



Diagnóstico Sobre la Prevención de la Violencia en la Políticas Públicas de El Salvador

Oct, 2011

Diagnóstico sobre la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de El Salvador

CIPREVI-CDHES

Octubre, 2011

Contenido

PRESENTACIÓN.....	1
Introducción.....	2
1. Marco conceptual del diagnóstico.....	4
2. Objetivo del diagnóstico.....	9
3. Metodología del diagnóstico de incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas.....	9
4. Resultados del diagnóstico sobre la incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de El Salvador.....	10
4.1 Características del país.....	10
4.2. Existencia de Políticas Públicas que incorporan la prevención de la violencia	12
4.3 Esferas de preocupación de las Políticas Públicas.....	40
4.4 Concepción y perspectiva de las Políticas Públicas	45
4.5 Sectores o grupos protegidos en las Políticas Públicas	50
4.6 Acciones implementadas en las Políticas de prevención de la violencia	50
4.7 Efectividad de las Políticas Públicas.....	52
4.8 Existencia de asignaciones etiquetadas o no para la prevención de la violencia en el Presupuesto de la Nación.....	55
4.9 El papel de las Organizaciones Sociales en la prevención de la violencia	57
4.10 Lecciones aprendidas con la implementación de las Políticas Públicas.....	60
5.3 Desafíos políticos y técnicos en el proceso de empuje de la prevención de la violencia en El Salvador	70
Bibliografía consultada.....	72

PRESENTACIÓN

El Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia (**CIPREVI**), en su lucha por impulsar un movimiento social de pensamiento crítico y acción a favor de la prevención de la violencia en Centroamérica, busca contribuir en la disminución de la misma desde las perspectivas de la INVESTIGACIÓN, LA INCIDENCIA Y LAS BUENAS PRÁCTICAS, bajo principios que orienten a combatir las desigualdades, la impunidad y el crimen organizado con el fin de impulsar prácticas sociales de convivencia pacífica.

De esa manera, CIPREVI, tras los acuerdos asumidos en el IV Seminario de Prevención de la Violencia titulado: “Aproximación al problema de la Violencia en Centro América: crimen, violencia y victimización” conviene en apoyar la construcción de una red o plataforma de prevención de la violencia en cinco países de Centroamérica, desarrollando como líneas estratégicas la investigación y la incidencia política a nivel nacional y supranacional, con el fin de provocar cambios sociales positivos.

Para el cumplimiento de dicho acuerdo, CIPREVI presenta como socio y aliado local a la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), una institución histórica con más de treinta años de trayectoria y dedicación en la defensa, promoción y educación en Derechos Humanos; la cual busca en la actualidad generar espacios necesarios para impulsar estrategias que logren la construcción de una cultura de paz a través del respeto y la difusión de los Derechos Humanos, valor intrínseco de cualquier sociedad en el fortalecimiento de la democracia.

Con el fin de establecer estrategias conjuntas para la prevención de la violencia, CDHES y CIPREVI han considerado que es necesario tener en claro las acciones implementadas en El Salvador y que han llegado a constituir o ser parte de las Políticas Públicas con el componente de prevención de violencia. Por ello se ha realizado el presente diagnóstico sobre Políticas Públicas, ya que consideramos dificultoso comprender el implemento de la prevención de la violencia en las Políticas de Seguridad Pública de El Salvador, teniendo poca claridad sobre qué son las Políticas Públicas y su vinculación de dependencia con el régimen político existente.

Cuando se habla de Políticas Públicas, estas se deben entender como el comportamiento del Estado, a través de las instituciones de gobierno, frente a los problemas sociales, tanto en lo que se hace, como lo que no se hace y se expresa en leyes, planes, programas, proyectos y presupuesto de la nación. Son como un espejo que refleja la visión del mundo y el proyecto político que se desarrolla desde el Estado.

Para su eficaz ejecución, este proyecto incluye actores no gubernamentales representantes de la sociedad civil, quienes han trabajado por años para lograr el cometido de disminuir los índices de violencia. Sin embargo, es necesario establecer el nivel de profundidad en el

diseño y la elaboración de las Políticas Públicas en prevención de la violencia, los logros y defectos al momento de implementarlas y qué tan dispersos o coordinados han sido los trabajos entre gobierno, organización social y gobiernos locales para el cumplimiento de las Políticas Públicas si la asignación del presupuesto ha sido suficiente.

Es importante señalar que este diagnóstico no pretende criticar las acciones que han implementado los diferentes gobiernos para prevenir la violencia, sino sentar las bases para conformar una plataforma nacional, con proyección en la región, que pueda incidir en las Políticas Públicas en prevención de la violencia, al mismo tiempo que elabora estrategias partiendo de las experiencias positivas de lo ya implementado y que rectifique aquellos aspectos que deben ser superados, así como el insumo de los actores gubernamentales, locales y sociales que trabajen el tema.

Introducción

El presente informe se enmarca en el estudio de Políticas Públicas que incorporan el componente de prevención de violencia y seguridad ciudadana experimentados en El Salvador. El objetivo general es analizar la situación de la seguridad ciudadana y las Políticas Públicas para enfrentar la delincuencia y la violencia, así como la inseguridad y el temor en la población del país.

En la última década, la inseguridad ciudadana se ha instalado en el centro de la agenda política de El Salvador y el resto de países de la región debido al aumento de la criminalidad, la violencia y el temor, ubicando estos temas entre las principales demandas para los gobiernos nacionales y regionales. La inseguridad objetiva y subjetiva se ha vuelto un problema que exige una gestión eficiente y eficaz desde el Estado, traduciéndose en la necesidad de contar con políticas y programas específicos. La producción de la seguridad se asume como necesaria, como problema de derecho, de bien público y de calidad de vida.

Más allá de la definición y del enfoque sobre el campo y los problemas propios de la seguridad ciudadana, la dificultad radica en el diseño, instalación y ejecución de la(s) política(s), en su seguimiento, su evaluación y las correcciones de las intervenciones. Hay obstáculos a superar. Estos, en mayor o menor medida, son similares a los de la gestión pública en general, incluyendo la gestión de una Política de Seguridad Ciudadana, como la descentralización en los niveles municipales y de organismos sociales, la coordinación entre diferentes agencias de Gobierno y la promoción de la participación ciudadana y del sector privado, entre otros. También hay obstáculos que resultan de la articulación de la política con otras dinámicas y procesos, como la modernización de la institución policial y de los sistemas de justicia en cuanto modelos de gestión, de eficiencia y eficacia, en primer lugar; y de otras entidades del sector social, en segundo lugar, que también actúan en áreas vitales para contener factores de riesgo o promover factores de protección, evitando la delincuencia y la violencia. Ejemplo de estas son las políticas y los programas de

prevención de la violencia intrafamiliar, de protección de los derechos de los niños, de promoción de empleo y la generación de oportunidades para los jóvenes, entre otras.

Este estudio presenta los resultados de un esfuerzo por conocer la capacidad y condiciones del país en relación al *sistema de seguridad ciudadana* (institucionalizado, explícitamente o no) para dar una respuesta efectiva a la demanda frente a la inseguridad ciudadana, conteniendo y reduciendo riesgos, amenazas o vulnerabilidades asociadas a la delincuencia común, la violencia y el temor en las personas, además de cómo los previenen, los contienen y los reducen. Estas actuaciones se vinculan con *Políticas de Seguridad Ciudadana*, es decir, con las medidas implementadas como correlato al propósito de contrarrestar los riesgos, amenazas y condiciones de vulnerabilidad de los ciudadanos.

Con base a la información bibliográfica de documentos oficiales (políticas, programas, leyes, etc.), noticias de periódicos y estudios, así como entrevistas a representantes de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), instituciones directa o indirectamente vinculadas al fenómeno de la violencia y la delincuencia, los datos y hechos recogidos y ordenados sistemáticamente han permitido juzgar mejor qué es lo que se ha hecho en prevención de la violencia en los últimos siete años de acción gubernamental, evaluando a manera general las Políticas de Seguridad Públicas implementadas en El Salvador desde la administración de Elías Antonio Saca 2004-2009 hasta la administración de Mauricio Funes Cartagena, en los dos primeros años de período 2009-2014.

El documento detalla los apartados siguientes: en un primer apartado se establece un marco conceptual del diagnóstico, centrado en la diferencia entre violencia y delincuencia como un aspecto fundamental en la prevención de la violencia y metodología del diagnóstico. Luego, en un segundo momento, se presentan los resultados del diagnóstico sobre la eficacia de implementar las Políticas Públicas que incorporan el componente de prevención de la violencia a partir de nueve variables:

- Existencia de Políticas Públicas que incorporan la prevención de la violencia.
- Esferas de preocupación de las Políticas Públicas.
- Concepción y perspectiva de las Políticas Públicas.
- Sectores o grupos protegidos en las Políticas Públicas.
- Acciones implementadas en las Políticas de prevención de la violencia.
- Efectividad de las Políticas Públicas.
- Existencia de asignaciones etiquetadas o no etiquetadas para la prevención de la violencia en el Presupuesto de la Nación.
- El papel de las Organizaciones Sociales en la prevención de la violencia.
- Lecciones aprendidas con la implementación de las Políticas Públicas.

En un tercero y último apartado se establecen las conclusiones sobre la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de seguridad entre el periodo de gobierno 2004-2011 y las recomendaciones y desafíos en el proceso inicial de la prevención de la violencia en El Salvador, desde el quehacer de CIPREVI-CDHES.

1. Marco conceptual del diagnóstico

1.1 La diferencia entre violencia y delincuencia: aspecto fundamental en la prevención de la violencia

Un primer aspecto, importante para abordar la prevención de la violencia, es saber distinguir la definición entre violencia y delincuencia. Esto permite de inmediato comprender la disparidad entre prevenir la violencia y prevenir la delincuencia, y como ello se vincula a los diferentes preceptos de seguridad pública, seguridad humana y seguridad ciudadana.

Por ejemplo, para Susan George, violencia sería “todo aquello que impide que la gente satisfaga sus necesidades fundamentales: alimentación, vivienda, vestido, seguridad, dignidad”. En esta misma línea, se sitúa también a Johan Galtung, para quien la violencia son las “amenazas evitables contra la satisfacción de las necesidades humanas básicas; disminuyendo el nivel real de satisfacciones de las necesidades por debajo de lo que sería potencialmente posible”. Estas definiciones de violencia dejan en claro que su concepto no se reduce al uso intencionado de la fuerza física en contra de un semejante con el propósito de herir, abusar, robar, humillar, dominar, ultrajar, torturar, destruir o causar la muerte.

Desde la perspectiva de Johan Galtung, existen tres tipos de violencia: la directa, la estructural y la cultural. La violencia directa es aquella violencia, física o verbal, visible en forma de conductas y que es percibida por todas las personas, hasta para los ojos inexpertos en temas relacionados con violencia. En el caso de violencia estructural, esta hace referencia a situaciones de explotación, discriminación, marginación y exclusión. Por encontrarse en las relaciones económicas dominantes de grupos y sectores dueños de los medios de producción fundamentales y que en el marco de las relaciones sociales de producción capitalista no permiten la satisfacción plena de las necesidades, este tipo de violencia es invisible. Por último se encuentra la violencia cultural, que es invisible como la estructural y se concreta mediante razonamientos, actitudes, ideas y costumbres que promueven, legitiman y justifican la violencia en su forma directa o estructural.

La prevención de la violencia supone necesariamente actuar contra los tres tipos de violencia. La gran debilidad de las Políticas Públicas de seguridad implementadas, hasta el momento, es que solamente abordan la violencia directa, y con muchas dificultades.

Además, la palabra **violencia** es un término que se ha utilizado para significar una gran variedad de situaciones o de hechos. La violencia se puede clasificar según la persona que

la sufre: mujeres, niños/as, ancianos/as, etc.; según la naturaleza de la agresión: física, psicológica, sexual, etc.; según el motivo: político, racial, homofóbico, etc.; según donde ocurre: la casa, el trabajo, la calle, etc. A su vez, las violencias que se desarrollan en las ciudades, a nivel urbano y rural tienen actores, formas y móviles variados y múltiples causalidades.

En cambio, cuando se habla de **delincuencia**, debe entenderse como el volumen de infracciones cometidas sobre la Ley Penal por algunos individuos o una colectividad en un momento determinado y en una zona determinada. La palabra delincuencia hace alusión al delito, que deriva del verbo latín *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la Ley, en este caso, las Leyes Penales vigentes en El Salvador.

La distinción entre ambos conceptos está dada por la prohibición legal de determinados actos o conductas. Esto no significa que la violencia puede ser entendida en un *continuum* que va desde el abuso psicológico, físico, sexual, etc., hasta constituirse en un delito, es decir, homicidios, feminicidios, violaciones sexuales, etc.

La diferencia entre violencia y delincuencia es fundamental para poder comprender la prevención de la violencia y de la prevención del delito como dos elementos que se complementan, pero que cada uno de ellos mantiene diferencias sustanciales.

Al hablar de **prevención de la violencia**, se debe entender como el conjunto de acciones sistemáticas no penales, organizadas y estructuradas para generar situaciones, bienes y servicios dirigidas a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores y actitudes en el marco de la ley, la moral y la cultura propia de un Estado, que evite que el acaecimiento de hechos de violencia materiales o psicológicos, perpetrados por el Estado y por personas contra los derechos humanos individuales y colectivos¹.

Mientras que, la **prevención de la delincuencia o del delito**, se centra en medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso, reduciendo los efectos sobre mujeres y hombres en una sociedad concreta. Esto, aunado a la definición jurídica de la palabra delito, se precisa como: una conducta, acción u omisión típica (tipificada por la ley), antijurídica (contraria al Derecho), culpable y punible. En ese sentido, la prevención del delito no es más que tomar medidas y realizar acciones para evitar una conducta o un comportamiento que pueda dañar o convertir a las mujeres y los hombres en víctimas de un acto ilícito.

Es así, cuando las estrategias de prevención del delito son ineficaces, se vuelve necesario tomar acciones de represión del delito (que es la intervención *ex-post*), o después que el delito ha sido producido, para castigar al sujeto que lo ha realizado.

¹ Claudia Patricia Gómez Rojas; Asesora en temas de convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional.

Ahora bien, el abordaje de la prevención de la violencia parte necesariamente de tener claridad sobre lo que se comprende por *seguridad humana*. Entendiéndola en un concepto más amplio, puede definirse como “la condición de bienestar producido por el desarrollo humano en una sociedad determinada”, esto significa que contempla la seguridad en diversos aspectos: económico, salud, alimentario, ambiental, personal, comunitario y político, etc.².

Un aspecto esencial a tener presente es que la prevención de la violencia no es más que una etapa del proceso que implica la seguridad humana, que es a la que más recursos e importancia debe darse en el diseño y aplicación de las Políticas Públicas, particularmente en un Estado Social Democrático de Derecho, con la intención de evitar el uso exclusivo de la maquinaria de la justicia penal, que sin duda alguna debe usarse en última instancia para actos u hechos sumamente graves que afecten los bienes jurídicos tutelados por las leyes penales en un país determinado.

Un enfoque exclusivamente represivo de la seguridad, que ha sido puesto en práctica en muchos países de América Latina y, particularmente en El Salvador, complejiza la violencia y la criminalidad e incrementa su espiral de crecimiento, sumándose a ello un sistema penitenciario colapsado, que lejos de readaptar, se han convertido en reales escuelas de cualificación criminal.

Por otra parte, es necesario tener presente que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Sin embargo, debe entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona. En los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre menciona: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se escribe: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales” y el artículo 3 de la Belem Do Pará: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En cuanto a las obligaciones exigibles al Estado, se encuentra en la Constitución de la República de El Salvador, específicamente en el artículo 2, la mención que literalmente dice: “Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo (...) y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”. Por otra parte, la Constitución de El Salvador, en el artículo 159, inciso tercero, señala que la

² Gerardo Pompilio Pérez Castillo; Prevención Comunitaria de la Violencia en el Estado Guatemalteco.

Policía Nacional Civil (PNC), tendrá a su cargo las funciones urbanas y rurales que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración con la Fiscalía General de la República³ en el procedimiento de investigación del delito, todo ello apegado a la ley y con estricto respeto a los derechos humanos.

Como se puede apreciar, existe un pliego normativo constitucional e internacional que obliga al Estado salvadoreño a proteger los derechos que pueden ser afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control debe ser el objetivo central de las Políticas de Seguridad de las personas y aspecto central de la seguridad humana. Este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, etc. Por otra parte, es necesario tener presente que en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra regulado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Por lo tanto, la seguridad es y ha sido desde siempre una de las funciones principales del Estado.

El abordaje de la violencia debe hacerse desde el enfoque de seguridad humana, concretizada en un modelo de seguridad ciudadana con énfasis en los derechos humanos, lo cual implica atender la violencia en un contexto social, económico, político y cultural.

No está demás mencionar que existen enfoques específicos en prevención de violencia y delito, y que en doctrina se identifican básicamente dos: el epidemiológico y el modelo de prevención. El primero se fundamenta en un enfoque de salud pública de diagnóstico, monitoreo, vigilancia de la epidemia, focalización y curación de la epidemia. En cambio, en el enfoque de prevención, se distinguen tres tipos de subdivisiones: situacional, social y comunitario.

El enfoque situacional se fundamenta en la tesis de que en el ambiente físico y contextual existen aspectos que facilitan el acontecer de hechos de violencia o criminalidad. Las intervenciones, mediante un enfoque situacional en el espacio físico y ambiental, permiten diseñar políticas preventivas dirigidas a disminuir o erradicar los factores de riesgo que profundizan la violencia y criminalidad.

El enfoque social es etiológico (estudio de las causas de los fenómenos), por lo que plantea la búsqueda de las causas de la violencia y criminalidad. Su ámbito de intervención son los factores estructurales (pobreza, marginación, exclusión, explotación, etc.) y culturales (discriminación, roles, atribuciones y estereotipos), que producen el riesgo de perpetrar hechos de violencia. Las acciones muchas veces son focalizadas hacia sectores o grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad. El enfoque comunitario genera niveles de apropiación y corresponsabilidad de la comunidad en materia de identificar y prevenir la violencia, siendo el objeto de su intervención las relaciones sociales.

³ Art. 193 Ordinal 3º de la Constitución de la República.

Podemos adelantar que entre el enfoque de seguridad pública y seguridad ciudadana, el más integral para abordar la violencia y la criminalidad desde un enfoque no penal y penitenciario es la seguridad ciudadana, focalizado en los derechos humanos⁴.

1.2 Definición de Políticas Públicas

Generalmente, por Políticas Públicas se han entendido los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o una situación determinada.

Las Políticas Públicas son todas las acciones de gobierno. Acciones emitidas por éste sistema, que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

Las Políticas Públicas también se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del "pacto" entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, haciéndolo más ágil y mejor organizador. Aquí podemos rescatar el sentido de participación entre estos dos actores, Estado y sociedad. Sin embargo, el objetivo final de beneficio a la sociedad es, como lo veremos más adelante, un punto que muchas veces queda olvidado. De aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas.

Cabe resaltar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política. Además, en la actualidad, asuntos públicos están siendo atendidos sola y únicamente por el gobierno.

Al mismo tiempo, las Políticas Públicas son "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos". Pallares señala que las Políticas Públicas deben ser consideradas como un "procesos decisional": un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población, no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva, o de imposición fiscal, por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual, aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Un aspecto esencial, que se debe señalar, es que las Políticas Sociales Universales tienden a prevenir situaciones de privación: *son proactivas*; mientras que las políticas focalizadas sólo actúan una vez que la privación ha sucedido: *son reactivas*.

Una ventaja que muestran las políticas universales, es que evitan el clientelismo político partidario. Al ser para todos, se elimina todo intermediario. Diseñadas, ejecutadas y

⁴Foro sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos/Domingo, 5 de junio de 2011.

evaluadas de forma participativa, construyen una ciudadanía para igualar las capacidades de los habitantes, pero les limitan desarrollar sus propios proyectos de vida y ser partícipes activos de la democracia deliberativa. Mientras que las focalizadas son lentas, entre el surgimiento de la carencia y la respuesta del Estado es posible que hayan transcurrido varios meses. Son generadoras de clientelismo partidario.

2. Objetivo del diagnóstico

Objetivos específicos

1. Comprobar la existencia o no existencia de Políticas Públicas para la prevención de la violencia y criminalidad en El Salvador.
2. Verificar los niveles de institucionalización de las Políticas de prevención de la violencia y criminalidad a través de leyes, programas, planes, proyectos y presupuestos a nivel nacional y local.
3. Identificar programas, planes, acciones y proyectos a nivel nacional y local que han demostrado ser efectivos y/o prometedores para la prevención de la violencia y criminalidad desde la perspectiva de los actores articulados en su ejecución.
4. Identificar líneas de acción de la Política de prevención de la violencia y criminalidad, así como aspectos relacionados con las estrategias y la cobertura de los programas, planes, proyectos, y la gestión y coordinación a nivel central, regional y municipal.

3. Metodología del diagnóstico de incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas

A fin de establecer el diagnóstico de la incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de El Salvador, definimos en el diseño metodológico de la investigación un conjunto de categorías de análisis e indicadores que contribuyeran a la obtención de los objetivos previstos.

