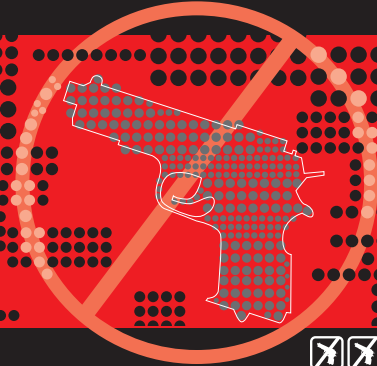


¿Vivir sin armas?



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0
01234567890

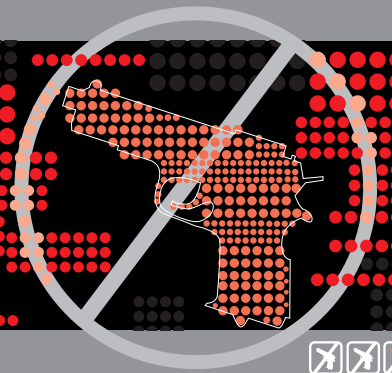
¿Vivir? sin armas

Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas,
una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo



El Salvador

¿Vivir? sin armas



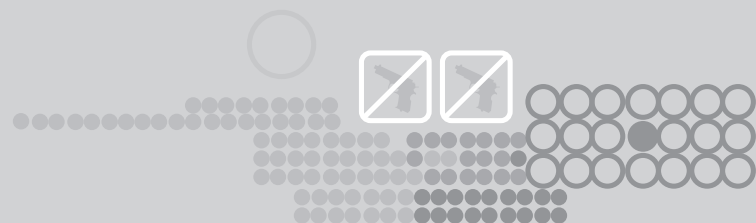
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0
01234567890

¿Vivir? sin armas

Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas,
una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo



El Salvador



341.7
V862 ¿Vivir sin armas?: evaluación del proyecto municipios libres de
slv armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo /
comp. Armando Carballido Gómez -- 1a. ed. -- San Salvador,
El Salv. : PNUD, 2007.

134 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-55-13-8

1. Desarme, 2 Violencia social, I Carballido Gómez,
Armando, comp. II. Título.

BINA/jmh

créditos

Editor
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
San Salvador, El Salvador, 2006
© PNUD

Autor
Ignacio Cano

Edición
Armando Carballido Gómez

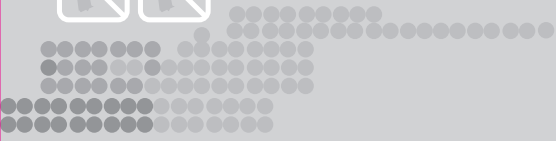
Diseño y diagramación
Paola Lorenzana y Celina Hernández

Traducción
Susan C. Greenblatt

Impresión
Impresos Múltiples

índice

Presentación	05
1. Introducción: El proyecto Municipios Libres de Armas en El Salvador	09
2. Naturaleza y objetivos de la evaluación	14
3. La implantación del proyecto durante 2005 y 2006	15
3.1 La ordenanza	16
3.2 La arquitectura institucional	18
3.3 El cronograma de aplicación del proyecto	19
3.4 Continuidad administrativa y sustentación política	20
3.5 Coordinación con otros proyectos	25
3.6 El trabajo policial	25
3.7 Actividades culturales y deportivas	28
4. El impacto del proyecto	29
4.1 Prohibición de la portación	30
4.2 Fiscalización policial	32
4.3 Información y sensibilización de los habitantes sobre la normativa y sobre los peligros relativos a las armas	34
4.4 Entrega voluntaria de armas	37
4.5 Identificación de buenas prácticas y análisis de la legislación	38
4.6 La reducción de la violencia armada: la violencia letal	38
4.7 La reducción de la violencia armada: la violencia no letal	47
4.8 La reducción de la violencia armada: el impacto en el desarrollo	52
4.9 La percepción de seguridad o inseguridad	52
5. Conclusiones	56
6. Recomendaciones	63



presentación

Cuando en mayo de 2005 el entonces Ministro de Gobernación y hoy titular del recién creado Ministerio de Seguridad y Justicia declaraba a la prensa que el proyecto Municipios Libres de Armas no se ejecutaría, un temblor de otra naturaleza a los habituales en El Salvador sacudió a sus responsables. Apenas había comenzado a andar y, aunque previsible, los primeros obstáculos políticos sacudían sus incipientes cimientos. “No desarmaran municipios”, rezaba el titular de uno de los principales rotativos salvadoreños.

La primera señal estaba lanzada. No iba a resultar fácil hacer caminar un proyecto en un entorno hostil a aquellas iniciativas que pretendiesen reducir o controlar las armas de fuego entre la población civil.

En El Salvador, se estima que circulan alrededor de medio millón de armas de fuego. Unas armas causantes de 80 de cada 100 asesinatos que tienen lugar en uno de los países latinoamericanos con mayor tasa de homicidios, superior a 55 por cada cien mil habitantes. Con una legislación sumamente permisiva y una cultura armamentista en una parte de la población que considera un derecho indiscutible la necesidad de andar armado, son escasas las iniciativas prácticas emprendidas para tratar de corregir esta situación.

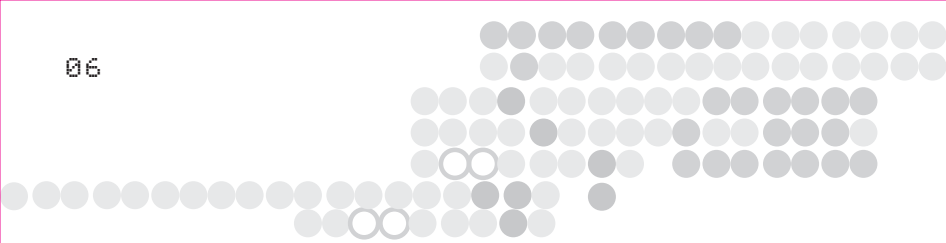
El Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el apoyo de PNUD, le apostó a un proyecto que pretendía mejorar el desarrollo humano en dos municipios piloto, San Martín e Ilopango, a través de la reducción de la violencia armada. El proyecto había sido concebido desde una doble visión estratégica. Por un lado, servir como modelo a

otros municipios de dentro, especialmente, y fuera del país; por otro, incrementar el nivel del debate para limitar legalmente la portación de armas de fuego a nivel nacional.

Dos años más tarde algunas cosas se han movido en El Salvador, en lo que al polémico tema de armas se refiere. Todas las encuestas de opinión pública coinciden en señalar un mayor rechazo, que ya ronda el 90 por ciento, por parte de la población a la portación de armas en espacios públicos, e incluso a la tenencia de armas de fuego. La Ley de Armas de Fuego acaba de ser modificada por la Asamblea Legislativa a petición de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, recién creada por el Presidente de la República e integrada por representantes de las distintas fuerzas políticas, rectores de universidades, iglesias y empresa privada. La modificación aumenta la prohibición de la portación de armas a plazas, parques y gasolineras, y establece la posibilidad de decretar vedas espaciales y/o temporales en determinados lugares y municipios. Esta Comisión también recomendó al Presidente analizar la posibilidad de extender el proyecto Municipios Libres de Armas al menos a las veinte localidades con mayores niveles de violencia y delincuencia del país. Sin duda son pequeños pasos, pero significativos, en el camino hacia la prohibición de la portación de armas de fuego por parte de civiles en los espacios públicos salvadoreños.

¿Éxito total del proyecto Municipios Libres de Armas? Aunque no escondemos nuestro orgullo por los resultados logrados por esta experiencia piloto, sería osado, y hasta presuntuoso, atribuir a esta iniciativa todos los avances cosechados en la concienciación ciudadana y la limitación de armas de fuego en El Salvador en los dos últimos años. No, el proyecto Municipios Libres de Armas, con sus luces y sus sombras, sus logros y sus desaciertos, no es el único responsable de estos





logros. Pero sin duda ha contribuido a generar un nuevo debate local y nacional no sólo sobre la proliferación de armas de fuego, sino sobre la manera de encarar correctamente el abordaje de una problemática, el incremento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, cuya magnitud roza ya a la tragedia.

Como también ha contribuido al avance de otros aspectos esenciales, como es la gestión local de la seguridad ciudadana. La implementación de esta iniciativa y, especialmente, el impactante dato de una notable reducción de los homicidios (47 por ciento) en San Martín en un contexto casi generalizado de incremento de la violencia letal, ha animado a otras localidades como Santa Tecla, Santa Ana y, últimamente, San Salvador, la capital, a emprender iniciativas similares. En estos municipios, y contra la corriente en un país fuertemente centralizado y centralista, donde la visión y los recursos para la gestión local de la seguridad son casi inexistentes, sus responsables han comenzado a tomar las riendas de un tema políticamente delicado.

También es de justicia reconocer el apoyo al proyecto por parte de la Policía Nacional Civil (PNC). Si la PNC no se hubiera implicado activamente en este proyecto tratando de mejorar la calidad de su información, así como la eficiencia en su trabajo de prevención y control, los logros reflejados en las páginas siguientes probablemente nunca se hubieran alcanzado.

Mejor coordinación interinstitucional, mejor información sobre la violencia y la delincuencia,

más fiscalización de las armas de fuego y un mayor papel de los actores locales en la gestión de la seguridad ciudadana. A estos ingredientes, el proyecto añadió otros: incrementar el uso de los espacios públicos y trabajar en la prevención a través de acciones culturales y deportivas tratando de motivar e involucrar a la ciudadanía, especialmente a la población juvenil. Esto es, fomentar una mayor libertad y calidad de vida entre la población.

En definitiva, el proyecto trató de romper con los esquemas tradicionales con los que se ha encarado y todavía se encara la reducción de la violencia y la delincuencia en el país, básicamente de forma represiva, para impulsar una vía totalmente novedosa centrada en los conceptos de seguridad ciudadana y desarrollo humano.

Sería casi un suicidio institucional, como mencionábamos anteriormente, tratar de imputar al proyecto Municipios Libres de Armas todos los progresos, por nimios que puedan parecer, cosechados en el país en materia de seguridad ciudadana y, en especial, en la restricción y control de armas de fuego en manos de civiles. Dejamos a la inteligencia y al conocimiento de los lectores la sentencia del juicio que conlleva toda evaluación como la que aquí les presentamos.

Por nuestra parte, sólo nos queda reiterar el apoyo decidido del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil, los actores locales -tanto aquellos con los que se inició el proceso como los actuales gestores de San Martín e Ilopango-, sin olvidar el papel fundamental jugado por la ciudadanía.

Un proyecto que no habría sido posible sin el apoyo financiero del Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) de PNUD, con sede en Ginebra, financiador a su vez del proyecto Apoyo a la Prevención de la Violencia Armada (AVPP), en el marco del cual ha sido posible llevar a cabo esta evaluación inicial.

