



Ciudades Seguras

La experiencia de Colón y Sacacoyo

Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal





Ciudades Seguras

La experiencia de
Colón y Sacacoyo

Cuadernos sobre seguridad ciudadana
y convivencia municipal

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

Editor

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

Coordinación general

Santiago Alfredo Flores Amaya
Marcela Smutt
Xenia Díaz
Daniel Carsana

Equipo técnico PREPAZ

Melvin Antonio Alas
Marcela Bonilla Batres
Verónica Chávez Duarte
Arquímedes Flores Pimentel
Ivania Lazo Marroquín

Equipos técnicos municipales

Alcaldía de Colón

José Luis Barrera
Oswaldo Guadrón Sánchez
Idalia Valladares
Carlos Martínez
Guadalupe González
Jaime Atilio Chinchilla
Demetrio Juano
Eduardo Mercado
Malvin Gálvez
Enrique Orellana

Alcaldía de Sacacoyo

Kelly Palacios
José Antonio Rosa
Alejandro Melgar
Jorge Alvarado
Jesús Gómez
Manuel Ramírez
Lucy Isabel Montes

Con la asistencia de

Héctor Pacheco
Patricia Montalván

Redacción:

Armando Carballido

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

ISBN: 978-99923-55-51-0

Con el apoyo de Buró de Prevención de Crisis y recuperación del PNUD (BCPR).

Contenido

| | |
|--|----|
| Siglarío..... | 7 |
| Mensaje de las alcaldías de Sacacoyo y Colón | 9 |
| Presentación..... | 11 |
| | |
| Primera parte | |
| Seguridad ciudadana, desarrollo humano y gobernabilidad democrática | 15 |
| Aplicación en El Salvador | 17 |
| | |
| Segunda parte | |
| El estado de la seguridad en El Salvador | 21 |
| Dimensión objetiva: Las cifras del delito | 21 |
| 1. Los homicidios | 21 |
| 2. Otros delitos..... | 23 |
| 3. Violencia contra la mujer..... | 24 |
| 4. Delincuencia en Colón y Sacacoyo | 25 |
| 5. Victimización..... | 26 |
| 6. La situación en los centros penales..... | 27 |
| 7. Población menor de edad en centros de internamiento..... | 27 |
| 8. Percepción de inseguridad..... | 27 |
| | |
| Tercera parte | |
| Propósito del proyecto..... | 31 |
| | |
| Cuarta parte | |
| Construyendo una estrategia de seguridad ciudadana local | 35 |
| Análisis de situación de la inseguridad en los municipios | 36 |
| Diseño de los planes de seguridad ciudadana y convivencia..... | 40 |
| | |
| Quinta parte | |
| Acciones para fortalecer el gobierno local de la seguridad..... | 45 |
| Institucionalización de estructuras de coordinación: | |
| comités intersectoriales de seguridad ciudadana y convivencia | 45 |
| Generar y difundir información estadística sobre violencia y delincuencia: | |
| observatorios municipales de convivencia ciudadana..... | 47 |
| Formación y capacitación del personal..... | 47 |
| Estrategia de comunicación de la política y planes de acción..... | 48 |

Sexta parte

| | |
|--|----|
| Acciones de prevención de la violencia | 51 |
| Policía de proximidad: oficinas de atención ciudadana (ODAC) | 51 |
| Prevención y control de la violencia armada..... | 52 |
| Sistema de monitoreo «Cuéntale a Chepe» y <i>software</i> de apoyo a la investigación criminal..... | 52 |

Séptima parte

| | |
|--|----|
| Acciones de prevención de la violencia: recuperación y dinamización de espacios urbanos, juventud, mujer y seguridad vial | 55 |
| Recuperación y dinamización de espacios de encuentro | 55 |
| Incremento de oportunidades de desarrollo personal y comunitario de jóvenes..... | 56 |
| Atención a la mujer: violencia de género y emprendimiento..... | 58 |
| S eguridad vial..... | 59 |

Octava parte

| | |
|--|----|
| Logros alcanzados | 63 |
| Liderazgo político..... | 63 |
| Creación de alianzas..... | 64 |
| Coordinación y seguimiento | 64 |
| Sistema de información | 65 |
| Focalización de las acciones | 65 |
| Prevención del delito | 66 |
| Juventud, recuperación y dinamización de espacios públicos | 67 |
| P articipación ciudadana | 68 |
| Empleo | 69 |

Novena parte

| | |
|--|----|
| Principales retos y desafíos | 73 |
| Consolidar el nuevo esquema de intervención policial de proximidad..... | 73 |
| Determinar previamente el alcance de la intervención | 73 |
| Evitar la dispersión | 74 |
| Consolidar nuevos esquemas de trabajo y la participación ciudadana | 74 |
| Replicar la experiencia..... | 75 |
| Garantizar la sostenibilidad | 75 |
| Política de comunicación | 75 |

| | |
|----------------------------|----|
| A modo de conclusión | 77 |
|----------------------------|----|

| | |
|--------------------|----|
| Bibliografía | 78 |
|--------------------|----|

Índice de cuadros, esquemas, gráficos, mapas y recuadros

Cuadros

| | | |
|------------|--|----|
| Cuadro 1. | Delitos de eficacia registrados en El Salvador (2009-2010)..... | 21 |
| Cuadro 2. | Los 25 municipios más violentos según cantidad de homicidios..... | 22 |
| Cuadro 3. | Variación de los delitos de eficacia en El Salvador (2009-2010) | 24 |
| Cuadro 4. | Variación casos de violencia contra la mujer y la niñez..... | 24 |
| Cuadro 5. | Delitos con mayor incidencia en Colón y Sacacoyo (2010)..... | 26 |
| Cuadro 6. | Se siente inseguro en... (2009)..... | 28 |
| Cuadro 7. | Delitos cometidos en Sacacoyo (2008 – 2009) | 36 |
| Cuadro 8. | Delitos según cantón y comunidad en Colón (2008-2009)..... | 38 |
| Cuadro 9. | Sacacoyo: lugares de mayor incidencia delictiva..... | 39 |
| Cuadro 10. | Actores principales identificados en Colón..... | 39 |
| Cuadro 11. | Ejes estratégicos de los planes de seguridad de Colón y Sacacoyo | 41 |

Gráficos

| | | |
|------------|---|----|
| Grafico 1. | Evolución de la tasa de homicidio por 100,000 habitantes en El Salvador (1999-2010) | 23 |
| Gráfico 2. | Tasa de homicidios a nivel nacional, departamental y municipal..... | 25 |
| Gráfico 3. | Porcentaje de victimización | 26 |
| Gráfico 4. | Tasa de población carcelaria a nivel nacional (1999-2010)..... | 27 |
| Gráfico 5. | Metodología de trabajo | 35 |
| Gráfico 6. | Formulación participativa del Plan de convivencia y seguridad del municipio de Colón..... | 40 |
| Gráfico 7. | Comportamiento de los homicidios en Colón (2008-2010) | 66 |
| Gráfico 8. | Comportamiento de los homicidios en Sacacoyo (2008-2010) | 67 |

Recuadros

| | | |
|--------------|---|----|
| Recuadro 1. | Objetivos estratégicos del proyecto | 32 |
| Recuadro 2. | Comité intersectorial de Colón..... | 46 |
| Recuadro 3. | Mecanismo de funcionamiento de los observatorios..... | 47 |
| Recuadro 4. | Campaña en centros escolares | 48 |
| Recuadro 5. | Acciones de dinamización y uso de espacios públicos y deportivos | 56 |
| Recuadro 6. | Ejemplo de iniciativas juveniles: <i>Evolution Art</i> (teatro móvil educativo) | 57 |
| Recuadro 7. | Ejemplo de emprendimiento femenino: Comedor Bendición de Dios | 58 |
| Recuadro 8. | Creación de oficinas locales de gestión de empleo..... | 59 |
| Recuadro 9. | Prevención social de la violencia | 65 |
| Recuadro 10. | La opinión de la juventud | 68 |
| Recuadro 11. | Las estrategias más efectivas..... | 69 |
| Recuadro 12. | Algunas lecciones aprendidas..... | 76 |

Mapas

| | | |
|---------|---|----|
| Mapa 1. | Georreferenciación del delito en Colón | 37 |
| Mapa 2. | Urbanización Campos Verdes 1 y 2, cantón El Capulín | 37 |

Siglarío

| | |
|-----------|---|
| ADESCO: | Asociación de desarrollo comunal |
| ANSP: | Academia Nacional de Seguridad Pública |
| CLPVD: | Comité local para la prevención de la violencia y delincuencia |
| CMPVD: | Concejo municipal para la prevención de la violencia y delincuencia |
| COES: | Comité Olímpico de El Salvador |
| COS: | Centro de Operaciones y Servicios |
| COSEDE: | Comité de seguimiento y dinamización |
| CNSP: | Consejo Nacional de Seguridad Pública |
| CSJ: | Corte Suprema de Justicia |
| DEPLA: | Departamento de Prueba y Libertad Asistida |
| DGT: | Dirección General de Tránsito |
| FGR: | Fiscalía General de la República |
| IDHUCA: | Instituto de Derechos Humanos de la UCA |
| INSAFORP: | Instituto Salvadoreño de Formación Profesional |
| IML: | Instituto de Medicina Legal |
| INAR: | Iniciativa de Arte Popular |
| ISDEMU: | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer |
| ISNA: | Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia |
| ISSS: | Instituto Salvadoreño del Seguro Social |
| MINED: | Ministerio de Educación |
| MINSAL: | Ministerio de Salud Pública |
| MJSP: | Ministerio de Justicia y Seguridad Pública |
| MTPS: | Ministerio de Trabajo y Previsión Social |
| ODAC: | Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana |
| PNC: | Policía Nacional Civil |
| PNUD: | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PREPAZ: | Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz |
| VIF: | Violencia intrafamiliar |
| VMT: | Viceministerio de Transporte |

Mensaje de las alcaldías de Sacacoyo y Colón

Colón y Sacacoyo son municipios que no escapan de los elevados índices de violencia, delincuencia e inseguridad que vive El Salvador. Las causas de esta situación en nuestras comunidades son múltiples y variadas, pero la solución pasa, sin lugar a dudas, por apostarle con fuerza a la prevención.

Durante casi dos años en nuestros municipios hemos venido implementado una experiencia que ha servido para demostrar que se pueden conseguir resultados satisfactorios si se trabaja de manera coordinada y en permanente contacto con la ciudadanía. Porque para avanzar en la reducción de la inseguridad es necesaria la acción y la cooperación de todos: instituciones nacionales, gobiernos locales, organizaciones sociales y ciudadanía. Todos tenemos algo que aportar.

Los gobiernos locales de Colón y Sacacoyo no hemos querido eludir este problema. Con la ejecución del proyecto «Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana» hemos asumido un compromiso a favor de nuestras comunidades, compromiso que ha sido respaldado en todo momento por diversas instituciones nacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el municipio.

Finalizado el proyecto, ahora el reto es continuar el trabajo emprendido para fortalecer la convivencia, y reducir y prevenir la violencia en nuestros municipios. Como alcaldes asumimos ese compromiso: seguiremos trabajando para mejorar la calidad de vida de la población de nuestros municipios.



Pedro Leopoldo Montoya
Alcalde de Sacacoyo



Guillermo Huevo
Alcalde de Colón

Presentación

La violencia, la delincuencia y la inseguridad no son fenómenos nuevos en El Salvador. En distintos momentos se ha intentado aplicar diferentes fórmulas para atajar la inseguridad, pero solo desde hace unos años se ha empezado a comprender su complejidad y la necesidad de aplicar soluciones integrales y coordinadas.

El trabajo desde las localidades es uno de los principales avances que se pueden apreciar. Cada vez son más los municipios que han decidido emprender el complejo camino de reducir la inseguridad en sus territorios a través de sus propias políticas o programas, especialmente de carácter preventivo. Este ha sido el caso de Colón y Sacacoyo, de sus autoridades locales, de las organizaciones de la sociedad civil que allí trabajan y de las instituciones nacionales que han impulsado el proyecto que en este libro presentamos.