Las categorías trabajadas y asumidas con base teórica para sustentar los hallazgos del diagnóstico fueron las siguientes: violencia –directa, estructural y cultural–, delincuencia, prevención de la violencia, prevención de la delincuencia o delito, seguridad pública, seguridad humana, seguridad ciudadana y los enfoques de prevención: el situacional, el social y el comunitario.

Además del marco conceptual arriba señalado, se definió un conjunto de variables que ayudó a establecer el diagnóstico de la incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas y de ello plantear un conjunto de recomendaciones que contribuyan a formular una Planeación Estratégica Nacional para la Prevención de la Violencia.

Las variables del diagnóstico fueron las siguientes:

- 1) Existencia de Políticas Públicas que incorporan la prevención de la violencia.
- 2) Esferas de preocupación de las Políticas Públicas.
- 3) Concepción y enfoque de las Políticas Públicas.
- 4) Sectores o grupos protegidos en las Políticas Públicas.
- 5) Implementación de las Políticas Públicas a nivel central y local.
- 6) Efectividad de las Políticas Públicas.
- 7) Existencia de asignaciones etiquetadas o no para la prevención de la violencia en el presupuesto de nación.
- 8) Lecciones aprendidas con la implementación de las Políticas Públicas.

Las fuentes de información para el desarrollo de las ocho variables del diagnóstico fueron, tanto la información bibliográfica de documentos oficiales, como políticas, planes, programas, leyes, presupuestos e informes, así como declaraciones y publicaciones en medios escritos y electrónicos. Además se realizaron entrevistas estructuradas a representantes de Policía Nacional Civil (PNC) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), que validaron los hallazgos bibliográficos encontrados alrededor de las variables establecidas.

4. Resultados del diagnóstico sobre la incorporación de la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de El Salvador

El rastreo de la información bibliográfica delimitada en las Políticas Públicas de la Mujer, juventud, salud, educación, seguridad pública y política de seguridad ciudadana de Santa Tecla se realizó mediante la orientación de las variables que orientan el diagnóstico.

4.1 Características del país

El Salvador posee una extensión territorial de 21 040 km² siendo el segundo país con menos territorio de Centroamérica y uno de los más pequeños del continente americano.

Sin salida al océano Atlántico, con una población total de 6.226.000 habitantes, con un 60.3% de población urbana y un 53% de población femenina, la tasa de crecimiento poblacional es del 0.6 %, mientras que la esperanza de vida del 73.1% y la tasa de fecundidad global de 2.13% (según el informe del Centro Latino Americano y del Caribe de Demografía de la CEPAL), de acuerdo con la EHPM (2009), el 42.62% de la población, respecto al total de habitantes de El Salvador, es menor de 19 años. Se calcula que 2.9 millones de Salvadoreños y Salvadoreñas residen en el exterior y casi un tercio de la totalidad de personas salvadoreñas reside en el extranjero, incluso, solo en los Estados Unidos reside el 94% del total de compatriotas en el extranjero, es decir 2.3 de los 2.5 millones a nivel global, según datos de la Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior (DGACE), del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con un porcentaje de población en pobreza del 47.9%; la economía Salvadoreña presento un crecimiento económico del 1.4% según el informe de coyuntura económica y fiscal de FUNDE en el 2011. De acuerdo a la información de instituciones no gubernamentales especializadas en el tema del desarrollo habitacional⁵, las cuales se basan en el último Censo de Población y Vivienda (2007), en El Salvador existe unas 400 000 familias que se encuentran afectadas por el déficit habitacional. Además, detallan que más del 70% del déficit está concentrado en cuatro departamentos: San Salvador (36.97%), Santa Ana (15.67%), La Libertad (12.42%) y Sonsonate (9.01%).

Del total de la PET (Población en Edad de trabajo), solamente 2 551 667 personas constituyeron la Población Económicamente Activa (PEA) en el 2009 y 2 580 284 en el 2010. Tan solo ese número de personas de la PET realiza, actualmente, una actividad económica en mercado laboral. Esto significa que en el 2009, 1 513 772 personas en edad de trabajar no lo hicieron, mientras que, para el 2010 la cifra creció a 1 547 276 personas.

De acuerdo a información brindada por el Ministerio de Trabajo en el mes de marzo 2011, la tasa de desempleo ascendía a 7.1%, lo cual implicaba que, hasta esa fecha, no existía variación respecto al año anterior. Basado en el informe 2009–2010 de la PHPM, la PEA (población Económicamente Activa), según el género, los hombres representan el 58.6% de la participación económica activa y las mujeres un 41.4% para el año 2009; situación que no cambia en el año 2010 al mostrar un 58.7% de participación masculina frente a l 41.3% de participación femenina.

Como resultado de las elecciones presidenciales del año 2009, un nuevo gobierno de corte social asume la dirección del país, habiendo un giro en la visión gubernamental de elaboración e implementación de las Políticas Públicas, sobre todo en el área social. Sin embargo existe un incremento en los índices de criminalidad (para el año 2011 se registraron 4 354 homicidios, al mismo tiempo que un total de 4 925 denuncias por violencia en relaciones afectivas o conyugales). El número de personas privadas de su derecho a la libertad, las condiciones de vida deplorables y el hacinamiento en los centros penitenciarios es alarmante e inhumano; además del impacto de la crisis económica mundial, que no eximió de sus efectos a El Salvador.

La mayor parte de la población sufrió la pérdida de sus empleos, la disminución de ingresos en sus trabajos ocasionales o de sus pequeños negocios, el escatimo o suspensión de las remesas que estaba recibiendo, el deterioro de su dieta alimenticia y de su estado de salud en general. La crisis económica deterioró las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El gobierno de Mauricio Funes puso en marcha políticas anti-crisis que evitaron consecuencias más grandes, como por ejemplo: que se retrasara el pago de salarios y el

⁵ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y Hábitat para la Humanidad.

pago a proveedores en las instituciones públicas, ofrecer financiamiento a los bancos que tuvieran escasez de recursos económicos para hacer frente a los retiros de fondos de sus depositantes, la ampliación de programas sociales orientados a las familias más pobres, la entrega de uniformes y útiles escolares, la entrega de insumos agrícolas a los campesinos pobres, así como la construcción de casas para familias de limitados recursos económicos, con el objeto de reactivar el sector de la construcción y generar más empleo. Además, implementar las medidas recomendadas por el Banco Mundial de focalización de subsidios al gas y a la energía eléctrica.

Pero no ha sido solo la crisis económica la que ha afectado las condiciones de vida de los salvadoreños. En el año 2010, la tormenta tropical Agatha en el mes de mayo afectó a la población salvadoreña, acumulando 574mm de lluvia y, en el año 2011, la [depresión tropical Doce-E](#) dejó acumulados más de 1200mm en 5 días. El impacto de las lluvias deterioró considerablemente la red de puentes y carreteras, perdiendo, según el Ministerio de agricultura y Ganadería (MAG), el 35% de granos básicos, lo que dejó evidenciado que El Salvador es un país vulnerable al cambio climático; más del 88.7% del territorio nacional se considera zona de riesgo y sobre esa superficie de asienta el 94.5% de la población. Por su ubicación geográfica es blanco de eventos climáticos cada vez más fuertes⁶.

4.2 Existencia de Políticas Públicas que incorporan la prevención de la violencia

Las Políticas Públicas, que incorporan o no la prevención de la violencia en El Salvador, se llevaron a cabo mediante el establecimiento de las subvariables o elementos siguientes: a) administración presidencial responsable, b) identificación de políticas, programas y planes formulados e implementados y c) formulación, aprobación e implementación de leyes que acompañan la ejecución de las políticas y programas de las Políticas Públicas.

Síntesis de planes, programas y acciones que incorporan la prevención de la violencia 1994-2014 (Cuadro N° 1)

Administración	Políticas, planes y programas de gobierno	Formulación, aprobación e implementación de leyes y decretos ejecutivos
Armando Calderón Sol (1994-1999)		Ley contra la violencia intrafamiliar
Francisco Flores Pérez (junio 1999-junio 2004)	El plan del Gobierno "Nueva Alianza" incluía la alianza por la seguridad y, en principio, fue un planteamiento integral con actividades de prevención y control (1999). Plan Mano Dura (2003-	Reformas a la Ley de Policía (2002) para reprimir el abuso de la libertad y castigar las faltas. Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, Instituciones Autónomas y de las Municipalidades (2003). Ley Antimaras I(2003-2004).

⁶http://www.marn.gob.sv/phocadownload/informe_depresion_tropical_12E.pdf (Informe Depresión tropical 12E, octubre 2011).

	2004). Política Nacional de la Mujer. Plan de Acción (2000-2004).	
Elías Antonio Saca González (junio 2004-junio 2009)	<p>Plan País Seguro (2004). Súper Mano Dura, incluía el Plan Mano Amiga y el Plan Mano Extendida (2004). Política Nacional de la Mujer (ISDEMU) (2005). Plan Nacional de Educación 2021. Plan de la Juventud 2005-2015. Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPPS, 2007). Política Nacional de Salud (2008). Plan Maestro de Seguridad Ciudadana "Orden y Respeto", Gabinete de Seguridad (2006-2009).</p>	<p>Ley Antimaras II (2004). Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Espaciales (2004). Creación de la Dirección de Centros Intermedios mediante modificación de la Ley Penal Juvenil (2006). Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Ejecución Compleja, creación de Tribunales Especializados (2006). Reformas a la Ley Penitenciaria (2007). Decreto para el Uso de la Fuerza Armada por un año para apoyar a la PNC en actividades de seguridad ciudadana (2007). Ley de Protección a Víctimas y Testigos (2007). Reforma a la Ley de la Carrera Policial (2008), para regular el ingreso, ascenso y terminación de la Carrera. Ley de Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares (2008). Ley del Código Disciplinario de la Policía Nacional Civil (2008). Reforma a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (2009).</p>
Carlos Funes Mauricio Cartagena (junio 2009-junio 2014)	<p>Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana (2010). Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) en apoyo a los Municipios (2010). Escuelas para la convivencia como parte de la ENPV. Estrategia de Policía Comunitaria (2010). Proyecto Pro Jóvenes - Proyecto de Apoyo Temporal al Ingreso, parte de la ENPV. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI),</p>	<p>Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (septiembre 2010). Disposiciones Transitorias sobre la Participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria (mayo 2010). Decreto Ejecutivo para Disponer de la Fuerza Armada, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas y conjuntas anti-delincuenciales (mayo 2010). Decreto Ejecutivo para Disponer de la Fuerza Armada hasta el día 5 de mayo de 2012, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en las operaciones de mantenimiento de la</p>

<p>parte de la ENPV. Política Nacional de Juventud CONJUVE (2010-2024) y Plan de Acción (2010-2014). Política Nacional de las Mujeres (2011-2014). Política de Educación Inclusiva (2010). Política Nacional de Salud (2009-2014).</p>	<p>paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas anti-delincuenciales (mayo 2011). Reforma al artículo 15 de la Ley Penal Juvenil, incrementando de 7 a 15 años de cárcel para menores entre 16 y 18 años que sean encontrados culpables de Homicidio Agravado, homicidio simple, proposición y conspiración en homicidio agravado, secuestros, violación y agresión sexual agravada, violación o agresión en menor e incapaz y extorsiones, entre otros delitos graves analizados por los legisladores (marzo 2010). Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2011). Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (Noviembre 2010)</p>
--	--

El fin de la guerra y la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se configuran como motivo principal del diseño de una gran variedad de políticas, planes, programas, leyes y reformas constitucionales que le dieron vida a una nueva institucionalidad y legalidad en El Salvador; entre las que se destacan la reforma en las Fuerzas Armadas; la Policía Nacional Civil –PNC–; el Consejo Nacional de Seguridad Pública –CNSP–; la Academia Nacional de Seguridad Pública –ANSP–; la Reforma Judicial, con lo que se crea un sistema mixto para elegir las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, así como el establecimiento de la Sala de lo Constitucional, el Consejo Nacional de la Judicatura como institución independiente, la Escuela de Capacitación Judicial; el Tribunal Supremo Electoral (TSE), así como la creación e incorporación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como parte del Ministerio Público⁷, ejerciendo tres importantes funciones:

- La fiscalización o vigilancia del respeto a los derechos de los particulares y de los intereses del Estado y la sociedad (Fiscalía General de la República [FGR]).
- La procuración de los intereses jurídicos de los particulares, sobre todo de aquellos que se encuentran en un estado de mayor riesgo y vulnerabilidad (Procuraduría General de la República [PGR]).
- La procuración por el respeto a los Derechos Humanos de los habitantes (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDH]).

⁷ Art. 191, Constitución de la República de El Salvador.

Sin embargo, a partir del año 1996, se han formulado múltiples leyes, planes y programas:

“Ley contra la Violencia Intrafamiliar 1996”, “Plan País Seguro”, “Políticas de la Mujer”, “Ley Antimaras I de 2003 - II de 2004”, “Plan Súper Mano Dura”, “Mano Amiga”, “Mano Extendida”, “Plan Nacional de Prevención y Paz Social 2007”, “Plan Maestro de Seguridad Ciudadana 2006-2009”, “Plan Nacional de Justicia, Seguridad Pública y de Convivencia Ciudadana 2010” y “Ley de Proscripción de Pandillas 2010”, “Políticas de Salud”, “Política de la Mujer 2010-2014”, “Política de Juventud 2010-2014”, “Políticas de Educación”, etc.; todas ellas, ampliamente estructuradas en políticas sociales, políticas de seguridad y políticas municipales.

4.2.1 Políticas Sociales que incorporan la prevención de la violencia

Ley Contra la Violencia Intrafamiliar

Dentro de las Políticas Sociales de El Salvador se configura un esfuerzo sobre la prevención de la violencia y ello lo constituye la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, actualmente vigente y aprobada en el mes de noviembre de 1996, coherente a los preceptos establecidos en la Convención Belem Do Pará, en la Administración de Armando Calderón Sol, aunque con la limitante de reducir la prevención de la violencia al ámbito familiar o privado. En esta Ley se establecen los mecanismos adecuados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia entre los miembros de la familia; el aplicar medidas preventivas, cautelares y de protección a las víctimas; entre otras⁸. Además, establece las formas de violencia intrafamiliar (psicológica, física, sexual y patrimonial), siendo el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) la instancia rectora de la Ley, determinando el campo de acción a cada una de las instituciones involucradas para su aplicación: PGR, PDDH, FGR, PNC y Tribunales de Familia.

Un aspecto sumamente importante en la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar es el deslinde metodológico o procedimental que hace sobre la violencia intrafamiliar y el delito, al señalar literalmente en el Art. 17 lo siguiente: “Cuando el hecho de violencia intrafamiliar fuere constitutivo de delito, la Fiscalía General de la República está en la obligación de investigar y aportar pruebas en los procedimientos penales que se iniciaren en los tribunales correspondientes”. Esta disposición señala con total claridad que violencia no es igual a delito o criminalidad y que, por lo tanto, la prevención de la violencia requiere implementar medidas no penales y no punitivas. La Ley Contra la Violencia Intrafamiliar se configura como un hito sustancial sobre la prevención de la violencia en El Salvador y, además, en ella se establece tácitamente la obligación del Estado de prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, siendo un antecedente fundamental para el diseño de políticas de prevención de la violencia.

⁸ Art. 1 de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.

Otras Políticas Sociales que han incorporado la prevención de la violencia en El Salvador han sido las políticas sectoriales de la mujer, juventud, educación y salud.

Política de las Mujeres

En el caso de las Políticas Públicas de la Mujer, estas han mostrado un avance significativo incorporando la prevención de la violencia. Para febrero de 1996 se crea el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) por el Decreto Legislativo No. 644, con el objetivo de “diseñar, dirigir, ejecutar, asesorar y velar por el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer, siendo esta tarea realizada mediante la participación de las instancias gubernamentales, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, empresa privada, individuos específicos, otras entidades de la sociedad civil y los organismos internacionales.

A partir de la creación del ISDEMU se formulo la primera Política Nacional de la Mujer en 1997 y su Plan Acción 1997-1999. Luego fueron elaborados los Planes de Acción 2000-2004 y Plan de Acción 2004-2009⁹; no obstante, a pesar de que la política y sus respectivos planes de acción han contribuido al desarrollo de las mujeres, se vislumbran algunas debilidades, particularmente en el tema de *acceso a una vida libre de violencia*¹⁰, donde solamente se enfatizan las acciones dirigidas contra la *violencia intrafamiliar*, dejando fuera las demás formas de violencia contra las mujeres.

Este vacío es superado con la “Política Nacional de las Mujeres: Actualizada 2014”, en la que se establece el eje temático “2: Vida Libre de Violencia”, que significa ser libres de toda forma de discriminación, ser valoradas, y ser educadas sin patrones estereotipados de comportamiento, prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación¹¹.

Políticas de Juventud

El Plan Nacional de Juventud (2005-2015), viene siendo un complemento a lo que se realizaba desde el “Plan Súper Mano Dura”, con la puesta en marcha de los planes “Mano Amiga” y “Mano Extendida”, y en el contexto de la implementación de la “Súper Mano Dura”. La “Mano Amiga” es la intervención temprana de apoyo a los jóvenes en riesgo, es decir, todos los programas y proyectos encaminados a prevenir que la juventud salvadoreña se involucre en actividades de violencia y delincuencia, ingrese a pandillas, deserte de sus centros educativos, se convierta en drogodependiente, indigente o padezca un embarazo precoz¹².

⁹ISDEMU: Política Nacional de las Mujeres, actualizada al 2014, Pág. 23.

¹⁰ Art. 3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: “Convención Belem Do Pará”.

¹¹ Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Decreto 520; Fecha 25 de noviembre de 2010.

¹² Boletín Violencia I: Mano Amiga/periódico/www.joveneslac.org.

Mientras que “Mano extendida”, o Programa de Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes Pandilleros, es el componente que le brindaba apoyo a los jóvenes en conflicto con la ley, drogodependientes o indigentes.

Como se puede constatar en la Política de Juventud 2005-2015, el tema de la violencia es relacionado con jóvenes y, además, es el componente principal donde ellos son vistos tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios. Sobre todo aquellos que viven en situación de pobreza y marginación son etiquetados como los principales protagonistas. En ese sentido, la política ofrece tres respuestas: “Mano Dura”, “Mano Amiga” y “Mano Extendida”.

La gran debilidad de la Política de Juventud 2005-2015, dirigida hacia niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo y en conflicto con la ley, es que fue enfocada a la prevención de la violencia social y la delincuencia. El abordaje ambivalente de esos dos elementos termina estigmatizando la política y criminalizando la juventud en el momento de su aplicación. Esto significa que los jóvenes son considerados como sinónimo de problema, de delincuencia y de inseguridad. El objetivo de la Política de Juventud era el control y la represión, donde el revertir las situaciones de desigualdad y vulnerabilidad social en la que se encuentran los jóvenes quedó en segundo plano a la hora de su aplicación.

Esto hace pensar que las Políticas Públicas sectoriales, particularmente las de juventud, deben de ser diseñadas para atender de forma separada la violencia social y la delincuencia, no cayendo en el mismo error. Es más, la política de prevención de la violencia debe ser atendida por el Gabinete Social y las políticas de prevención del delito y la criminalidad por el Gabinete de Seguridad.

La actual Política Nacional de Juventud 2010-2024 y su Plan de Acción 2010-2014, cuya instancia rectora es la Dirección Nacional de la Juventud (Secretaría de Inclusión Social), da énfasis en su enfoque conceptual a no criminalizar la política y a los jóvenes, siendo su objetivo principal la política de construcción de identidad y autonomía de la juventud, asumiendo la diversidad de grupos y expresiones juveniles existentes (edades, sexo, residencia, etnias, culturas, etc.). Y en su Plan de Acción 2010-2014, tiene como áreas prioritarias de intervención: empleo, educación, prevención de la violencia, salud, cultura, deporte, participación y construcción de ciudadanía.

Además, el Plan de Acción procurará obtener tres grandes objetivos:

- a) Jerarquizar las Políticas de Juventud en la agenda pública.
- b) Mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes.
- c) Modernizar la gestión pública en Políticas de Juventud.

El abordaje de las áreas prioritarias antes señaladas permite decir que el diseño de la política ha sido a partir de reconocer que la mayor parte de la juventud salvadoreña vive

en un entorno de factores de riesgo social, producto de la violencia estructural y cultural, como lo señala Johan Galtung y, en otras palabras, son los factores de riesgo relacionados a la violencia configurada a partir de la limitada satisfacción de las necesidades prácticas y problemas de interés estratégico de la juventud.

Los resultados esperados del Plan de Acción 2010-2014 muestran, por lo menos a nivel de diseño, la integralidad de la Política de Juventud al establecer en cada uno de los resultados metas en educación, salud, capacitación e inserción laboral y una específica de prevención de la violencia, para lo cual establece los indicadores siguientes:

Concretar la participación de 300.000 jóvenes en acciones de prevención en las regiones central y para central.

- Diseñar e implementar 150 programas municipales de prevención de la violencia.
- Contar con 411 escuelas inclusivas de tiempo pleno, trabajando con el modelo de escuelas para la convivencia.
- Ampliar la cobertura con medidas alternativas a la privación de libertad en un 30% para adolescentes en conflicto con la ley penal.