“¿Cómo desarmar la violencia de un pueblo?”, se preguntaba en la campaña San Martín e Ilopango vivos, libres de armas, impulsada en ambos municipios. “Con respeto, participación y vida”, indicaba la respuesta. Si bien es cierto que todavía algunos ven lejano el ideal de vivir sin armas de fuego, esa utopía, aunque por momentos se aleje, parece estar cada día más cercana en El Salvador.

Programa Sociedad sin Violencia / PNUD El Salvador
Diciembre 2006



1. introducción: el proyecto municipios libres de armas en el salvador

El Salvador vivió intensos conflictos políticos que desembocaron en una guerra civil transcurrida entre los años 1980 y 1991. Tras los acuerdos de paz, el período de posguerra suscitó expectativas no sólo de pacificación sino de una disminución notable en los niveles de violencia imperantes en la sociedad. Sin embargo, las tasas de homicidio tendieron a aumentar en relación al período bélico, de forma que el país alcanzó uno de los mayores niveles de violencia letal en América Latina y, por ende, en el mundo. Un estudio patrocinado por el PNUD estimó que el costo de la violencia llegaba al 11,7% del PIB nacional ¹.

Así, la inseguridad ciudadana se convirtió en uno de los principales temas de la agenda política y social. Diversos actores hicieron un llamado para que se introdujeran políticas de control de armas, que debido a la proliferación durante la guerra y a una legislación permisiva, así como a una escasa capacidad de fiscalización por parte del estado, estaban ampliamente difundidas en la población y eran frecuentemente usadas para la comisión de crímenes.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contribuyó en este sentido con el proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas”, que se inició en 2001, dentro del cual se patrocinaron estudios para estimar la magnitud de la violencia armada, evaluar el impacto de las armas dentro de la violencia en general y estudiar opciones de cambios legislativos para aumentar las restricciones y mejorar la fiscalización. El programa también

lanzó campañas de sensibilización sobre el peligro de las armas, tanto generales como destinadas a públicos específicos. Dentro del PNUD, esta iniciativa contó con el apoyo técnico y financiero de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la Prevención de Crisis y la Recuperación (BCPR).

De hecho, el debate público sobre las armas y el desarme se ha intensificado en El Salvador en los últimos años y varias leyes han sido promulgadas en el sentido de aumentar el control e incrementar las restricciones a la portación de armas en el país. A pesar de esta evolución, la violencia y la percepción de inseguridad continúan siendo elevadas. Las tasas de homicidio han venido aumentando recientemente, contribuyendo a la sensación de alarma social.

En este contexto, fue concebido en 2004 el Proyecto Municipios Libres de Armas (PMLA), como una iniciativa a ser ejecutada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), entre otros actores nacionales y locales, con el apoyo del PNUD y de BCPR.

El objetivo del proyecto es realizar una experiencia piloto municipal cuya meta central es la reducción de la violencia armada. Por su parte, la disminución de la violencia armada debería mejorar el desarrollo humano, lo que concuerda con la línea doctrinal del PNUD de vincular programas de desarrollo y de desarme.

La iniciativa principal del proyecto es la limitación local de la portación de armas, acompañada de otras medidas relacionadas. Se trata de un proyecto estratégico en dos sentidos.

¹ ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, PNUD, San Salvador, 2005.

Por un lado, si el proyecto tiene éxito, puede ser una inspiración para otros municipios dentro y fuera del país que quieran hacer un esfuerzo de contención de la violencia armada. De esa forma, se confirmaría que los municipios pueden tener

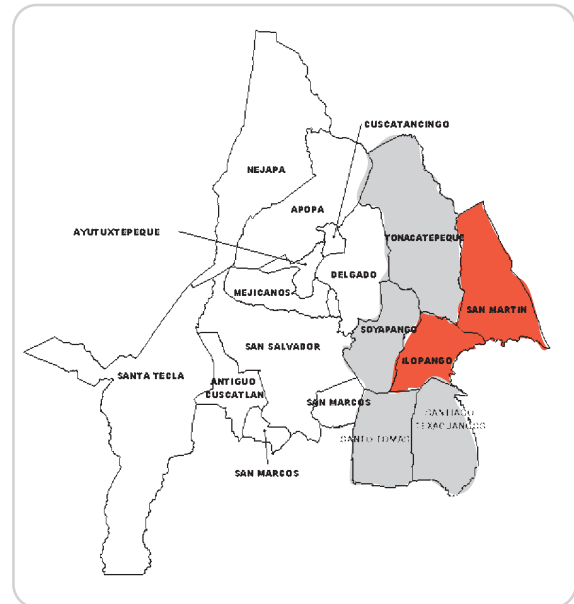
Con la aspiración de convertirse en un ejemplo de buena práctica en el campo de prevención municipal de la violencia armada, el proyecto desarrolló una experiencia piloto en dos municipios a partir de un mayor control y la limitación de la portación de armas.

un papel central en estas políticas y que ellas no tienen que estar necesariamente limitadas a la esfera nacional. En otras palabras, el proyecto aspira a convertirse en un ejemplo de buena práctica en el campo de prevención municipal de la violencia armada. En este sentido, un elemento importante

es que el conjunto de actividades englobadas en el proyecto representan un costo relativamente bajo, con excepción de las campañas en los medios de comunicación. Además, una vez aplicado el proyecto en los municipios piloto, los materiales podrían ser aprovechados, por lo que el costo de la extensión a otros municipios sería menor. Por otro lado, el proyecto constituye un insumo para revisar la ley nacional de restricción o prohibición a la portación de armas.

En función de esta importancia estratégica y de su posible efecto demostrativo, el proyecto dedicó bastante atención a la cuestión de la evaluación, con la construcción de una línea base, de forma que se pudiese garantizar la medición del impacto del proyecto. Cabe señalar que la ausencia de una evaluación adecuada es el talón de Aquiles de muchas intervenciones de este género que, una vez terminadas, no consiguen demostrar su resultado específico.

Dos municipios fueron escogidos para participar en el proyecto: San Martín e Ilopango, ambos en el Área Metropolitana de San Salvador (ver Mapa 1).



La elección de estos municipios siguió los siguientes criterios:

- Ser municipios urbanos de tamaño medio: En el censo de 1999, Ilopango registró 127.434 habitantes y San Martín, 107.212.
- Tener un alto nivel de victimización por arma de fuego, con tasas de homicidio por arma de fuego superiores a 30 por 100.000 habitantes, así como presencia de pandillas juveniles asociadas a la violencia ('maras').
- Contar con líderes locales dispuestos a involucrarse.
- Presencia de otros actores que trabajasen en la prevención a la violencia: El Consejo Nacional de Seguridad Pública ya desarrollaba proyectos en ambos municipios.
- Tener una afiliación política diferente de las alcaldías: San Martín era gobernada por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) mientras que Ilopango tenía un alcalde del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Este último punto es altamente relevante en función de la alta polarización política que vive el país entre el partido de derecha en el gobierno (ARENA) y el partido de izquierda en la oposición (FMLN), continuación del escenario político del conflicto militar que enfrentó ambos bandos durante los años 80. El propósito de la elección de un municipio de cada orientación política era evitar en lo posible que los partidos políticos politizaran la cuestión del desarme y la prevención de la violencia, de forma que pudiese ser asumida en el futuro por un alcalde de cualquier partido. A su vez, politizar las estrategias de desarme dificultaría la creación de un consenso nacional para un cambio legislativo en relación a la portación.

Es importante reseñar que en las elecciones municipales de marzo de 2006 el municipio de San Martín también quedó en manos de un alcalde del FMLN, al igual que Ilopango, anulando así el equilibrio partidario de la elección inicial. La entrada de nuevos administradores en ambos municipios, particularmente en aquél en que hubo un cambio de partido, tuvo claros efectos sobre el proyecto Municipio Libre de Armas, que serán relatados más adelante.

El proyecto fue oficializado a través de la firma del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en enero de 2005.

La duración prevista del proyecto era de 18 meses, ampliado posteriormente a 24. Sin embargo, podemos considerar que el proyecto continúa en ejecución en el momento actual, debido, entre otras cosas, a algunos retrasos en su implementación.

El presupuesto previsto para el proyecto ascendía a un total de US\$360,000.00, dividido entre

US\$234,600.00 en el año 2005 y US\$125,400.00 en los restantes seis meses de 2006. De forma resumida, el Programa Municipios Libres de Armas (PMLA) se articula en torno de 6 ejes de intervención:

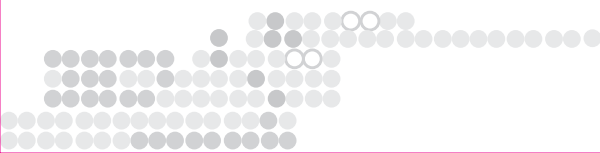
- 1) Restricción de la portación de armas en todos los espacios públicos de los municipios participantes, a través de una ordenanza municipal. De hecho, experiencias anteriores de prohibición temporal de la portación, como las de Cali y Bogotá, mostraron su potencialidad en la reducción de los homicidios. La normativa establecería multas y decomisos para quien la incumpliera.
- 2) Aumento de la fiscalización policial para garantizar el cumplimiento de la prohibición de la portación, con base en abordajes de personas y vehículos en espacios públicos, incluyendo registros y detectores de metales. Esto permitiría garantizar que las áreas públicas se encontrasen, de hecho, libres de armas. Para ello, el proyecto contemplaba la compra de 40 detectores de metales y una capacitación específica a los policías de las subdelegaciones de Ilopango y San Martín. La fiscalización se extendería también a la verificación de las matrículas vencidas de propietarios residentes en los municipios.
- 3) Campaña de divulgación sobre la nueva normativa y, de forma más general, sobre los peligros de las armas. Esta campaña sería vehiculada, por un lado, a través dos medios de comunicación masiva, carteles y vallas y traseras de autobuses, y, por otro lado, a través de acciones comunitarias, culturales, artísticas y deportivas.
- 4) Recolección de armas entregadas voluntariamente por sus propietarios, como fruto del nuevo clima sobre las armas propiciado por la campaña anteriormente mencionada. De esta forma, se retirarían de circulación un conjunto de armas que podrían provocar víctimas al ser usadas accidental o intencionalmente.