Desde hace más de una década el PNUD ha apoyado iniciativas a nivel nacional y local encaminadas a prevenir y reducir la violencia y la delincuencia en el país. Además de acciones como el proyecto desarrollado en estos dos municipios, creemos firmemente en la creación de alianzas cooperativas que, por una parte, sirvan para transmitir la experiencia acumulada y, por otra, se constituyan en espacios de diálogo y discusión que permitan avanzar hacia soluciones duraderas. Un nuevo reto en este sentido lo constituye la Red de Alcaldes de Ciudades Seguras que conforman los municipios de Acajutla, Colón, Sacacoyo, San Salvador, Santa Tecla, Sonsonate y Sonzacate.

Queremos expresar nuestra gratitud al Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del PNUD por el apoyo técnico y financiero brindado a lo largo del proyecto.

La ejecución del proyecto «Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana» ha permitido recuperar y dinamizar espacios de encuentro, desarrollar acciones en favor de la juventud y la mujer, o acercar la policía a la ciudadanía. En otras palabras, impulsar acciones que, a la vez que reducen la inseguridad, mejoran la cohesión social y la calidad de vida de las comunidades.



Roberto Valent

Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador

Primera parte



Seguridad ciudadana, desarrollo humano y gobernabilidad democrática

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

Promovido por el PNUD, el desarrollo humano se define como un «proceso de ampliación de las opciones de las personas y el fortalecimiento de sus capacidades, para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer» (PNUD, 2009). El objetivo del desarrollo humano es la gente y la mejora de su calidad de vida.

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

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

Relacionada con la seguridad humana, pero mucho más restringida, se encuentra la seguridad ciudadana, cuyo fin último es proteger a las personas contra la violencia y el

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

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

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

Los expertos en seguridad ciudadana hablan también de la existencia de factores de protección y factores de riesgo. Los primeros son aquellas situaciones que impiden, inhiben o disminuyen la comisión de un delito o suceso violento. Por el contrario, los segundos tienen relación con aspectos individuales, familiares, sociales, económicos, culturales y de contexto que aumentan el riesgo de que una persona pueda ser víctima o victimario de la violencia (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).

El PNUD define la gobernabilidad democrática como «la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias» (PNUD, 2005). La gobernabilidad democrática es asimismo un elemento clave del desarrollo humano.

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

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

Construir comunidades más cohesionadas supone generar relaciones entre personas y grupos de diferentes procedencias. Así, una tarea importante para fortalecer la

cohesión social en las comunidades consiste en apoyar a las personas y a los grupos a buscar estrategias consensuadas sobre las cuales trabajar de manera conjunta (PNUD, 2009).

Aplicación en El Salvador

En este marco, el gobierno está desarrollando diversas iniciativas encaminadas a mejorar la seguridad en el país. Dos de estas herramientas son la Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia, y la Estrategia Nacional para la Prevención Social de la Violencia en apoyo a los Territorios que se constituyen en el camino a seguir en la implementación de las intervenciones.

La estrategia nacional impulsa, entre otros, dos factores esenciales: el protagonismo de los gobiernos municipales en la prevención de la violencia y la promoción de una nueva cultura de paz. Para lograr este objetivo, la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) realiza esfuerzos importantes para impulsar valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas.

PREPAZ impulsa la gestión del conocimiento local de temas como la resolución pacífica de conflictos, cultura de paz, la promoción de los derechos humanos y la equidad de género. Llevar el mensaje de tolerancia y resolución pacífica de conflictos por medio de comunidades desarrolladas y productivas permitirá, de forma gradual, disminuir la violencia en todas sus modalidades en El Salvador.

Segunda parte





Lanzamiento de policía de proximidad y entrega de detectores de metal en Colón.



El estado de la seguridad en El Salvador

Dimensión objetiva: Las cifras del delito

Los elevados índices de violencia y delincuencia registrados en El Salvador en los últimos años experimentaron un ligero descenso en 2010. Los datos de la Policía Nacional Civil (PNC) muestran un descenso del 6.9% (2,308 denuncias menos respecto a 2009) en el total de delitos denunciados.

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

| TOTAL DENUNCIAS 2009 | TOTAL DENUNCIAS 2010 | DIFERENCIA | % VARIACIÓN |
|----------------------|----------------------|------------|-------------|
| 34,592 | 32,240 | -2,352 | -6.8 |

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2009-2010

Una tendencia descendente prácticamente generalizada, si se exceptúan las denuncias por lesiones, hurto de vehículo y violaciones.

1. Los homicidios

La tendencia al alza experimentada por este delito en los últimos años parece haberse frenado en 2010. Este año, la tasa de homicidios descendió 11 puntos respecto a 2 009 —la mayor caída registrada en los últimos años—, lo que podría suponer el inicio de una tendencia descendente.

CUADRO 2. Los 25 municipios más violentos según cantidad de homicidios

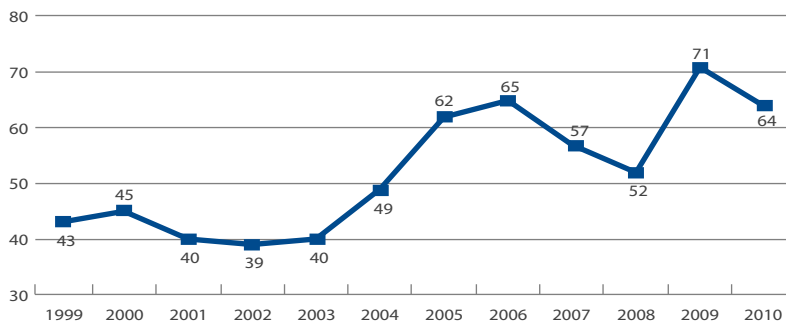
25 municipios más violentos 2010
del 01ene-18 octubre

25 municipios más violentos 2011
del 01ene-18 octubre

| N.º | MUNICIPIO | HOMICI- DIOS | N.º | MUNICIPIO | HOMICI- DIOS |
|-----|----------------|-----------------|-----|----------------|-----------------|
| 1 | San Salvador | 199 | 1 | Santa Ana | 222 |
| 2 | San Miguel | 177 | 2 | San Salvador | 218 |
| 3 | Soyapango | 169 | 3 | San Miguel | 157 |
| 4 | Santa Ana | 168 | 4 | Soyapango | 146 |
| 5 | Colón | 121 | 5 | Apopa | 110 |
| 6 | Apopa | 101 | 6 | Sonsonate | 102 |
| 7 | Delgado | 86 | 7 | Ilopango | 91 |
| 8 | San Juan Opico | 80 | 8 | Delgado | 84 |
| 9 | Mejicanos | 78 | 9 | Tonacatepeque | 73 |
| 10 | Sonsonate | 77 | 10 | Colón | 72 |
| 11 | Ilopango | 68 | 11 | San Juan Opico | 69 |
| 12 | Tonacatepeque | 63 | 12 | Mejicanos | 67 |
| 13 | San Martín | 55 | 13 | Panchimalco | 66 |
| 14 | Acajutla | 55 | 14 | Acajutla | 59 |
| 15 | Ciudad Arce | 51 | 15 | Cuscatancingo | 52 |
| 16 | Cuscatancingo | 51 | 16 | San Martín | 50 |
| 17 | Chalchuapa | 48 | 17 | Izalco | 47 |
| 18 | Zacatecoluca | 46 | 18 | San Vicente | 46 |
| 19 | Panchimalco | 45 | 19 | Usulután | 46 |
| 20 | Armenia | 41 | 20 | Armenia | 44 |
| 21 | Nahuizalco | 37 | 21 | Chalchuapa | 43 |
| 22 | Ahuachapán | 37 | 22 | La Libertad | 43 |
| 23 | Nejapa | 35 | 23 | Quezaltepeque | 42 |
| 24 | Usulután | 34 | 24 | San Marcos | 42 |
| 25 | Ayutuxtepeque | 34 | 25 | Santa Tecla | 39 |
| | TOTAL | 1,956 | | TOTAL | 2,030 |

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2011.

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



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

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

Por edades, los hombres jóvenes de entre 15 y 34 años son los más victimizados, con tasas superiores a los 200 a partir del año 2005. En 2010 la franja de homicidios de personas de edades comprendidas entre los 18 y 30 años supuso el 47%, mientras que los homicidios de niños, niñas y adolescentes menores de 17 años significaron cerca del 10% del total.

Por municipios, el 53% de los homicidios que se cometen en el país tiene lugar en tan solo 23 localidades.

La gran mayoría de los asesinatos se ejecutan con armas de fuego. Los datos oficiales señalan que el 73.4% de los homicidios cometidos en 2010 se produjeron con armas de fuego, lo cual supone una ligera reducción (2%) con respecto a 2009.

2. Otros delitos

Los delitos más denunciados por la población son los hurtos, robos y lesiones. Las extorsiones han experimentado un crecimiento significativo superior al 600% entre 2002 y 2009. Como la generalidad de delitos, en 2010 las extorsiones también mostraron una leve mejoría con un descenso del 12.4%, según datos de la PNC (ver cuadro 3).

CUADRO 3. Variación de los delitos de eficacia en El Salvador (2009-2010)

| TIPO DE DELITO | 2009 | 2010 | DIFERENCIA | % VARIACIÓN. |
|---|--------|--------|------------|--------------|
| Hurto | 9,959 | 9,629 | -330 | -3.3 |
| Robo | 6,382 | 5,366 | -1,016 | -15.9 |
| Lesiones | 3,831 | 3,964 | 133 | 3.5 |
| Homicidio | 4,382 | 3,985 | -397 | -9.1 |
| Extorsión | 4,528 | 3,993 | -535 | -12 |
| Hurto de vehículo | 2,159 | 2,312 | 153 | 7.0 |
| Robo de vehículo | 1,215 | 999 | -216 | -17.9 |
| Violación | 665 | 681 | 16 | 2.4 |
| Homicidio culposo por accidente de tránsito | 1,118 | 1,044 | -74 | -6.6 |
| Robo y hurto de vehículo con mercadería | 331 | 239 | -92 | -27.8 |
| Secuestro | 22 | 29 | 7 | 31 |
| Total | 34,592 | 32,240 | -2352 | -6.8 |

Fuente: Policía Nacional Civil. El Salvador 2009-2010

3. Violencia contra la mujer

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

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

CUADRO 4. Variación casos de violencia contra la mujer y la niñez

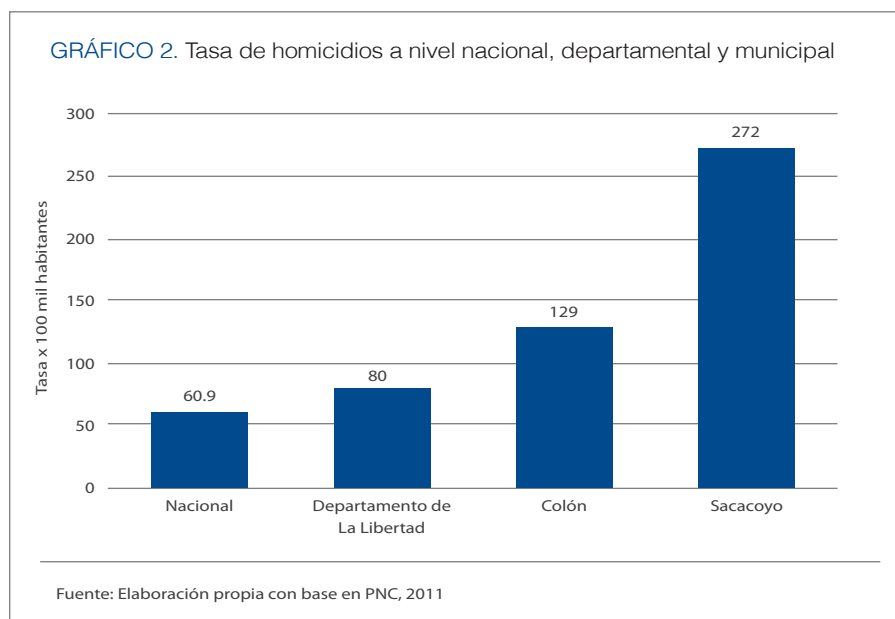
| NATURALEZA DEL CASO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| Agresión sexual | 920 | 943 | 1,048 | 787 |
| VIF | 5,701 | 5,902 | 6,546 | 4,732 |
| Maltrato a la niñez | 2,468 | 2,381 | 2,576 | 1,447 |

Fuente: ISDEMU, s/f

4. Delincuencia en Colón y Sacacoyo

Según los datos de la PNC, en el municipio de Colón se produjeron un total de 143 homicidios en el año 2010, mientras que en Sacacoyo tuvieron lugar 37 asesinatos. Al comparar los homicidios ocurridos en estas dos localidades con lo sucedido a nivel nacional y departamental, se puede observar que ambos municipios superan ampliamente el promedio, según el indicador de la tasa por cien mil habitantes (ver gráfico 2).