Por lo menos en la fase de diseño, la Política Nacional de Juventud 2010-2024, muestra un enfoque que no estigmatiza ni criminaliza la juventud, principalmente en lo expresado en uno de sus tres objetivos: “Mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes”, entendiéndose la erradicación de la imagen negativa del y dela joven que se maneja en la actualidad.

Políticas de Educación

La educación ha sido uno de los esfuerzos más importante en los últimos años .El Plan Nacional de Educación 2021, formulado en la Administración Saca, contenía cinco políticas.

Una de ellas abordaba la atención a la violencia: Clima Institucional para Potenciar el Aprendizaje, donde se destaca que “no sólo importa el ambiente físico sino también el clima social de los centros educativos, lo que incluye la adopción de principios éticos y comportamientos que propicien la autoestima, el respeto y la tolerancia, así como el ejercicio de obligaciones y derechos. El uso de la violencia no debe tener cabida en la solución de conflictos en el interior de los centros educativos; y hay que evitar cualquier expresión de abuso de la niñez y la juventud”¹³.

La generación de un clima institucional favorable para el aprendizaje centra su atención en el impulso de estrategias para prevenir o contrarrestar comportamientos violentos o de conductas negativas (drogas, delincuencia, abuso sexual, etc.) por medio del desarrollo del

¹³ Plan Nacional de Educación 2021.

currículo o de actividades complementarias, con especial atención a los jóvenes que viven en zonas urbano-marginales y rurales de alto riesgo. Esto hace constar que el Plan 2021 incorpora el componente de prevención de la violencia. Lo que resta por comprobar es si ha tenido o no el impacto deseado y cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los programas a la hora de su implementación.

La actual Política de Educación Inclusiva 2010, que es parte del Plan 2021, tiene como principal propósito el ser inclusiva partiendo de su respuesta a las necesidades de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas¹⁴:

- que no acceden a la escuela;
- no avanzan como se espera (o avanzan demasiado en relación a los demás)
- repiten grado, llegan con sobre edad o abandonan la escuela;
- estando dentro de la escuela, son segregados o marginados por sus diferencias (necesidades educativas especiales, etnia, género o condición social);
- habiendo culminado el trayecto escolar, no logran insertarse satisfactoriamente en una sociedad porque el aprendizaje logrado en la escuela no fue relevante para ese fin;
- habiendo terminado un grado o nivel no pueden acceder al próximo.

La política plantea cuatro áreas de acción: a) normativa y políticas de gestión; b) prácticas de gestión pedagógica; c) cultura escolar y comunitaria y; d) ambientes educativos y recursos estratégicos.

Es importante señalar ciertos aspectos en las áreas de acción de prácticas de gestión pedagógica y cultura escolar y comunitaria. En la primera área de acción se plantea una estrategia puntual para la prevención de la violencia: "asegurar que las y los estudiantes en riesgo de exclusión sean grupos meta específicos y tengan acceso real a los recursos y apoyos complementarios que provee el sistema educativo".

En la segunda área de acción, es decir, la de cultura escolar y comunitaria, se intervendrá a través de tres estrategias:

- promover la participación estudiantil en toda dinámica escolar, bajo normas propias de convivencia y respeto a las diferencias;

¹⁴ Política de Educación Inclusiva 2010, Pág. 7.

- revisar y hacer las adecuaciones necesarias para que la escuela de madres y padres contribuyan a promover la cultura de inclusión en la escuela y los grupos familiares.
- promover y facilitar la organización y participación comunitaria en el proceso de desarrollo de la escuela inclusiva.

Políticas de Salud

La salud es otra de las áreas en las que se encuentran aspectos puntuales relacionados con la prevención de la violencia. La Política Nacional de Salud Pública de 2008 señala, dentro de sus nueve prioridades nacionales, la promoción, prevención y atención a los riesgos y daños a la salud causados por la violencia intrafamiliar¹⁵; todo ello mediante el implemento de un modelo de atención integral en la salud de la familia y su entorno, incrementando las intervenciones en la prevención del riesgo y el daño a la salud del individuo, la familia y la comunidad en los diferentes entornos.

Difícilmente se puede constatar el impacto logrado por las Políticas Sociales antes mencionadas. Se tendría que rastrear informes o memorias de labores de cada una de las instituciones y ministerios. De lo que sí se puede dar constancia es que no existe coherencia entre las acciones de prevención de la violencia y las Políticas Sociales y de Seguridad, así como de la sostenibilidad de éstas en el tiempo.

En cambio, la Política Nacional de Salud 2009-2014 apuesta a la desmercantilización de la salud, pues la concibe como un bien público, como un derecho humano fundamental y como el resultado de la interacción dinámica de los factores socio-económicos, políticos, culturales, demográficos y ambientales que permiten a la persona alcanzar su plena realización humana.

Esta visión de atención a la salud supera la ausencia de enfermedades. Por otra parte, requiere del fortalecimiento de la organización comunitaria y la participación social, a fin de que la sociedad se empodere, pueda enfrentar con éxito y tomar control de los determinantes de la salud, así como la organización y el desempeño eficiente de los servicios de atención a la salud-enfermedad.

Por otra parte, se concibe la salud como una tarea colectiva donde todos y todas pueden contribuir y asumir de manera explícita la responsabilidad de vigilar y evaluar las políticas económicas, sociales y ambientales sobre la salud, propiciando condiciones para que la gente sea parte activa y permanente en el diseño y ejecución de la Política de Salud.

La Política de Salud tiene como objetivo: "Garantizar el derecho a la salud a toda la población salvadoreña a través de un Sistema Nacional de Salud que fortalezca sostenidamente lo público y regule efectivamente lo privado; el acceso a la promoción, la

¹⁵ Política Nacional de Salud 2008, Pág. 14.

prevención, la atención y la rehabilitación de la salud; un ambiente sano y seguro, incluyendo la creación y mantenimiento de un sistema de atención a la salud eficiente (...).

La Política de Salud, en el componente de Atención a la Salud y la Enfermedad y particularmente en la estrategia 14, aborda las temáticas de toxicomanías, violencia y salud mental. Para ello se plantea como prioridad definir estrategias orientadas al mejoramiento de la atención integral en la salud, en la reducción del alcoholismo y toxicomanías y en los aspectos vinculados a la salud mental que se identifican respecto a la violencia social y violencia contra la mujer.

En ese sentido se plantean cuatro líneas de acción, dos de las cuales abordan la prevención de la violencia intrafamiliar¹⁶:

1. Promover la salud mental, así como la prevención, detección temprana, tratamiento y rehabilitación de personas afectadas por problemas de salud mental.
2. Establecer procesos diagnósticos para detectar la magnitud de los problemas generados por los niveles de riesgo estructural y sus tendencias (pobreza, desarraigo, desestructuración, violencia intrafamiliar, contra la mujer y social general).
3. Establecer intervenciones de carácter intersectorial con especial énfasis en aspectos de educación y prevención, así como la atención a las víctimas y victimarios en el caso de violencia intrafamiliar o de pareja.
4. Favorecer la rehabilitación y reintegración social de personas afectadas por problemas de salud mental.

¹⁶ Política Nacional de Salud 2009-2014, Pág. 18.

4.2.2 Políticas de Seguridad Pública que incorporan la prevención de la violencia



El período 2004-2009 destaca porque el enfoque de las políticas alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado, es decir, seguridad pública que asigna prioridad a una fase del ciclo de la violencia: el control, y a un objetivo central: el mantenimiento del orden público vigente (Estado-Mercado). Por tal motivo, el énfasis ha sido policial y legal, muchas veces por encima de los Derechos Humanos¹⁷, lo que se constata particularmente con el “Plan Súper Mano Dura” y en el que se inscriben la Ley Antimaras y la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (2004), que son leyes penales especiales dirigidas a un grupo particular de personas, es decir, a miembros de pandillas, para los cuales se establecen reglas penales y procesales especiales, se crean tipos delictuales particulares y se instauran procedimientos *ad-hoc* para el juzgamiento (Cuadro Nº 1).

Este tipo de leyes infringen la Constitución de la República porque violan el principio de igualdad de las personas ante la Ley, donde su punibilidad se basa en circunstancias personales o sociales y no si se ha cometido un delito. Además de ello, este tipo de leyes responde a intereses políticos-partidarios con fines electorales contestando a la inseguridad como uno de los problemas que más afecta a la población; por lo que proponer y aprobar este tipo de leyes genera caudal electoral. Basta con revisar los datos del sondeo de opinión pública sobre el “Plan Súper Mano Dura” a finales del 2004, donde el 63.3% de los salvadoreños mostraron estar muy de acuerdo con dicho Plan; contrario a

¹⁷ Seguridad Pública o Seguridad Ciudadana; Fernando Carrión M.

ello, el 39.1% opinaba que el Plan estaba funcionando de forma efectiva y una proporción de 60.9% del total responde que el Plan funciona algo, poco y nada¹⁸.

Aparte de los intereses político-partidarios con fines electorales, este tipo de Políticas de Seguridad Pública sustentadas en leyes represivas, violatorias de derechos humanos fundamentales, también se enmarcaba en la agenda regional de seguridad pública impuesta por la Administración del Presidente Bush de los Estados Unidos de Norte América, y obedecen al combate de la amenaza terrorista (Menéndez Leal: 2004), visión que se hace evidente y pública en la Declaración Conjunta de los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre las Pandillas “Mara Salvatrucha” y “Mara 18”, suscrita el 15 de enero de 2004¹⁹.

Un elemento sustancial de las políticas de seguridad pública, es que su actuar es fortalecido constantemente con la creación de organismos especializados: policía rural, tribunales especializados y los procedimientos para juzgar los delitos cometidos bajo la modalidad de crimen organizado o de realización compleja.

Paralelo a ello, es importante reconocer que en la Administración Saca para el 2007 hizo el esfuerzo de querer prevenir la violencia social con la estructuración del Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPSS), íntimamente vinculado al proyecto Pro-Jóvenes I: Proyecto de la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia Juvenil en El Salvador (2003-2009), financiado por la Comisión Europea-GOES e implementado en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Sin embargo, el esfuerzo de la creación política de prevención de la violencia y la delincuencia no pasó de ser tan sólo un éxito en el momento de su diseño, porque en la práctica fue absorbido por el enfoque represivo, apurado e influenciado por discursos de inseguridad e intereses de grupo.

Según Luis Enrique Amaya (Asesor de Despacho del Vice-Ministerio de Seguridad Pública), el esfuerzo en el diseño de la Política de prevención social de la violencia y la delincuencia fue notable y desmedidamente ambiciosa, eso influyó para no pasar de un diseño exitoso a una implementación concreta, coordinada y eficaz²⁰.

Lo antes mencionado deja con total claridad que existe un manejo teórico acertado de lo que significa la prevención de la violencia social y su deslindamiento o diferencia con la prevención del delito. El problema fue la operatividad del plan, que está vinculado a las acciones a realizar con una gran cantidad de instituciones públicas, y la carencia de liderazgo para su conducción.

¹⁸Boletín de prensa Año XIX, No. 5: Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2004; Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Pág. 4.

www.iidh.ed.cr. Luis Enrique Salazar Flores, Leyes Anti Maras: Los reveses de la Justicia Penal Juvenil en El Salvador; Procurador Adjunto de la Niñez y la Juventud de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, actualmente se desempeña como presidente del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

²⁰Luis Enrique Amaya: “Quién hace prevención social de la delincuencia”; El Faro, 26 de abril de 2011.

Es importante dejar claro que el cuestionamiento a las políticas de seguridad pública represivas no se refiere a dejar impune actos delincuenciales o estar a favor de los delincuentes. Se trata de que la acción de prevenir y reprimir el delito por parte del Estado se realice a través de las instituciones competentes y dentro de un marco de pleno cumplimiento de los Derechos Humanos y preceptos constitucionales.

Es más, las políticas represivas han demostrado ser ineficaces en la reducción de la delincuencia. Esto se constata cuando el comisionado Hugo Armando Ramírez Mejía (Subdirector de Seguridad Pública) señala que las políticas de “Mano Dura” y “Súper Mano Dura” que precedieron a la Administración Funes complejizaron más el problema, y comenta, además, que inicialmente la delincuencia era un fenómeno urbano referido a comunidades marginales de los centros metropolitanos más importantes del país. Hoy se tiene el problema que la delincuencia se ha desplazado hacia todo el país con un incremento del delito cada día. Esto, partiendo de las capturas masivas, militarización y represión a las cuales han sido sometidas las zonas identificadas como de riesgo delincencial, implementado los Regímenes de Excepción de facto, hace que la delincuencia migre o se desplace a zonas con menos presencia policial y militar²¹.

Por otra parte, Víctor Manuel Pérez Castañeda (Jurídico), de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), confirma que las políticas de seguridad pública en la Administración Saca no tenían enfoque de prevención. Estas se enfocaban desde su perspectiva en dos puntos: a) la represión; y b) la estigmatización de los jóvenes como delincuentes²².

Además, ante la ineficacia de las políticas represivas implementadas, el Subdirector de Seguridad Pública indica que la prevención de la violencia debería estar presente en todas las Políticas Sociales y, sobre todo, en las Políticas de Seguridad Pública. Incluso, puntualiza que la prevención de la violencia es una perspectiva que debería diferenciar a un gobierno de izquierda, partiendo de que los gobiernos de derecha mostraron un privilegio absoluto por la prevención y represión del delito sobre la prevención de la violencia. Además, reconoce que a la actual Administración de Mauricio Funes le está costando mucho construir el abordaje integral de la violencia, porque pesa mucho la inercia del abordaje represivo que se ha tenido en los años anteriores²³.

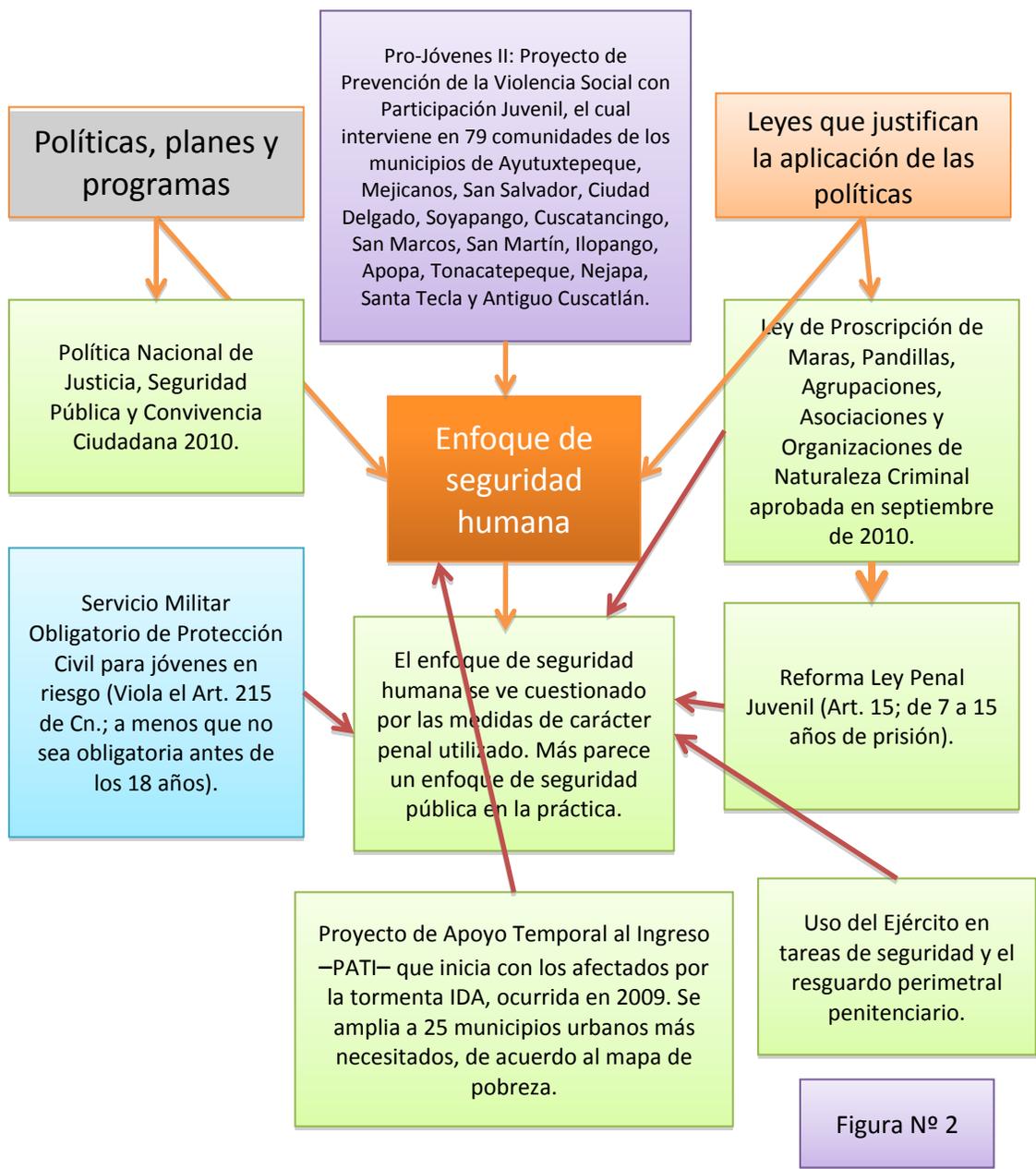
Para el período 2009-2014, bajo la Administración del Mauricio Funes, los dos primeros años de gestión han estado marcados por el esfuerzo de privilegiar un enfoque de prevención de la violencia social sobre la prevención y represión del delito (Figura N° 2).

²¹ Hugo Armando Ramírez Mejía, Subdirector de Seguridad Pública, entrevista personal, septiembre de 2011.

²² Víctor Manuel Pérez Castañeda (Jurídico) de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), entrevista personal, septiembre de 2011.

²³ Ibid., entrevista personal, septiembre de 2011.

Políticas de Seguridad Pública 2009-2011



La Administración Funes, en sus dos primeros años de trabajo, proyecta una Política de Seguridad Pública con enfoque primordial en la prevención de la violencia social y está motivada por los principios básicos de la seguridad humana. Además, enfatiza que la estructuración de la nueva Política de Seguridad ha tomado muy en cuenta los vacíos y equivocaciones de las administraciones anteriores en materia de seguridad pública y, por ello, plantean la necesidad de estructurar una Política de Seguridad que supere los males del pasado tales como: la carencia de visión del Estado (respondiendo a las necesidades nacionales) y la falta de participación ciudadana, espontáneas e intuitivas, además, reactivas y electorales, predominantemente punitivas, discriminatorias, carentes de conducción estratégica e ineficientes.

Además, señala que el nuevo enfoque de la Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana tendrá de base los siguientes grandes preceptos filosóficos y metodológicos:

La justicia prevalece ante la seguridad.

Abarca un gran terreno y combate a fondo la delincuencia, el crimen organizado y la impunidad, atacando también las causas que generan estos fenómenos.

Articula en su aplicación el acceso a la justicia, a la seguridad ciudadana y a la promoción de la convivencia social.

La prevención y reducción de la violencia y la delincuencia se lograrán garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas.

La formulación y aplicación de estos preceptos es con base a la más amplia participación social e interinstitucional, especialmente de los gobiernos locales.

Establece como prioridad el fortalecimiento técnico, científico y humano de la Policía Nacional Civil.

Pasando del planteamiento filosófico y metodológico, al adentrarnos en la implementación de la Política de Seguridad de la Administración Funes, se puede constatar que en dos años de gobierno la política y su nuevo enfoque de seguridad han sido permeados por decisiones que contradicen su espíritu y, sobre todo, superan los vacíos y vicios planteados a la hora de estructurar e implementar las Políticas de Seguridad de las anteriores administraciones gubernativas, precedidas por los gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Así, la implementación de la Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana de 2010 ha estado influenciada por decisiones políticas que privilegian la prevención y represión de la delincuencia sobre la prevención de la violencia social. Dentro de éstas decisiones se encuentra la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones,

Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal aprobada en septiembre de 2010²⁴, además, esta misma ley es acompañada de la reforma al Artículo 345 del Código Penal, a fin de establecer que la agrupación, asociación u organización –las maras o pandillas– sean actividades penalmente ilícitas.

Esta Ley tiene un claro precedente: la Ley Antimaras impulsada por el gobierno de Francisco Flores en 2003 y declarada inconstitucional, en 2004, por basar la acusación en el aspecto físico de las personas, teniendo en cuenta que toda Ley especial es inconstitucional, porque viola el principio de igualdad”²⁵.

Esto pone a la luz que el presidente Mauricio Funes y sus principales asesores políticos y jurídicos están dando los mismos pasos errados que ya dieron otros presidentes en gobiernos anteriores. Por ejemplo, el Ex presidente Francisco Flores, a la hora de abordar el espinoso tema de las pandillas²⁶, contradice la superación de los vicios muy bien identificados al momento de estructurar la actual Política de Seguridad Pública, por ejemplo: espontáneas e intuitivas (carentes de planeación y de visión de largo plazo), reactivas y electorales (no responden a la problemática de la criminalidad en su conjunto, concentradas en situaciones emergentes), predominantemente punitivas (en el discurso se acepta la importancia de la prevención, pero la práctica dicta lo contrario) y discriminatorias (extremadamente duras contra la delincuencia común pero suave contra la delincuencia no convencional o “delitos de cuello blanco”)²⁷.