- 5) Investigación evaluativa sobre el impacto del proyecto, tanto sobre sus objetivos más inmediatos, como la violencia armada, como sobre objetivos más indirectos, como el desarrollo y la pobreza. Para tal propósito, el proyecto se proponía calcular una línea base de las dimensiones relevantes, que sería comparada, en un momento posterior, con los resultados obtenidos después de la implantación del PMLA. Las fuentes para esta línea base inicial incluyen: a) datos sobre victimización registrados por la policía, el Instituto de Medicina Legal y los hospitales; b) datos sobre armas obtenidos por la policía o el Ministerio de Defensa; c) y datos de victimización y percepción recogidos por una encuesta de victimización aplicada a una muestra representativa de los habitantes de San Martín e Ilopango, y a una muestra menor de habitantes de otros dos municipios: Soyapango y Tonacatepeque. Estos dos municipios son contiguos, respectivamente, a Ilopango y San Martín y fueron elegidos a modo de grupo de control para establecer una comparación con los municipios que participaron en el programa. La primera aplicación de la encuesta se dio entre el 10 y el 12 de junio de 2005, por tanto, antes de que comenzaran las primeras actividades prácticas del PMLA. La segunda tuvo lugar del 22 al 24 de septiembre de 2006, es decir, después de que el proyecto estuviese próximo a su finalización en los dos municipios.
- 6) Análisis de las experiencias municipales de control de armas como un insumo para el debate sobre la legislación nacional sobre el tema. Este último eje trata, simplemente, de extraer consecuencias nacionales de la experiencia local y puede ser considerado conjuntamente con el punto anterior, como englobado dentro del análisis y la evaluación de la experiencia.

Ejes de intervención del PLMA

- 1) Restricción de la portación de armas en todos los espacios públicos de los municipios participantes, a través de una ordenanza municipal.
- 2) Aumento de la fiscalización policial para garantizar el cumplimiento de la prohibición de la portación.
- 3) Campaña de divulgación y comunicación masiva sobre la nueva normativa y sobre los peligros de las armas.
- 4) Recolección de armas entregadas voluntariamente.
- 5) Investigación evaluativa sobre el impacto del proyecto.
- 6) Análisis de las experiencias municipales de control de armas como un insumo para el debate sobre la legislación nacional sobre el tema.

En un primer análisis, el PMLA puede ser entendido sobre todo como una tentativa de disminuir la presencia de armas en espacios públicos, lo que, por su parte, debería reducir la violencia armada cometida en estos espacios. Así, se trata de una iniciativa que podría ser comprendida dentro de la teoría de las oportunidades. El objetivo sería crear incentivos para que las armas no estén presentes en las calles, sin necesariamente pretender cambiar las actitudes fundamentales de los diversos actores sociales en relación a la violencia ni alterar las motivaciones o causas de esos hechos violentos. En principio, intervenciones de esta naturaleza son más propicias para reducir la violencia relacionada con los conflictos interpersonales y los crímenes de impulso que en El Salvador la policía define como 'violencia social', mientras tendría menor capacidad para incidir sobre la violencia criminal de los delinquentes habituales por dos razones: La primera es que los criminales profesionales están naturalmente menos inclinados a obedecer esta o cualquier otra norma; y la segunda es que es más fácil eludir la acción fiscalizadora si se trata de un crimen ejecutado con premeditación. Las otras iniciativas contempladas en el programa, como la sensibilización o la entrega de armas, son en principio complementarias a la prohibición



de la portación. El foco de la intervención radica en la acción normativa del municipio y en la capacidad de la policía de hacer cumplir dicha norma.

Sin embargo, una mirada más detenida nos permite percibir un panorama más complejo que la simple restricción de la portación. En primer lugar, varias de las acciones culturales y deportivas del PMLA, así como su interacción con otros programas de prevención ya existentes, podrían ser clasificadas como prevención social. Así, se trabaja con grupos de riesgo, como los jóvenes de comunidades con altos niveles de criminalidad, para disminuir la probabilidad de que se envuelvan en conductas violentas.

En segundo lugar, la intervención contempla un refuerzo de la actividad policial y de la eficiencia de la misma no sólo en la aplicación de la nueva normativa sino, de forma más general, en el conjunto de su trabajo de prevención y represión. La intensificación de los mecanismos de fiscalización de armas, como en los casos de matrículas vencidas, es el mejor ejemplo de ello.

En tercer lugar, varias de las iniciativas pueden inscribirse en una corriente de reforma policial o, de una forma más amplia, de reforma de la seguridad pública. La mejora del registro y análisis de datos criminales y de la planificación del trabajo policial en función de esos datos son algunos ejemplos. De hecho, varios interlocutores entrevistados expresaron su deseo de que las actividades del programa se sitúen dentro de un proyecto más ambicioso de seguridad ciudadana. Por todo ello, es importante analizar no sólo los efectos inmediatos del proyecto en términos de reducción de la violencia armada, sino también toda una serie de efectos indirectos sobre las instituciones y sobre los diferentes actores.

El proyecto original fue formulado dentro del esquema tradicional del marco lógico y está estructurado en resultados esperados para cada acción y en indicadores para medir la consecución de esos resultados.

Los indicadores más importantes establecidos para cada acción son los siguientes:

1. Prohibición de la portación:

- a) Normativa aprobada por los municipios.
- b) Conocimiento de la normativa por parte de, por lo menos, un 25% de la población.

2. Fiscalización policial:

- a) Incremento de, al menos, un 20% en el número de armas decomisadas.
- b) Mayor coordinación interinstitucional entre las instituciones con competencias en el tema de armas.

3. Información y sensibilización de los habitantes de los dos municipios:

- a) Población informada de la normativa, de forma que, por lo menos, un 35% de los ciudadanos la conozcan.
- b) Reducción en el número de armas vendidas y matriculadas, así como en el número de licencias concedidas en los dos municipios.
- c) Disminución del apoyo a la portación y posesión de armas, monitoreado a través de una encuesta a la población de los municipios.
- d) Evaluación positiva de las campañas por parte de la población, medida en la encuesta mencionada.

4. Entrega voluntaria de armas:

- a) Aumento de, por lo menos, un 10% en el número de armas entregadas.

5. Identificación de buenas prácticas:

- a) Reducción en los indicadores de violencia armada.
- b) Aumento de los indicadores de desarrollo.

6. Análisis de la legislación de armas a partir de la experiencia municipal:

- a) Identificación de insumos.

2. naturaleza y objetivos de la evaluación

La meta central del presente trabajo es establecer el impacto que el Proyecto Municipios Libres de Armas ha logrado en sus objetivos preestablecidos, sobre todo en la reducción de la violencia armada. En segundo lugar, se tratará también de explorar, en la medida de lo posible, los efectos globales del proyecto, incluyendo efectos no previstos con anterioridad.

En ese sentido, esta evaluación debe contribuir a realizar el quinto eje del proyecto, o sea, el establecimiento de buenas prácticas que puedan ser extendidas a otros lugares. Por otro lado, el impacto del proyecto también determinará el grado en que pueda incidir en el debate sobre la reforma de la legislación sobre armas.

Antes de la estimación de los impactos, es preciso comenzar, como es práctica usual, por una evaluación de la implementación del proyecto, analizando el grado en que las actividades previstas se han realizado y los obstáculos enfrentados en el proceso.

En el futuro, si la evaluación de impacto reflejase resultados positivos, sería conveniente llevar a cabo una evaluación de costo-utilidad, esto es, estimar el costo aproximado para cada objetivo alcanzado, medido también en sus respectivas unidades. Por ejemplo, el costo del proyecto para cada vida salvada o para cada crimen evitado.

Este trabajo se propone realizar, en todo caso, una evaluación inicial o provisional, por dos motivos fundamentales. El primero es que el tiempo

transcurrido del proyecto es aún relativamente corto, lo que no permite estudiar los efectos a medio plazo. Tampoco será posible determinar hasta qué punto los efectos iniciales son estables o permanentes. En segundo lugar, algunos datos relevantes para la evaluación del proyecto no estaban aún disponibles a la hora de elaborar este informe. Para no dilatar más el resultado, se optó por realizar este trabajo con los datos que habían sido suministrados hasta mediados del mes de noviembre de 2006. La ausencia de algunos datos tiene también un valor diagnóstico sobre el propio proyecto o, más específicamente, sobre la naturaleza de la participación de las instituciones que deberían haberlos suministrado.

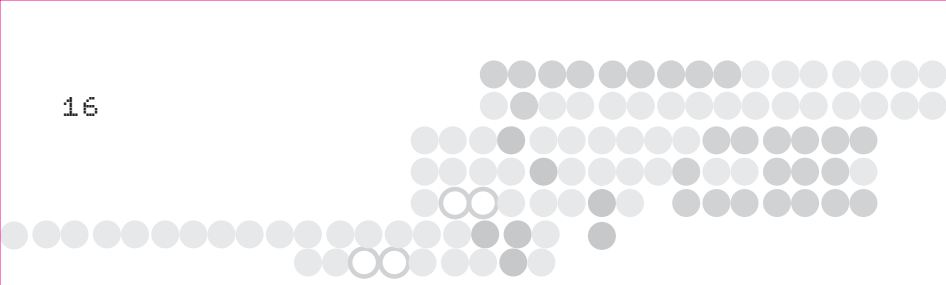
Cualquier evaluación de una intervención que tiene como objetivo la reducción de la violencia armada debe prestar atención a dos procesos que podrían interferir en la interpretación de los resultados. El primero reside en la posibilidad de que la violencia que era cometida con determinado tipo de armas, cuyo alcance el proyecto se propone combatir, podría llevarse a cabo con otro tipo alternativo de armas, en el caso de que las primeras no estuvieran más disponibles. Por ejemplo, la intervención podría reducir las muertes por arma de fuego, pero existiría la posibilidad de que, al mismo tiempo, los homicidios con armas blancas hubiesen aumentado. Esto es lo que se conoce como la hipótesis de la sustitución en el debate sobre armas. En la medida que sea real, significaría que el efecto del proyecto se traduce no en una reducción de la violencia en general sino sólo en un cambio de los medios utilizados. A pesar de que la literatura ha establecido claramente la mayor letalidad de las armas de fuego en comparación con cualquier otro tipo de armas o medios, lo que dificulta la sustitución, es importante verificar hasta qué punto la violencia total, o solamente la violencia armada, ha experimentado una reducción.



La segunda de estas hipótesis alternativas hace referencia al desplazamiento geográfico de la violencia y el crimen. Así, una intervención agresiva del poder público sobre una determinada área podría reducir la incidencia criminal dentro de ella, pero aumentarla en territorios aledaños. En consecuencia, la intervención no habría provocado una disminución real de la actividad criminal sino apenas habría forzado a los delincuentes a cometer sus crímenes en otras áreas menos vigiladas. Por eso, es crucial que se examine la evolución de los registros no sólo en las áreas en que el proyecto fue implementado o en los grupos de control, sino también en las áreas contiguas a las primeras para verificar si una contracción de la violencia en las áreas objeto de la intervención está acompañada de una extensión en las zonas próximas. Ambas hipótesis alternativas serán examinadas en la medida en que los datos relevantes estén disponibles.