Según los datos de la PNC, en Colón se contabilizaron en 2010 un total de 1,004 denuncias de delitos, mientras que en Sacacoyo fueron 1v14. Además del homicidio, los delitos con mayor incidencia en ambas localidades fueron el hurto (21% en Colón y 15% en Sacacoyo), el robo (16.5% en Colón, y 10.5% en Sacacoyo), y las extorsiones 3.7% y 1.7%, respectivamente (ver cuadro 5).



CUADRO 5. Delitos con mayor incidencia en Colón y Sacacoyo (2010)

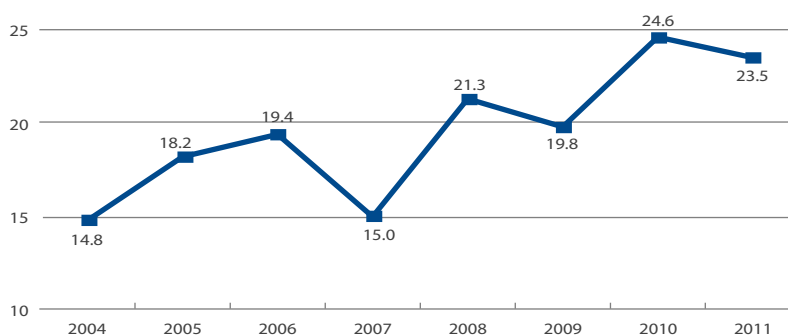
| NATURALEZA DEL CASO | COLÓN | SACACOYO |
|---------------------|-------|----------|
| Hurto | 210 | 17 |
| Robo | 165 | 12 |
| Lesiones | 57 | 6 |
| Homicidio | 143 | 37 |
| Extorsiones | 37 | 2 |
| Hurto de vehículos | 25 | 1 |
| Robo de vehículos | 27 | 3 |
| Violación | 8 | 2 |
| VIF | 2 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con base en PNC, 2011

5. Victimización

Uno de cada cuatro salvadoreños asegura haber sido víctima de la violencia, según lo confirma el Instituto de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA).

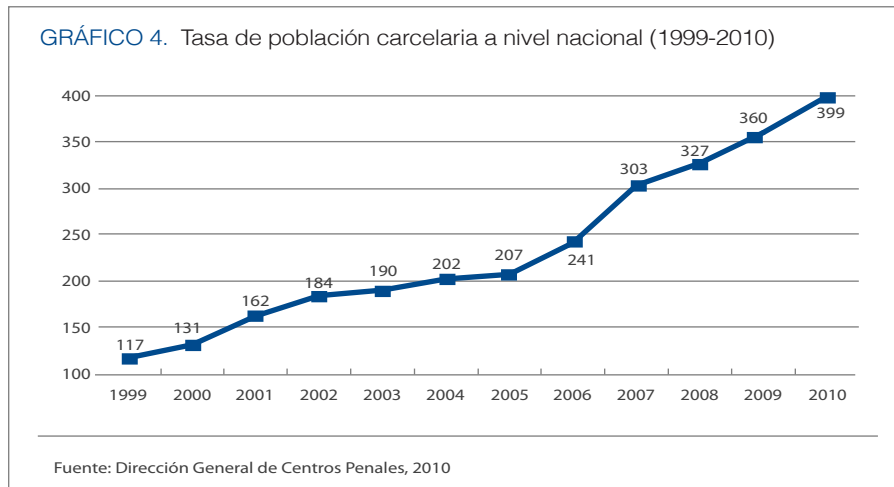
GRÁFICO 3. Porcentaje de victimización



Fuente: IUDOP, 2011

6. La situación en los centros penales

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



7. Población menor de edad en centros de internamiento

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

8. Percepción de inseguridad

El 74.2% de la población salvadoreña piensa que la delincuencia ha aumentado en los cinco últimos años, mientras que solo un 4.3% considera que ha disminuido (IUDOP, 2009). La percepción de inseguridad, según la encuesta del IUDOP, aumentó en un 17% entre 2004 y 2009.

Los medios de transporte colectivo y los lugares públicos son los sitios donde la gente afirma sentirse más insegura. No obstante lo anterior, existen bajos niveles de denuncia: el 64.6% de las víctimas no denunciaron ante las autoridades. El 45.7% de las personas encuestadas consideró que la policía está involucrada con el crimen (ver cuadro 6).

CUADRO 6. Se siente inseguro en... (2009)

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

Fuente: IUDOP-UCA. El Salvador 2009.

Tercera parte





Taller vocacional de cocina para banquetes.



Propósito del proyecto

El objetivo del proyecto «Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana» es contribuir a promover el desarrollo humano, mediante la ejecución de acciones orientadas a la prevención y la reducción de la violencia, la delincuencia y el fomento de la seguridad. Para lograr este objetivo, se desarrollaron acciones en dos ámbitos de intervención: nacional y local.

A nivel nacional, el proyecto se propuso generar condiciones que favorecieran el diseño e implementación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana. En el plano local, se orientó al desarrollo de capacidades institucionales en temas relacionados con la seguridad ciudadana y la convivencia, la generación de oportunidades para personas jóvenes, la disminución de factores de riesgo de la violencia juvenil y la prevención de violencia contra la mujer. La intervención se focalizó en dos municipios del departamento de la Libertad, Colón y Sacacoyo.

El proyecto se inició en junio de 2008, con una duración de dos años y ha sido implementado por el Ministerio de Justicia Seguridad Pública (MJSP) en coordinación con los gobiernos locales y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales de ambos municipios.

RECUADRO 1. Objetivos estratégicos del proyecto

1. Fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad a nivel nacional y local, para responder de manera efectiva a la violencia, la delincuencia y la inseguridad en los municipios seleccionados: entre otras acciones, se crearán o fortalecerán espacios de coordinación interinstitucional en cada uno de los municipios seleccionados y se desarrollará un modelo de gestión de policía comunitaria en la delegación de La Libertad norte. Además, se generarán materiales y actividades que promuevan la cultura ciudadana y el cumplimiento de las normas de convivencia.
2. Incrementar las oportunidades de desarrollo personal y comunitario de los y las jóvenes: para lograr este objetivo se generarán capacidades de gestión comunitaria en seguridad ciudadana, se desarrollarán procesos participativos orientados a la recuperación de espacios comunitarios que puedan adecuarse a necesidades específicas de mujeres y jóvenes; se promoverá el deporte como mecanismo para la búsqueda de una convivencia pacífica de jóvenes en sociedad, al mismo tiempo que se les educa en valores; se atenderán los factores de riesgo que promueven la violencia comunitaria y se crearán oficinas locales de gestión de empleo para estimular el desarrollo humano.
3. Incrementar iniciativas locales para prevenir y atender la violencia de género: transversalizar la perspectiva de género en la ejecución del proyecto en su totalidad; se desarrollarán componentes específicos orientados a la generación de acciones que visibilicen las necesidades, problemáticas y derechos de las mujeres.
4. Disminuir la incidencia de delitos cometidos con armas de fuego en ambos municipios: desarrollar acciones encaminadas a la elaboración y aprobación de marcos normativos que establezcan vedas para la portación de armas de fuego en espacios públicos y el desarrollo de campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad, así como la ejecución de planes orientados a la fiscalización de armas de fuego.

Fuente: MJSP-PNUD, 2008.

Cuarta parte





Taller vocacional de bisutería en Colón.



Construyendo una estrategia de seguridad ciudadana local

Tres etapas marcan el proceso de desarrollo de una estrategia de seguridad local: la identificación de los problemas de inseguridad; el diseño de la estrategia de seguridad ciudadana y de sus planes de trabajo; y la ejecución, gestión y evaluación de las acciones implementadas (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5. Metodología de trabajo



Análisis de situación de la inseguridad en los municipios

Al inicio del proyecto se recolectó y sistematizó información institucional y comunitaria a fin de conocer el estado de la violencia y la delincuencia en los municipios de Colón y Sacacoyo. Los datos objetivos se complementaron con un análisis de la oferta institucional existente en sendos municipios y de la situación del capital social de las comunidades.

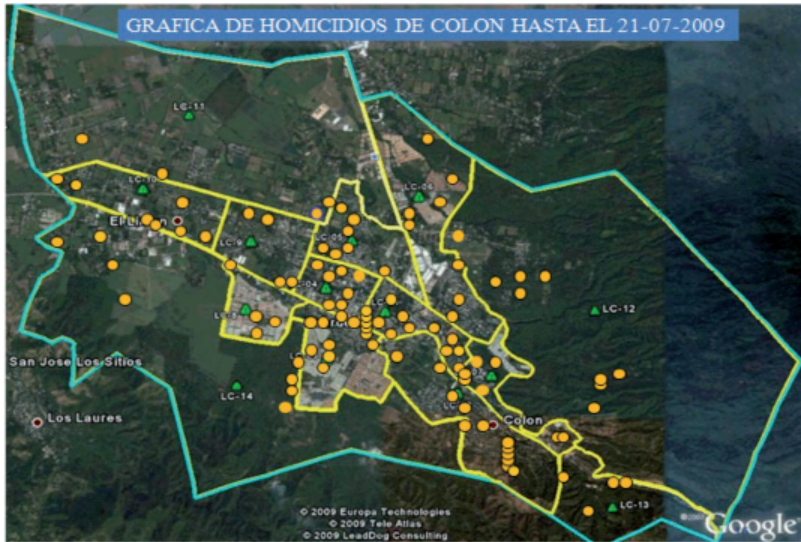
Con el objetivo de establecer las zonas prioritarias de intervención, se desarrolló un trabajo de sectorización de los delitos que mostró cuales eran los lugares de ambos municipios donde se estaban cometiendo un mayor número de delitos. Se elaboraron tablas y mapas de georreferenciación del delito que facilitaron la visualización de la actividad delictiva en estas zonas y colonias.

CUADRO 7. Delitos cometidos en Sacacoyo (2008-2009)

| DELITO | 2008 | % | 2009 | % |
|-------------------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
| Amenazas | 6 | 6.38 | 2 | 1.89 |
| Daños | 2 | 2.13 | 2 | 1.89 |
| Estafas | 1 | 1.06 | 2 | 1.89 |
| Extorsión | 2 | 2.13 | 3 | 5.66 |
| Homicidio | 25 | 26.60 | 21 | 24.53 |
| Homicidio culposo | 8 | 8.51 | 2 | 1.89 |
| Hurto de vehículo | 2 | 2.13 | 0 | 0.00 |
| Hurtos | 12 | 12.77 | 12 | 18.87 |
| Lesiones | 3 | 3.19 | 7 | 9.43 |
| Lesiones culposas | 5 | 5.32 | 2 | 1.89 |
| Otros | 4 | 4.26 | 2 | 3.77 |
| Persona desaparecida | 4 | 4.26 | 7 | 11.32 |
| Privación de libertad | 0 | 0.00 | 3 | 5.66 |
| Robo de vehículo | 8 | 8.51 | 3 | 3.77 |
| Robos | 8 | 8.51 | 7 | 1.89 |
| Violación | 3 | 3.19 | 3 | 5.66 |
| Violencia intrafamiliar | 1 | 1.06 | 0 | 0.00 |
| Total | 94 | 100.00 | 78 | 100.00 |