En la misma línea se aprueba la reforma a la Ley Penal Juvenil (Art. 15; de 7 a 15 años de prisión); el uso del Ejército en tareas de Seguridad y el Resguardo Perimetral Penitenciario; la propuesta de Servicio Militar Obligatorio de Protección Civil para jóvenes en riesgo y la Militarización de los Centros Educativos de alto riesgo en el país.

La reforma de la Ley Penal Juvenil fue propuesta por el partido Gran Alianza Nacional (GANAN) y apoyada por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y la reforma sobre el aumento de la pena de 7 años a 15 años para los menores de edad que cometen homicidios, secuestros, extorsiones y otros graves delitos, bajo el supuesto que aumentando los años de cárcel bajarán los índices delincuenciales²⁸, frente a dicha propuesta, UNICEF sostuvo que este problema social debía abordarse de forma integral a través de Políticas Públicas, principalmente de apoyo a la familia, lugar donde se aprende o se rechaza la violencia y, además, se ha comprobado que el “encierro” no rehabilita a las personas²⁹.

En la misma línea de UNICEF se suma Salvador Menéndez Leal, Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos, quien señala que hasta hoy en El Salvador dicha

²⁴ La Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, aprobada en la Asamblea Legislativa con 78 votos.

²⁵ Art. 3 de la Constitución de la República de El Salvador: “Todas las personas son iguales ante la ley (...).

²⁶ www.contrapunto.com.sv/domingo; 18 de julio 2010.

²⁷ Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana de 2010: Situación Actual.

²⁸ El Aumento de la Pena no frena la delincuencia: www.contrapunto.com.sv/ miércoles 10 de febrero de 2010.

²⁹ *Ibid.*, El Aumento de la Pena no frena la delincuencia.

institución no ha identificado “ni una sociedad, ni un sistema donde el endurecimiento de las penas ha sido un factor decisivo para desestimular o disuadir de la comisión de ilícitos”³⁰. A pesar de que el presidente Mauricio Funes veto la reforma por transgredir preceptos fundamentales en la Constitución³¹ y en los instrumentos internacionales de derechos humanos de la niñez, la Asamblea Legislativa superó el veto. En primer lugar, se aprobó con 75 votos la reforma de los artículos 15, 17, 18 y 25 de la ley penal juvenil para aumentar las penas a los menores.

En segundo lugar, se avaló con 76 votos los cambios al artículo 345 del Código Penal para castigar a los adultos que usan menores para cometer delitos. Y, por último, se reforma el inciso cuarto del artículo 15 que fue modificado con 71 votos de todas las fracciones y establece un catálogo de delitos con los que se podrán imponer penas hasta de 15 años de prisión para jóvenes entre 16 y 18 años, según lo considere el juez de menores³². Es más, el Presidente de la República, Mauricio Funes, terminó considerando que el nuevo proyecto de reforma “no generaliza” todos los delitos cometidos por los menores como sí lo hacía el primer decreto que vetó al principio”.

Luego, aparece en la Administración Funes el uso del Ejército en tareas de Seguridad, con lo novedoso de asignarle la tarea de Resguardo Perimetral a las Penitenciarías que representan mayor amenaza; el uso de la fuerza armada contradice dos de los principios motivadores de la Política de Seguridad de la Administración Funes, y estos son: “Legalidad” y “Espíritu y letra de los Acuerdos de Paz”, firmados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 1992.

Es evidente que el uso de la fuerza armada en tareas de seguridad pública violenta los preceptos fundamentales de la Constitución de la República, señalados en el Artículo 212, que literalmente dice: “La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución (...)”.

Como se puede apreciar, la Constitución delimita con total precisión la misión de la Fuerza Armada: “la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio”. Además, en su Artículo 159 inciso tercero, señala que la Policía Nacional tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública así como la colaboración con la Fiscalía General de la República³³ en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos.

³⁰ *Ibíd.*, El Aumento de la Pena no frena la delincuencia.

³¹ La Reforma al Art. 15 es contradictorio con artículo 35 de la Constitución y, por tanto, ilegal, debido a que éste último prevé el tratamiento diferenciado de los menores en conflicto con la ley y se violentan los principios de igualdad y proporcionalidad.

³² El Diario de Hoy, 25 de marzo 2010.

³³ Art. 193 Ordinal 3° de la Constitución de la República.

Por tanto, el uso de la Fuerza Armada transgrede el principio de legalidad, partiendo de que la Administración Pública en El Salvador se encuentra sometida a este principio en un sentido positivo; esta sujeción significa que los entes que la articulan, en el ejercicio de la función administrativa, no poseen más potestades que las que la ley expresamente les reconoce (Art. 86 inciso N° 3 Constitución de la República).

Por otra parte, el uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública violenta el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz, además, falta a otro de los principios motivadores de la Política de Seguridad Pública de la Administración Funes, a partir del espíritu y letra contenido en el Capítulo I: Principios de la Fuerza Armada, el cual señala en su literal "e" y "f" los límites de actuación de la Fuerza Armada.

El literal "e" señala que la doctrina de la Fuerza Armada se asienta en la distinción entre los conceptos de seguridad y defensa nacional. La defensa nacional, a cargo de la susodicha, tiene por objeto la garantía de la soberanía e integridad territorial frente a una amenaza externa (...). Al mismo tiempo, dicta que el mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión de la Fuerza Armada como institución responsable de la Defensa Nacional. En ese ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello (...)³⁴.

Como se puede ver el literal "e" plantea la regla de no uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, pero además señala la excepción de su uso eventual cuando se haya agotado los medios ordinarios para garantizar la seguridad, por ejemplo, cuando la Policía Nacional Civil rebase su capacidad para enfrentar la delincuencia. Es de señalar, que en ningún momento el Presidente ha hecho mención de que los medios ordinarios para prevenir y reprimir la delincuencia estén agotados, por lo tanto, la decisión de continuar con el uso de la fuerza armada en tareas de seguridad viola el espíritu y letra de los Acuerdos de Paz.

No cabe duda que la transgresión del principio de legalidad, el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz reafirma que *estamos y vivimos* en regímenes de obediencias endebles, es decir, países de baja autonomía gubernativa, donde el uso de la Fuerza Armada responde más a presiones de los grupos de poder y a una tradición militarista que no sucumbe en El Salvador. A esto se le suma la maravillosa idea de proponer el Servicio Militar Obligatorio de Protección Civil para jóvenes en riesgo y la Militarización de los Centros Educativos de alto riesgo en el país, que al final son medidas de prevención y represión del delito que están lejos de abordar la prevención de la violencia.

El proyecto consiste en integrar, para su protección, a 5,000 jóvenes en riesgo de ingresar a las pandillas, quienes durante seis meses reciban orientación para su rehabilitación a través de adiestramiento militar sin armas y formación vocacional para generar un cambio de

³⁴ Texto Acuerdos de Paz firmados entre GOES y FMLN en 1992.

conducta. La pregunta es ¿cuáles son las características de los jóvenes en riesgo? El vivir en una situación de exclusión y marginación, o en otro caso, parecer pandillero o ser joven donde la edad sería una característica fundamental para prestar servicio militar obligatorio³⁵. Esta propuesta a todas luces es discriminatoria y al considerarse obligatoria, violencia el Artículo 215 de la Constitución de la República, que de forma expresa señala: “el servicio militar es obligatorio para todos los salvadoreños comprendidos entre los dieciocho y los treinta años de edad” (...), la mayoría de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo oscilan entre las edades de 9 a 24 años.

En cuanto a la militarización de los centros escolares en situación de riesgo, la propuesta recoge dentro de sus principales medidas: la presencia policial y militar dentro y fuera de los centros educativos; la organización de la Policía Escolar; la carnetización con un código de barra para que no pueda ser clonado y la capacitación permanente a los estudiantes sobre diversas temáticas.

La militarización de los centros educativos es la respuesta a más de 108 estudiantes que han sido asesinados en El Salvador a agosto de 2011, cifra que sobrepasa los datos registrados para el año 2010, que alcanzó los 52 estudiantes muertos³⁶. El número de centros educativos que tienen presencia de pandillas en el país alcanzan cerca de los 300.

Según Adilio Carrillo, miembro de la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ), “la presencia de policías en los centros escolares es una forma de criminalizar a la juventud porque se sigue creyendo que es el sector juvenil el que genera la violencia, cuando se sabe que hay otros grupos, como el narcotráfico y el crimen organizado, que aportan una cuota a la violencia”.

Es importante tener en cuenta que esta es una medida discusiva del delito y no de prevención de la violencia, por lo que esta medida podría incrementar el número de muertes de estudiantes, puesto que el crimen organizado dará respuestas a las autoridades recrudesciendo su accionar delincencial en contra de la vida de los y las jóvenes estudiantes. Esta situación la confirma el Lic. Víctor Manuel Pérez Castañeda (Jurídico) de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), al señalar que dicha institución ha recibido denuncias anónimas de maestros y maestras que han sido amenazados por el crimen organizado, a quienes les exigen que tomen medidas inmediatas para desmilitarizar los centros educativos y, si no lo hacen, tomaran represalias en contra de los estudiantes, maestros y maestras³⁷.

El convenio entre los titulares de la Policía Nacional Civil (PNC) y del Ministerio de Educación (MINED), fue firmado el 5 de marzo de 2010, con propósito de prevenir en conjunto la violencia estudiantil y dar protección a los menores de edad fuera de sus

³⁵ Servicio Militar Obligatorio para Jóvenes en Riesgo; La Prensa Gráfica, jueves 2 de junio de 2011.

³⁶ La Prensa Gráfica, jueves 10 de febrero de 2011 y Síntesis Educativa: Boletín Informativo, jueves 25 de agosto de 2001.

³⁷ Víctor Manuel Pérez Castañeda. asesor del procurador adjunto para la infancia y adolescencia de la PDDH. Entrevista personal, septiembre de 2011.

centros de estudios. El convenio abarca 750 centros educativos que se encuentran en los sectores de riesgo social en los municipios de San Salvador, San Marcos, San Martín, Soyapango, Ilopango, Apopa, Ciudad Delgado, Colón, Santa Tecla, Mejicanos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Tonacatepeque, Ahuachapán, El Refugio y Atiquizaya.

Como se puede constatar, el plan de seguridad implementado mediante el convenio firmado entre los titulares de la PNC y MINED no ha dado los resultados esperados, tomando en cuenta que para el 2010 se registraron 52 muertes de estudiantes y para octubre de 2011, la cifra sobre pasa los 100 estudiantes muertos.

Esto es nada más una muestra que el apostarle a la disuasión del delito como medida para reducir el índice de criminalidad no impacta en su reducción, sino que complejiza más el problema porque el delincuente genera nuevas formas para continuar con su actividad delictiva. Esto significa que uno o dos policías dentro o fuera del centro educativo no reducirán los niveles de riesgo de que los estudiantes sean asesinados, porque los delincuentes seguirán asesinando en otro lugar, más apartado de los centros educativos.

Todas las medidas estructuradas en las Políticas Públicas de Seguridad tienen las mismas características de ser mediáticas. Incluso, su nivel de profundidad no varía entre la Administración del presidente Elías Antonio Saca González y el presidente Mauricio Funes Cartagena. La razón es la siguiente: las Políticas Públicas son producto del régimen político existente y dominante, donde la acción gubernativa se limitada a responder a intereses económicos, políticos, sociales e ideológicos de grupos de poder, dentro y fuera del territorio.

A pesar de la poca o limitada capacidad de acción de la Administración Funes en cuanto a la prevención de la violencia, partiendo de las presiones políticas y otros intereses de carácter económico, el Comisionado Hugo Armando Ramírez Mejía (Subdirector de Seguridad Pública), expresa el total interés de la Policía Nacional Civil por trabajar en la prevención social de la violencia y del delito, haciendo alusión a que la prevención social de la violencia forma parte de la filosofía institucional del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y que se configura en la práctica de prevenir y reducir los factores y causas que propician la violencia y la delincuencia identificando los recursos y potencialidades de la comunidad para incrementar la protección, fomentando la cultura de paz, la convivencia armónica, la participación ciudadana y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

Además, como jefe policial muestra claridad conceptual entre violencia y delincuencia, aspecto sustancial y necesario para emprender acciones de prevención. Así como la diferencia entre prevenir la violencia y prevenir la delincuencia, señalando que no todo hecho de violencia necesariamente es un hecho delincencial. Para tipificarse como delincencial debe tener una tipificación en el marco legal o penal previamente establecido.

En cuanto al enfoque de las Políticas de Seguridad en El Salvador, señala que por preferencia deben tener un enfoque de seguridad humana, ya que esta incluye la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Por otra parte, manifiesta que en los esfuerzos de la prevención de la violencia deben participar las diferentes instituciones, iglesia, familia y organizaciones sociales que tienen presencia a nivel local. Mientras que la prevención y represión del delito es y debe ser abordada por la institución policial como la aplicación irrestricta de la ley, con base a los parámetros que delimitan los derechos humanos. A la par de ello, recomienda el diseño de políticas o planes, no de gobierno, sino de Estado, que posibiliten un abordaje integral de los problemas que viven las comunidades a nivel local.

Al preguntar si las Políticas de Seguridad en la Administración Saca tenían un enfoque de prevención de la violencia, responde que desde su perspectiva había un incipiente enfoque preventivo que se vio opacado por el privilegio en el uso de la fuerza en la aplicación de la ley, no logrando el equilibrio deseado para implementar un enfoque integral en el abordaje de la violencia social y delincencial.

En cuanto al enfoque de la seguridad pública de la Administración Funes, revela que el nuevo enfoque privilegia la participación de la organización social desde lo local, mediante la organización de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), teniendo como premisa que la seguridad de las personas es responsabilidad de todos y todas y no única y exclusiva de la institución policial.

En la apuesta de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, tiene un papel determinante la División de Policía Comunitaria, encargada de impulsar a nivel nacional Foros de Consulta Ciudadana que consisten en encuentros con líderes y lideresas comunales y los habitantes de los lugares. En estos espacios los y las participantes plantean sus preocupaciones y observaciones sobre el trabajo que desarrolla la policía en las comunidades.

La figura N° 3 señala algunos de los aspectos fundamentales que se articulan en la prevención de la violencia desde el MJSP y PNC a nivel local.

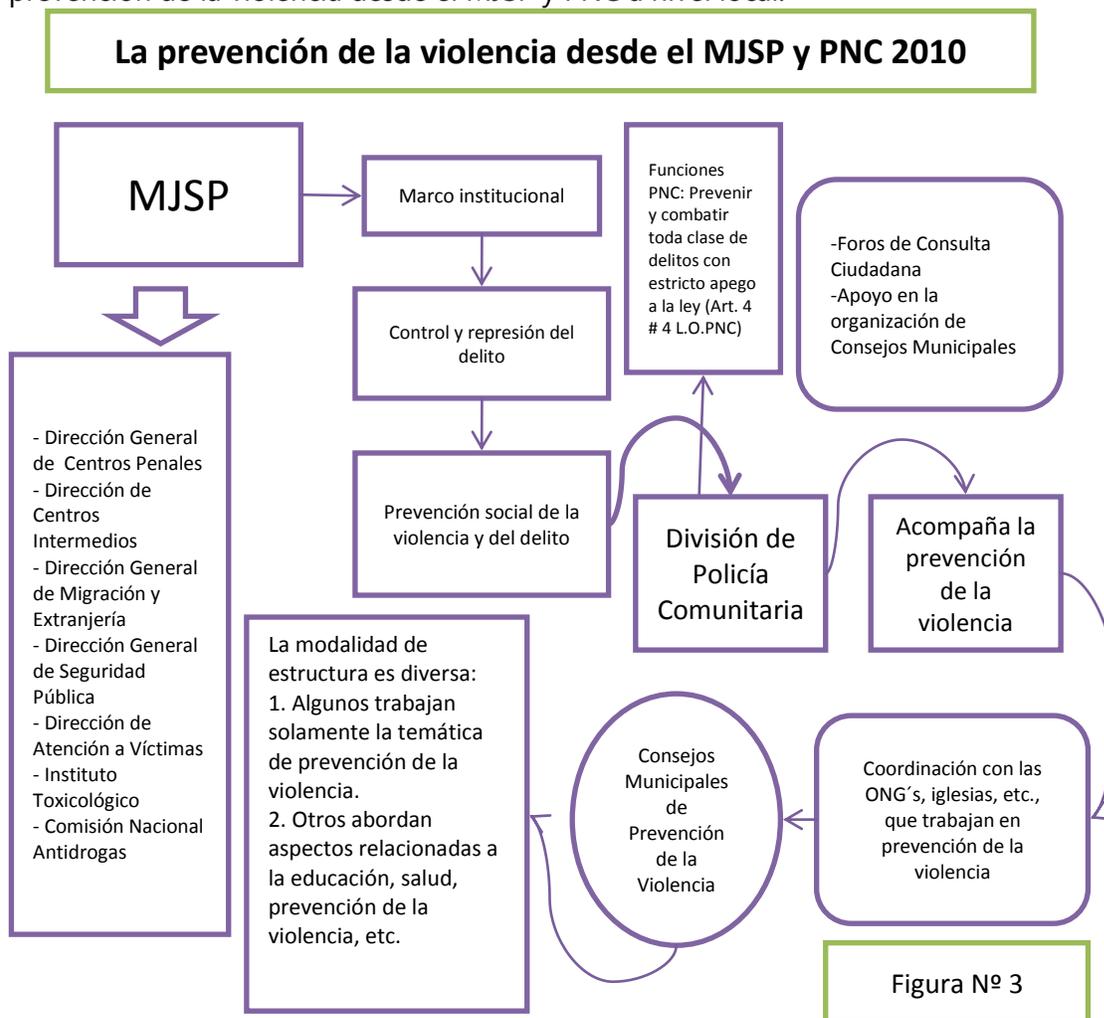


Figura N° 3

La creación o fortalecimiento de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia es un ejemplo práctico de los esfuerzos de la Administración Funes en la prevención de la violencia desde lo local, aunque la oposición y algunos medios de comunicación pretenden hacer creer que se está realizando más de lo mismo. Desde la opinión del entrevistado (Comisionado: Hugo Armando Ramírez Mejía, Subdirector de Seguridad Pública), se ésta haciendo el esfuerzo de concertar con otros sectores como la empresa privada, las ONG's, iglesias, entre otras, para buscar estrategias de abordaje conjunto. La dificultad que se encuentra son las agendas político-partidarias, que no permiten un avance de forma coordinada e integral.

Vale la pena mencionar que, desde la perspectiva policial, la formulación de una planeación estratégica o programa que atienda de forma integral la violencia y la delincuencia debe tomar muy en cuenta lo siguiente: “Comprender y estar claros que el problema de la seguridad pública o ciudadana no es responsabilidad exclusiva de la institución policial, por lo que su formulación demanda tener en cuenta dos principios básicos: corresponsabilidad y solidaridad, en donde gobernantes y gobernados, comprendan que sólo podrá minimizarse la violencia y la delincuencia cuando las condiciones estructurales de exclusión y marginación sean superadas”.

La mayoría de políticas o planes de gobierno son declarados y ofertados a la ciudadanía como integrales para enfrentar la violencia y la delincuencia, a pesar de ello, los índices de criminalidad no muestran una tendencia a la baja. La ineficacia se debe al diseño o implementación de la política plan, desde la perspectiva del jefe policial. Sin embargo, no es problema de diseño, más bien es un problema de implementación por causa de la dispersión de esfuerzo, protagonismos institucionales, carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, presupuesto insuficiente y coyunturalista.

El esfuerzo de prevención de la violencia desde la policía debe ser fortalecido, particularmente, con el diseño e institucionalización de mecanismos donde cada institución, directa e indirectamente vinculadas al fenómeno de la violencia y delincuencia, asuma las obligaciones que le corresponden en materia de prevención.

4.2.3 Políticas Municipales que incorporan la prevención de la violencia

El papel desempeñado por las municipalidades, hasta hace pocos años, se limitaba a la administración de la provisión de servicios tradicionales regulados en las Competencias del Municipio³⁸, y pese a que en dicho apartado no incluye una obligación expresa sobre temas de seguridad ciudadana, muchos Gobiernos Locales se han involucrado en procesos de planificación para realizar intervenciones dirigidas a mejorar los niveles de seguridad local existentes, teniendo en cuenta que la seguridad y convivencia pacífica son factores fundamentales de la gobernabilidad local.

Así como no existen disposiciones expresas en la Constitución y el Código Municipal que obliguen a los Municipios o Gobiernos Locales a trabajar sobre la seguridad ciudadana, tampoco existen disposiciones expresas que le prohíban hacerlo. Sin embargo, es de señalar, que el Código Municipal regula como un mecanismo de participación los Consejos de Seguridad Ciudadana, que vienen siendo espacios de discusión y de toma de decisión comunitaria, en los que se abordan problemas de inseguridad, violencia y delincuencia del Municipio³⁹.

³⁸ Art. 4 de las Competencia Municipales; Código Municipal de El Salvador.

³⁹ Ibid., Art. 116.