Las fuentes en que este estudio está basado son las siguientes:

1. Registros policiales de criminalidad.
2. Registros de mortalidad de Medicina Legal.
3. Registros sobre armas de la Policía Nacional Civil y del Ministerio de Defensa.
4. Registros de victimización de hospitales.
5. Datos de victimización, conducta y opinión reflejados en una encuesta a una muestra representativa de los habitantes de los municipios de San Martín e Ilopango y a otra muestra de menor tamaño de los habitantes de Tonacatepeque y Soyapango.
6. Documentos internos del proyecto, como el estudio de viabilidad jurídica o los informes de prestación de cuentas y de evaluación parcial elaborados por los policías de las subdelegaciones y por los operadores del PMLA.
7. Visitas de campo a las subdelegaciones policiales y a diversos lugares definidos como 'sitios públicos municipales seguros y libres de armas' en San Martín e Ilopango.
8. Entrevistas realizadas a participantes en el proyecto, responsables de instituciones afines y otros actores sociales relevantes. En concreto, fueron entrevistados representantes de las siguientes instituciones:
 - a) Consejo Nacional de Seguridad Pública, tanto líderes políticos como coordinadores técnicos.
 - b) Policía Nacional Civil, incluyendo agentes de las subdelegaciones de San Martín y de Ilopango, de la Delegación de Soyapango, así como integrantes del alto mando. Fueron contemplados tanto agentes que prestaban servicio en las subdelegaciones en el momento actual como agentes que habían participado en el proyecto pero estaban en aquel momento en otros destinos.
 - c) Alcaldías de San Martín e Ilopango, incluyendo líderes políticos al más alto nivel y funcionarios que ejecutan los programas. En el caso de San Martín, fueron también entrevistados representantes de la administración anterior, que fue la que comenzó el proyecto.
 - d) Instituto de Medicina Legal de San Salvador.
 - e) Ministerio de Defensa.
 - f) Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
 - g) Asamblea Legislativa.
 - h) Programa Projovent, incluyendo voluntarios y funcionarios;
 - i) Instituto de Medicina Forense de Bogotá, responsable por una capacitación sobre datos de mortalidad.
 - j) Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Integral, una conocida fundación privada que ha venido promoviendo investigaciones y debates sobre seguridad.



Además de representantes institucionales, fueron entrevistados técnicos como el autor de la consultoría jurídica que elaboró un estudio legal sobre la viabilidad de las ordenanzas o el responsable de la empresa que recogió los datos de diversas fuentes y analizó las encuestas aplicadas en los cuatro municipios mencionados.

Todas las entrevistas tuvieron lugar entre los días 9 y 11 de agosto, o entre los días 30 de septiembre y 6 de octubre de 2006. Las entrevistas no fueron grabadas sino que se tomaron notas durante las mismas.

3. La implantación del proyecto durante 2005 y 2006

3.1 La ordenanza

Paralelamente al establecimiento de articulaciones institucionales, la primera medida práctica del proyecto fue solicitar un estudio jurídico sobre la viabilidad y la posible forma de una ordenanza municipal que prohibiese la portación de armas en los municipios.

El diagnóstico fue contratado por el CNSP y presentado en marzo de 2005, después de un proceso de consultas con el CNSP y las alcaldías. El autor, Mario Pozas, trabaja actualmente como asesor del Ministerio de la Gobernación. En sus

Al margen del presente estudio evaluativo, hay otra evaluación en curso realizada por técnicos locales con base en la comparación entre los indicadores de la línea de base y los indicadores actuales. Los responsables de esta evaluación nos suministraron toda la información procesada referente a datos de hospitales, del Ministerio de Defensa, de la PNC y de las encuestas realizadas en los municipios, así como las estimativas calculadas con arreglo a esas informaciones. Sin embargo, los datos de mortalidad y los de criminalidad fueron solicitados en un formato determinado y obtenidos directamente del Instituto de Medicina Legal y de la PNC, respectivamente.

Conclusiones centrales, el informe argumentaba que si bien era competencia de las alcaldías regular el uso del espacio público bajo su jurisdicción, incluyendo las calles, una prohibición completa de la portación en todos esos ámbitos inviabilizaría en la práctica el derecho a la portación reconocido en ley nacional, pues los propietarios del arma no podrían siquiera sacarla de su domicilio sin infringir la nueva normativa. Así, el autor concluía que tal ordenanza sería susceptible de ser recurrida y derribada por los tribunales en un recurso de amparo, alegando inconstitucionalidad e invasión municipal de la esfera reguladora nacional.

En función de ello, el diagnóstico recomendaba renunciar a la idea de prohibición total de la portación y adoptar la prohibición de manera restringida a algunos lugares específicamente señalados. La recomendación fue acatada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y por los responsables del proyecto para dar una mayor protección jurídica a la iniciativa.

En la práctica, las ordenanzas municipales finalmente aprobadas especifican y expanden los lugares que la Ley de Armas de 1 de julio de 1999 ya establecía como prohibidos para la portación, a saber: instituciones públicas, centros sociales y culturales, restaurantes, hoteles, pensiones, expendios de bebidas alcohólicas, cervecerías, billares, parques ecológicos o áreas naturales protegidas (Art. 62 Ley de Armas)². Además, el mismo artículo proscribía la portación durante la realización de espectáculos públicos, desfiles, manifestaciones o protestas públicas, reuniones cívicas, religiosas y deportivas.

A diferencia de la formulación general en la ley nacional, las ordenanzas municipales especifican los locales concretos en que la portación queda prohibida y añaden algunos que no estaban contemplados en la ley, como parques municipales, mercados y zonas verdes.

Considerando que la prohibición de la ley nacional contempla ya diversos tipos de espacios públicos, cabe preguntarse cuál es la aportación concreta de una ordenanza municipal, más allá de especificar los lugares que la ley mencionaba de forma genérica. Dicho de otra forma, podríamos cuestionar hasta qué punto sería posible implementar las acciones planeadas por el PMLA sin una ordenanza municipal específica, simplemente aplicando la Ley de Armas. Algunos de los participantes del programa que fueron confrontados con esta pregunta ponderaron la mayor celeridad de una norma administrativa, que puede imponer multas aplicables en un espacio mucho menor de tiempo en lugar de enfrentar un largo proceso penal. Sin embargo, los entrevistados prácticamente no mencionaron casos concretos de multas, por lo que, si existen, no deben ser aplicadas con mucha frecuencia. De hecho, algunos

entrevistados llegaron a afirmar que las multas, municipales o nacionales, acaban no aplicándose. Por su parte, en el área de fiscalización de matrículas vencidas, como veremos más adelante, la PNC se limita a comunicar el hecho al Ministerio de Defensa, a quien cabría establecer una sanción. Los integrantes de la PNC no reciben información adicional de este Ministerio sobre si las sanciones de hecho fueron impuestas o no.

Las ordenanzas de los dos municipios son muy parecidas, excepto, claro, por los lugares designados para la prohibición. La de San Martín fue aprobada en agosto de 2005 y publicada en el Diario Oficial del mes de octubre del mismo año. En su artículo 8, menciona 31 lugares donde no se permite portar armas. Por su parte, la ordenanza de Ilopingo fue aprobada en diciembre de 2005 y publicada en el Diario Oficial de enero de 2006. Los textos legales dejan abierta la posibilidad de que el Concejo Municipal amplíe esta lista de lugares prohibidos mediante acuerdo (artículo 8).

Sin embargo, la ordenanza de Ilopingo también prohíbe, en su artículo 5, la portación en cualquier espacio público municipal si no es para su conducción a otro lugar, esto es, si no se está en movimiento:

“Artículo 5: En los bienes de uso común general, tales como calles, aceras, parques, zonas verdes, puentes, pasarelas u otros análogos, será prohibida la portación de cualquier tipo de arma si no se ejerce el libre movimiento. Exceptuándose a los miembros de la PNC o miembros del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) en el ejercicio de sus funciones.”

² El Decreto Legislativo 621 agregó entre los lugares en que se prohíbe la portación de armas: centros educativos, bares y barras show.

Esta es una tentativa de compromiso entre la voluntad de restringir la portación y la necesidad de permitir que el arma de quien posea la licencia de portación transite al menos hacia dentro y hacia fuera del municipio. Así, el arma puede ser portada en la calle pero no por alguien que esté parado, sino apenas para fines de transporte.

Hasta el momento en que este estudio fue realizado, ninguna de las dos normativas había sido recurrida ante los tribunales.³

En verdad, las ordenanzas no son específicas sobre armas sino que incluyen éstas dentro de la regulación del espacio urbano. De esa forma, las “Ordenanzas Reguladoras del Uso de los Sitios Públicos Municipales ‘Seguros y Libres de Armas’” decretan que no podrá ingresar a esos espacios no solamente quien porte armas de cualquier tipo (de fuego, punzantes o contundentes) sino también quien altere la paz con agresiones o ruidos y quien ofenda las buenas costumbres con “tocamientos impúdicos”, embriaguez, juegos de azar, o haciendo sus necesidades fisiológicas en lugares no destinados para ello. Se trata, por tanto, de una norma que pretende mantener la urbanidad y una cierta moral tradicional en los espacios públicos.

Los lugares elegidos son, predominantemente, parques, plazas, cementerios, instalaciones deportivas, zonas verdes y áreas turísticas. Esa elección fue realizada por los municipios, con asesoría de la PNC. Los criterios para definir los lugares parecen haber respondido, por un lado, a la naturaleza del lugar y a la afluencia y al tipo de público y, por otro, la ocurrencia de hechos violentos en sus alrededores. Aunque no todos los entrevistados reconocen la importancia de los registros previos de violencia para esa definición, la PNC llevó a cabo un diagnóstico de seguridad local para apuntar los lugares más peligrosos.

Algunos policías mencionaron casos concretos de crímenes violentos cometidos en o cerca

de varios de los lugares señalados para la prohibición. De hecho, en algunos informes de prestación de cuentas de la PNC hay un análisis pormenorizado de los registros criminales en cada una de las áreas de riesgo.

La PNC llevó a cabo un diagnóstico de seguridad local para determinar los lugares más peligrosos

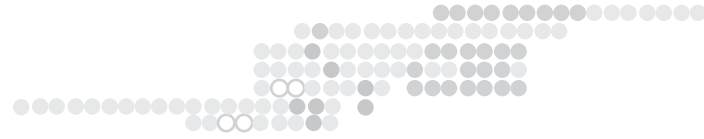
3.2 La arquitectura institucional

El organigrama del PMLA está concebido en torno a tres mecanismos:

- a) La Unidad de Coordinación Central, que está compuesta por el Director Ejecutivo del CNSP y el Coordinador del proyecto. Esta unidad elabora los planes operativos anuales y los informes narrativos y financieros.
- b) El Comité Técnico, del que forman parte representantes de las alcaldías, del Ministerio de Gobernación, de la PNC, del CNSP y del PNUD. Este es el órgano decisorio central y sirve como puente entre las distintas instituciones.
- c) Las Unidades de Ejecución Municipal en cada uno de los dos municipios, en las que participan el jefe de la Subdelegación Policial, concejales, el director del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM) y el CNSP, este último a través del Coordinador del proyecto. En el primer semestre del año de 2006, por ejemplo, los informes registran un total de 14 reuniones de estas unidades de ejecución, aunque la periodicidad parece haber sido perjudicada por problemas políticos y administrativos.