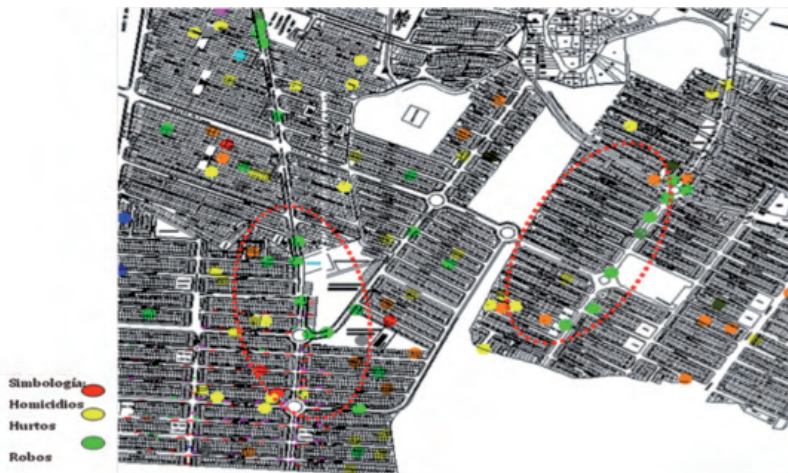
Fuente: MJSP-Alcaldía de Sacacoyo, 2010

MAPA 1. Georreferenciación del delito en Colón



Fuente: MJSP-Alcaldía de Colón, 2010

MAPA 2. Urbanización Campos Verdes 1 y 2, cantón El Capulín



Fuente: Seguridad y convivencia en el municipio de Colón. Herramientas para la acción (ppt)

CUADRO 8. Delitos según cantón y comunidad en Colón (2008-2009)

| CANTÓN | COMUNIDAD/SECTOR | DELITOS 2008 | DELITOS 2009 |
|----------------------|------------------------------------|--------------|--------------|
| Lourdes | Zona comercial/centro | 101 | 100 |
| Capulín | Urbanizaciones Campos Verdes 1 y 2 | 94 | 41 |
| Cuyagualo | Urbanización Nuevo Lourdes | 74 | 82 |
| El Limón | Urbanización Villa Lourdes | 48 | 58 |
| El Capulín/Las Moras | Sector Poliedro | 25 | 28 |
| Lourdes | Urbanización Las Arboledas | 23 | 14 |
| Las Angosturas | Urbanización Los Chorros | 21 | 23 |
| Las Moras | Colonia Las Moritas | 17 | 17 |
| El Capulín | Colonia El Chaparral | 13 | 15 |
| Lourdes | Colonia Palos Grandes | 13 | 13 |

Fuente: MJSP-Alcaldía de Colón, 2010

Durante el ejercicio de planificación que se llevó a cabo al inicio del proyecto, una muestra de la población de Colón y Sacacoyo identificó las principales formas de violencia en el municipio. Estas fueron: violencia intrafamiliar, homicidios, extorsiones, abuso a menores, violencia comunal/vecinal y violencia infantil. Identificadas las principales formas de violencia, se hizo un análisis de las causas y efectos.

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

Para complementar este análisis se realizó un mapeo de actores para identificar los socios con quienes se podía impulsar un proceso de construcción de paz y prevención de violencia en los municipios. Así, se identificaron actores, socios directos e indirectos y estratégicos.

Un tercer análisis completó el diagnóstico mediante un estudio sobre el tejido social de las comunidades. Este estudio incluyó aspectos como la participación comunitaria, la situación de las organizaciones y juntas directivas, el nivel organizativo comunitario, la percepción de seguridad o la confianza entre vecinos y en las diferentes instituciones que trabajan en los municipios.

CUADRO 9. Sacacoyo: lugares de mayor incidencia delictiva

| LUGAR | AÑO 2008 | AÑO 2009 |
|---------------------------|----------|----------|
| Ateos | 76 | 46 |
| Buena Vista | 2 | 3 |
| El Tigre | 1 | — |
| Zona céntrica de Sacacoyo | 8 | 4 |
| La Montañita | 3 | — |
| Total | 90 | 53 |

Fuente: MJSP-Alcaldía de Sacacoyo, 2010

CUADRO 10. Actores principales identificados en Colón

| INSTITUCIÓN | ÁREA DE INTERVENCIÓN |
|---------------------|---------------------------------------|
| Alcaldía municipal | Participación y normas de convivencia |
| Regional FGR | Investigación |
| Departamental MINED | Educación |
| CSJ-juzgados | Justicia |
| ISDEMU | Violencia intrafamiliar/mujer |
| PNC | Seguridad pública |
| MINSAL | Salud pública |
| MJSP | Seguridad ciudadana |
| Casa de la cultura | Cultura |
| ISSS | Salud |
| Regional ISNA | Protección de niñez y adolescencia |
| CNSP | Prevención de violencia |
| Plan Internacional | Niñez y adolescencia |
| CSJ-DEPLA | Justicia |
| IDHUCA | Derechos humanos |
| Iglesias | Valores |

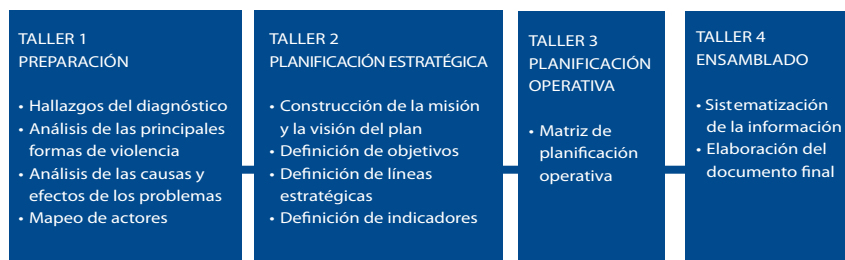
Fuente: Comité intersectorial de Colón, 2010

Diseño de los planes de seguridad ciudadana y convivencia

Una vez identificados los principales problemas de cada municipio, de cada zona y comunidad, se elaboraron, de manera participativa, los planes municipales de seguridad ciudadana y convivencia. Estos fueron realizados por representantes de la sociedad civil y autoridades del municipio, y reflejaron una visión integral de la intervención.

Este proceso permitió validar los datos obtenidos en el diagnóstico, homologar conceptos, y definir las principales causas y efectos de la violencia en los dos municipios, según sus propios habitantes. Además, se formularon indicadores de impacto, se definieron los ejes estratégicos del plan, se identificaron los actores claves y sus roles en la ejecución del plan.

GRÁFICO 6. Formulación participativa del Plan de convivencia y seguridad del municipio de Colón



Fuente: Seguridad y convivencia en el municipio de Colón. Herramientas para la acción (ppt)

Los planes fijaron los siguientes objetivos e indicadores:

a. Objetivo global

«El gobierno local, en coordinación con el gobierno central, el comité intersectorial y los actores locales del municipio de Colón, contribuyen a la construcción de un proceso de cultura de paz y seguridad ciudadana que mejora las oportunidades para el desarrollo integral de la población».

b. Indicadores

Indicador 1. Hasta diciembre de 2012 ambos municipios habrán disminuido el número de delitos por tipos de violencia más frecuentes (homicidios 25%, extorsiones 25%, VIF 40%).

Fuente de verificación: estadísticas de la PNC, datos del observatorio.
Línea base: datos de la PNC al inicio del plan, datos de ISDEMU.

Indicador 2. Hasta diciembre de 2012, se aumentará el número de redes sociales para la promoción de la cultura de paz.

Fuente de verificación: datos del observatorio.
Línea base: número de organizaciones existentes en las comunidades, datos de alcaldía, oferta institucional.

Indicador 3. Hasta diciembre de 2012, se mejorarán las oportunidades de desarrollo integral de los municipios (aumento índice de inversiones, generación de empleo, empresarialidad, emprendedurismo, autoempleo, subempleo, descentralización de servicios).

Fuente de verificación: datos MINEC, MTPS, Cámara de Comercio.

Línea base: estudio de oferta demanda laboral/empresarial.

CUADRO 11. Ejes estratégicos de los planes de seguridad de Colón y Sacacoyo*

| EJE ESTRATÉGICO | OBJETIVO | INTERVENCIONES |
|---|---|---|
| Atención a jóvenes en riesgo, focalizando acciones en zonas y grupos poblacionales de mayor incidencia delictiva. | <ul style="list-style-type: none"> Integrar esfuerzos y recursos de los actores locales que contribuyan a reducir los niveles de vulnerabilidad socioeconómica, desarrollando programas de atención integral de jóvenes en riesgo y mujeres víctimas de violencia en diferentes áreas y disciplinas. Actividades recreativas, vocacionales, educativas, terapéuticas, cultura de paz, empleo y emprendedurismo para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana del municipio. | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de programas y proyectos que apunten al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de estos ciudadanos. Por ejemplo: promoción y fomento de la empleabilidad, incremento de las oportunidades económicas, oportunidades para jóvenes profesionales, formación profesional, creación de espacios para la juventud, fortalecimiento de las estructuras organizativas juveniles, apoyar el aumento de ofertas de formación para el trabajo, promoción del desarrollo personal integral, programas de seguridad ciudadana para mujeres. |
| Cultura ciudadana y solución pacífica de conflictos. | <ul style="list-style-type: none"> Coordinar con todos sus actores, fortalecer el tejido social para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, mediante el respeto a los derechos humanos, el fomento del pluralismo y la participación ciudadana, generando procesos y espacios de educación para la construcción de paz. | <ul style="list-style-type: none"> Diversas actividades como prácticas deportivas, actividades de integración, de recreación y de capacitación; acompañamiento y protección de la mujer, niñez y adultos mayores. Diseño e implementación de campañas de formación masiva sobre cultura ciudadana, cultura de la convivencia y seguridad ciudadana, dirigidas a la comunidad educativa como a toda la población. Con esta estrategia se pretende impulsar y fomentar la participación y organización de la comunidad y todos los sectores interesados en la construcción de la ciudadanía y la salvaguarda de la convivencia, mediante la conformación de veedurías ciudadanas, conformación de frentes de seguridad, redes de apoyo, etc. |
| Prevención de la accidentalidad vial. | Fomentar la educación vial | |

Continúa en página siguiente

| EJE ESTRATÉGICO | OBJETIVO | INTERVENCIONES |
|--|---|--|
| Recuperar y dinamizar espacios públicos comunitarios. | <ul style="list-style-type: none"> • Generar espacios seguros de sano esparcimiento, formación y participación ciudadana para beneficio de la niñez, juventud, mujeres, adultos mayores y población en general. | <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la infraestructura comunal, mejorar la iluminación en zonas de alta incidencia delictiva, generación y recuperación de espacios de esparcimiento, habilitación de espacios públicos recreativos. |
| Programas y atención a la seguridad ciudadana de las mujeres. | <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar herramientas para la atención de la violencia de género y la coordinación interinstitucional, por ejemplo a través de la creación de un protocolo y ruta crítica para la atención a víctimas. Incluye las oportunidades económicas para mujeres víctimas de violencia. | |
| Prevención y reducción de la violencia armada. | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, con los diferentes sectores, programas para la identificación de problemas de las comunidades y reducción de la violencia en el municipio y fortalecer los mecanismos de inteligencia policial y sistemas de la investigación del delito, para su control y la aplicación de justicia mediante la participación activa de la ciudadanía y actores claves (comunidad, instituciones, públicas y privadas) en la identificación del riesgo e implementación de acciones. | <ul style="list-style-type: none"> • Control del delito y la prevención de la violencia, a través de programas de reducción de violencia, implementación de vedas de armas, aplicación de la legislación de armas de fuego y campañas de sensibilización sobre el impacto de las armas en la violencia, programas orientados a desestimular el consumo de alcohol y drogas y promover el desarme ciudadano. |
| Fortalecimiento institucional para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana. | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades del personal de las instituciones claves para garantizar la convivencia, seguridad ciudadana y la aplicación de la justicia. | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales, organizacionales y de gestión, de instituciones relevantes para acompañar procesos de aplicación de justicia, así como aquellas que velan por la seguridad ciudadana y que promueven la convivencia pacífica. |
| Observatorio de la violencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema unificado de información de violencia y delincuencia que busca compartir y hacer compatible la información que tiene cada institución, ya que en la mayoría de los casos las instituciones de seguridad y de justicia tienen sus propios sistemas de información adecuados a sus necesidades y a sus requerimientos. | <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de base de datos PNC sobre deportados (municipios). • Buscar vinculación con instituciones privadas que den insumos para conocer percepción de la población. • Fortalecimiento de la mesa técnica del observatorio. • Registros de armas matriculadas en el municipio. • Buscar vinculación con instituciones privadas que den insumos para conocer percepción de la población armada. |

* El plan de Sacacoyo no contempla los ejes de seguridad vial. El componente de prevención de la violencia contra las mujeres fue incorporado con posterioridad.