Es importante resaltar la existencia de una instancia de coordinación interinstitucional que trabaja en torno a la temática de la prevención de la violencia, llamada Consejo de Alcaldes de la Zona Metropolitana de San Salvador (COAMSS), conformado por 14 Municipios o Gobiernos Locales del gran San Salvador. El Consejo de Alcaldes surge en 1987 con el propósito de administrar el territorio. Con el pasar de los años ha ido ampliando su quehacer e involucrándose en la planificación, crecimiento y desarrollo económico y social del Área Metropolitana de San Salvador en diferentes ejes, siendo uno de ellos la seguridad ciudadana. A la par de ello cuenta con una Propuesta de Política de Convivencia y Seguridad, así como con modelos de Ordenanza Municipal orientados a la prevención de la violencia.

Dentro de los Municipios del país que han desarrollado tareas de prevención de la violencia y de la delincuencia se pueden mencionar los siguientes:

- **Santa Tecla:** es reconocido como uno de los municipios mejor organizado a nivel institucional. De acuerdo a la información consultada, cuenta con un Plan Estratégico Participativo 2002-2012, el cual recoge una Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana (noviembre 2010), que se ha constituido en espacio de trabajo interinstitucional con la participación de instituciones del gobierno central como local.
- **San Salvador (La capital de El Salvador):** fue uno de los primeros municipios en decretar instrumentos de regulación local (Ordenanzas): para la Prevención de la Violencia (1999); Participación Ciudadana en la toma de decisiones del municipio (2001); Convivencia y Tranquilidad del Municipio (2007). Así como la formulación y aprobación de las políticas siguientes: Política de Equidad de Género, Política de la Niñez y Adolescencia y la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- **Ahuachapán:** este municipio cuenta con un Observatorio de Violencia y Delincuencia y ha diseñado acciones concretas de prevención en su Plan Estratégico Participativo (2006-2009).
- **Zaragoza:** un municipio que con el apoyo de la Iglesia Evangélica ha logrado organizar Comités de Seguridad Ciudadana. Así como han elaborado mapas de riesgo y formalizado las escuelas deportivas, tienen un trabajo directo con jóvenes pandilleros.
- **Lourdes-Colón:** este municipio cuenta con un Comité Intersectorial que permite la interacción de las autoridades locales y centrales en materia de seguridad ciudadana, con énfasis en tareas de sensibilización y capacitación.
- **San Martín e Ilopango:** municipios involucrados en el proyecto: "Municipios Libres de Arma". Para abril de 2005 se realizó un diagnóstico jurídico e institucional que permitió establecer la factibilidad de promulgar ordenanzas municipales de

prohibición de la portación de armas de fuego y armas blancas en los espacios públicos, de manera que resulten armónicas y coherentes con el resto del ordenamiento constitucional y legislativo en la materia. Teniendo total claridad del marco normativo, los Gobiernos Municipales de San Martín e Ilopango emitieron ordenanzas municipales el 15 de agosto y el 31 de noviembre, respectivamente, que restringen portar de armas de fuego en 62 espacios Municipales de las zonas de mayor riesgo (parques, zonas verdes, mercados, terminales de buses y microbuses), donde ocurre el mayor número de delitos a mano armada⁴⁰.

Las actividades realizadas para mejorar los niveles de seguridad y convivencia desde las municipalidades son diversas, y algunas de ellas son de prevención o disuasión del delito, como el proyecto de "Municipios Libres de Armas". En el caso de Lourdes Colón, el énfasis es la sensibilización y capacitación en temáticas de prevención.

Un esfuerzo muy significativo sobre la temática de seguridad ciudadana es la que se realiza en el municipio de Santa Tecla, a través de la implementación de la "Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana", en la que plantea un rol fundamentalmente preventivo de la violencia y del delito en el municipio; dicho rol se establece en cuatro niveles que son los siguientes:

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

La intervención, bajo la orientación de la presente política, ha permitido al Municipio de Santa Tecla disminuir sensiblemente el número de homicidios entre el 2005 y el 2010, reportando una reducción del 69%: lo que significa 56 homicidios menos para el 2010 respecto al 2005. Esto representa la reducción en la tasa del 45.94 por cada 100,000 habitantes en ese mismo período.

Por otra parte, la información consultada señala que la reducción de los homicidios en el período 2005-2010 se le atribuye a un conjunto de factores de éxito; entre los más importantes se tiene:

⁴⁰ No Más Armas; Municipios Libres de Armas, jueves 29 de noviembre de 2007.

- el fomento de participación ciudadana, con enfoque de cultura de paz;
- el sistema de espacios públicos libres de violencia,
- el fomento de oportunidades inclusivas;

- la coordinación y articulación para la prevención (Consejo interinstitucional para la prevención de la violencia, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local y Coordinación y Articulación con otras Instituciones del Estado);
- la modernización institucional que implica el Observatorio de Prevención de la Violencia, un cuerpo de Agentes Comunitarios y ciudad digital o centro de cómputo.

Algo que se debe resaltar en la experiencia implementada por el Gobierno Local de Santa Tecla, en la línea de la creación de comunidades más seguras, es que no actúa un organismo o la Municipalidad sola, sino que obedece a un trabajo organizado, y que demanda establecer y mantener un conjunto de instancias u organizaciones motivadas para enfrentar la violencia y la delincuencia, y esto se logra, sin lugar a duda, mediante liderazgo y coordinación, participación permanente y contacto con la comunidad.

Llama la atención que, a pesar de que la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla es integral, al final solamente reporta datos estadísticos de reducción de los homicidios para el período 2005-2010 y se deja de lado datos estadísticos de hechos de violencia no constitutivos de delito, que al final son de suma importancia para el diseño de estrategias de prevención de la violencia, lo que indica que todas las acciones realizadas han sido para prevenir el delito y no la violencia.

Es más, al revisar el Observatorio de Prevención de la Violencia de Santa Tecla, se puede constatar que solamente se monitorean siete tipos de delitos: hurtos, robos, extorsión, homicidios y violencia intrafamiliar; y se deja de lado o no se monitorean los hechos de violencia, es decir, aquellos no constitutivos de delitos⁴¹.

Es oportuno señalar que la mayoría de observatorios creados en los Municipios que integran el Área Metropolitana de San Salvador y otros del interior del país, se limitan al monitoreo de delitos o hechos criminales teniendo como base los Registros Administrativos del Instituto de Medicina Legal (IML), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC), lo que ha vuelto a muchos observatorios caer en la simple captura de datos estadísticos.

En la línea de coordinación y articulación para la prevención de la violencia, delineado por las municipalidades con otras Instituciones del Estado, la Administración Funes ha diseñado una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV) en apoyo a los

⁴¹ Informe sobre Incidencia Delictivas en Santa Tecla 2011.

Municipios (2010). De acuerdo al presidente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (SSDT/SAE), la estrategia integra los lineamientos políticos siguientes⁴²:

La necesidad de hacer un “viraje” hacia lo local. A partir de la ENPV se pretende que todas las iniciativas de prevención social se impulsen teniendo en cuenta la participación, conducción y liderazgo de los actores locales; en este espacio son claves las municipalidades.

La necesidad de crear progresivamente la institucionalidad local suficiente para atender preventivamente el fenómeno de la inseguridad y la violencia. Es así que la estrategia se institucionaliza mediante la creación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, mecanismo local que permite integrar a los actores y sectores claves del municipio, los que tienen más arraigo y ascendencia.

La ENPV se diseñó a partir de la elaboración de un mapa de violencia que indicara la situación en cada municipio del país. Esto garantizó ubicar por lo menos unos 20 núcleos o agrupaciones de municipios que incluían, 55 de ellos, el mayor índice de violencia. Al final se concentró la estrategia en 12 municipios considerados como de alto riesgo, tomando como criterio base elegir los lugares donde se encontraban trabajando otras ONG’s en la temática de prevención de la violencia.

En términos generales, la implementación de la ENPV desde la SSDT, permitió crear o fortalecer los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia en Soyapango, San Martín y Ahuachapán, donde la SSDT se integró a los equipos trabajo existente. En algunos de los municipios los Consejos Municipales de Prevención de Violencia ya estaban siendo regulados a través de Ordenanzas Municipales, por ejemplo, San Martín.

Para el fomento de oportunidades inclusivas, que en algunas municipalidades se encuentra un tanto más desarrollado que en otras, el gobierno central está implementando el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), como parte de la ENPV⁴³, siendo este un programa presidencial que pretende proteger temporalmente los ingresos de las personas, principalmente mujeres jefas de hogar y jóvenes comprendidos entre las edades de 16 y 24 años, que no tengan un empleo formal y pertenezcan a hogares pobres y vulnerables de las áreas urbanas y de comunidades que fueron afectadas por la tormenta Ida, ocurrida en 2009.

Además, se encuentra dentro de la estructura del Sistema de Protección Social Universal, específicamente en Comunidades Solidarias Urbanas, correspondiente al Eje de generación de ingreso y desarrollo productivo.

⁴²Foro Internacional sobre Prevención de la Violencia en Guatemala y El Salvador: La prevención social de la violencia en El Salvador; Guillermo Galván, SSDT/SAE, Gobierno de El Salvador/Guatemala, 10 y 11 de noviembre 2010.

⁴³ <http://tecnica.presidencia.gob.sv>

La conducción estratégica del PATI está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia, mientras que el ente ejecutor es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y las municipalidades son las instancias responsables de la coordinación y la ejecución local del programa, aportando también fondos de contrapartida para materiales e insumos de proyectos comunitarios. En la implementación se articula el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) que da capacitación a los participantes, como complemento al ingreso económico.

El PATI funciona con fondos del Banco Mundial. El monto asciende a 37.3 millones de dólares, en los 25 municipios urbanos más necesitados. De acuerdo al mapa de pobreza, estos son: Ahuachapán, San Martín, Santa Ana, Colón, San Miguel, San Vicente, San Marcos, Quezaltepeque, Apopa, Ilopango, Tonacatepeque, Cuscatancingo, Soyapango, San Salvador, Santa María en Usulután, para el año 2010. Mientras que, para el 2011 se beneficiaran los municipios de Nahuizalco, Ciudad Arce, Jiquilisco, Izalco, Zacatecoluca, San Juan Opico, Panchimalco, Acajutla, Sonsonate y Mejicanos.

Otra iniciativa que se puede considerar como parte del fomento de oportunidades inclusivas es el proyecto "Pro-Jóvenes II", ejecutado por el CNSP, que ha jugado un rol importante en la consolidación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia y de acuerdo a la información consultada, el Consejo Nacional de Seguridad Pública desaparece y cambia su nombre a Consejo Nacional de Juventud, y pasará a depender de la Secretaría de Inclusión Social⁴⁴.

"Pro-Jóvenes II", es la segunda fase de lo que fue el Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil en El Salvador "Pro-Jóvenes I", que se desarrolló de julio del 2003 a marzo del 2009 en 13 municipios del Gran San Salvador, beneficiando a 50 000 niños y jóvenes con edades entre los 10 y 25 años. Clausurado el Proyecto "Pro-Jóvenes I" y a raíz del éxito obtenido en éste, la Unión Europea y el Gobierno de El Salvador, a través del CNSP, firmaron el 18 de agosto del 2009 el convenio para la ejecución del Proyecto "Pro-Jóvenes II", el cual interviene en 79 comunidades de los municipios de Ayutuxtepeque, Mejicanos, San Salvador, Ciudad Delgado, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, San Martín, Ilopango, Apopa, Tonacatepeque, Nejapa, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

El proyecto tiene un costo de 14 millones 125 mil euros, de los cuales 11 millones 300 mil, serán proporcionados por el Comité Ejecutivo de la Unión Europea y 2 millones 825 mil como contrapartida por el Gobierno de El Salvador. Asimismo, se espera beneficiar a 100 000 niños y jóvenes de forma directa.

⁴⁴ Publicado en elfaro.net: El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), una entidad que nació bajo el gobierno de Armando Calderón Sol y que desde entonces se ha dedicado principalmente a diseñar programas de atención a jóvenes en riesgo y a prevención de la violencia; pasará pronto a depender de la Secretaría Nacional de Inclusión Social que dirige la Primera Dama y cambiará de nombre a Consejo Nacional de Juventud, 27 de Mayo de 2011.

La diferencia del “Pro-Jóvenes I”, donde se atendió a jóvenes hasta los 25 años de edad, es que en esta segunda fase el rango de edad se ampliará hasta los 35 años, siendo el objetivo general del Proyecto de Pro-Jóvenes II: “Promover la cohesión social y mitigar los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil en El Salvador”; y su objetivo específico: “Consolidar las capacidades para la rehabilitación y prevención social de la violencia, desarrollando acciones de forma coordinada con las 14 municipalidades donde se ejecuta el Proyecto”.

4.3 Esferas de preocupación de las Políticas Públicas

4.3.1 Políticas Sociales

Política de Salud 2009-2014

Tiene como principal preocupación la educación, prevención y atención a víctimas y victimarios en el caso de violencia intrafamiliar o de pareja. Las diferentes acciones a realizar en el marco de la aplicación de la política tienen un carácter integral, sin embargo, tales acciones presentan la debilidad de que su ámbito de aplicación está limitado a las formas de violencia surgidas en el espacio familiar o de la pareja (física, psicológica, sexual, patrimonial⁴⁵) dejando de lado la educación, prevención y atención de esas mismas formas de violencia suscitadas en el ámbito público, comunitario, laboral, en el marco de cualquier otra relación interpersonal entre víctimas y victimarios.

Política de Educación Inclusiva 2010

Ha sido estructurada en las cuatro áreas de acción siguientes: a) normativa y políticas de gestión; b) prácticas de gestión pedagógica; c) cultura escolar y comunitaria; d) ambientes educativos y recursos estratégicos.

Es importante señalar que en las áreas de acción de prácticas de gestión pedagógica y cultura escolar y comunitaria, en la primera área de acción se plantea una estrategia muy puntual para la prevención de la violencia: “Asegurar que las y los estudiantes en riesgo de exclusión sean grupos meta específicos y tengan acceso real a los recursos y apoyos complementarios que provee el sistema educativo.

En la segunda área de acción, es decir, la de cultura escolar y comunitaria, se intervendrá a través de tres estrategias:

- Promover la participación estudiantil en toda dinámica escolar, bajo normas propias de convivencia y respeto a las diferencias.

⁴⁵Art. 3.- Formas de violencia intrafamiliar: Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.

- Revisar y hacer las adecuaciones necesarias para que la escuela de madres y padres contribuyan a promover la cultura de inclusión en la escuela y los grupos familiares.
- Promover y facilitar la organización y participación comunitaria en el proceso de desarrollo de la escuela inclusiva.

Política de la Mujer 2011-2014

Le apuesta a una *vida libre de violencia contra la mujer*, tanto en el ámbito público como en el privado, entendiendo que una vida libre de violencia comprende el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamientos y prácticas sociales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación⁴⁶.

El derecho a una vida libre de violencia alude, no sólo a la libertad con respecto al riesgo de ser víctima de algún delito o hecho de violencia, sino al concepto más amplio de la libertad, que procura la satisfacción de las necesidades básicas de las mujeres. Ello permite decir que la Política de la Mujer tiene como base fundamental de su diseño la seguridad humana, la que se sustenta en la seguridad de la vida cotidiana y en la seguridad de las preocupaciones de las mujeres, es decir, ante las amenazas de las enfermedades, el hambre, el desempleo, la violencia, el delito, la violencia política y otras carencias medioambientales, sociales, políticas y culturales. Esto hace pensar que la Política de la Mujer es una de las apuestas del Estado que muestran integralidad a través de su ente rector: el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

La integralidad de la actual política no se limita a la violencia contra las mujeres en el seno familiar en sus diferentes formas, que se encuentran reguladas en la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar. Esto no significa que se esté en contra o que sea malo prevenir la violencia intrafamiliar, lo que se quiere advertir es que la violencia contra la mujer sobrepasa la esfera familiar y es un denominador común en la esfera política, económica, social, cultural y civil y en otras esferas.

Política de Juventud 2010-2024 y Plan de Acción 2010-2014

Expresa su preocupación en tres grandes objetivos:

- 1) Jerarquizar las Políticas de Juventud en la agenda pública.
- 2) Mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes.
- 3) Modernizar la gestión pública en Políticas de Juventud.

⁴⁶ Art. 3 y 6 de la Convención Belem Do Pará.

El segundo objetivo de la política está dirigido a deconstruir la estigmatización y criminalización de la que ha sido principalmente objeto la juventud, bajo el pretexto de formar parte de las pandillas que extorsionan y aterrorizan a la población.

Algo que no debe dejarse de lado es que la estigmatización y criminalización se acentúa mucho más cuando se trata de jóvenes de los estratos sociales menos favorecidos en la sociedad salvadoreña, donde al final se criminaliza el hecho de vivir en condiciones de pobreza.

Es así que la actual Política de Juventud incluye en su esfera de preocupación el mejorar la percepción que se ha formado alrededor del y la joven como personas asociales, violentos/as hasta criminales y mareros, y pasa a reconocer a la juventud como un actor positivo de cambio, ciudadanía, desarrollo y democracia y que sin lugar a duda es víctima, actualmente amenazada por la proliferación del crimen organizado que actúa con impunidad como consecuencia de la carencia de políticas de seguridad pública integrales.

4.3.2 Políticas de Seguridad Pública Nacional

La actual "Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010", destaca cinco ejes estratégicos:

- 1) Control y represión del delito.
- 2) Prevención social de la violencia y el delito.
- 3) Ejecución de las penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social.
- 4) Reparación social del delito y atención a la víctima.
- 5) Reforma institucional y legal.

El enfoque de la política se diseña en cinco ejes, puntualizando en el primero de ellos, *la prevención de la violencia y delincuencia* y el segundo, *el combate al delito e investigación criminal*⁴⁷, lo que establece una clara separación o diferencia entre lo que es violencia y delincuencia, constituyéndose en un elemento sustancial de visión estratégica para el diseño de recursos y acciones de intervención frente a la violencia y delincuencia.

La *prevención de la violencia y la delincuencia* se orientará a reducir los factores que generan violencia y delincuencia, así como identificar los recursos y potencialidades de la sociedad y de la comunidad en general, para fomentar la convivencia armónica, la construcción de ciudadanía y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos. Mientras que *el combate al delito e investigación criminal* se centrará en elevar la capacidad de respuesta en el combate de la delincuencia, impulsar la investigación científica de los delitos y la aplicación de la ley por parte de las instituciones responsables de la seguridad pública, con irrestricto respeto a los derechos humanos.

⁴⁷ Ibid. Pág.7.

Es importante recalcar que el planteamiento o diseño a nivel teórico de la Política de Seguridad 2010 es todo lo contrario al utilizado por los gobiernos anteriores, donde el centro de preocupación de las políticas, programas y leyes de seguridad pública era el control y combate a la actividad delincriminal, caracterizándose por estigmatizar, discriminar y vulnerar la integridad humana, particularmente la de los jóvenes en general.

El planteamiento teórico de la Política de Seguridad 2010, en su implementación se ha distorsionado, partiendo de la existencia de cierto privilegio por el desarrollo de acciones dirigidas hacia la prevención y represión del delito que violentan preceptos constitucionales (El uso del Ejército en tareas de seguridad, el Programa de Servicio Militar Obligatorio para Jóvenes en Riesgo, Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal aprobada en septiembre de 2010).

La formulación de leyes antimaras ha sido casi recurrente en los gobiernos de turno. Para 1996 se crea la "Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado", declarada inconstitucional en febrero de 1997, y la "Ley antimaras" que entró en vigencia, con **carácter temporal**, en octubre de 2003 y establecía como delito el pertenecer a pandillas, a la vez que juzgaba a los menores como adultos en caso de haber cometido un asesinato, pero fue declarada inconstitucional en 2004. La Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, actualmente vigente desde 2010, es una versión casi calcada de la Ley Antimaras.

4.4.3 Políticas Municipales

Dentro de las Políticas Municipales que vinculan la prevención de la violencia, se encuentra la "Política de Convivencia Prevención y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla 2010"⁴⁸, cuya esfera de preocupación se describe en los cinco ejes estratégicos siguientes:

- Cultura de Participación ciudadana.
- Fomento de oportunidades para la prevención.
- Sistema de espacios públicos de calidad.
- Promoción de cultura de paz.
- Coordinación y articulación.
- Gestión y financiamiento.
- Modernización y fortalecimiento institucional.

Al contrastar los siete ejes estratégicos que constituyen la esfera de acción de la Política Municipal de Santa Tecla, se puede decir que el eje que incorpora la prevención de la violencia desde un punto de vista amplio y no limitado a la prevención del delito es "el fomento de oportunidades para la prevención" y la "promoción de cultura de paz", con

⁴⁸ Política de Convivencia Prevención y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla. Tercera edición Gerencia de Participación Ciudadana, octubre 2010.

énfasis en la niñez, la juventud, la mujer y el adulto mayor, destacando que el fomento de oportunidades se realizará mediante el impulso de procesos de fortalecimiento y consolidación de los programas de formación, el mejoramiento y equipamiento de los espacios orientados a la generación de oportunidades económicas y el fomento del deporte, la cultura y recreación.

Mientras que la *promoción de cultura de paz* se propone realizarlo mediante la amplia difusión, sensibilización y educación del instrumental normativo del municipio; el establecimiento de pactos ciudadanos, para la aplicación del instrumental normativo y la generación de espacios, para la mediación y resolución de conflictos vecinales.