³ En los últimos meses de 2006, dos municipios, Santa Tecla y Santa Ana, aprobaron sendas ordenanzas municipales para prohibir la portación de armas de fuego en los espacios públicos municipales. Asimismo, San Salvador, la capital, se aprestaba a aprobar una normativa similar. (Nota del editor).



El PMLA es ejecutado por el CNSP y financiado por el PNUD. Más allá de su papel de financiamiento y apoyo, el liderazgo del PNUD ha sido central para el proyecto no sólo en su gestación sino en su desarrollo y coordinación política a lo largo del proceso. De hecho, cuando hay problemas entre el nivel nacional y el nivel local, los actores buscan al PNUD para intermediar.

Por otra parte, y a pesar de la perspectiva local del PMLA, el liderazgo del Coordinador del proyecto ha sido y es fundamental para la marcha del mismo en todos los sentidos, hasta el punto de que algunos jefes policiales locales se refieren a él en tono de broma como “su jefe”.

3.3 El cronograma de aplicación del proyecto

En enero de 2005, como ya se mencionó, se procede a la firma oficial del proyecto por parte de las instituciones participantes. En el mes de marzo está listo el diagnóstico jurídico sobre las ordenanzas, que se presenta a los actores locales en abril. En ese mismo mes, se realizan diagnósticos locales de criminalidad por parte de las unidades policiales de ambos municipios.

En mayo, se elaboran los indicadores para la realización de una línea base, a partir de reuniones entre los consultores contratados para esta misión (la empresa salvadoreña PRODEC) y las diferentes instituciones locales y nacionales.

En junio, se crea un plan de capacitación para los agentes de la policía y del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM).

En agosto de 2005, como ya fue citado, se aprueba la ordenanza de San Martín. En ese mismo período

comienza la campaña de divulgación y sensibilización en los medios de comunicación, cuya duración aproximada es de seis meses. La agencia de publicidad Molina Bianchi Ogilvy contribuyó voluntariamente con el diseño de las campañas denominadas, respectivamente “San Martín Vivo Libre de Armas” e “Ilopango Vivo Libre de Armas”. Los mensajes fueron difundidos en 10 radios nacionales de gran audiencia y en carteles fijados en 12 unidades de transporte público. Además de ello, se instalaron vallas a la entrada de los municipios y se distribuyeron diversos materiales alusivos. Por ejemplo, en San Martín, el informe anual de 2005 recoge la entrega de 7.000 hojas volantes, 1.000 camisetas, 1.000 gorras, 1.000 calcomanías para vehículos particulares, 4.000 calendarios, 1.000 llaveros y 100 carteles de prohibición para bares y restaurantes. Cabe reseñar que estos carteles eran fijados a partir del acuerdo con los propietarios. En ese mismo mes de agosto comienzan las capacitaciones para los agentes de la PNC y el CAM.

A efectos de análisis, se considerará que el mes de agosto marca el principio de la ejecución de las acciones del proyecto, abriéndose un período de implementación progresiva del PMLA que culminará meses después.

En septiembre se entregan detectores de metales a la PNC de San Martín. En total, el proyecto contemplaba la compra de 40 detectores para las policías y los CAM de ambos municipios. En este mismo mes, se compra un equipo de comunicación con 10 radios y una base para el CAM de San Martín, como forma de facilitar la coordinación con la policía.

En octubre se publica finalmente la ordenanza en San Martín y se procede a la marcación de los lugares definidos por medio de señales⁴,

⁴ Se señalaron alrededor de 60 espacios públicos libres de armas en ambos municipios (Nota del editor).

análogas a las de tránsito, en dicho municipio. Esto era una obligación legal, pues las ordenanzas establecen que los ‘sitios libres de armas’ deben estar claramente marcados por rótulos identificadores.

En este período se inician también los operativos de fiscalización conjuntos entre la PNC y el CAM de San Martín, además de las actividades culturales y recreativas, como las llamadas ‘tardes culturales’, en dicho municipio.

En noviembre, con un atraso considerable, se consigue la aprobación de la ordenanza en Ilopango. Esto significa un desfase importante en los períodos de implementación del proyecto en ambos municipios, lo que deberá ser tomado en cuenta a la hora de evaluar los impactos. Mientras tanto, en San Martín, la PNC comienza a geo-referenciar los delitos a través de mapas y a verificar las matrículas de armas vencidas. Se desarrollan también talleres con jóvenes del municipio.

En diciembre llega, en virtud del proyecto, un refuerzo de 30 nuevos agentes a la Subdelegación policial de San Martín, que contará desde ese momento con 90 agentes.

En enero de 2006 se publica el Diario Oficial la ordenanza de Ilopango y en febrero se marcan los sitios seguros con rótulos. En este mismo mes se ofrece una capacitación para los agentes del CAM de dicho municipio.

En marzo de 2006 tiene lugar una capacitación sobre análisis de información policial dirigida por un especialista colombiano. En este mismo mes se celebran las elecciones municipales en las que, como ya fue mencionado, San Martín pasa a manos del FMLN.

En abril, con la incorporación de los 30 agentes adicionales estipulados por el proyecto, Ilopango pasará a tener 132 policías.

En este momento podemos considerar, para fines analíticos, que se cierra el proceso de implantación del PMLA en los dos municipios, y comienza el período de vigencia, que continúa hasta hoy. Esto implica obviamente una cierta simplificación pues hay notables altibajos en el andamio del proceso a lo largo del tiempo y algunas de las actividades ya habían terminado, como la campaña de prensa, pero es necesario colocar límites temporales para poder analizar los impactos.

En mayo, el proyecto es presentado de nuevo ante las nuevas autoridades municipales.

En julio se ofrece una capacitación sobre ‘policía de proximidad’ coordinada por especialistas de la policía española y se retoman los talleres con jóvenes. En septiembre se organizó un curso sobre sistemas de información sobre violencia, bajo la dirección de un epidemiólogo del Instituto de Ciencias Forenses de Colombia.

3.4 Continuidad administrativa y sustentación política

Uno de los problemas que afligieron al desarrollo del proyecto fueron las discontinuidades administrativas. La principal es debida, como ya fue descrito, a la renovación de las administraciones locales en el mes de abril de 2006. Los proyectos tuvieron que ser presentados de nuevo y varios de sus aspectos renegociados con las nuevas autoridades. En el caso de San Martín, en el que hubo cambio de partido, la

situación fue, como era de esperar, más compleja. Varios empleados municipales fueron despedidos por la nueva administración, que los asociaba al partido ARENA⁵. Entre ellos estaban algunos promotores que trabajaban en el PMLA.

El proyecto se vio afectado por los cambios políticos en ambos municipios tras las elecciones de 2006, así como por los cambios y movimientos en las jefaturas nacionales y locales de la PNC.

Sin embargo, la discontinuidad administrativa no se debió exclusivamente a cambios políticos sino que afectó, de manera fundamental, a la Policía Nacional Civil. Los documentos obtenidos

registran un mínimo de tres cambios en la jefatura de la Subdelegación de San Martín y dos en la de Ilopango. Alteraciones en los cargos de niveles superiores, como la Delegación de Soyapango (a la que pertenecen las dos subdelegaciones referidas) o en la Dirección de Seguridad Pública también tuvieron, según los responsables, un impacto sobre la conducción del proyecto.⁶

Sin embargo, más grave que la eventual discontinuidad administrativa resulta la erosión de la sustentación política del PMLA. Esto ocurre tanto en el nivel nacional como, sobre todo, en el local.

En el nivel nacional, el proyecto parece contar con total respaldo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es quien lo ejecuta. El presidente del Consejo, Oscar Bonilla, nombrado por el Presidente de la República, se manifiesta muy animado con el proyecto, y ha conseguido divulgar su importancia en diversos círculos de la sociedad civil. Esto debería significar que el gobierno de El Salvador asume el proyecto de forma activa. No obstante, en mayo de 2005 se publicaron en la prensa declaraciones del Ministro de Gobernación⁷ la máxima autoridad en materia

de seguridad pública, en el sentido de que “no se puede dejar indefensa a la población honrada, despojándola de sus armas”⁸. De esa forma, cinco meses después de la firma oficial del proyecto entre el Gobierno y el PNUD, el PMLA recibía una crítica demoledora al más alto nivel. El titular del artículo de El Diario de Hoy no dejaba lugar a dudas: “No desarmarán municipios”. A pesar de que esta situación fue salvada políticamente y el proyecto siguió adelante, el episodio dejó algunas dudas en relación al nivel de apoyo entre los miembros del aparato del Estado.

Al otro lado del espectro ideológico, el FMLN fue incorporando el desarme a su plataforma política nacional, hasta el punto de que su posición actual es la de prohibir completamente la prohibición, comercialización y portación de las armas, conforme propuesta de ley encaminada a la Asamblea Legislativa por los diputados de su fracción. Si por un lado es una buena noticia que un partido se adhiera de forma clara a las propuestas para la restricción de armas, por otro lado, en un contexto tan polarizado como el salvadoreño, esta posición del principal partido de la oposición puede aumentar la resistencia en las filas del partido de gobierno, incrementando la posibilidad de que la cuestión se inscriba en una lógica política partidaria y alejando así un posible consenso. Sea como fuere, la incorporación del desarme a la propuesta política nacional del FMLN no significa que las alcaldías de este partido



⁵ Ver El Diario de Hoy, 10 de mayo de 2006, página 14 (www.elsalvador.com).

⁶ Durante la ejecución del proyecto, Rodrigo Ávila, ex Viceministro de Seguridad, asumió la dirección de la PNC. Este cambio llevó consigo diversos movimientos en los cuadros altos y medios de la corporación policial, como fueron la incorporación de un nuevo Subdirector General, un nuevo Subdirector de Seguridad Pública, así como traslados y relevos en diferentes delegaciones y subdelegaciones del país, entre ellas las correspondientes al proyecto. (Nota del editor).

⁷ El 14 de diciembre de 2006, el Presidente de la República creó el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia y nombró como titular del mismo al hasta entonces Ministro de Gobernación. (Nota del editor).

⁸ Ver El Diario de Hoy, 4 de mayo, página 12.

adopten automáticamente una actitud favorable en relación al proyecto. De hecho, las dificultades han sido numerosas, como se relatará a continuación.

En el lado positivo, hay que reseñar la recepción francamente cooperativa que el proyecto ha tenido en varias instituciones del Estado, como el Ministerio de Defensa y, sobre todo, la PNC. Podríamos decir que la policía ha adoptado el proyecto como suyo, difundiéndolo y apoyándolo tanto en el nivel local como en las altas instancias de mando. Además de su potencial para reducir la violencia y, por lo tanto, facilitar el trabajo policial, la institución recibe de brazos abiertos el financiamiento externo, la visibilidad y las oportunidades de capacitación de sus agentes que el proyecto conlleva, así como la oportunidad de mejorar la imagen policial y el trabajo preventivo. Cuando las rutinas organizacionales han amenazado ocasionalmente los recursos empeñados en el proyecto, como en los casos de transferencia de agentes para trabajos de emergencia en otros lugares, la institución ha acabado revirtiendo sus decisiones para no perjudicar el PMLA.