Fuente: Planes de convivencia y seguridad ciudadana de los municipios de Colón y Sacacoyo

Quinta parte



Acciones para fortalecer el gobierno local de la seguridad

Para ejercer la dirección estratégica de la seguridad ciudadana es necesario fijar las prioridades de las políticas, asumir la conducción general y la coordinación de las fuerzas de seguridad, monitorear y evaluar el impacto de esas políticas y rendir cuentas a la ciudadanía. Para ello es crucial contar con estructuras de planificación y seguimiento, de coordinación de las políticas de prevención y de enlace con el gobierno nacional (PNUD, 2010). El proyecto generó una serie de condiciones que han permitido avanzar en el fortalecimiento de las acciones locales encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana y prevenir la violencia.

Institucionalización de estructuras de coordinación: comités intersectoriales de seguridad ciudadana y convivencia

El diagnóstico determinó, entre otras cosas, que el municipio de Sacacoyo no contaba con un comité intersectorial para el trabajo en seguridad ciudadana y que el existente en el municipio de Colón era muy débil. Este comité desarrollaba solo acciones muy puntuales y la municipalidad no disponía de un área para el trabajo en seguridad ciudadana, ni se ejecutaban programas específicos. Otra carencia detectada fue la falta de información estadística para la toma de decisiones oportunas. Asimismo, la población y otros actores no percibían a las alcaldías como actores relevantes en la problemática de seguridad.

Para revertir esta situación y consolidar la implementación y el seguimiento de los planes de seguridad y convivencia se fortaleció (en el caso del municipio de Colón) el comité intersectorial de convivencia y seguridad ciudadana existente. En Sacacoyo se creó un mecanismo similar y se conformaron dos comités de desarrollo: uno en el casco urbano y el otro en el cantón Ateos.

El trabajo del proyecto en la creación y fortalecimiento de estos comités se centró en:

- Convocatoria y promoción del comité entre las instituciones de gobierno, ONG y ADESCO.
- Definición de la estructura básica de trabajo en talleres participativos con las instituciones y líderes comunitarios.
- Fortalecer el liderazgo del concejo municipal.
- Apoyo técnico a las mesas temáticas: salud y medio ambiente, desarrollo local, convivencia y seguridad ciudadana, niñez y juventud, y mesa de género.
- Elaboración del plan municipal de convivencia y seguridad ciudadana para tres años.
- Elaboración de estatutos y manual de funcionamiento interno.
- Concreción de un plan estratégico de trabajo de los comités para los próximos años.
- Definición de mecanismos de coordinación con actores claves de la seguridad ciudadana a nivel local.

Además, se equiparon con los recursos mínimos indispensables los espacios de reunión y coordinación de los comités intersectoriales.

RECUADRO 2. Comité intersectorial de Colón

Creado en 2004, el comité intersectorial está integrado por: PNC, ISSS (clínica Lourdes), unidad de salud de Lourdes, alcaldía municipal de ciudad Colón, CNSP, IDHUCA, MJSP/ PNUD, Plan El Salvador y Fundación Círculo Solidario, entre otros. Cuenta con el apoyo de líderes y lideresas de las comunidades del municipio.

El comité se organiza en cuatro mesas de trabajo, cada una de las cuales genera planes y programas que se ejecutan anualmente.

Las mesas de trabajo son:

- Salud y medio ambiente
- Arte, cultura, recreación y deportes
- Seguridad ciudadana
- Desarrollo local.

Fuente: Elaboración propia

Generar y difundir información estadística sobre violencia y delincuencia: observatorios municipales de convivencia ciudadana

El proyecto impulsó la puesta en marcha de dos observatorios de convivencia y seguridad ciudadana, uno en cada localidad. El apoyo del Centro de Operaciones y Servicios (COS) de la PNC, que surte la información a los observatorios, y la apuesta de las municipalidades, que facilitaron un espacio físico y personal para gestionar esta herramienta, ha permitido que ambos municipios comiencen a registrar mensualmente la incidencia de los principales hechos delictivos, clasificados según sexo, edad y hora y lugar de ocurrencia. Antes de poner en marcha los observatorios se capacitó a las personas responsables del funcionamiento.

Ambos municipios intercambiaron experiencias con los observatorios de convivencia y seguridad ciudadana de 8 municipios de la zona con el objeto de constituir una red de apoyo.

RECUADRO 3. Mecanismo de funcionamiento de los observatorios

- Coordinación y articulación con instituciones que generan información estadística a nivel nacional y local.
- Definición de un mecanismo a nivel local de facilitación de información por parte de las instituciones fuentes.
- Validación de la información analizada con la PNC.
- Creación de una mesa técnica de análisis de la información.
- Coordinaciones mensuales con instituciones fuentes para revisar y analizar la información, y proponer medidas de acción oportunas.
- Generación de información estadística.
- Elaboración de boletines informativos sobre la situación de violencia y delincuencia en el municipio sobre los siguientes delitos: homicidio, robos, hurtos, extorsiones, lesiones, violencia.

Fuente: Elaboración propia, 2011.

Formación y capacitación del personal

Durante el proyecto se capacitó al personal municipal y de otras instituciones locales para mejorar la gestión de la seguridad ciudadana y convivencia. Entre otras, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Capacitación y formación a 60 líderes, lideresas y representantes institucionales en temáticas de convivencia y seguridad ciudadana con un enfoque teórico-práctico.
- Capacitación en el programa estadístico Epi Info. Las personas capacitadas son: encargados de los observatorios, unidad de género de Colón y Sacacoyo.
- Capacitación a 400 agentes de la delegación Lourdes, Colón en modelo de policía comunitaria.
- Capacitación de 76 estudiantes como guías de tránsito; 20 maestros para la promoción del tema de seguridad vial; 23 agentes preventivos de la delegación policial y 25 líderes comunitarios, incluidos 4 concejales.
- Capacitación a 110 monitores deportivos en la réplica de trabajo de la disciplina deportiva enseñada.
- Capacitación a 30 administradores de espacios deportivos.

Estrategia de comunicación de la política y planes de acción

Se implementó una campaña de información y sensibilización sobre convivencia ciudadana. La campaña fue diseñada a partir del eslogan «Mi municipio está cambiando, yo también». Para el lanzamiento se elaboraron artículos promocionales como gorras y camisetas, cuñas radiales, banners y brochures para su difusión. También se desarrollaron cuatro convivios comunitarios de integración familiar en fechas significativas para las comunidades (día de la comunidad, de la madre, de la juventud y de la niñez) y se ejecutó una campaña de información y sensibilización en 10 centros escolares sobre la prevención del acoso sexual, consumo de drogas y uso de armas.

RECUADRO 4. Campaña en centros escolares

- Realización de talleres con profesionales de la salud y de la seguridad pública donde se abordaron temáticas como el consumo de drogas, uso de armas y acoso sexual.
- Construcción participativa, con más de 500 jóvenes de tercer ciclo, del libro de los sueños para proyectar la juventud a visualizar su futuro y esforzarse por alcanzar sus metas.
- Elaboración participativa de un mural simbólico que expresa los sueños y las aspiraciones de los estudiantes.
- Uso de promocionales con el mensaje «Construye tus sueños... exprésalos».

Fuente: Elaboración propia

Sexta parte





Primer festival de la piscucha, en Sacacoyo.



Acciones de prevención de la violencia

Policía de proximidad: oficinas de denuncia y atención ciudadana (ODAC)

Después de definir el plan de formación en policía comunitaria, en conjunto con la Secretaría de Relaciones y las comunidades de la PNC y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), se desarrolló un proceso de capacitación a 400 agentes de la delegación Lourdes, Colón.

Para impulsar el funcionamiento de la nueva policía comunitaria se establecieron los compromisos de los agentes capacitados; se identificaron los factores de riesgo y de protección en las comunidades y se constituyó un comité de acompañamiento metodológico conformado por autoridades policiales y actores comunitarios. En este sentido, se seleccionaron cuatro zonas específicas para la implementación de una experiencia piloto. Paralelamente, se produjeron materiales promocionales del modelo de policía comunitaria y se distribuyeron entre las comunidades.

Las gestiones con la PNC y la municipalidad permitieron la puesta en marcha de cuatro oficinas de denuncia y atención ciudadana (ODAC) en los siguientes lugares: Campos Verdes I, centro de Lourdes, Unicentro del municipio de Lourdes y cantón Ateos del municipio de Sacacoyo. Los agentes responsables de brindar atención ciudadana fueron formados en la toma de la denuncia y su seguimiento, atención a los usuarios y derechos humanos.

El proyecto apoyó a la PNC en la elaboración de planes de intervención policial realizados con la participación de líderes comunitarios de las zonas y colonias donde se ejecutaría dicho plan. Además, se readecuó al personal policial al interior de estas zonas. La intervención inicial consistió en acciones de control en los lugares más conflictivos y con presencia de pandillas. Asimismo, se establecieron acciones estratégicas comple-

mentarias a la aplicación del modelo: sistema de gestión de denuncia descentralizado, festivales de interacción policía-comunidad, estacionamiento prolongado de patrullas y puestos móviles en zonas seleccionadas.

Prevención y control de la violencia armada

Como parte de las estrategias de prevención del delito se establecieron las vedas temporales de portación de armas de fuego en los lugares donde se registraba una mayor incidencia delictiva y, a su vez, se diseñó una campaña de información y sensibilización a la población sobre los riesgos de las armas.

Los concejos municipales aprobaron la medida y se procedió a la ejecución de tres vedas en Colón. Para garantizar la ejecución de esta medida se capacitó a personal policial sobre la legislación de armas y la aplicación de esta medida en las zonas seleccionadas; se adquirieron 25 detectores portátiles de metal y otros equipos informáticos para mejorar la operatividad del registro policial en la delegación Libertad Norte.

En el cantón de Ateos, municipio de Sacacoyo, se desarrolló una campaña informativa sobre la presencia de armas en las comunidades y la importancia de la denuncia ciudadana.

Sistema de monitoreo «Cuéntale a Chepe» y *software* de apoyo a la investigación criminal

El proyecto impulsó la creación de un sistema de gestión de denuncias que conecta los puestos policiales de los 6 municipios que conforman la delegación de Lourdes, Colón. Este sistema facilita la toma de denuncias de las víctimas y la denuncia ciudadana en los procesos de investigación de los delitos. También se instaló un sistema de video vigilancia por cámara en cinco puntos críticos del municipio de Colón (uno en el cantón Ateos, dos en el arriate central de Lourdes, uno en el Poliedro y uno más en el centro de Lourdes).

Estas acciones se complementaron con el mejoramiento de la capacidad tecnológica de investigación criminal de la unidad de análisis y del departamento de investigación de la delegación Lourdes, Colón, mediante la adquisición del *software* 12. Este programa permite realizar investigaciones que involucran grandes cantidades de datos de formato múltiple sin analizar, como bitácoras telefónicas, procedentes de una gran variedad de fuentes.

Séptima parte





Elaboración de murales por una cultura de paz, en Colón.



Acciones de prevención de la violencia: recuperación y dinamización de espacios urbanos, juventud, mujer y seguridad vial

Los planes de seguridad ciudadana y convivencia contemplaron el diseño de una serie de acciones encaminadas a revertir ciertas conductas y actitudes, así como a recuperar determinados espacios públicos de ambos municipios. Además, promovieron actuaciones específicas focalizadas en la juventud y la mujer.

Recuperación y dinamización de espacios de encuentro

La apuesta del proyecto fue mejorar las condiciones del entorno urbano y el uso seguro de espacios públicos a través de la construcción o recuperación de determinadas zonas seleccionadas con las alcaldías municipales. Los espacios públicos recuperados fueron cinco en total. En el municipio de Colón, el espacio recreativo Campos Verdes 1, la cancha de baloncesto Campos Verdes 2 y el parque familiar de Lourdes. En el municipio de Sacacoyo, el parque recreativo La Ceiba en cantón Buena Vista y la cancha de fútbol del caserío El Tigre. En este mismo municipio se construyó una cancha de baloncesto en el parque recreativo La Ceiba y un salón de usos múltiples para reuniones vecinales o de otras instituciones locales. Además de este espacio se recuperó con limpieza, pinturas e instalación de lámparas el parque central de Villa Tzu-Chi, el parque y cancha El Milagro 1 en Ateos, y El Zapote en Sacacoyo.