Estos dos ejes estratégicos que incorporan acciones de prevención de la violencia y que desde nuestro punto de vista es un avance plausible del municipio de Santa Tecla, lo colocan como una de las experiencias en seguridad local modelo en El Salvador. Pese a ello, consideramos que existen algunas acciones de prevención de la violencia que no han sido consideradas, tales como: el desarrollo de procesos de sensibilización y prevención de la violencia, en sus diferentes manifestaciones, hacia el fortalecimiento de capacidades y habilidades en las personas para enfrentar la violencia social.

Teniendo en cuenta que "sensibilización" es que cada persona esté correctamente informada para que entienda lo que ocurre, pueda tomar una postura crítica ante la realidad y actuar para modificarla si lo considera oportuno, en este caso, ante la violencia en sus diferentes manifestaciones: directa, estructural y cultural. En otras palabras, significa: dotar a la sociedad de los instrumentos cognitivos necesarios para que sepa reconocer cuándo se inicia o se está ante un proceso de violencia y qué papel asumen las personas como víctimas y victimarios.

Cuando hacemos referencia a la prevención, su significado va más allá de la sensibilización, en cuanto a resultados se pretende, ya que la prevención actúa sobre las causas y no sólo sobre los efectos. Prevenir significa evitar que ocurra, no obstante que en el proceso para conseguir el cambio necesario la prevención, la información y la sensibilización son pasos imprescindibles, pero también insuficientes.

En ese sentido, las acciones de prevención se desarrollan mediante procesos educativos de formación. Se trata de educar para la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y competencias que eviten la violencia futura.

Mientras que los ejes estratégicos: cultura de participación ciudadana, coordinación y articulación interinstitucional, gestión y financiamiento, son acciones que delimitan aspectos de carácter metodológico, organizativo y de financiamiento de la política, aspectos fundamentales que contribuyen a la prevención de la violencia y delincuencia.

En cuanto a los ejes estratégicos: sistema de espacios públicos de calidad, modernización y fortalecimiento institucional, desde nuestra perspectiva, están más vinculados a la

prevención o disuasión del delito. En el caso de “Sistema de espacios públicos de calidad”, articulan en su cumplimiento acciones de mejoramiento y recuperación de espacios físicos e implementación de normas de convivencia y dinamización de acciones recreativas.

Mientras que la modernización y fortalecimiento institucional orienta a la realización de acciones como: el Observatorio de Prevención de la Violencia; el Cuerpo de Agentes Comunitarios (CAMCO) y la Ciudad Digital (Centro de Monitoreo).

En su conjunto, los ejes estratégicos muestran una esfera de preocupación, de acciones orientadas a reconvertir los factores generadores de violencia en espacios de seguridad y de convivencia, con la implementación de todos los ejes estratégicos.

La Política de Convivencia, Prevención y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla, muestra a nivel de diseño cierto equilibrio entre la prevención de la violencia y la delincuencia. Centra su trabajo a través de sus siete ejes estratégicos, sin embargo, el observatorio de prevención de la violencia se limita al monitoreo de ocho hechos delictivos: hurto, robo, extorsión, robo de vehículos, homicidio y violencia intrafamiliar⁴⁹, lo que significa que no se monitorea la violencia en su sentido amplio, es decir, aquellos hechos no constitutivos de delito. Esto indica, que las acciones que realizan están dirigidas hacia la prevención de la delincuencia o del delito, más que a la prevención de la violencia en sus diferentes manifestaciones.

4.4 Concepción y perspectiva de las Políticas Públicas

4.4.1 Políticas Sociales

Política de Salud

En la actual Política 2010, la salud es concebida como un bien público, como un derecho humano fundamental y como la resultante de una interacción dinámica de determinantes sociales, económicos, políticos, biológicos, culturales, demográficos y ambientales, que permiten a la persona alcanzar su plena realización humana a través de vidas largas, saludables y productivas. Esta forma de concebir la salud supera la mera ausencia de enfermedades.

Además, su implementación requiere del fortalecimiento de la organización comunitaria y la participación social con el propósito de que la sociedad se empodere, pueda enfrentar con éxito y tomar control de los determinantes de su salud. Para la consecución bajo los parámetros antes señalados, se orientará el Sistema Nacional de Salud como base a la estrategia de Atención Primaria de Salud Integral, cuyo resultado será un sistema que conciba la salud como un derecho humano fundamental que busca permanentemente la

⁴⁹ [http://santatecladigital.gob.sv//Observatorio Municipal de Santa Tecla para la Prevención de la Violencia: Comportamiento de las Incidencias Delictivas, enero-octubre 2011.](http://santatecladigital.gob.sv//Observatorio%20Municipal%20de%20Santa%20Tecla%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20de%20la%20Violencia:%20Comportamiento%20de%20las%20Incidencias%20Delictivas,%20enero-octubre%202011)

equidad en salud y la solidaridad social, ajustando los servicios de salud hacia la promoción y la prevención.

Política de Educación

La Política de Educación 2010 está diseñada bajo una concepción ético-filosófica de educación inclusiva, entendiéndose la idea de “inclusión” desde su opuesto, la “exclusión”. Es una concepción construida sobre la base de los derechos humanos, que todas las personas son iguales y deben ser respetadas y valoradas⁵⁰.

Además, es una educación que ofrece a todas las niñas y niños las oportunidades educativas y los apoyos (curriculares, personales, materiales) necesarios para su progreso académico y personal. La inclusión no puede reducirse a una simple cuestión curricular, organizativa o metodológica; la inclusión es más que todo eso, es una manera distinta de entender la educación.

En otras palabras, se trata de una educación que no pone requisitos de entrada ni mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo para hacer realmente efectivo el derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades y a la participación.

Política de la Mujer

La Política de la Mujer 2010-2014 se orienta hacia la *igualdad sustantiva*, que significa corregir las desigualdades mediante acciones positivas de forma temporal a favor de las mujeres encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer⁵¹.

Esto partiendo del hecho de que el tratar a hombres y mujeres exactamente igual no ha redundado en eliminar la discriminación contra las mujeres, por lo que los estados pueden tomar medidas correctivas que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

Es importante tener en cuenta que el carácter estructural de la discriminación contra las mujeres justifica las medidas correctivas que establece la CEDAW, discriminación que se materializa con la distribución desigual de beneficios y poder, por lo que el propósito de las medidas correctivas es generar una sociedad en la cual las mujeres reciban igual respeto, gocen de sus derechos humanos en igualdad con los hombres en todas las esferas y en la cual se reduzcan las consecuencias de la discriminación. En ese sentido, las medidas son transitorias y deben ser eliminadas en el momento en que se haya logrado una igualdad real entre hombres y mujeres.

⁵⁰ Política de Educación Inclusiva. MINED; Primera Edición 2010.

⁵¹ Art. 4 de la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).

Política de Juventud

La Política de Juventud 2010 está diseñada bajo el enfoque de derechos humanos donde se ha dado especial importancia a la inclusión y la participación ciudadana de la juventud, considerado un ejercicio que empodera a los jóvenes y los vuelve actores claves en el trazo de su presente y futuro.

En ese sentido, la política procurará el desarrollo de tres grandes procesos: la construcción de identidad y autonomía de las y los jóvenes; el mejoramiento de la integración social y la participación ciudadana de la juventud y el fomento de la cohesión social y el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones.

Mientras que, el Plan de Acción 2010-2014, tiene como áreas prioritarias de intervención: generación de empleo, acceso a la educación, prevención de la violencia, salud, cultura, deporte, participación y construcción de ciudadanía.

De acuerdo con la Política Nacional de Juventud se buscará incidir en la generación de respuestas pertinentes en los tres niveles de prevención definidos: prevención primaria, destinada a todos los jóvenes; prevención secundaria, destinada a jóvenes en situación de riesgo y prevención terciaria, destinada a aquellos que ya han cometido delitos; ampliando las oportunidades de acceso a la educación, la salud y otras dimensiones similares del desarrollo juvenil. Al mismo tiempo se desplegarán esfuerzos sistemáticos que permitan fortalecer los espacios de socialización y participación ciudadana de las y los jóvenes⁵².

4.4.2 Políticas de Seguridad

Política de Seguridad Pública Nacional

La Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010⁵³, es concebida como parte de la seguridad humana y es asumida como una política de Estado basada en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, el respeto a la dignidad humana, la transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana. Esta tiene como ejes la prevención, el control y combate del delito, el juzgamiento penal, la reparación social del delito y finalmente la rehabilitación y la readaptación.

⁵²Política Juventud 2010, Pág. 79.

⁵³Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010 del Gobierno 2009-2014 del Gobierno de Mauricio Funes y del FMLN.

Un aspecto orientador de la política es que la justicia prevalece ante la seguridad, es decir, que para alcanzar mejores niveles de seguridad deben lograrse mejores estándares de justicia y equidad. Esto mediante la necesidad de recuperar y fortalecer la justicia como el eje central de la política de un gobierno transformador, humanista y democrático.

Además, establece que la prevención y reducción de la violencia y la delincuencia se hará garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas con la más amplia participación social e interinstitucional, especialmente de los gobiernos locales y con el fortalecimiento técnico, científico y humano de la Policía Nacional Civil.

La Política de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana se basa en la puesta en práctica de diez principios:

1. Espíritu y letra de los Acuerdos de Paz.
2. Legalidad: estricta legalidad, respeto a la Constitución.
3. Dignidad humana: respeto, promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos.
4. Transparencia y rendición de cuentas: los actos de gobierno y sus decisiones pertenecen a la cuestión pública, por lo tanto, sus contenidos, fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio del público.
5. Participación ciudadana: en el diseño, elaboración, ejecución y supervisión de las Políticas de Seguridad, dentro de los límites constitucionales y a través de mecanismos democráticos.
6. Unificación y localización: una conducción política unificada a nivel nacional, pero completada con políticas y planes específicos en cada municipio, con énfasis en materia de prevención.
7. Coordinación interinstitucional: articulación de las diversas instituciones que intervienen en la Política de Seguridad Pública.
8. Racionalidad: énfasis en los factores explicativos del delito y en la prevención de la violencia y la criminalidad como en el uso racional de los recursos.
9. Uso de la fuerza como último recurso y uso privilegiado de las normas y reglas de convivencia.
10. Igualdad y justicia social: la Política de Seguridad debe estar orientada hacia la protección de los derechos humanos, especialmente de los sectores sociales menos favorecidos y de las minorías.

Pese al establecimiento de un conjunto de principios rectores de la política, muchos de ellos han sido violentados a la hora de su aplicación, como por ejemplo la participación ciudadana, debido a que la política fue poco participativa y divulgada. Así, como la violación de los principios de respeto al espíritu y letra de los Acuerdos de Paz y respeto a la Constitución, con el uso del Ejército Nacional en tareas de seguridad pública y resguardo del perímetro de los centros penitenciarios.

Otro principio violentado es el de igualdad y justicia social, en el que se establece que la seguridad estará orientada a la protección de los derechos humanos. Contrario a ello se formulo y aprobó la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, porque estigmatiza y criminaliza, particularmente, a la juventud en general.

Por lo que consideramos que la actual política está diseñada con un enfoque etiológico, planteando la búsqueda de causas de la criminalidad en factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social, como la anomia y los problemas de adaptación social, siendo su ámbito de intervención los factores estructurales (pobreza y exclusión) que producen riesgo de violencia y de profundización de la delincuencia.

Política de Seguridad Municipal

Un ejemplo de diseño e implementación, que puede contribuir a despejar la seguridad pública concebida desde los municipios, es la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de Santa Tecla 2010, la que se centra en dos elementos conceptuales básicos: convivencia y seguridad ciudadana, donde la convivencia, como primer elemento, genera y empodera a la ciudadanía sobre normas de comportamiento basados en una cultura de solidaridad, respeto y compromiso con la ciudad en función del bien común. Mientras que el segundo elemento, es decir, seguridad ciudadana, es generador de condiciones sociales que permiten el libre ejercicio de los derechos humanos y la certeza que, cuando tales derechos son violados o amenazados, se cuente con la protección de parte de las autoridades e instituciones competentes⁵⁴.

Desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana no es sólo la protección contra la delincuencia, sino contra todas aquellas circunstancias que lesionan o ponen en riesgo el libre ejercicio de los derechos de las personas. Esto último ubica la seguridad ciudadana como un componente sustancial de la seguridad humana, que viene siendo todas aquellas acciones que buscan la protección de los individuos en los ámbitos de la seguridad económica, alimenticia, medioambiental, personal, comunitaria y política; en contra de amenazas de carácter crónico o repentino, tales como el hambre, las enfermedades, la

⁵⁴ Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de Santa Tecla. Tercera edición Gerencia de Participación Ciudadana octubre 2010, Pág. 6.

degradación ambiental, la producción y tráfico de drogas, la trata de personas, las disputas étnicas, la criminalidad, la violencia, entre otras⁵⁵.

4.5 Sectores o grupos protegidos en las Políticas Públicas

Es importante tener en cuenta que en toda Política Pública hay sectores beneficiados y sectores afectados negativamente, de forma particular en las Políticas Sociales focalizadas.

En el caso de El Salvador, los sectores sociales favorecidos son la juventud y las mujeres en condiciones de riesgo. Esto no debe dejar de lado que también existen algunos sectores que históricamente se han beneficiado de la acción del Estado en detrimento de las mayorías, y estos son los grupos de poder representados en las gremiales de la empresa privada de comercio, industria y servicios; quienes son beneficiados particularmente con las políticas fiscales, comerciales y económicas, mediante la capacidad de incidir de quiénes representan sus intereses en los espacios de toma de decisión.

4.6 Acciones implementadas en las Políticas de prevención de la violencia

La Administración actual ha diseñado un conjunto de iniciativas que garantizan implementar la Política de Seguridad Pública a nivel local, entre las que sobresalen las siguientes:

Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV)

Esta estrategia es coordinada por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (SSDT) que apoya a los Municipios y se institucionaliza con la creación de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, mecanismos locales que permiten integrar a los actores y sectores claves del municipio en las actividades de prevención de la violencia. Esta estrategia se concreta en 12 municipios considerados de alto riesgo, tomando como criterio base elegir lugares donde otras ONG's trabajan en la temática de prevención de la violencia.

Las intervenciones han sido dirigidas hacia la creación y fortalecimiento de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, por ejemplo, en el caso de Soyapango, San Martín y Ahuachapán. En algunos municipios los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia son regulados a través de Ordenanzas Municipales, por ejemplo, San Martín.

Un aspecto importante de estos referentes es que la estructura organizativa de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia es diversa. En algunos casos se han

⁵⁵ Ibid., Pág. 6.

estructurado en mesas sectoriales (educación, salud, desastres y prevención de la violencia), y en otras, han asumido funciones específicas de prevención de la violencia.

Escuelas para la Convivencia

Las escuelas son impulsadas por los Consejos Municipales de Prevención de Violencia, alcaldías municipales, líderes comunales y la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (SSDT). La actividad también busca la formación de valores como el de la solidaridad, el respeto y la convivencia entre las y los participantes.

Hasta la fecha, los resultados han sido a través del módulo de deporte con la formación de 18 Escuelas para la Convivencia, las que de manera permanente se reúnen todas las semanas, articulando cerca de 4000 niños y niñas en los municipios de Soyapango, Ciudad Delgado, Tonacatepeque, San Martín, Ciudad Delgado, etc.

La debilidad de estas Escuelas de Convivencia es que están focalizadas en las zonas de mayor riesgo o incidencia delincencial, esto las vuelve más fuertes en acciones de prevención de la delincuencia que de prevención de la violencia, partiendo de que se contacta solamente a 4000 niños y niñas.

Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil “Pro-Jóvenes II”

Este proyecto interviene en 79 comunidades de los municipios de Ayutuxtepeque, Mejicanos, San Salvador, Ciudad Delgado, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, San Martín, Ilopango, Apopa, Tonacatepeque, Nejapa, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán.

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), parte de la ENPV

El propósito del programa es proteger temporalmente los ingresos de las personas, principalmente mujeres jefas de hogar y jóvenes comprendidos entre las edades de 16 y 24 años que no tengan un empleo formal y pertenezcan a hogares pobres y vulnerables de las áreas urbanas y de comunidades que fueron afectadas por la tormenta Ida, ocurrida en 2009.

Para el 2010, se incorporan los municipios de Ahuachapán, San Martín, Santa Ana, Colón, San Miguel, San Vicente, San Marcos, Quezaltepeque, Apopa, Ilopango, Tonacatepeque, Cuscatancingo, Soyapango, San Salvador, Santa María en Usulután. Mientras que, para el

2011, se incorporan diez municipios más. Ellos son: Nahuizalco, Ciudad Arce, Jiquilisco, Izalco, Zacatecoluca, San Juan Opico, Panchimalco, Acajutla, Sonsonate y Mejicanos.

A la fecha, el PATI, en los Asentamientos Urbanos Precarios de 24 municipios a nivel nacional, realizó una inversión de US\$ 882 000, provenientes del préstamo del Banco Mundial. A la fecha se ha beneficiado a 6 708 participantes.

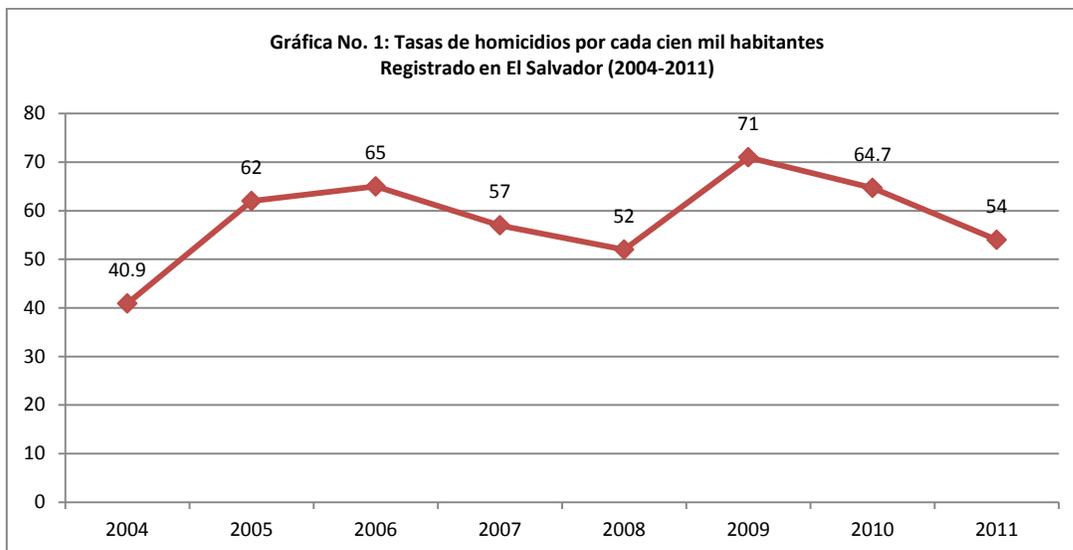
De acuerdo a las autoridades, con la entrega del PATI han obtenido resultados cualitativos. Dentro de estos se encuentran: la disminución de violencia en el municipio, mejoramiento de la imagen del municipio, vinculación del beneficiario con el desarrollo de su comunidad, fortalecimiento de la convivencia ciudadana entre beneficiarios PATI, estrechamiento de las relaciones entre comunidad y autoridades municipales.

Una de las grandes debilidades de este tipo de programas de apoyo temporal al ingreso es que a larga no son sostenibles en el tiempo con recursos propios del Estado, sino que necesariamente deben recurrir a los préstamos para cubrir su financiamiento. Y si uno de sus propósitos es la reducción de la violencia criminal en los municipios, el impacto no ha sido el esperado. Puesto que en muchos de los municipios beneficiados con dicho programa en los últimos meses, la incidencia criminal se ha mantenido o, en su caso, ha aumentado.

4.7 Efectividad de las Políticas Públicas

La alta incidencia de la delincuencia común y los delitos relacionados con el crimen organizado han crecido en los últimos años 5 años en El Salvador. Esto pone en tela de juicio la efectividad de las Políticas de Seguridad Pública y las Políticas Sociales, éstas últimas como parte complementaria de la implementación de las primeras.

Esto significa que la mejor manera de prevenir la delincuencia es impedir que surjan delincuentes, para lo cual se requieren adecuados programas de asistencia social, económica, educativa y laboral. En ese sentido, la delincuencia, la violencia y la inseguridad se agravan y las condiciones sociales, económicas, institucionales y simbólico-culturales en que ellas se reproducen tampoco tienden a mejorar.