En el nivel local, el proyecto ha enfrentado numerosas resistencias. En efecto, se podría decir que el problema central en la conducción del PMLA es que, a pesar de ser un programa concebido desde la perspectiva local, los actores locales no lo asumen como propio. Así, se podría decir que, entre todas las instituciones que tienen que ver con el proyecto, las alcaldías son justamente aquellas en que el nivel de apoyo es menor. La principal razón para ello es que las alcaldías, dirigidas ambas por el partido de oposición en el momento actual, contemplan el PMLA como un

Podríamos decir que la policía ha adoptado el proyecto como suyo, difundiéndolo y apoyándolo tanto en el nivel local como en las altas instancias de mando.

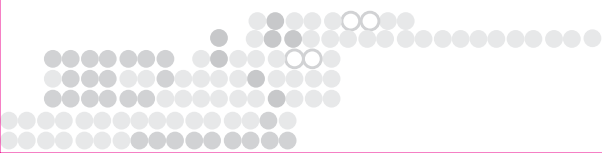
proyecto del gobierno central, concebido y dirigido por personas del partido de gobierno a partir de una óptica política partidaria.

En este sentido, las acusaciones de politización del proyecto son constantes. Las alcaldías reclaman

que candidatos del partido ARENA utilizaron el proyecto en la campaña electoral, con lo que predispusieron al FMLN contra el mismo. Algunos de los operadores del proyecto, sin embargo, consideran normal que se hiciera mención al proyecto durante las campañas y niegan tajantemente que el PMLA, en su ejecución, adopte en momento alguno un tono partidario.

De cualquier forma, las acusaciones de politización son mutuas, pues varias personas vinculadas al gobierno o a la ejecución de los proyectos manifestaron que el FMLN intenta introducir símbolos partidarios y se niega a cooperar con quien no esté de su lado. Las quejas llegan incluso a los detalles más nimios, como pueden ser el tipo de música escogido para las tardes culturales.

Desde el punto de vista operativo, el problema central está relacionado a la ejecución de algunas actividades del PMLA en conjunto con el programa Projuven ⁹, diseñado y realizado por el CNSP sin la participación de las municipalidades. Asimismo, los gestores locales reclaman también que la divulgación del proyecto se hace dando énfasis al CNSP o al PNUD y nunca a las propias alcaldías, mientras que se demanda de ellas apoyo constante en las actividades operativas. Los gestores del PMLA responden aludiendo a la supuesta falta de compromiso de las alcaldías con el proyecto, particularmente en el caso de Ilopango, como lo



mostraría el hecho de que diversas decisiones conjuntas acaban siendo aplicadas tarde o nunca por las alcaldías. Estamos pues, ante un nudo político-administrativo difícil de desatar.

A pesar de numerosas dificultades, la mayoría de los actores considera que la coordinación entre las alcaldías y la policía ha mejorado con el proyecto.

En un nivel más conceptual, las alcaldías critican varios aspectos substantivos del PMLA, comenzando por las propias ordenanzas municipales aprobadas en la gestión anterior. Otro aspecto frecuentemente rechazado es la alta inversión en medios de comunicación, particularmente en medios de carácter nacional cuando, según ellos, se podrían haber usados vehículos locales a un costo muy inferior. En la percepción de las autoridades locales, el proyecto debería ser gestado de abajo hacia arriba, y no al revés, inscrito en una visión más amplia de la seguridad ciudadana que le concediese más espacio a la prevención. No se puede negar que el PMLA incluye actividades de prevención, incluso algunas que podrían ser clasificadas como de prevención social, tal como las actividades recreativas y culturales con jóvenes. No obstante, en opinión de las autoridades locales, las iniciativas de capacitación y de trabajo para los jóvenes serían mucho más importantes que las culturales. En palabras de un líder municipal, “cantarles no funciona”.



En la práctica, ha habido algunos conflictos por el choque de visiones diferentes sobre seguridad ciudadana. Por ejemplo, la posición oficial de las alcaldías del FMLN en relación a los integrantes de las ‘maras’ ha sido la de intentar su reintegración social, mientras que las políticas del gobierno de ARENA en este campo, a pesar de contar también con un componente de prevención ejecutado por el CNSP, han estado asociadas sobre todo a una

visión más represiva y convencional, reflejada en los planes Mano Dura y Super Mano Dura. Así, algunos integrantes de las alcaldías han reclamado que jóvenes que estaban en un proceso de reinserción y que habían encontrado trabajo de la mano de la municipalidad, estaban siendo hostigados por la policía.

En general, la relación entre la policía y la alcaldía no es sencilla y está cargada, a veces, de recelos mutuos en relación a la posibilidad de invasión de la esfera de una institución por parte de la otra. Así, la alcaldía de San Martín reclama que la policía no siempre respeta su institucionalidad y llega a cometer abusos de autoridad, mientras que la policía se queja ocasionalmente de la interferencia política en su labor profesional.

En el conjunto de estas relaciones, hay también múltiples casos de cooperación y situaciones paradójicas. Si los responsables nacionales del FMLN en materia de seguridad definen como distante la relación con la subdelegación de San Martín y como positiva la mantenida con la subdelegación de Ilopango, mandos policiales de San Martín agradecen sin embargo que la nueva administración (del FMLN) les permita usar la cancha para que los policías jueguen. Esta misma subdelegación acepta liberar ocasionalmente las armas confiscadas a agentes del CAM¹⁰, después de la intercesión de la alcaldía. De cualquier forma, la mayoría de los actores juzga que la coordinación entre las alcaldías y la policía ha mejorado como consecuencia del proyecto.

En la raíz de la distancia de las alcaldías en relación al PMLA está el hecho de que perciben al proyecto como algo ajeno, especialmente en el caso de Ilopango. En este sentido, hay que establecer una diferencia clara entre los dos municipios.

¹⁰ Los agentes del CAM tienen permiso de portación de armas, pero deben transportarlas descargadas cuando no están en servicio. Caso contrario, el arma puede ser confiscada.

San Martín compartía la misma percepción del proyecto que Ilopango, agravada incluso inicialmente por el hecho de que había comenzado bajo la administración de ARENA, pero su liderazgo político optó, a partir de un cierto momento, por participar activamente en el proyecto e intentar cambiar alguno de los puntos criticados. De esa forma, San Martín se fue apropiando paulatinamente del proyecto, sus dirigentes indicaron a los grupos culturales que participan en las actividades y mantienen hoy una relación más fluida con los gestores del CNSP. En Ilopango, el PMLA nació bajo el signo de la imposición externa. Es consensual la idea de que el Concejo Municipal aprobó la ordenanza por causa de la presión a que fue sometido. La concesión de un proyecto de infra-estructura por parte del CNSP fue condicionada a la aprobación de la normativa. Inclusive, la directiva de la comunidad donde sería realizada la obra, una cancha deportiva, se hizo presente para presionar. Si ello consiguió, desde el punto de vista administrativo, desbloquear el proyecto, desde el punto de vista simbólico consagró la visión de la iniciativa como algo impuesto desde fuera. De hecho, las críticas más acentuadas hacia el PMLA provienen de Ilopango. La desconfianza se expresa hasta en los detalles, como en la discordancia de permitir que el nuevo equipo de radio del proyecto opere en la frecuencia de radio de la alcaldía, que podría así ser escuchada por la PNC, o en la recusa de la alcaldía a participar en un seminario internacional sobre el tema, pues los líderes políticos locales ni se sentían protagonistas del PMLA ni tampoco querían criticarlo públicamente.

En el mes de mayo, después de que las nuevas administraciones municipales hubieron asumido sus cargos, plantearon una reunión con el PNUD para superar estos obstáculos. En esa reunión

participaron también líderes nacionales del FMLN encargados del área de seguridad. Según la alcaldía de Ilopango, se alcanzó el acuerdo de evitar la politización del programa y de respetar las directivas comunitarias ya constituidas. Sin embargo, el liderazgo político de Ilopango no se muestra satisfecho con el grado de cumplimiento de los acuerdos y mantiene sus reservas en relación al PMLA hasta el momento actual.

Es perfectamente comprensible que las alcaldías intenten integrar el proyecto dentro de un programa de seguridad más amplio de su propia elaboración, tal como un plano municipal de seguridad. Sin embargo, la propuesta del PMLA reside justamente en una intervención experimental simple y de costo relativamente bajo (exceptuando la campaña de medios), que pueda ser adoptada sin mayores requisitos por otros municipios para conseguir una reducción de la violencia armada a corto plazo. En este sentido, hay una cierta contraposición entre el propósito de municipalidades que desean invertir en el área de prevención de forma integral y el espíritu de un proyecto piloto como éste.

Al margen de estas consideraciones, resulta paradójico que un programa de corte municipal se lleve a cabo sin la cooperación, o bajo la resistencia, de las autoridades municipales. Diversos entrevistados hicieron alusión a esta participación diferencial entre San Martín e Ilopango y al atraso en la implementación en este último como una forma de explicar el impacto diferenciado del proyecto en los dos municipios.

La propuesta del PMLA reside en una intervención experimental simple y de costo relativamente bajo que pueda ser adoptada por otros municipios para conseguir una reducción de la violencia armada a corto plazo.

3.5 Coordinación con otros proyectos

De acuerdo con el proyecto original, la existencia de otros proyectos de prevención en el municipio era uno de los requisitos de selección para el proyecto, de forma que el PMLA pudiera coordinarse con ellos y generar un efecto sinérgico.

El principal programa articulado con el PMLA es el Programa de Prevención Social de la Violencia Juvenil (Projovent), desarrollado por el CNSP con fondos de la Unión Europea durante un período de 5 años, hasta su conclusión prevista en 2008. Projovent está focalizado en la población de 10 a 25 años, con la que promueve, por un lado, actividades lúdicas, deportivas y culturales, y por otro, programas de formación laboral. Al mismo tiempo, interviene en las comunidades construyendo infraestructura, como canchas deportivas y centros comunales, rescatando zonas verdes y creando comités comunitarios. Para desarrollar los proyectos cuenta con técnicos que trabajan a tiempo completo y con jóvenes colaboradores que reciben una pequeña compensación mensual.

Esta red de jóvenes voluntarios tiende a coincidir con la del PMLA. Existe de hecho una articulación entre los dos proyectos desarrollados por el CNSP. Y es justamente el componente de movilización social del Projovent, particularmente la creación de estructuras comunitarias, lo que levanta acusaciones de partidismo y politización por parte de las alcaldías.