Para asegurar el mantenimiento de estos espacios de encuentro recuperados, se conformaron comités de seguimiento y dinamización (COSEDE), los cuales elaboraron de manera participativa normativas de convivencia y se elaboró un manual de uso, funcionamiento y sostenibilidad de los espacios deportivos.

RECUADRO 5. Acciones de dinamización y uso de espacios públicos y deportivos

- Elaboración de estrategia cultural y deportiva para la dinamización de espacios públicos comunitarios y atención a centros escolares de la localidad.
- Entrega de materiales deportivos y desarrollo de torneos.
- Promoción del voluntariado juvenil en las comunidades para la dinamización de los espacios deportivos, a través de los y las monitores.
- Ejecución de un programa deportivo impulsado por el Comité Olímpico de El Salvador (COES) en 12 espacios de centros escolares y comunidades de intervención durante ocho meses. Se impulsó el aprendizaje y la práctica de disciplinas deportivas: ajedrez, baloncesto, karate y fútbol. Participaron más de 1600 niños, niñas y jóvenes.
- Capacitación a 110 monitores deportivos y a 30 administradores de espacios deportivos.
- Ejecución de un programa cultural durante siete meses con el apoyo de Iniciativa de Arte Popular (INAR) en el cual se enseñó música, danza y artes plásticas a más de 700 niños, niñas y jóvenes.
- Desarrollo de tres festivales comunitarios de expresión del arte como medio preventivo y de crecimiento personal de niños, niñas y jóvenes participantes.
- Equipamiento con recurso artístico a los espacios culturales de los dos municipios: casa de la cultura en Colón y la casa de encuentro en Sacacoyo.

Fuentes: Informes de seguimiento del proyecto

Incremento de oportunidades de desarrollo personal y comunitario de jóvenes

Los planes de seguridad ciudadana y convivencia señalaban la necesidad de implementar acciones dirigidas a la juventud, puesto que constituye el grupo poblacional con mayor riesgo de ser víctima de la violencia o de caer en ella. El mapeo realizado en ambas localidades permitió detectar un total de 20 agrupaciones juveniles. El trabajo con jóvenes se centró en:

- Generar espacios de articulación y diálogo entre agrupaciones juveniles.
- Promoción de la organización y la proyección juvenil.
- Desarrollo de actividades de integración juvenil intermunicipal y de promoción de protagonismo juvenil.
- Identificación de factores de riesgo comunitarios con población juvenil y alternativas para su atención.

- Coordinación y articulación con instituciones especialistas en temática juvenil presentes en ambos municipios para la búsqueda y planteamiento de estrategia conjunta de trabajo juvenil en la zona.
- Gestión con gobiernos locales para la asignación de un concejal referente en las mesas juveniles de los comités intersectoriales.
- Intercambios de experiencias a nivel intermunicipal entre jóvenes de Colón, Sacacoyo y Tepecoyo.
- Acompañamiento a grupos juveniles en elaboración de nueve proyectos de fortalecimiento y proyección juvenil, denominadas Iniciativas Juveniles.

RECUADRO 6. Ejemplo de iniciativas juveniles: *Evolution Art* (teatro móvil educativo)

- Grupo juvenil: *Evolution*
- Recursos humanos: 43 jóvenes entre los 12 y 23 años
- Duración: 6 meses
- Presupuesto total: US\$2,482.74
- Presupuesto solicitado: US\$2,282.81

SÍNTESIS

«Esta iniciativa consiste en poner en práctica el conocimiento artístico y cultural que poseemos como grupo y poderlo llevar a los 12 cantones que conforman el municipio de Colón. Nuestros ejes de acción serán la prevención, la educación y el desarrollo cultural. De esta manera buscamos mejorar la imagen del municipio y dar una nueva forma de vida a los y las jóvenes».

La iniciativa pretende llevar de forma móvil las actuaciones que realizamos y de esta manera generar convivencia entre los vecinos de las comunidades que visitemos, así como también con el alumnado de los centros escolares.

OBJETIVO GENERAL

Orientar a jóvenes, adolescentes, niños y niñas hacia la construcción de una sociedad preventiva a través del arte, en aspectos como violencia intrafamiliar, abusos sexuales, drogadicción, embarazos en adolescentes, sida y enfermedades de transmisión sexual.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Promover el uso adecuado del tiempo libre, la convivencia pacífica y la tolerancia entre los jóvenes de Lourdes por medio del aprendizaje del arte escénico.

Fuente: Iniciativa juvenil Evolution Art

Atención a la mujer: violencia de género y emprendimiento

El análisis estadístico y los talleres participativos realizados al inicio del proyecto mostraron que una de las principales amenazas a la convivencia y la seguridad ciudadana en estas dos localidades es la violencia contra las mujeres.

El proyecto logró conformar y estructurar una incipiente red de mujeres en cada municipio. En cinco agrupaciones comunales se promovió la organización femenina y se dio acompañamiento técnico en la elaboración del plan de trabajo de estas agrupaciones de mujeres. Entre los logros se destaca el involucramiento de varias lideresas en diversas acciones impulsadas por el proyecto como una capacitación en cursos vocacionales y asociatividad para los micro emprendimientos.

En los dos municipios se elaboró un estudio de seguridad y género focalizado en las zonas donde se desarrolla el proyecto. Se intervinieron 8 zonas donde se reportaban delitos de violencia de género. La acción conjunta con las municipalidades y las autoridades policiales ha permitido implementar medidas de iluminación, limpieza, ornamentación, y patrullajes continuos. En este contexto, se crearon dos mesas de género en ambos municipios en las que participan lideresas comunitarias y diversas instituciones (ISDEMU, unidad de salud, ISSS, Casa de la mujer, PNC, juzgado de paz de Lourdes Colón, Círculo Solidario, MINED y alcaldías).

Con el apoyo del ISDEMU, las alcaldías se han dedicado a diseñar las políticas y los planes municipales de género con especial énfasis en la prevención de la violencia contra las mujeres y la generación de oportunidades de desarrollo.

RECUADRO 7. Ejemplo de emprendimiento femenino: Comedor Bendición de Dios

- Grupo de gestión: Mujeres Emprendedoras de Sacacoyo
- Costo de la iniciativa: US\$3,350.20
- Duración: 2 años
- Objetivo general: establecer el negocio de servicio de comida a la vista logrando un desarrollo económico comunitario, fortaleciéndonos como personas emprendedoras en Sacacoyo.
- Objetivos específicos:
 - Ofrecer comida a la vista bajo los lineamientos de higiene y salubridad establecidos por el Ministerio de Salud.
 - Darse a conocer en Sacacoyo en el ramo de servicio de comida.
 - Ser un ejemplo de emprendedurismo asociativo en el municipio.

Fuente: Microemprendimiento Comedor Bendición de Dios.

En cuanto al empleo femenino, se desarrollaron 19 cursos vocacionales coordinados con el INSAFORP en los que participaron 358 personas (90% mujeres) de ambos municipios. Varias mujeres que asistieron a estos cursos han generado iniciativas de micro emprendimiento. Así, se les ha provisto de capital semilla para que puedan comenzar su propio negocio. Como resultado, lograron conformar 14 grupos asociativos que han formulado sus planes de negocio para el desarrollo de diversos micro emprendimientos.

Seguridad vial

Los elevados niveles de accidentalidad vial que reflejaron los diagnósticos de situación, particularmente en Colón, zona de paso y tránsito de una gran cantidad de vehículos diariamente, justificaron la puesta en marcha de una estrategia de reducción de accidentes viales en coordinación con la policía, el MINED y la alcaldía.

En el marco de esta estrategia, se creó una red de educación vial integrada por actores del Viceministerio de Transporte y Seguridad Vial, policía, jóvenes estudiantes, maestros, concejales y miembros de la mesa de seguridad ciudadana. Asimismo, se capacitó a 76 estudiantes como guías de tránsito; a 20 maestros para la promoción de la seguridad vial; a 23 agentes preventivos de la delegación policial y a 25 líderes comunitarios, incluidos 4 concejales.

Se desarrolló un programa de información y prevención de la accidentalidad vial en 13 centros escolares de mayor riesgo por su cercanía a las arterias principales de los dos municipios denominado «Circuito Vial». En este programa, se colocaron *stands* para sensibilizar e informar a la población sobre el tema, participando un promedio de 100 jóvenes en estas actividades. A partir de estos ejercicios escolares se continuó con réplicas de la experiencia en nueve centros escolares más. En concreto, se construyeron 14 paradas de autobuses en Colón y cinco en Sacacoyo en los lugares de mayor tránsito de personas.

RECUADRO 8. Creación de oficinas locales de gestión de empleo

El acuerdo alcanzado entre el Ministerio de Trabajo (MTPS) y las alcaldías facilitó el proceso de constitución de una oficina local de gestión de empleo en la zona Lourdes-Sacacoyo. Aprobada por acuerdo municipal, en esta oficina se instaló una bolsa de empleo local, que es gestionada por la alcaldía.

La oficina ofrece orientación laboral y captación en elaboración de hojas de vida a personas de la zona que buscan un empleo. En la bolsa de empleo local se han inscrito más de 650 personas de las cuales 136 han participado en una entrevista laboral y 46 han encontrado un trabajo. Más de 175 empresas de la zona se han registrado en la bolsa de empleo.

Fuente: Elaboración propia

Octava parte







PROYECTO:
"PARADAS DE BUSES"

Una importante obra de mejora de los espacios públicos y de la calidad de vida de los ciudadanos del Municipio de Ciudad Colón, desarrollada en el marco del proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Nacionales para la Gestión de la Convivencia y Seguridad Ciudadana".

APORTES:
MATERIALES: Proyecto G00000000000000000000 \$ 13,000.00
PROMOTOR DE OBRAS: Unidad Municipal de Ciudad Colón \$ 13,426.86
MONTO TOTAL DEL PROYECTO: \$ 26,426.86

Lourdes Colón, Octubre de 2010

Proyecto Paradas de Buses.



Logros alcanzados

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

Todos los procesos de desarrollo, especialmente en temas tan complejos y amplios como el de la seguridad ciudadana y la convivencia, suelen mostrar logros y deficiencias. En este sentido, el proyecto ha avanzado en algunos aspectos clave para mejorar la seguridad en estas dos poblaciones, mientras que otros están todavía en fase de consolidación.

Liderazgo político

El proyecto se inició con cierta reticencia de parte de las instituciones locales y nacionales por impulsar las actividades previstas. Algunas de las causas de ello fueron: una mala explicación de los objetivos y alcance del proyecto a las autoridades locales, la creación de falsas expectativas a la comunidad, continuos cambios en la dirección y coordinación del proyecto e incluso cierta despreocupación por parte de las autoridades nacionales encargadas en ese momento de su implementación. Estos factores provocaron no solo retrasos en su ejecución sino la falta de apoyo en un principio de los alcaldes de Colón y Sacacoyo.

Sin embargo, en la segunda fase del proyecto se ha conseguido captar la atención y el apoyo político-institucional necesario para avanzar en la ejecución de las acciones previstas. «Cuando más estancado estaba el programa, el ministro de Justicia y Seguridad Pública apostó por él, al extremo que hoy es uno de sus proyectos estrella», dijo una persona entrevistada.

«Ahora las alcaldías no solo están interesadas en los temas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia sino que promueven ellas mismas muchas de las actividades y han sido receptivas a temas como la prevención de la violencia contra la mujer o la seguridad vial. Se les ha ampliado el campo de mira, la manera de ver y entender esta problemática en sus localidades», agregó otra persona.

Cabe destacar que durante el desarrollo del proyecto, ambos gobiernos municipales –pero con mayor intensidad el de Sacacoyo– se fueron empoderando de la iniciativa y de sus bondades, sobre todo cuando se empezaron a ver sus logros y resultados.

«Antes estábamos organizados pero no teníamos apoyo externo que nos motivara y diera esta visión integral», indicó un concejal de Colón.

«Este proyecto nos ha abierto la mente a otros temas y visiones relacionadas con la seguridad que antes no teníamos y por tanto no poníamos en práctica», afirmó el alcalde de Sacacoyo.

