportes, estadísticas e informes). Además, este equipo planifica los procesos de consultas a sectores, comunidades, empresas, transportes, entre otros, y participa en un proceso de formación para fortalecer sus capacidades en cuanto a la recolección, georreferenciación, análisis de datos y la elaboración de informes. Este proceso está a cargo del Instituto de Medicina Legal de San Salvador y de la Policía Nacional Civil.

Los reportes e informes son presentados a los representantes de estas instituciones, así como a los Comités de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Seguridad y Desarrollo, para identificar y colegiar nuevas estrategias, fortaleciendo, de esa manera, las acciones que realizan actualmente en la prevención y el combate de la violencia y delincuencia.

La coordinación que se hace con cada una de las instituciones es por medio de invitaciones hechas cada tres meses por el Observatorio Municipal de Prevención de Violencia y Delincuencia. En esta reunión, se efectúa un proceso de devolución de la información de cada tema en estudio; además, se les da un informe ejecutivo a cada institución que asiste a dicha reunión.

El Observatorio está bajo el mando directo del Alcalde y mantiene coordinaciones internas con el Despacho Municipal, el Cuerpo de Agentes Municipales, el Centro de Mediación, Informática, la Gerencia General, el Centro de Mediación, la Secretaría Municipal, Recursos Humanos y Comunicaciones.

## **Anexo 2: Anexo metodológico**

Para efectuar este estudio se previó realizarlo en varias fases: indagación y recolección de datos, análisis y elaboración de documentos preliminares, discusión y divulgación de los resultados para incorporar observaciones al documento final.

La primera fase se realizó entre junio y agosto del 2009, las actividades efectuadas fueron:

- 1) Investigación bibliográfica, que permitió la redacción de un informe sobre la caracterización de los municipios y comunidades de Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán;
- 2) Establecimiento de contactos y gestión de permisos con las autoridades locales;
- 3) Recolección de datos por medio de entrevistas estructuradas y realización de talleres con actores claves en el tema de la gestión municipal de la seguridad ciudadana, para posteriormente llevar a cabo el análisis y elaboración de informes de resultados de la investigación.

Una de las primeras dificultades fue conseguir las entrevistas con las autoridades municipales; no fue posible entrevistar a ninguno de los dos alcaldes.

Las entrevistas se efectuaron en Santa Tecla con el Concejal de Seguridad de Santa Tecla (3 de julio), con la anterior encargada de la Unidad de Convivencia y Seguridad ciudadana (9 de julio), con la jefatura del Cuerpo de Agentes Municipales y el encargado del Observatorio de la violencia ( el 23 de julio) y a promotores Participación Ciudadana (11 de agosto) y por parte de los habitantes, se entrevistó a representantes del Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (23 de julio); representante de la Mesa de Cultura de la AMST (12 de agosto); Mesa de Mujeres del AMST (28 de julio) y Mesa Intercantonal de la AMST (14 de agosto). Aunque se había previsto realizar un grupo focal con los integrantes de las mesas ciudadanas, no fue posible fijar la fecha para el mismo.

En Antiguo Cuscatlán se sostuvo una reunión con 5 líderes de comunidades y otras personas habitantes del municipio (entre el 8 y 15 de agosto de 2009) y de parte de la Alcaldía se entrevistó al Jefe del Cuerpo de Agentes Municipales (8 de julio), la encargada del departamento de Promoción Social (20 de julio) y el Gerente General (11 de agosto) y el asesor de la Sindicatura de la Alcaldía (17 de agosto). En este municipio se convocó a la realización de un grupo focal, el cual se efectuó el martes 21 de julio,

que aunque la asistencia fue suficiente, la participación fue muy pobre; además, pese a que se tenía una guía para efectuar dicho taller, no se logró animar a los participantes a expresar su opinión sobre la gestión municipal en la seguridad ciudadana.

La siguiente fase fue la realización de talleres, con el propósito de presentar y discutir los hallazgos más relevantes e incorporar modificaciones sugeridas por los participantes a la información recabada. El primero se efectuó el 30 de septiembre en Santa Tecla, aunque se invitó a 30 personas, 15 confirmaron la asistencia y solamente asistieron 7 personas. El segundo taller se realizó en Antiguo Cuscatlán; se convocó también a 30 personas y asistieron únicamente 10 personas; además, 3 antes de iniciarse la actividad. También para estos talleres se contó con una guía metodológica para efectuarlo.

En la cuarta etapa, el jueves 29 de octubre, se llevó a cabo el taller de divulgación. A este se invitó a las autoridades municipales, a autoridades de otras instancias de gobierno, representantes de la comunidad, invitados especiales (representantes de FEMICA, de COMURES, ISDEM, FISDL, IDELCA, Fundación DEMUCA y cooperación española), medios de comunicación, organismos internacionales, y ONG. Asistió, además, el coordinador regional de FLACSO, sede Costa Rica. Esta actividad también tenía el propósito de obtener observaciones relacionadas con el documento.

### **Tablas de delitos**

Los datos deben tomarse con reservas pues se trata exclusivamente de los delitos registrados por las autoridades, la PNC y no se trata de la totalidad de delitos cometidos. En el estudio se seleccionaron para el cálculo de las tasas ocho delitos subdivididos en dos grandes grupos:

- a) delitos contra las personas que comprenden: el homicidio, las lesiones, la violación, el secuestro y el homicidio culposo por accidentes de tránsito, y
- b) delitos contra el patrimonio privado y público que incluyen: el robo, el hurto y la extorsión.

Pudieron obtenerse datos para calcular tasas para el homicidio, las lesiones, la violación, el secuestro, el robo, el hurto y la extorsión.

Una tasa permite comparar la incidencia del delito en los municipios estudiados puesto que tiene en cuenta los respectivos tamaños de población. El cálculo de las tasas se obtuvo siguiendo la metodología propuesta por Curbert, Gómez Buendía, González Murciano, Larruri y Murriá Sangenís (2009).

Para la tasas de criminalidad, se calcularon a partir del número total de delitos reportados en el municipio entre el número de habitantes por 1 000 habitantes.

Para la tasa de homicidios y secuestros, se calcularon tasas que representan el número de delitos por cada 100 000 habitantes. La tasa de delitos contra el patrimonio se calcula por 1 000 habitantes y las tasas de los delitos con violencia física y violaciones por 10 000 habitantes. En todos los casos se ha tomado la población reportada en el Censo del 2007.