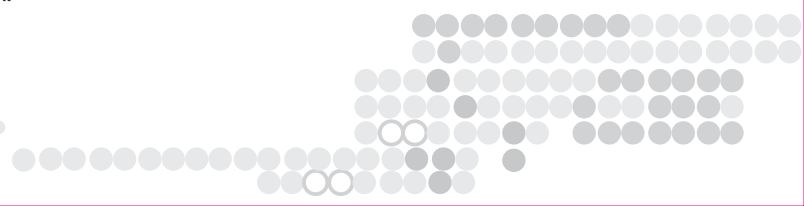
Por otro lado, el CNSP firmó un acuerdo con Save The Children Suecia para la recuperación y dinamización de espacios públicos en zonas de riesgo, una iniciativa complementaria a las del PMLA.

3.6 El trabajo policial

Dentro de la idea principal de evitar la portación de armas en espacios públicos, el papel de la policía es central para poder aplicar la nueva normativa y, de forma más general, para mejorar la fiscalización en relación a las armas.

El primer paso fue ofrecer una capacitación sobre armas y sobre la nueva normativa a los agentes de las subdelegaciones de los dos municipios. Los contenidos de la capacitación, que duró una semana, fueron elaborados por la División de Armas y Explosivos de la PNC, con el apoyo del PNUD. Los temas incluyeron aspectos legales, procedimientos policiales para la fiscalización de armas y definición de las acciones conjuntas entre la PNC y el CAM. Entre los meses de agosto y septiembre fueron capacitados un total de 126 agentes de la PNC y 51 miembros del CAM.

Además de esta formación inicial, el proyecto ofreció otros seminarios puntuales sobre Gestión de la Seguridad Ciudadana y sobre Construcción de la Ciudadanía, en el año 2005, y otros cursos ya mencionados. En marzo de 2006, se celebró un curso sobre recolección y análisis de información criminal y sobre elaboración de planes estratégicos, dirigido por un especialista colombiano. En julio se ofreció un curso para jefes de patrullas sobre policía de proximidad, un tipo de policía de tipo comunitario, organizado por especialistas españoles. Por último, en septiembre se organizó un curso de 10 días sobre sistemas de información sobre violencia, incluyendo recogida y análisis, bajo la dirección de un epidemiólogo del Instituto de Ciencias Forenses de Colombia. En este último curso participaron, además de agentes de la PNC, miembros de la Fiscalía General de la República y del Instituto de





Medicina Legal, dentro del espíritu de integración y convergencia de datos que inspira la “Mesa de Homicidios”, que une a las tres instituciones bajo los auspicios del Ministerio de la Gobernación para intentar tener datos comunes.

Desde el punto de vista doctrinal, estas capacitaciones dejan claro que, en paralelo al intento de mejorar la fiscalización de las armas,

Las capacitaciones a casi dos centenares de agentes de la PNC y el CAM, así como la informatización de las planillas, entre otros factores, contribuyeron a un salto de calidad en términos de tratamiento de la información por parte de la policía.

hay otra iniciativa implícita de modernización policial, para conseguir una policía que haga uso de los datos en su planificación operativa y en su evaluación, que conceda más énfasis a la prevención y que desarrolle características propias de una policía

comunitaria. Todo este esfuerzo de renovación hacia un paradigma modernizante se inscribe dentro de una cierta ambigüedad doctrinal, pues coexiste al mismo tiempo con acciones propias de un paradigma tradicional y represivo: Planes Mano Dura y Super Mano Dura, patrullajes conjuntos con el ejército, etc.

En los informes de resultados del PMLA elaborados por la policía se observa una mejora en relación a la recogida y análisis de datos. En varios de ellos, inclusive, aparecen mapas de criminalidad realizados a partir de un procedimiento de georeferenciamiento con mapas disponibles en la internet. En la Subdelegación de San Martín, los líderes policiales afirmaron que los datos son digitados por un agente y se realiza un análisis

mensual de los mismos. Además de eso, se obtienen las planillas informatizadas de ocurrencias que envía la Delegación de Soyapango. Todo esto supone un salto de calidad en términos de tratamiento de la información por parte de la policía. Para ayudar en la fiscalización de armas en espacios públicos, el proyecto previó la entrega de 40 detectores de metales. En cuanto a equipamientos, además de los detectores, el proyecto compró radios y una base central, computadores y ofreció otras pequeñas contribuciones, como la compra de colchones o la reparación de radios.

La fiscalización sobre armas en los ‘sitios seguros’ y en diversos puntos estratégicos de la ciudad se realiza con registros a personas y vehículos. Según los gestores policiales, la tarea no es muy diferente a la tradicional de patrullaje y fiscalización, sólo que ahora el énfasis está en las armas.

Tal como estaba previsto, se organizaron patrullajes conjuntos de la PNC y del CAM. La mayor parte de ellos parecen haber sido destinados a la fiscalización de bares, restaurantes y otros centros recreativos, relacionada no sólo ni principalmente con las armas sino, sobre todo, con las ordenanzas relativas a la venta de alcohol, máquinas tragamonedas, etc. Los patrullajes conjuntos han sufrido diversas discontinuidades por motivos administrativos y políticos, como el cambio de la administración municipal, así como por una eventual falta de motivación de las instituciones. En general, se podría concluir que, a pesar de que la coordinación entre PNC y CAM existía antes de la creación del proyecto, mejoró gracias a la influencia del mismo.

No hubo consenso en relación a cuál ha sido la intensidad del patrullaje y de la fiscalización en los 'sitios seguros' definidos en la ordenanza. Algunos entrevistados afirmaron que e fiscalización es frecuente mientras que otros ... definieron como esporádica.

De hecho, el mantenimiento de la señalización del proyecto ha sido deficiente, particularmente en Ilopango. En las visitas de campo realizadas a 8 sitios seguros en este municipio, sólo 2 tenían aún la señal. En San Martín, de 9 sitios visitados siete mantenían la señal.

Una actividad que cambió radicalmente como consecuencia del proyecto fue la fiscalización de las matrículas de armas vencidas, que pasó a ejercerse de manera sistemática en estos dos municipios, cuando antes sólo ocurría de forma esporádica. El Ministerio de Defensa proporcionó la lista de las matrículas vencidas de personas residentes en el municipio. Los agentes visitaban los domicilios, dejaban notificaciones cuando la persona no estaba y preguntaban por el destino del arma, instando al dueño a renovar su matrícula. En caso de incumplimiento, la PNC notificaba a Defensa para posibles sanciones. Ningún entrevistado confirmó si esas sanciones se hacían efectivas o no. En el primer semestre de 2006 se completó, en principio, la revisión de todas las matrículas vencidas: un total de 797 en San Martín y 1.454 en Ilopango.

De ellas, la mayoría no fue localizada por falta de datos o de irregularidades por parte de los ciudadanos. En este proceso, se comprobó que muchas direcciones eran falsas u obsoletas, de lo que se informó a Defensa. Como consecuencia de esta dinámica, el Ministerio de Defensa pide hoy un comprobante de residencia (como una factura de algún servicio urbano) antes de registrar una matrícula, lo que ha contribuido para la mejora de la fiscalización del conjunto del sistema. Diversas fuentes atribuyeron el resultado

diferencial del PMLA entre Ilopango y San Martín, al margen de los problemas político-administrativos, a una mayor implicación y dinamismo por parte del liderazgo policial en este último municipio. De hecho, los líderes policiales en San Martín mostraron un fuerte interés y altas dosis de creatividad para impulsar el proyecto más allá de lo establecido en las normas y reglamentos. Por ejemplo, agentes que conseguían confiscar armas eran recompensados con días libres o felicitaciones, se generó un esfuerzo específico para la investigación sobre armas y, aparentemente, una cultura profesional de supervisión y mejora de la calidad.

Una de las contribuciones fundamentales de la PNC al proyecto fue el compromiso de incrementar la dotación policial de cada subdelegación en 30 agentes en cada municipio. En el caso de San Martín este refuerzo llegó en diciembre de 2005 junto con un vehículo adicional, mientras que en Ilopango el contingente fue destinado sólo en abril. Esto implica un incremento considerable del tamaño de la fuerza policial local. En San Martín, por ejemplo, hay 90 agentes operativos en la actualidad, de modo que un tercio de ellos corresponde a este incremento vinculado al PMLA. En Ilopango, la subdelegación cuenta con 132 agentes, entre ellos los 30 que llegaron por el proyecto. En general, los nuevos policías pasan a reforzar el trabajo "Si no fuera por el proyecto, no tendría más agentes y mi equipo de reacción estaría en Soyapango". Jefe policial

llegados 20 se integraron al trabajo normal, 8 entraron en el grupo de reacción y 2 se dedicaron específicamente a monitorear las armas. En Ilopango, 6 policías se dedican específicamente a la fiscalización de armas y 2 al control administrativo.

Como consecuencia de todo ello, no es descartable la hipótesis de que el efecto del proyecto se deba, al menos en parte, al simple aumento del contingente policial. En este sentido, no consideramos el proyecto en situación de plena vigencia hasta que no se produjo este refuerzo.

Desde el punto de vista de la gerencia policial, la importancia y la visibilidad del proyecto ha permitido conservar el contingente policial a pesar de demandas externas. Por ejemplo, algunos agentes de las subdelegaciones del PMLA fueron enviados temporalmente a otros municipios en funciones de emergencia. La intervención de los gestores del proyecto y la voluntad de no alterar su curso permitieron que los agentes retornasen a su destino en un plazo breve.

Una observación interesante hecha por un mando policial es que la tendencia de la gerencia institucional es desplazar más recursos y un contingente mayor de agentes justamente a los lugares en que la situación se torna más crítica, lo que acaba perjudicando el desempeño en las áreas donde se realiza una labor más eficiente y sistemática.

En palabras de un jefe policial: “si no fuera por el proyecto, no tendría más agentes y mi equipo de reacción estaría en Soyapango”.

3.7 Actividades culturales y deportivas

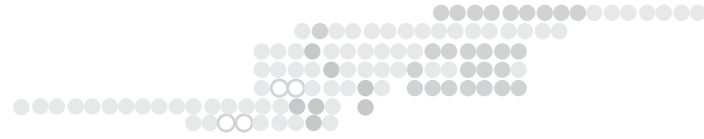
El PMLA ha llevado a cabo actividades recreativas principalmente con jóvenes de las áreas de riesgo. De una forma directa, estas iniciativas sirven como una forma de divulgación del proyecto y de mensajes acordes con el espíritu del mismo. De una forma indirecta, las actividades podrían

también ser consideradas como una forma de prevención social dirigida a un grupo de riesgo: los jóvenes de áreas con altos niveles de violencia.

Es en este ámbito en el que hay mayor articulación entre los responsables del PMLA y los de Projovent. Y es ésta también un área en que las municipalidades, a pesar de participar, consideran que el foco debería ser cambiado.