Creación de alianzas

Durante la implementación de la iniciativa se llegó a diversos acuerdos con diferentes instituciones como el ISDEMU, COES, MTPS o INSAFORP, entre otros. El siguiente paso fue trabajar en la articulación de estas alianzas con la sociedad civil, líderes y lideresas de ambos municipios, asociaciones juveniles y grupos de mujeres. «El trabajo entre instituciones quedó amarrado y ahora es más fácil seguir», señaló un concejal.

Coordinación y seguimiento

Antes de iniciarse el proyecto no se planificaba la seguridad ciudadana de manera integral y no parecía existir un trabajo interinstitucional coordinado y articulado. Más bien se impulsaban acciones puntuales y el tema de seguridad no parecía prioritario. Las acciones desarrolladas desde el programa han conseguido revertir en parte esta situación tal como lo señala un concejal: «hay cosas que se tienen que hacer coordinadamente. Lo que el proyecto hizo es unir con un objetivo común a las diferentes instituciones involucradas en la temática».

La creación o el fortalecimiento de los comités intersectoriales de seguridad ciudadana y convivencia han permitido establecer un espacio permanente de coordinación de las acciones en el que están representadas diversas instituciones nacionales y locales, así como de la sociedad civil. Sobre este aspecto una de las personas involucradas en este proceso afirma que: «Si bien es cierto en Colón ya venía trabajando este comité desde hacía años, la llegada del proyecto le ha dado un nuevo impulso, particularmente en los temas relacionados con la prevención de la violencia».

La mejor coordinación y articulación parece haber aumentado también la credibilidad en las instituciones, en particular la PNC. Para un habitante del municipio de Colón se han dado cambios de percepción: «Antes tanto la gente como algunas de las instituciones que participan en el comité eran reacias a colaborar con la PNC. Hoy se ha logrado mejorar ese acercamiento».

Por otro lado, la opinión de un concejal del municipio de Sacacoyo es que: «La creación del comité intersectorial en Sacacoyo fue clave para que haya cambiado tanto la visión de la policía sobre la comunidad y al contrario».

RECUADRO 9. Prevención social de la violencia

El objetivo general de PREPAZ consiste en contribuir a mejorar la convivencia social y pacífica de la ciudadanía mediante el fomento de la participación, la toma de decisiones y el empoderamiento de las comunidades organizadas, mediante un proceso de cultura de paz y planes de acción de prevención social que lleve a un cambio de estilo de vida de la población participante a nivel nacional.

Esta visión complementaria de PREPAZ y el plan Batalla por la Paz, que impulsa la PNC, ha hecho de la experiencia de Colón y Sacacoyo un laboratorio para generar las condiciones y dictar pautas para la creación del modelo salvadoreño de intervención local donde se complemente la prevención de la violencia con la represión del delito.

Fuente: PREPAZ

Sistema de información

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

La coordinación con la delegación local de la PNC, que proporciona la información estadística y participa del seguimiento, y el apoyo de las alcaldías ha permitido instaurar en ambas localidades sendos observatorios de seguridad y convivencia que, aunque incipientes, podrían constituirse en un referente para el impulso de nuevas acciones en el futuro o la corrección, de ser necesaria, de las ya existentes.

Focalización de las acciones

Al inicio, el proyecto se planteó trabajar en todas las zonas y colonias de ambos municipios. Sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzar resultados con una visión tan amplia se optó por rectificar la estrategia y focalizar las acciones en determinados lugares en riesgo para evitar dispersar esfuerzos. Según un responsable del MJSP, esta rectificación permitió: «focalizar los recursos en comunidades específicas y estrategias concretas, generar un mayor dinamismo en las comunidades intervenidas y motivar más a las personas e instituciones involucradas».

Prevención del delito

La puesta en marcha de un plan piloto de policía de proximidad ha permitido, según algunas de las personas entrevistadas, «generar un mayor acercamiento de la policía a la comunidad».

La instalación y monitoreo de determinados puntos críticos a través de cámaras de video vigilancia, la ubicación de las casetas policiales de atención ciudadana (ODAC) y la adquisición de un sofisticado *software* para mejorar la investigación criminal han sido factores que –junto con un intensivo plan operativo policial y trabajo policial de inteligencia– parece que han contribuido al descenso de los índices delictivos, y en particular de los homicidios en ambos municipios.

En Colón se produjo un significativo descenso de los homicidios en el año 2010. Según los datos de la PNC, en 2009 los asesinatos se incrementaron respecto del año anterior, pero al año siguiente se redujeron en un 17% (ver gráfico 7). Ese descenso permitió a esta localidad dejar de ocupar una de las 25 primeras posiciones entre los municipios más violentos del país.

En Sacacoyo, tras un espectacular aumento de un 56% de los asesinatos en 2009, también se experimentó un ligero descenso de un 5% en el total de homicidios cometidos al año siguiente (ver gráfico 8).

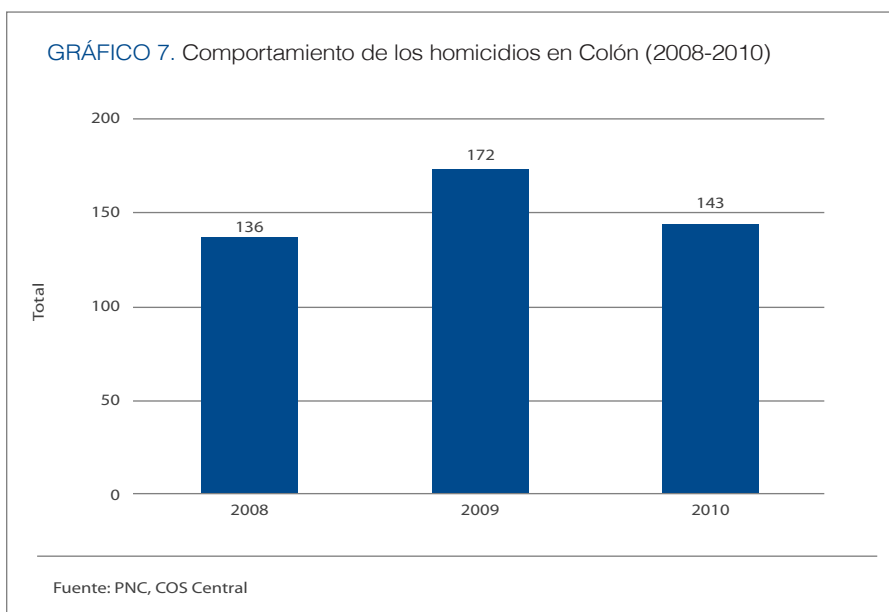
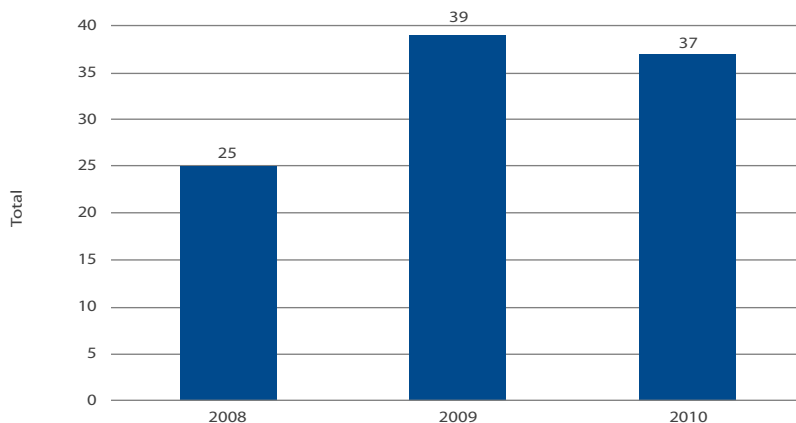


GRÁFICO 8. Comportamiento de los homicidios en Sacacoyo (2008-2010)



Fuente: PNC, COS Central

Juventud, recuperación y dinamización de espacios públicos

Uno de los sectores de población al cual el proyecto dedicó una atención especial fueron los jóvenes, en particular la promoción de su asociatividad y el uso de su tiempo libre. El proyecto potenció grupos juveniles llevándose a cabo diversas acciones encaminadas a rehabilitar o crear nuevos espacios de uso colectivo. Los lugares dedicados a actividades deportivas fueron los más potenciados. Un claro ejemplo, señala una persona entrevistada, es la cancha Campos Verdes, en Colón: «Antes estaba no solo descuidada sino que su uso era desorganizado. Ahora los jóvenes la ocupan de manera ordenada y se mantiene en perfecto estado». «Una buena inversión para los jóvenes y la convivencia», destacó otro.

El proyecto fomentó la dinamización y apropiación de estos espacios por parte de la población mediante la puesta en marcha de actividades encaminadas a mejorar la convivencia ciudadana. Las acciones y torneos deportivos, las actividades lúdicas, culturales y artísticas fomentaron una mayor participación de la población y contribuyeron a fortalecer la interrelación entre vecinos y entre personas de ambos municipios. Al respecto, un concejal indicó: «Este intercambio ha permitido reducir algo el temor de la población y especialmente de los jóvenes a moverse a o tras colonias del municipio donde antes ni iban».

Los festivales deportivos sirvieron en algunas ocasiones para motivar a las alcaldías y generar una mayor implicación y aceptación del proyecto. Una de las personas entrevistadas dijo que: «La alcaldía de Colón carecía antes de un promotor social que iniciara el proyecto. Con la puesta en marcha de este tipo de actividades se logró que se destinara un recurso humano que ahora es el encargado de dinamizar este tipo de actividades». En este sentido, otra persona expresó que: «Se ha generado un mayor sentido de cuidado de los espacios públicos, de pertenencia e identidad entre la población».

Para una de las mujeres beneficiarias el proyecto ha creado otras condiciones y otros espacios de encuentro: «A las mujeres no solo nos capacitaron en temas que luego podemos utilizar para mejorar la economía familiar; sino que ha servido para conocer a otras mujeres en situaciones parecidas, para intercambiar nuestras experiencias y para mejorar la convivencia en nuestras comunidades».

RECUADRO 10. La opinión de la juventud

- «A través del proyecto hemos intentado aportar para cambiar la imagen negativa del municipio y demostrar que hay jóvenes que quieren salir adelante».
- «Estamos demostrando con nuestras iniciativas, esfuerzo y trabajo que podemos transformar la realidad del municipio».
- «El proyecto nos ha dado herramientas y oportunidades para hacer algo positivo».
- «Ahora los adultos ya saben lo que queremos los jóvenes».
- «Están muy bien estos proyectos, estas iniciativas, pero no nos tienen que dejar abandonados. Hay que dar seguimiento y continuidad a las acciones».
- «Hemos ganado en madurez, autoestima, crecimiento personal y en conocimiento».

Fuente: Elaboración propia

Participación ciudadana

Las acciones desarrolladas en el marco del proyecto parecen haber impulsado una mayor organización y participación comunitaria, al menos en algunas zonas y cantones. Según una de las personas entrevistadas, «al principio del proyecto la gente participaba poco. Pero al ir implementándose actividades, sobre todo los festivales deportivos, las actividades en los parques, la gente fue agarrando confianza y participando cada vez más».

El programa ha posibilitado la creación, en algunos casos, o el fortalecimiento, en otros, de redes de jóvenes y mujeres en las comunidades de ambas localidades. Otro aspecto a destacar ha sido «la identificación de nuevos líderes en las comunidades».

Empleo

La creación de una oficina de intermediación laboral ha sido, en palabras de una de las fuentes consultadas, una de las actividades que con mayor interés han apoyado las alcaldías. Si bien su funcionamiento es relativamente reciente, la bolsa de empleo local ha ido incrementando tanto el número de personas que la utilizan para buscar un trabajo como el de empresas que solicitan sus servicios. El convenio bianual firmado entre el MTPS y la alcaldía de Colón ha permitido otro logro significativo, como es el de institucionalizar la iniciativa.

RECUADRO 11. Las estrategias más efectivas

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

- Un análisis local, colectivo y participativo de los problemas, la búsqueda de las causas y posibles soluciones.
- La creación de redes y alianzas interinstitucionales y con la sociedad civil.
- Apoyar la prevención de delito con acciones de policía de proximidad.
- La toma de decisiones con participación social.
- La creación de más y nuevos liderazgos en las comunidades.
- La apropiación de los actores.
- La coordinación interinstitucional.
- El trabajo focalizado.
- La visión integral de la intervención.