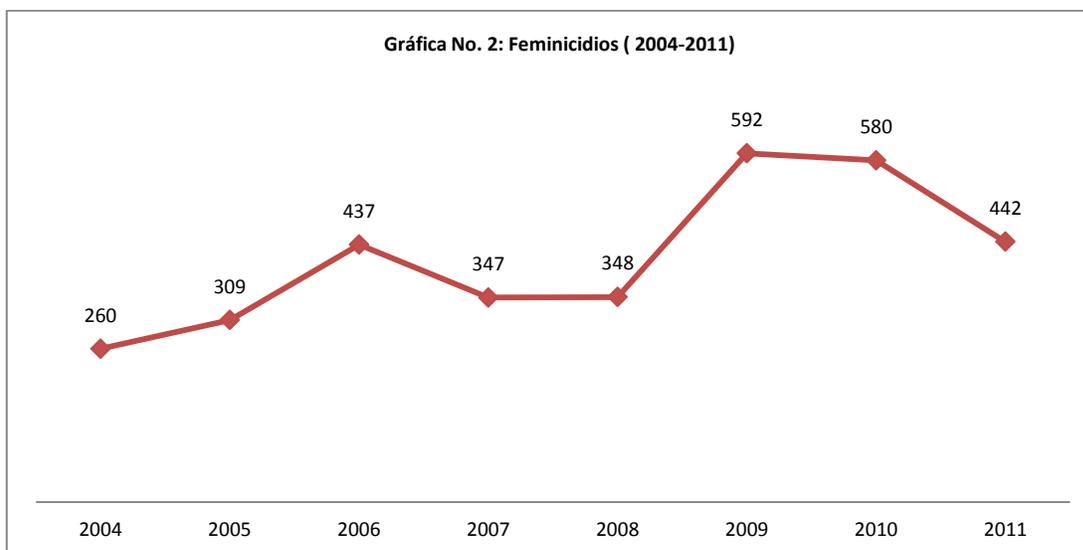


Fuente: Construcción propia, datos de IML (2007-2010).

La ineffectividad de las políticas se ve reflejada en la gráfica 1 y 2, que muestran la tendencia sostenida de la tasa de homicidios del 2004 a septiembre de 2011.

En el año de 2010 se registraron 377 muertes menos que las 4 382 del 2009, considerado como el año más sangriento de la década. Sin embargo, el país continúa en niveles epidémicos de homicidio, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que determina que el promedio es 9 asesinatos por cada 100 000 habitantes.

Para el 30 de septiembre del 2011 se registraron 3 248 muertes, en lo que iba del año; alcanzando una tasa de 54 homicidios por cada 100 000 habitantes, 229 homicidios más respecto al año 2010; siendo el grupo entre los 20 y los 24 años el principal blanco de la violencia criminal, seguido del grupo entre 15 y 19 años. Esto significa que son mujeres y hombres jóvenes las víctimas más afectadas.



Fuente: Datos PNC (2004-2009).

La ineffectividad de las Políticas Públicas vigentes son también cuestionadas con la cruenta e imparable ola de violencia hacia las mujeres, registrándose 442 al 6 de septiembre de 2011, siendo los grupos afectados jóvenes entre edades de 18 a 25 años con 25% (86 muertes); las mujeres de 25 a 35 años con el 26% (91 asesinadas) y de las personas de 35 a 60 años, que representan el 23% (82 crímenes)⁵⁶.

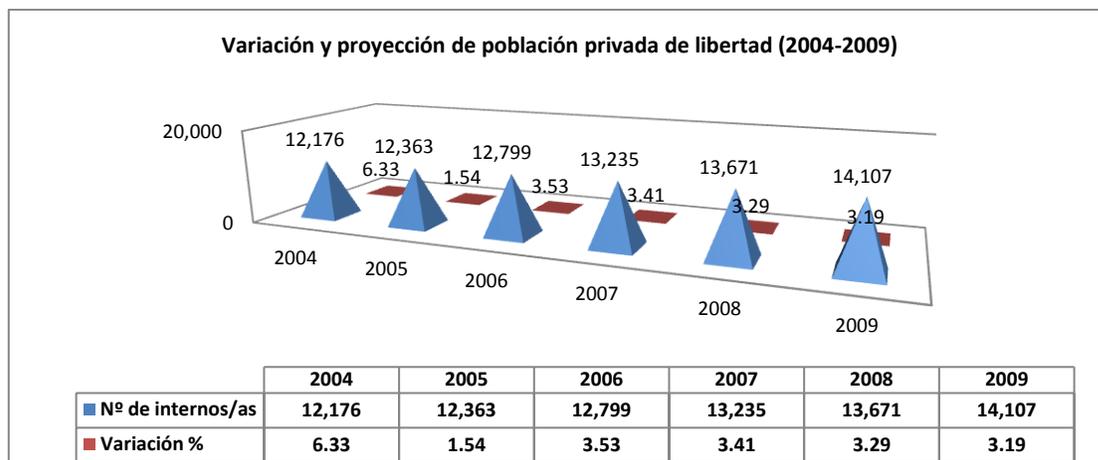
El Salvador y otros países de la región Centroamérica toman como indicadores del estado de la seguridad pública las cifras de homicidios y femicidios, aunque los datos de femicidios se encuentran invisibilizados en las cifras de homicidios –a partir del pensamiento de que este tipo de delitos son menos susceptibles del sub-registro como otros delitos, y ello los vuelve confiables–.

No obstante, se debe tener presente que las cifras de homicidios y femicidios tan sólo representan una expresión específica de la incidencia de la criminalidad violenta y no de la incidencia de la violencia en su más amplia expresión y manifestación, cuya causa es estructural y cultural. De esto no existen registros administrativos precisos, o en su caso, no existe claridad metodológica de cómo vincular los indicadores de desarrollo humano para reflejar particularmente la violencia estructural.

En ese sentido, las cifras de homicidios y femicidios no pueden ser las únicas para evaluar el estado general de la seguridad de un país, por un lado, porque existe una gran cantidad de hechos de violencia que no son constitutivos de delito, y por otro, porque existe una gran cantidad de actividades ilícitas que no ocurren con violencia, como por ejemplo la corrupción y el blanqueo de capitales.

⁵⁶ Observatorio ORMUSA, Septiembre 2011.

Esto significa que, para evaluar el estado de la seguridad, es preciso ampliar los indicadores desde una perspectiva de la violencia y la delincuencia a un enfoque de la seguridad humana. Ello permitiría tener una visión más amplia de la violencia y la delincuencia.



Fuente: El Mundo/Viernes 07 de octubre de 2011.

Otro dato que ha puesto a prueba la efectividad de las Políticas Sociales es el crecimiento sostenido de 2004 a 2009 de la población de internos en los Centros Penitenciarios de El Salvador. Es importante tener en cuenta que el último dato reportado por las autoridades de los Centros Penales, para octubre de 2011, expone que la cantidad de reos es de 24 555 en 19 centros penales⁵⁷. Esto significa que el dato reportado hasta el 2009 presenta cierto "subregistro" o, en su caso, algún ocultamiento de datos, porque es incongruente que del 2009 al 2011 haya incrementado la población reclusa de 14 107 a 24 555.

Es importante señalar que existe una visión errónea de las autoridades al considerar que habrá menos delincuencia si se logra capturar y tener a más personas en prisión. Todos los esfuerzos del sistema judicial y de seguridad pública, en el marco de la prevención y represión de la delincuencia, se encaminan hacia ese propósito, empezando por el endurecimiento de las leyes, aumentando sanciones, convirtiendo delitos leves en graves, etc. Esto trae como consecuencia inmediata que haya más personas en prisión.

Al mismo tiempo, es el resultado lógico de la carencia de la incorporación de la prevención en las Políticas Sociales, particularmente en las Políticas de Seguridad Pública.

4.8 Existencia de asignaciones etiquetadas o no para la prevención de la violencia en el Presupuesto de la Nación

Ramo Ministerial	Año	Asignación presupuestaria 2004-2011 (\$US)	Presupuesto etiquetado para la prevención, participación y reinserción respecto al

⁵⁷ Hay un 313% de sobre población en los Centros Penales; El Mundo, jueves 6 de octubre de 2011.

		total)	presupuesto total	
			Asignación \$US	% respecto al presupuesto total del Ramo de Justicia
Gobernación	2004	\$ 183,042,910	\$ 1,820,920	0.99
	2005	\$ 196,189,250	\$ 1,818,040	0.93
	2006	\$ 187,344,345	\$ 1,910,495	1.02
	2007	\$ 201,727,655	\$ 5,706,915	2.83
Justicia y seguridad pública	2008	\$ 307,235,530	\$ 2,436,975	0.79
	2009	\$ 265,329,520	\$ 2,783,965	1.05
	2010	\$ 290,285,095	\$ 2,735,415	0.94
	2011	\$ 315,754,540	\$ 2,913,660	0.92

Fuente: Construcción propia con datos de presupuestos ejecutados. Ministerio de Hacienda (2004-2011).

La asignación del Presupuesto Nacional, etiquetado para la prevención de la violencia, es ligeramente limitado respecto al presupuesto total asignado al Ramo de Justicia y, en los dos últimos años, muestra una tendencia hacia la baja de 1.05% para el 2009, 0.94% para el 2010 y 0.92 % para el 2011.

La inversión es para realizar acciones de prevención, participación y reinserción. Esto hace pensar que dicha asignación presupuestaria no es para la prevención de la violencia, sino para la prevención de la delincuencia y reinserción de las personas en conflicto con la Ley. La existencia de una asignación presupuestaria para la prevención de la violencia en sus diferentes manifestaciones y espacios es fundamental, porque el presupuesto es primordial para medir el cumplimiento de las leyes, planes y programas, y conocer los obstáculos en el implemento de los mismos.

Los presupuestos son un mecanismo para establecer si los compromisos del Gobierno en cuestiones de prevención se traducen en compromisos presupuestarios. Es así que la asignación de recursos económicos es esencial para que los compromisos de prevención de la violencia, particularmente en las políticas de educación, de salud, de la mujer y la juventud, se materialicen. Por lo tanto, es necesario destinar la cantidad suficiente de dinero público para alcanzar los objetivos programados. Si el presupuesto no contempla estos recursos, el esfuerzo de prevención será un fracaso.

Hasta este momento el Gobierno de El Salvador no asigna partidas presupuestarias específicas a la educación y a la salud para prevenir la violencia. Estos recursos que deben

ser destinados a promoción, educación, campañas de sensibilización y prevención de la violencia, y no solo a la prevención y represión de la delincuencia.

Es de señalar que a pesar que la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia, aprobada en noviembre de 2010 y cuya aplicación inicia en enero de 2012, señala en el Artículo 34 que el Estado, a través del Ministerio de Hacienda, deberá garantizar la asignación de partidas presupuestarias para la ejecución de dicha Ley, etiquetadas en el Presupuesto General de la Nación de cada año a cada una de las instituciones públicas facultadas en la presente ley: Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo. El Ministerio de Hacienda no lo ha hecho, o por lo menos no se encuentra en el Proyecto de Presupuesto 2012.

4.9 El papel de las Organizaciones Sociales en la prevención de la violencia

En este apartado se abordará el aporte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de El Salvador a la prevención de la violencia social. Antes de presentar algunos aportes relacionados a la prevención de la violencia, vale la pena decir que la sociedad civil es un conjunto de instituciones no lucrativas, diferentes al Estado y al mercado, que crean espacios de debate y deliberación pública y pueden influir, desde afuera, en las decisiones del gobierno y el curso de la vida en una región determinada. Esto hace pensar que la apuesta política para enfrentar la violencia y la delincuencia de este conjunto de organizaciones de la sociedad civil es diferente a la apuesta política del Estado a través de la acción gubernamental.

Es de señalar que durante muchos años las organizaciones salvadoreñas se han involucrado decisivamente en la reconstrucción del país, aportando sus conocimientos, sus capacidades y apostando a la gobernabilidad democrática. Las OSC han incrementado su protagonismo en amplios escenarios de participación política, creando redes, mecanismos de coordinación y variados espacios de coordinación intersectorial e institucional.

Dentro de estos escenarios de participación se configura, con mucha fuerza, la apuesta a la prevención de la violencia como un aspecto fundamental a incorporar en las Políticas Públicas Sociales y de Seguridad, como parte sustantiva que incida de forma directa en mejorar los niveles de seguridad ciudadana. Por lo general, la apuesta política de las OSC está focalizada hacia grupos en situación de riesgo o vulnerabilidad, particularmente dirigido a la niñez, juventud y mujeres.

A pesar que el tema de la prevención de la violencia es una línea o eje estratégico retomado por las organizaciones sociales, el interés político se encuentra fraccionado en acciones de prevención de la violencia contra la niñez, contra la mujer, contra la juventud, contra la comunidad gay, etc., por lo que la falta de unidad no genera la presión necesaria para colocar en la agenda política nacional la prevención de la violencia social como perspectiva para enfrentar las causas estructurales y culturales de la violencia y la delincuencia.

Este fraccionamiento de intereses políticos particulares sobre la prevención de la violencia “no moviliza”, por lo que el reto es crear un movimiento social que conjunte una sola apuesta política de prevención de la violencia social, articulando las diferentes y diversas organizaciones sociales de trabajadores, estudiantes, campesinos, comunidades, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, organizaciones de mujeres, asociaciones comunales, etc.

El trabajo disperso en la prevención de la violencia no ha logrado cambios significativos, a pesar que se viene trabajando desde hace más de diez años. Sin embargo, la apertura de los gobiernos a incluir y coordinar el trabajo de las ONG’s dentro de los planes estratégicos de prevención ha mejorado las relaciones entre gobierno y organización social; no obstante, el más grave problema al que se enfrentan las organizaciones sociales es que no son auto-sostenibles y que sus acciones responden a proyectos con plazos determinados, muchas veces no prorrogables. Por lo tanto, los procesos se interrumpen y no hay manera de garantizar su continuidad.

Otro problema que enfrentan las organizaciones es que la competencia de trabajo es impuesta por agencias de cooperación internacional. Estas definen la intervención de la prevención a primer nivel en zonas que requieren la intervención a nivel de readaptación o de represión inmediata de las conductas violentas, por lo que su recurso no logra ninguna incidencia.

Una acción importante de señalar es la existencia de bloques que dan acompañamiento al proceso de formulación de leyes, políticas locales y ordenanzas municipales. En este caso se destaca el acompañamiento del proceso de formulación y aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para la Mujeres, en diciembre de 2010; la cual entrará en vigencia en enero de 2012.

Esta Ley es la concreción de las obligaciones del Estado salvadoreño establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará)⁵⁸, en la que se establece que la obligación de los estados parte de incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, y otras que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer⁵⁹.

Esta Ley tiene como objetivo establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres a fin de proteger su derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la no discriminación, la dignidad, la tutela efectiva, la seguridad personal, la igualdad real y la equidad⁶⁰.

⁵⁸ Convención Belem Do Pará, ratificada mediante el Decreto No. 430, en agosto de 1995.

⁵⁹ *Ibíd.*, Art. 7, literal “c”.

⁶⁰ Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para la Mujeres”, aprobada en diciembre de 2010, Art. 1.

Además, la ley regula el financiamiento de su aplicación y establece que el Estado, a través de Ministerio de Hacienda, asigne las partidas presupuestarias etiquetadas en el Presupuesto General de la Nación para cada año a cada una de las instituciones facultadas en la Ley para su aplicación⁶¹: Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud y Asistencia Social y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Otro aspecto novedoso a destacar para la aplicación de la presente ley son las obligaciones establecidas para los Concejos Municipales, tales como: la elaboración, cada tres años, del Plan Municipal para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y establecer dentro de su presupuesto una partida etiquetada para la ejecución del Plan Municipal⁶². Dichos planes requieren la presencia de organizaciones no gubernamentales.

La formulación y aprobación de esta Ley ha sido el producto de un proceso de consulta, discusión, incidencia y consenso entre organizaciones de mujeres, diputadas, ISDEMU, jueces y organizaciones de la cooperación internacional, donde las organizaciones articuladas a la Campaña de Prevención de la Violencia apoyan el proceso de formulación del anteproyecto de Ley de las Diputadas de todas la fracciones de la Asamblea Legislativa, enriquecido con la propuesta de las organizaciones de mujeres y feministas de El Salvador.

Hay otro factor que delimita la incidencia de las organizaciones sociales: el protagonismo frente a otras instituciones y el recelo con la gestión de fondos, un defecto que impide la unificación de esfuerzos y disgrega la organización social.

Efectividad de las Políticas de Seguridad:

La población reclusa muestra un crecimiento del año 2004, que reporto 12 176 reclusos, a 14 107, que se registraron para el año 2009 en los Centros Penitenciarios de El Salvador. Las autoridades de los Centros penales reportan para octubre de 2011 la cantidad de 24 555 reos en los 19 centros penales y en reclusorios como Mariona, Apanteos, Penitenciaría Occidental, Ciudad Barrios y Quezaltepeque, los cuales están entre los más hacinados, mostrando una sobre población de 313% en el total de 19 centros penales⁶³.

La tendencia casi sostenida de 49.9 homicidios para el 2004 a 71 homicidios por cada 100 000 habitantes para el 2009, es una muestra clara de la ineffectividad de las Políticas de Seguridad Pública basadas en la prevención y represión del delito. Mientras que el 2010 se cerró con una tasa de 64.7 homicidios y el año 2011, según registros de la PNC, con 4 354 homicidios. El aumento de feminicidios de 260 en el 2004 a 592 en el 2009, para el 2010 bajó la cifra a 580 y en septiembre de 2011 se registraron 442, un aumento en cifras que no muestra cambios significativos en la incidencia criminal. Estos son solo algunos datos sobre la poca eficacia de las Políticas de Seguridad.

⁶¹ *Ibíd.*, Art. 34.

⁶² *Ibíd.*, Art. 29.

⁶³ Hay un 313% de sobrepoblación en los Centros Penales; *El Mundo*, jueves 6 de octubre de 2011.

Esta es una muestra de que las políticas represivas implementadas a corto plazo no han tenido la eficacia esperada. El aumento de la población reclusa, en contraposición a los altos índices de homicidios por muertes violentas, indica que el impacto de las políticas no cumple su cometido.

4.10 Lecciones aprendidas con la implementación de las Políticas Públicas

Cuando se habla de lecciones aprendidas, debemos entenderlas como el conocimiento o entendimiento ganado por medio de la reflexión sobre una experiencia o proceso. Tales lecciones aprendidas pueden ser positivas o negativas. En otras palabras, significa pasar del conocimiento tácito u oculto en cada una de las cabezas de los facilitadores al conocimiento explícito, que viene siendo todo aquello que queda registrado en documentos o archivos, apoyando su difusión después de la discusión grupal.

Es importante tener presente que las lecciones aprendidas se identifican por medio de la reflexión sobre la propia experiencia y frecuentemente reflejan qué fue hecho bien, qué debería haber sido hecho de otra manera y cómo debería ser mejorado el proceso para ser más efectivo en el futuro.

Para establecer las lecciones aprendidas, como producto de la implementación de las Políticas Públicas, se han identificado algunas acciones sobresalientes que puedan ayudar establecer los aprendizajes positivos y negativos y que ello contribuya a mejorar el abordaje de nuevas iniciativas en la prevención de la violencia social.

A partir de la información consultada sobre la incorporación de la prevención de la violencia se ha podido identificar las acciones y aprendizajes siguientes:

Lecciones positivas más sobresalientes:

- incluida en la legislación interna normas administrativas y penales que previenen, sancionan y erradican la violencia contra las mujeres, alineada a la Convención Belem Do Pará;
- comprobado que las Políticas de Seguridad Pública que privilegian el control y la represión no han incidido en la reducción de la delincuencia en el país;
- comprobado que las políticas, particularmente las de seguridad pública, son producto del régimen político dominante, influidas por discursos políticos electorales;

- se ha logrado institucionalizar la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad humana, en el marco de las competencias de los municipios a partir del liderazgo de Alcaldes/as y Concejales;
- existe consenso de no criminalizar a los y las jóvenes en las Políticas de Juventud 2010-2024, siendo su objetivo principal la construcción de la identidad y la autonomía de las juventudes. Uno de los tres objetivos del Plan de Acción 2010-2014 es: "Mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes";
- el enfoque de la actual Política de la Mujer (actualización al 2014) aborda la violencia desde el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyendo todas las formas de violencia contra la mujer;
- existe la percepción de la salud y la educación como medios valiosos de atención y prevención de la violencia.

Lecciones negativas más sobresalientes:

- la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres se centra al interior de la familia, dejando de lado la violencia perpetrada en otros espacios públicos (2004-2009);
- leyes que estigmatizan y criminalizan a la juventud en general, en nombre de la seguridad pública. Además, violentan el principio constitucional de la igualdad de las personas ante la Ley;
- el diseño de las Políticas de Seguridad han sido reactivas-electorales, espontáneas-intuitivas, predominantemente punitivas, discriminatorias e ineficientes (2004-2009);
- a pesar de reconocer que las Políticas Públicas de Seguridad han sido reactivas, discriminatorias y espontáneas, en la práctica o aplicación de las políticas, con un enfoque de prevención de la violencia con base a la seguridad humana, se continúa aprobando leyes que estigmatizan y discriminan, que privilegian la represión o la fuerza sobre la prevención (2009-2011);
- la asignación presupuestaria a la prevención de la violencia se limita solamente al Ramo de Justicia y Seguridad (2004-2011);
- las acciones de prevención de la violencia desde el quehacer de la salud se limitan a la violencia intrafamiliar, dejando de lado otras formas de violencia;
- no existe asignación presupuestaria etiquetada para acciones de sensibilización y prevención de la violencia en los centros de salud y educativos;

- a pesar que Santa Tecla se coloca como una de las experiencias modelo en seguridad local de El Salvador, no realiza acciones de sensibilización y prevención de la violencia en sus diferentes manifestaciones, avanzando hacia el fortalecimiento de capacidades y habilidades en las personas para enfrentar la violencia social;
- el Observatorio de Prevención de Violencia de Santa Tecla se limita a monitorear delitos como el robo, hurto, homicidios, violencia intrafamiliar y deja de lado el monitoreo de la violencia no constitutiva de delito en sus diferentes manifestaciones: violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, económica, laboral, etc. Es más, no monitorea los feminicidios;
- la violencia se evalúa a partir de la comisión de homicidios y feminicidios, olvidándose que la violencia es amplia y diversa. Ello no contribuye al diseño de estrategias efectivas de prevención de la violencia y el delito.