Fuente: Elaboración propia

Novena parte





Lanzamiento de policía de proximidad en el cantón Ateos, Sacacoyo.



Principios, retos y desafíos

Consolidar el nuevo esquema de intervención policial de proximidad

Una de las acciones que se impulsaron desde el proyecto fue el apoyo de un sistema de policía de proximidad que permita conocer más de cerca los problemas de la ciudadanía para actuar con mayor eficacia. La capacitación del personal policial y la instalación de las ODAC han sido los ejes centrales de esta intervención.

Un proyecto como este no puede (ni debe) por sí solo cambiar la manera de entender y manejar la actuación policial, pero sí puede comenzar a modificar determinados comportamientos y actuaciones de la PNC hacia la población.

A pesar del descenso experimentado en algunos delitos en ambos municipios, la impresión general es que aun cuando se han dado avances, la percepción de la población es de desconfianza hacia la actuación policial, acompañada de un temor justificado ante los elevados índices delictivos.

Asimismo, si bien es indudable que las ODAC, el sistema «Cuéntale a Chepe» y la actuación policial de proximidad tienen una función preventiva mediante la recopilación de información sobre lo que sucede en los barrios y colonias, hay un riesgo evidente de que esta información se use solo con fines de utilizar a la población para que «señale» a presuntos delincuentes o pandilleros, lo que podría generar una mayor desconfianza.

Determinar previamente el alcance de la intervención

A partir de los problemas iniciales que se presentaron durante la implementación del proyecto se ha considerado que lo indicado hubiera sido arrancar desde una fase cero que permitiera explicar correctamente a las alcaldías y a la población los propósitos y alcances del proyecto, y evitar así las confusiones y la falta de apoyo a la iniciativa.

Esta experiencia demostró que para minimizar los riesgos era necesario contemplar una fase previa de acercamiento y conocimiento de la realidad del municipio, las capacidades instaladas en las instituciones, los niveles de coordinación y articulación existente, y la voluntad política para impulsar una iniciativa de este tipo.

Este acercamiento hubiera servido para delimitar el ámbito de intervención; institucionalizar y consolidar procesos de cambio, además de tiempo, requiere de mucho trabajo y concentración del esfuerzo. Resulta fundamental elegir correctamente el municipio a intervenir y dentro de este los lugares más oportunos, dependiendo de su nivel de riesgo y exposición a la delincuencia.

Un proyecto de estas características puede funcionar en comunidades con un nivel medio o bajo de riesgo, pero debe pensarse si lo que se desea es llegar a mejorar la seguridad en zonas de alta peligrosidad.

Evitar la dispersión

La recuperación y dinamización de espacios públicos es una herramienta necesaria para mejorar la seguridad ciudadana. Pero estas acciones requieren generalmente de una alta inversión y mantenimiento para que no se vayan deteriorando. En caso contrario, se convierten en meras acciones puntuales que mejoran un espacio concreto, pero no el municipio en su conjunto.

Por otro lado, las formaciones y capacitaciones de jóvenes y mujeres han permitido abrir opciones laborales a un grupo reducido de personas, sin embargo no consiguen cambiar el modelo de generación de empleo ni alcanzan a la mayoría de la población. Además, se puede llegar a crear expectativas entre la población que quizás no se cumplan si no se logran institucionalizar estas acciones.

Consolidar nuevos esquemas de trabajo y la participación ciudadana

Son numerosas las iniciativas implementadas, muchas de ellas novedosas (policía de proximidad, programas de emprendedurismo, deporte, cultura, arte, etc.), que implican el desarrollo de nuevos procedimientos y responsabilidades desde un enfoque de trabajo interinstitucional. Crear una nueva cultura de trabajo de apoyo y cooperación requiere de voluntad y tiempo. El proyecto estableció acuerdos con distintas instituciones nacionales para la ejecución de determinadas actividades, pero una vez finalizada la intervención no se ha dado la continuidad necesaria a las mismas, salvo en el caso del MTPS y la bolsa de empleo, y el ISDEMU que sigue apoyando la creación de las unidades de la mujer. Por ello, parece necesario establecer no solo acuerdos puntuales sino convenios interinstitucionales más amplios que garanticen la consolidación de estos procesos cuando el proyecto ha finalizado.

La iniciativa apostó a la coparticipación activa de la ciudadanía, lo que ha fortalecido algunas redes sociales. No obstante, es importante seguir construyendo esas capacidades

en ambos municipios, pero particularmente en las zonas intervenidas para consolidar el empoderamiento y liderazgo ciudadano y la cohesión social en estos lugares.

Replicar la experiencia

Para consolidar el modelo de intervención local, es necesario replicar la experiencia de Colón y Sacacoyo en otros municipios. Esto implica combinar la prevención social de la violencia y la represión del delito como mecanismos complementarios, es decir impulsar toda la prevención que sea posible y toda la represión que sea necesaria, actuando en el marco del estricto respeto de los derechos humanos.

Garantizar la sostenibilidad

El proyecto ha impulsado la construcción de determinados espacios de trabajo y reconocimiento de actores para avanzar en la construcción de una visión más amplia de la seguridad ciudadana y la convivencia. El compromiso de los actores locales y de los actores nacionales ha hecho avanzar el proyecto en su segunda mitad, pero este compromiso no garantiza la sostenibilidad de la iniciativa.

Si bien es cierto, el alcalde de Sacacoyo manifiesta que: «este proyecto no es como otros por lo que le vamos a dar la continuidad necesaria» no es menos cierto que esa continuidad requiere de recursos que permitan mantener su integralidad. Actualmente, la realidad muestra que estas dos alcaldías no cuentan con los suficientes recursos económicos, técnicos y humanos para emprender por sí solas un proyecto de esta magnitud. Pero además, la sostenibilidad pasa por el apoyo de las instituciones nacionales responsables de la seguridad ciudadana.

Otros factores que se debe tener en cuenta son la incertidumbre ante las próximas elecciones municipales, los cambios políticos que puedan producirse y saber en qué grado se puede asumir su continuidad desde el gobierno central. En ese sentido, el programa PREPAZ del MJSP podría ser la institución que pueda darle la continuidad necesaria a este proceso.

Política de comunicación

Las acciones de comunicación se centraron en el desarrollo de la campaña «El municipio está cambiando, yo también». Pero al margen de la puesta en marcha de acciones puntuales de difusión, el proyecto no parece haber impulsado una estrategia de comunicación más profunda y sostenida que genere una política de comunicación e información constante a la ciudadanía sobre los avances, retrocesos y la rendición de cuentas de lo realizado.

RECUADRO 12. Algunas lecciones aprendidas

¿Qué puede aportar el proyecto a la nueva estrategia nacional de reducción de la inseguridad?

- La coordinación y articulación inter e intrainstitucional debe fortalecerse o crearse a partir de acciones concretas en el territorio.
- Para territorializar las políticas se requiere de alianzas duraderas para que los acuerdos nacionales lleguen a lo local.
- Debe trabajarse esta articulación para que el mantenimiento de las alianzas no acabe dependiendo solo de la voluntad algunas personas.
- Un esfuerzo real y sostenible pasa por la coparticipación y la corresponsabilidad de la ciudadanía.
- Resulta imprescindible destinar recursos financieros municipales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia

A modo de conclusión

El proyecto ha brindado elementos al sector seguridad y otras instituciones nacionales y locales para ver más allá de lo que cada cual hace. Al parecer, logró despertar un cierto interés en un trabajo coordinado con diferentes actores.

La voluntad y el liderazgo político son claves en este sentido. Como también la apropiación que han hecho del proyecto, particularmente en su segundo año de ejecución, las alcaldías, y las instituciones nacionales. Una apropiación que ha alcanzado en parte a la población y a las organizaciones vecinales y de la sociedad civil.

Si bien el proyecto comenzó de manera dubitativa, poco a poco fue tomando fuerza, los actores locales fueron apropiándose del mismo y desde PREPAZ se le dio un impulso y apoyo que ha permitido alcanzar algunos logros significativos. El proyecto parece haber logrado constituirse en un modelo, un ejemplo a seguir, en otras intervenciones similares que, teniendo la prevención como eje, no dejan de lado la actuación represiva. Proyectos e iniciativas que, como sucedió en Colón y Sacacoyo, deben contar con la necesaria coordinación entre el nivel nacional y local.

En este sentido, es más significativo y prometedor el trabajo de PREPAZ como ente encargado de promover no solo la prevención en el ámbito local, sino de incentivar la necesaria coparticipación ciudadana para lograr mejorar la cultura de paz en las comunidades.

Los municipios de Colón y Sacacoyo han podido experimentar una nueva manera de ver y entender la seguridad ciudadana y la convivencia. Ahora, solo resta que el esfuerzo no se pierda. Para ello, ambos municipios, pero también el MJSP a través de PREPAZ, deben seguir desempeñando el importante papel que asumieron durante su ejecución.

Bibliografía

- CEPAL-SEGIB-AECID (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FIIAPP (2008). *Políticas e instituciones influyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración de Políticas Públicas.
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2004). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*. Chile: Ministerio del Interior. Recuperado el 19 de noviembre de 2011 en http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-27.0803577082/documentos_pdf.2005-10-27.3919290237/archivos_pdf.2005-10-27.4956033255/archivo1/baja_archivo
- ISDEMU. *Estadísticas de violencia de género*. Enero-diciembre 2010. Recuperado el 17 de noviembre de 2011 en http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=27%3Aestadisticas-anales&Itemid=237&lang=es
- IUDOP (2009). *Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador*. San Salvador : IUDOP. Recuperado el 30 de mayo de 2009 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe123.pdf>
- IUDOP (2011). *Encuesta de evaluación del segundo año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa y alcaldías*. Mayo 2011.
- MJSP (2011). *Estrategia nacional de prevención en apoyo a los municipios*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Presentación en powerpoint.
- MJSP-Alcaldía de Colón (2010). *Plan de convivencia y seguridad ciudadana del municipio de Colón*.
- MJSP-Alcaldía de Sacacoyo (2010). *Plan de convivencia y seguridad ciudadana del municipio de Sacacoyo*.
- MJSP-PNUD (2008). *Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana*. Documento de proyecto.
- Naciones Unidas (2010). *Seguridad humana. Informe del Secretario General, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas*. A/64/701. Recuperado el 12 de noviembre de 2011 en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/48113FF423BA43824925770D0017BF81-SG%20human%20security%20report%202010%20ESP.pdf>
- PNC (2011). *Anuario estadístico 2010*. Documento borrador. El Salvador.

- PNUD (2005). *Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 12 de noviembre de 2011 en http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0372/PNUD_Feria_Gobernabilidad_Local_A.L._2005.pdf
- PNUD (2009). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010). *Ciudades seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. En Salvador*: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- UNDP (2009). *Community Security and Social Cohesion Towards a UNDP Approach*. Ginebra: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Program (UNDP).

Ciudades seguras:

LA EXPERIENCIA DE COLÓN
Y SACACOYO

Cuadernos sobre seguridad
ciudadana y convivencia municipal



La violencia y la delincuencia, así como la percepción de inseguridad, inciden negativamente en el bienestar de los salvadoreños. De estas realidades no escapan municipios como Colón y Sacacoyo, en el departamento de La Libertad. A fin de fortalecer la convivencia, mejorando la seguridad ciudadana en estas localidades, se ha desarrollado el proyecto «Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana». Este proyecto ha sido implementado en conjunto por los gobiernos municipales y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y ha contado con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Esta publicación identifica las acciones y señala los principales cambios que se dieron durante la implementación del proyecto, y construye una mirada crítica sobre lo realizado a fin de orientar las experiencias futuras con una perspectiva transformadora. La sistematización parte de un marco conceptual que vincula seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad democrática; muestra brevemente el estado de situación de la violencia y la delincuencia en el país, para luego adentrarse en las acciones emprendidas, sus logros y sus deficiencias.

Este libro forma parte de la serie *Cuadernos sobre seguridad ciudadana y convivencia municipal*, publicados por el PNUD.



Ministerio de Justicia
y Seguridad Pública



ISBN 978-99923-55-51-0



9 789992 355510 >