Acciones	Aprendizaje	
	Positivo	Negativo
1. Formulación y aprobación de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar (1996).	Inclusión en la legislación interna normas que previenen, sancionan y erradican la violencia contra las mujeres, alineadas a la Convención Belem Do Pará.	La prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres se centra al interior de la familia, dejando de lado la violencia perpetrada en otros espacios públicos.
2. Formulación y aprobación de leyes penales especiales contra la delincuencia y crimen organizado.	El endurecimiento de las leyes no ha incidido en la reducción de la delincuencia (2004-2010).	Leyes que estigmatizan y criminalizan a la juventud en general en nombre de la seguridad pública. Además, violentan el principio constitucional de la igualdad de las personas ante la Ley (2004-2010).
3. Formulación y ejecución de Políticas de Seguridad pública.	<p>Que las Políticas de Seguridad Pública, que privilegian el control y la represión, no han incidido en la reducción de la delincuencia en el país (2004).</p> <p>Existe en el diseño de Políticas de prevención de la violencia y de la delincuencia, claridad teórica y estratégica para su abordaje en un sentido particular y complementario.</p> <p>La prevención de la violencia no es abordada porque sus resultados son de largo plazo y es menos lucrativa que el control y la represión de la delincuencia.</p> <p>Comprobado que las Políticas, particularmente las de Seguridad Pública, son producto del régimen político dominante e influidas por discursos políticos electorales.</p> <p>Involucramiento de la Policía Nacional Civil a través de la Policía Comunitaria en tareas de organización y planificación para la prevención de la</p>	<p>El planteamiento de prevención de la violencia y la delincuencia no ha logrado pasar de su diseño teórico y estratégico (2004-2009).</p> <p>El diseño de las Políticas de Seguridad han sido reactivas-electorales, espontáneas-intuitivas, predominantemente punitivas, discriminatorias e ineficientes (2004-2009)⁶⁴.</p> <p>A pesar de reconocer que las Políticas Públicas de Seguridad han sido reactivas, discriminatorias y espontáneas, en la práctica o aplicación de las políticas con un enfoque de prevención de la violencia con base a la seguridad humana, se continúa aprobando leyes que estigmatizan y discriminan, que privilegian la represión o la fuerza sobre la prevención (2009-2010).</p> <p>La asignación presupuestaria a la prevención de la violencia se limita solamente al Ramo de Justicia y Seguridad (2004-2011).</p> <p>Las iniciativas como el Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil "Pro-Jóvenes II" y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), son manejados como complemento de la Política de Seguridad Pública, que termina criminalizando las iniciativas (2009-2010).</p>

⁶⁴ Políticas de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010; situación Actual de las Políticas Públicas de los antecesores gobiernos.

	violencia (2009-2010).	La violencia se evalúa a partir de la comisión de homicidios y feminicidios, olvidándose que la violencia es amplia y diversa, y ello no contribuye al diseño de estrategias efectivas de prevención de la violencia y el delito.
4. Formulación y ejecución de políticas municipales en el Municipio de Santa Tecla.	<p>Institucionalizar la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad humana en el marco de las competencias de los municipios a partir del liderazgo de Alcaldes/as y Concejales (2008-2011).</p> <p>Fomento de oportunidades para la prevención” y la “promoción de cultura de paz”, con énfasis en la niñez, juventud, mujer y adulto mayor.</p> <p>Asignación del 37% del presupuesto municipal para la aplicación de la Política de Seguridad.</p>	<p>A pesar que Santa Tecla se coloca como una de las experiencias modelo en seguridad local de El Salvador, no realiza acciones de sensibilización y prevención de la violencia en sus diferentes manifestaciones, avanzando hacia el fortalecimiento de capacidades y habilidades en las personas para enfrentar la violencia social.</p> <p>El Observatorio de Prevención de Violencia se limita a monitorear delitos como el robo, hurto, homicidios, violencia intrafamiliar y deja de lado el monitoreo de la violencia no constitutiva de delito en sus diferentes manifestaciones: violencia física, psicológica, sexual, patrimonial, económica, laboral, etc. Es más, no monitorea los feminicidios.</p>
5. Formulación y ejecución de Políticas de Juventud en los últimos 7 años.	<p>Existe claridad en que la juventud es víctima y victimario, y que además es el principal activo social con el que cuenta una sociedad.</p> <p>Existe consenso de no criminalizar a los y las jóvenes en las Políticas de Juventud 2010-2024, siendo su objetivo principal la construcción de la identidad y de la autonomía de las juventudes. Uno de los tres objetivos del Plan de Acción 2010-2014 es: “Mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes”.</p>	<p>Un enfoque de políticas orientado más hacia los y las jóvenes en situación de riesgo social que sobre jóvenes en condiciones no conflictivas respecto al Estado o al resto de la sociedad.</p> <p>Un enfoque que aborda por igual la violencia juvenil y la delincuencia juvenil. Esto conlleva a criminalizar las Políticas de Juventud.</p> <p>Jóvenes considerados como sinónimo de problema, de delincuencia y de inseguridad, por lo que el objeto de la Política de Juventud ha privilegiado el control y la represión, donde el revertir las situaciones de desigualdad o vulnerabilidad social en la que se encuentran los jóvenes pasa a un segundo plano a la hora de su aplicación.</p>

<p>6. Formulación y ejecución de Políticas de las Mujeres en los últimos 7 años.</p>	<p>Existe claridad en que las mujeres son discriminadas, excluidas y violentadas por razón del género y tal posición genera desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres.</p>	<p>Un enfoque que contemplaba acciones relativas a la violencia intrafamiliar, dejando fuera las demás formas de violencia.</p>
<p>7. Formulación y ejecución de Políticas Sociales de salud y educación en los últimos 7 años.</p>	<p>El enfoque de la actual Política de la Mujer aborda la violencia desde el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyendo todas las formas de violencia contra la mujer (2009-2014).</p>	<p>La prevención de la violencia contra la mujer fue dirigida solamente al seno familiar, dejando de lado la violencia que sufren las mujeres en los espacios públicos (2004-2009).</p>
<p>7. Formulación y ejecución de Políticas Sociales de salud y educación en los últimos 7 años.</p>	<p>Existe una percepción que la salud y la educación son medios valiosos de atención y prevención de la violencia.</p>	<p>Las acciones de prevención de la violencia, desde el quehacer de la salud, se limitan a la violencia intrafamiliar, dejando de lado otras formas de violencia (2004-2011).</p>
<p>7. Formulación y ejecución de Políticas Sociales de salud y educación en los últimos 7 años.</p>	<p>La educación es vista como generadora de inclusión, en la medida que ofrece a todas las niñas y niños las oportunidades educativas y las ayudas (curriculares, personales, materiales) necesarias para su progreso académico y personal (2009-2010).</p>	<p>Falta de asignación presupuestaria etiquetada para las acciones de sensibilización y prevención de la violencia en los centros de salud y educativos (2009-2010).</p>

5. Conclusiones, recomendaciones

5.1 Conclusión sobre la prevención de la violencia en las Políticas Públicas de seguridad 2004-2011

Es importante estar consientes que a pesar de que las Políticas de prevención de la violencia han sido impulsadas desde hace más de quince años, el diagnóstico de la situación general del país y de la estructura del Estado, en sus distintos niveles, muestra cifras y tendencias preocupantes. Más allá de que los indicadores examinados revelan la brecha entre las tasas de denuncia (estadística oficial), la victimización y el sesgo que provoca una percepción negativa de la policía, la justicia y la falta de protección a las víctimas, el análisis de la efectividad del sistema para proteger a sus habitantes tampoco es positivo. Los fines de las Políticas Públicas implementadas no han sido cumplidos.

Es importante tener en cuenta que las Políticas de Seguridad Pública son producto *del sistema político* constituido por un conjunto de instituciones, reglas, normas y valores que sirven en la toma de decisiones políticas y en una sociedad con intereses económicos asimétricos, donde algunos grupos o sectores luchan por mantener el sistema político –porque los beneficia– y otros por reformarlo –porque les afecta– a partir de las decisiones políticas tomadas –muchas de ellas en Políticas Públicas–.

Esta misma tendencia ha llevado a que las medidas estructuradas en las Políticas Públicas de Seguridad tengan las mismas características de ser mediáticas; cuyo nivel de profundidad no es problema de diseño, más bien es un problema de implementación por causa de la dispersión de esfuerzo, protagonismos institucionales, carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación, presupuesto insuficiente y coyunturalista, ya que responden a intereses particulares.

Lo anterior ratifica la necesidad de emprender acciones en El Salvador para mejorar los sistemas requeridos en el diseño e implementación de Políticas Públicas, acciones eficientes que incorporen el componente de prevención de la violencia y una oportuna toma de decisiones.

En relación al momento de elaborar una Política Pública con el componente de la prevención de la violencia, es necesario superar ciertos obstáculos que son recurrentes en cada administración; según el diagnóstico hemos logrado identificar los siguientes:

1.- Falta de uniformidad en la conceptualización para el abordaje de la violencia. La delincuencia y la violencia social son acepciones totalmente diferentes desde el punto de vista teórico y práctico. Su distinción puede contribuir a la definición de los ámbitos de responsabilidad para enfrentar cada uno de los fenómenos por separado. Al no existir una distinción clara entre prevención de violencia y prevención de delincuencia, se excluye la visión global del problema y delimita la incidencia de la política solo a la represión del delito, dejando por fuera la prevención de todas aquellas conductas que no constituyen delito pero sí violencia.

2.- La falta del involucramiento de autoridades y actores nacionales, locales, así como de la sociedad civil. La prevención se ha convertido en una línea de trabajo de muchos sectores que desarrollan diferentes iniciativas enfocadas en manifestaciones y poblaciones específicas (mujeres, niñez, juventud). Si bien se reconoce el esfuerzo de cada uno para disminuir el problema, desde el Gobierno Central, los gobiernos municipales, diferentes instituciones del Estado, ONG's y comunidades, hace falta el consolidar estrategias y enfocar resultados que podamos abordar a partir de la experiencia, recursos y dinámicas particulares, comprendiendo que no solo se debe trabajar sobre las manifestaciones, sino además incidir en las causas estructurales, cimentadas en la cultura de la sociedad.

3.-El acceso a información sobre el proceso de elaboración y formulación de la política y las estrategias utilizadas para su implementación es restringido, lo que dificulta la auditoría de la misma.

4.- El presupuesto asignado es demasiado limitado. Las Políticas Sociales de prevención de la violencia funcionan apenas con fondos de la cooperación internacional.

5.- La falta de diagnósticos y la gestión de información oportuna sobre la eficacia de implementar las políticas, evaluando el impacto positivo y negativo del desarrollo de las políticas.

Superar la contradicción que existe entre los principios rectores y los objetivos de las políticas de seguridad con los planes estratégicos de ejecución podría lograr, a largo plazo, disminuir las verdaderas causas que generan la violencia. Sin embargo, debemos tener en cuenta que para ello es indispensable:

1.- Competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones. Es necesario que se fortalezca, particularmente, el diseño e institucionalización de mecanismos donde cada institución y sector, directa e indirectamente vinculadas al fenómeno, retomen responsabilidades que le corresponden en materia de prevención.

2.- La claridad de las Políticas Públicas y la naturaleza de los programas de seguridad ciudadana llevarán a optimizar los resultados que esperamos para el diseño de estrategias conjuntas.

3.- Los diagnósticos y la gestión de la información oportuna, permitirá tener formas de medición que proporcionen suficiente información objetiva y precisa para continuar o reorientar el trabajo, tomando como referencia los principios fundamentales de los derechos humanos.

4.- Capacidades, humanas y técnicas, instaladas y medios apropiados.

5.- Que las autoridades y los actores nacionales y locales se involucren en los proyectos, así como la sociedad civil.

6.- Aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencial para una gestión intersectorial.

5.2 Recomendaciones para incorporar la prevención de la violencia en las Políticas Públicas

A partir de los hallazgos en cada una de las variables se recomienda:

1. Las instituciones públicas directa e indirectamente vinculadas a mejorar los niveles de seguridad deben establecer un compromiso político, expresado en la adopción de un enfoque integral y de promoción de cultura de paz para enfrentar los problemas de la violencia, delincuencia e inseguridad.
2. Las Políticas Públicas deben contener el enfoque de los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil deben encaminar este esfuerzo para que el Estado lo incorpore con base a las convenciones y tratados internacionales y regionales.
3. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública debe implementar la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010, respetando el enfoque y la perspectiva que la conforman, y sobre todo, respetando el marco constitucional y de derechos humanos.
4. El Ministerio de Salud y Asistencia Social debe reforzar la propuesta de prevención de la violencia del sistema de salud para que no se limite a la prevención de la violencia intrafamiliar, sino que el enfoque se ocupe de la prevención de todas las formas de violencia perpetradas fuera de las relaciones familiares.
5. El Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Hacienda, debe garantizar para la ejecución de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana 2010 la asignación de partidas presupuestarias etiquetadas en el Presupuesto General de Nación para cada año, en especial para cada una de las instituciones públicas, particularmente a los Ministerios: de Educación, Salud, Trabajo, Gobernación, Justicia y Seguridad Pública; y no limitarse a asignar el presupuesto para realizar actividades de prevención de la violencia solamente al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
6. El Gobierno de El Salvador debe de establecer, a través de las instancias competentes, un sistema de recopilación de información mediante el diseño de indicadores integrales que visibilicen la magnitud de la violencia y la delincuencia, es decir, un sistema que registre hechos de violencia no delictivos y hechos de violencia criminal o delictual.
7. Las instituciones públicas directa e indirectamente vinculadas al sistema penitenciario deben elaborar propuestas metodológicas que permitan implementar acciones sistemáticas de prevención de la violencia, en sus diferentes manifestaciones, en las 19 cárceles de país.

8. Fortalecer el Sistema de Seguridad Pública con equipos multidisciplinarios que asesoren la prevención de la violencia estructural y cultural, como un aspecto sustancial para la prevención integral de la delincuencia en el país.
9. La Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Descentralización (SSDTD) debe dar seguimiento y fortalecer los Comités Municipales de Prevención de la Violencia mediante el desarrollo de sus capacidades y habilidades para prevenir la violencia en los municipios.
10. Los gobiernos locales deben ser actores indispensables en la ejecución de la Políticas Públicas, particularmente las de seguridad. En El Salvador la mayoría de Concejos Municipales no han tomado un rol preponderante en la conducción de los problemas de la seguridad ciudadana. Asimismo que estas son funciones que corresponden exclusivamente al Gobierno Central. Sin embargo, es esencial que las y los alcaldes formen parte activa de la planeación, implementación y evaluación de los programas de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia nacional. Por una parte, son las personas que más cerca están de las comunidades.
11. Los gobiernos locales deben replantear los observatorios para que éstos se constituyan en monitorear la violencia en sus diferentes manifestaciones y que no se limite solamente al monitoreo de delitos.
12. Los observatorios, además de monitorear la violencia, deben ser una herramienta científica que genere iniciativas concretas para abordar el problema de la violencia en sus diferentes manifestaciones. Además, los Gobiernos Locales, a parte de aportar información a través de los observatorios, deben tener facultades explícitas para proponer acciones frente al problema de la violencia y todas sus manifestaciones.
13. Las organizaciones de la sociedad civil deben, por todos los medios, conseguir el apoyo de los dirigentes sociales, políticos, religiosos y de otros líderes para que se ubique en la agenda política nacional la prevención de la violencia como una herramienta para enfrentar la violencia y delincuencia integralmente.
14. Las organizaciones de la sociedad civil deben ejercer presión política para que la actual Política de Seguridad Pública se aplique fuera de toda presión discursiva o de grupos de poder, y sobre todo que se le asignen a las instituciones responsables los recursos necesarios para su ejecución y cumplimiento.
15. Las organizaciones de la sociedad civil deben garantizar que el Gabinete de Prevención Social de la Violencia sea la instancia rectora de prevención de la violencia.

16. Las organizaciones sociales deben de incidir para que el Gobierno de la República, a través de sus instancias públicas competentes, establezca un Sistema Nacional de Datos y Estadísticas que visibilice la violencia y criminalidad, permitiendo diseñar estrategias integrales para enfrentarla.
17. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) debe generar información estadística regional sobre la situación de la violencia y la delincuencia que permita evaluar la seguridad de los países de la región más allá de las cifras de la violencia criminal, como son los homicidios y feminicidios, todo ello con el propósito de diseñar políticas o programas de prevención de la violencia.
18. 5.3 Desafíos políticos y técnicos en el proceso de empuje de la prevención de la violencia en El Salvador
19. Es importante la claridad teórica y metodológica para el diseño de medidas de prevención de la violencia en El Salvador, para lo cual existen estudios e informes de experiencia novedosas que pueden ayudar a estructurar una propuesta de prevención de la violencia en las Políticas de Seguridad Pública. Sin embargo, el punto medular se encuentra en darle respuesta a los desafíos siguientes:
20. Crear un equipo multidisciplinario para la investigación, generación de propuestas metodológicas de monitoreo y evaluación de las Políticas Públicas de seguridad de El Salvador.
21. Promover la organización del movimiento social para la prevención de la violencia, contribuyendo en la unificación de las apuestas políticas fraccionadas de las organizaciones de la sociedad civil en una Plataforma de Prevención de la Violencia.
22. Incorporar en la agenda política el enfoque de la prevención de la violencia mediante procesos de incidencia y gestión, dirigido hacia los centros de poder y decisión del país.
23. Generar un proceso amplio de concertación social para la formulación de una Ley Especial Integral para la Prevención de la Violencia Social en El Salvador.
24. Diseñar e institucionalizar mecanismos para que cada instancia, directa e indirectamente vinculadas al fenómeno de la violencia, asuma las obligaciones que le corresponden en materia de prevención de la violencia social.
25. Establecer el adecuado financiamiento de la prevención de la violencia en todo el quehacer institucional del Estado, donde el Ministerio de Hacienda asigne en las partidas del Presupuesto General de la Nación recursos etiquetados en materia de prevención de la violencia a cada una de las instancias públicas involucradas directa e indirectamente.

26. Diseñar técnicas y herramientas para monitorear la violencia social en sus diferentes manifestaciones, así como la ejecución y cumplimiento de las Políticas Públicas de prevención de la violencia.
27. Una herramienta fundamental a crear es un observatorio que integre variables e indicadores que permitan monitorear la violencia social y criminalidad y, así, poder diseñar estrategias efectivas dirigidas hacia la prevención de la violencia social y la criminalidad.
28. Tecnicar, desde el Gobierno, la medición de la violencia dando cobertura a todas sus manifestaciones, obteniendo indicadores propios de la violencia desde una perspectiva amplia.
29. Impulsar una cultura de paz, fortaleciendo valores nacionales, tradiciones y costumbres.
30. Construir esfuerzos unificados entre ONG's en la apuesta política de prevención social de la violencia social.
31. Aumentar el financiamiento de las acciones gubernamentales en el tema de prevención social de la violencia.
32. Procurar el cumplimiento de los derechos humanos y la ratificación de convenios por parte del Estado, tales como la Convención Iberoamericana de Derechos Humanos de Juventud, entre otros.
33. Consolidar una Plataforma que produzca conocimientos teóricos y facilite su entendimiento para abordar la prevención de la violencia a nivel regional.

Bibliografía consultada

- Ley Antimaras II (2004)
- Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas Espaciales (2004).
- Creación de la Dirección de Centros Intermedios mediante modificación de la Ley Penal Juvenil (2006).
- Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Ejecución Compleja, creación de Tribunales Especializados (2006).
- Reformas a la Ley Penitenciaria (2007).
- Decreto para el Uso de la Fuerza Armada por un año para apoyar a la PNC en actividades de seguridad ciudadana (2007).
- Ley de Protección a Víctimas y Testigos (2007).
- Reforma a la Ley de la Carrera Policial para Regular el Ingreso, Ascenso y Terminación de Carrera (2008).
- Ley Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares (2008).
- Ley del Código Disciplinario de la Policía Nacional Civil (2008).
- Reforma a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (2008), para permitir el procedimiento para la investigación del delito, mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad, tanto en el ámbito urbano como rural.
- Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPPS/2007).
- Plan Maestro de Seguridad Ciudadana "Orden y Respeto", Gabinete de Seguridad 2006-2009.
- Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana (2010).
- Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (septiembre 2010).

- Disposiciones Transitorias sobre la Participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria (mayo 2010).
- Decreto Ejecutivo para Disponer de la Fuerza Armada, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelinquenciales (mayo 2010).
- Decreto Ejecutivo para Disponer de la Fuerza Armada hasta el día 5 de mayo de 2012, con el propósito de apoyar a la Policía Nacional Civil en operaciones de mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelinquenciales (mayo 2011).
- Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a los Municipios (2010).
- Estrategia de Policía Comunitaria (2010).
- Política Nacional de Juventud 2010-2024 y Plan de Acción 2010-2014.
- Proyecto ProJóvenes. Proyecto de Apoyo Temporal al Ingreso.
- Política Nacional de las Mujeres 2011-2014.
- Política de Educación Inclusiva (2010).