La programación principal consiste en las llamadas ‘tardes culturales’, eventos musicales y culturales programados en las comunidades, para los que se contrata a grupos artísticos que son en principio elegidos por el municipio y financiados por el proyecto. Son las concejalías de participación social y otras similares las responsables por la organización y la divulgación de estos eventos, a los cuales concurren miembros de la PNC, el CAM y las alcaldías para dar sus mensajes intercalados con la atracción cultural. De todas formas, ya hemos mencionado las quejas de la alcaldía de Ilopango que reclama que estas iniciativas se ejecutan fuera de su control directo. Por su parte, la gerencia del proyecto afirma no coordinar en absoluto el nivel local y coloca la responsabilidad en manos de las alcaldías. Ambos lados se acusan de problemas logísticos, como la falta de altavoces para la divulgación. Hay también divergencias sobre los monitores de la alcaldía que serían contratados por el proyecto. Los informes oficiales relatan que entre los meses de noviembre de 2005 y junio de 2006 se llevaron a cabo un total de 68 actividades de este tipo en San Martín y 36 en Ilopango.

Las actividades culturales y deportivas desarrolladas podrían ser consideradas como una forma de prevención social dirigida a los jóvenes de áreas con altos niveles de violencia.



Además de actividades culturales, el proyecto apoyó también torneos deportivos en las comunidades, a través de la compra de pelotas y de trofeos.

Por otro lado, el PMLA organizó también talleres de formación y discusión con jóvenes, como parte del apoyo recibido por la organización Save The Children Suecia, incluyendo capacitación en la producción de programas radiales. Sin embargo, los temas más frecuentes tenían como objetivo la reflexión sobre la identidad, la autoestima, la cultura de paz y temas afines. En Ilopango, por ejemplo, cada taller incorporó aproximadamente a 21 Jóvenes y duró 4 horas durante la mañana de los sábados.

4. el impacto del proyecto

Estimar el impacto del proyecto ofrece desafíos considerables. El período de ejecución es corto y desigual en ambos municipios y no todos los datos necesarios están disponibles.

En la medida de lo posible se intentará estimar el impacto a través de la integración de las tres perspectivas siguientes:

- a) Comparación de los indicadores obtenidos en los municipios del PMLA antes y después de la implementación del mismo.
- b) Comparación de los indicadores simultáneos y posteriores a la ejecución del proyecto con la tendencia que esos mismos indicadores manifestaban antes iniciarse el proyecto.
- c) Comparación de los indicadores en los municipios del PMLA con los de otros

municipios similares en los que el proyecto no fue ejecutado, esto es, con un grupo de control. En algunas ocasiones, las informaciones existentes sólo permitirán adoptar una o dos de estas tres estrategias. En sus informes de avances del proyecto, la PNC estima el impacto del PMLA comparando el valor de los indicadores durante los meses de vigencia del proyecto con el valor de los mismos en los mismos meses del año anterior. Esta opción es válida, en la medida en que elimina el posible efecto de la sazonalidad¹¹ al mantener los mismos períodos en ambos años. Por otro lado, presenta algunas limitaciones. Entre ellas, la ausencia de un grupo de control y la falta de consideración de la tendencia histórica. En los indicadores de la línea base y de la medición post-proyecto elaborados por los técnicos de PRODEC se comparan los indicadores en ambos momentos para los dos municipios del PMLA con los mismos indicadores para otros dos municipios, Tonacatepeque y Soyapango, que se caracterizan como grupo de control.

En este caso, tenemos dudas en relación a los municipios escogidos como control. En primer lugar, Tonacatepeque es mucho menor que los municipios del PMLA, mientras Soyapango tiene el doble de la población. En segundo lugar, y este es el problema central, ambos municipios son limítrofes con San Martín e Ilopango. En el tema de seguridad pública, existe el riesgo de que la intervención en un área determinada disminuya

¹¹ Sazonalidad: Fenómeno que acontece con dimensiones que varían cíclica y sistemáticamente de acuerdo con el período del año, esto es, de acuerdo con la estación. Es común en los precios y en diversas variables económicas, pero también en la incidencia criminal, que suele ser más alta en verano y menor en invierno, sobre todo en países de clima frío. Para evitar diferencias debidas a cambios en la estación y no a la actuación del propio programa o proyecto es conveniente comparar siempre los mismos meses.

la incidencia criminal local, pero la aumente en los territorios vecinos. Por eso, se recomienda evitar las zonas limítrofes como grupo de control, pues sus indicadores podrían estar inflados artificialmente por el desplazamiento criminal, lo que invalidaría las comparaciones. En tercer lugar, los valores de Tonacatepeque y Soyapango son muy discrepantes en varias dimensiones, lo que cuestiona la opción de agregarlos y considerarlos juntos como un único grupo de control. Lo ideal sería contar con informaciones de un número amplio de municipios, como mínimo de todos los del Área Metropolitana de San Salvador, para comparar la evolución de cada uno de ellos con los municipios del PMLA. Sin embargo, las informaciones no siempre están disponibles par ese conjunto amplio de municipios, o son muy caras de producir, como en el caso de la encuesta de victimización. En función de ello, habrá que contentarse a veces con grupos de control no ideales.

Para los efectos de comparar el impacto del proyecto, se considera como período de implementación del mismo los meses de agosto de 2005 a marzo de 2006, y como período de plena vigencia el que comienza a partir de abril de 2006.

Dado que la implantación del PMLA no fue paralela en los dos municipios, en muchos casos se optó por considerar períodos propios para cada uno. En esos casos, el período de vigencia para San Martín será de enero hasta julio de 2006, comparado con el mismo período del año anterior, en el que el proyecto aún no estaba ni en fase de implementación. Por su parte, para Ilopango se considerará el período de vigencia los meses de abril hasta julio o agosto de 2006, a ser comparados con el mismo período del año anterior, en el que la implementación no había comenzado. De esta forma, en algunas de estas comparaciones

se pierden algunos meses de implantación del proyecto al final de 2006, pero no hay otra opción si se quiere que el período comparativo del año anterior incluya los mismos meses y no contemple el período de implantación.

La exposición de los indicadores de impacto será organizada, en primer lugar, de acuerdo con los seis ejes del proyecto enunciados en el marco lógico y sus respectivos indicadores. A continuación, se examinarán los indicadores de reducción de la violencia armada.

4.1 Prohibición de la portación

El primer indicador era la aprobación de la normativa por los municipios, aprobada en el mes de agosto de 2005 en San Martín y en el mes de noviembre del mismo año en Ilopango. El segundo indicador era el conocimiento de la normativa por, al menos, un 25% la población de los respectivos municipios. La fuente para ello son las encuestas aplicadas a una muestra de la población en los dos municipios, además de Tonacatepeque y Soyapango. La primera aplicación se dio en junio de 2005 y la segunda, en septiembre de 2006.

Antes de presentar los resultados de este y otros indicadores basados en dichas encuestas, es necesario hacer un breve comentario metodológico. La encuesta fue realizada por el equipo técnico de una universidad salvadoreña a una muestra aleatoria en cada municipio. La mitad de las personas fueron contactadas en sus domicilios y la otra mitad en áreas públicas. El criterio de selección es que los entrevistados fueran residentes en el municipio.

Esto es importante a la hora de comparar la victimización medida de este modo con la victimización registrada por las instituciones como la policía o Medicina Legal, pues en estos últimos casos el criterio es la localización del crimen, independientemente de la residencia de la víctima.

El tamaño de la muestra en los municipios del PMLA es más del doble que el de los otros dos municipios, por lo que la precisión de las estimativas será mayor en el caso de los primeros. El criterio utilizado fue atribuir 70% de los entrevistados a los municipios del PMLA y 30% a los restantes. A estos tamaños de muestras y bajo el supuesto ideal de una muestra aleatoria simple •que no deben cumplirse en este caso•, correspondería un error de muestreo de 3,5% para San Martín e Ilopango juntos y de algo más de 5% para Soyapango y Tonacatepeque, también juntos. Así, el cálculo de los errores de muestreo fue realizado pensando en el conjunto de San Martín e Ilopango como una única muestra (grupo base) y en el conjunto de los otros dos municipios también como una muestra única (grupo de control). Sin embargo, sería muy importante intentar medir los efectos para cada municipio de forma individual, ya que los impactos no son siempre paralelos. Por otra parte, las diferencias entre Tonacatepeque y Soyapango son especialmente marcadas, por lo que resulta difícil considerarlos como un grupo de control homogéneo. En conclusión, el tamaño de la muestra parece pequeño para estimar con precisión los resultados de cada municipio separadamente. Esto es especialmente cierto cuando se trata de variables que afectan sólo a una parte de la población, como es el caso de las preguntas relativas a los crímenes sufridos, respondidas apenas por las víctimas.

El número de entrevistados por municipio es el siguiente:

tabla 1

Número de Entrevistados por Municipio

1. Ilopango	411	37%	442	40%
2. San Martín	358	33%	334	30%
3. Soyapango	277	25%	276	25%
4. Tonacatepeque	52	5%	58	5%
	1.098	100%	1.110	100%

En función de la forma como el muestreo fue realizado —considerando apenas dos muestras, una del grupo base y otra del grupo de control—, en ocasiones la composición interna de la muestra no es equivalente en todos los municipios. Por ejemplo, en 2005, la proporción de entrevistados de sexo masculino es de 42% en Tonacatepeque, 43% en Soyapango, 48% en Ilopango y 55% en San Martín. Estas discrepancias podrían afectar las comparaciones en variables sobre las cuales el sexo tiene un impacto.

La gran mayoría de los resultados de la encuesta no fue suministrada separadamente para cada municipio sino conjuntamente para los municipios del PMLA, por un lado, y para los otros dos, por otro. En función de ello, en muchos casos no será posible intentar medir el impacto de forma independiente para cada municipio, como sería nuestra intención.

La pregunta de la encuesta sobre el conocimiento de la normativa muestra los siguientes resultados:

tabla 2

Conocimiento de la ordenanza entre los ciudadanos del municipio

% de respuestas afirmativas

1. Ilopango y San Martín	23%	25%
2. Soyapango y Tonacatepeque	17%	20%

El primer punto que llama la atención es el hecho de que 23% de la población de los municipios del PMLA y 17% en los otros dos municipios afirman conocer la ordenanza municipal en junio de 2005, momento en que no existía aún ninguna ordenanza. Como los técnicos que realizaron la línea base afirmaron, es probable que los entrevistados hayan confundido la Ley de Armas con la normativa municipal.

Es igualmente sorprendente que sólo un 2% adicional manifiesta conocer la normativa después de haber sido efectivamente creada y divulgada a través de una campaña. De esta forma, a pesar de que el valor del indicador en 2006 alcanza exactamente la meta prefijada de 25% de la población informada, podemos considerar que el desempeño es muy bajo en función del resultado en 2005. Además, la meta de informar sólo a un cuarto de la población podía ya considerarse modesta para un proyecto de estas características en el nivel local.

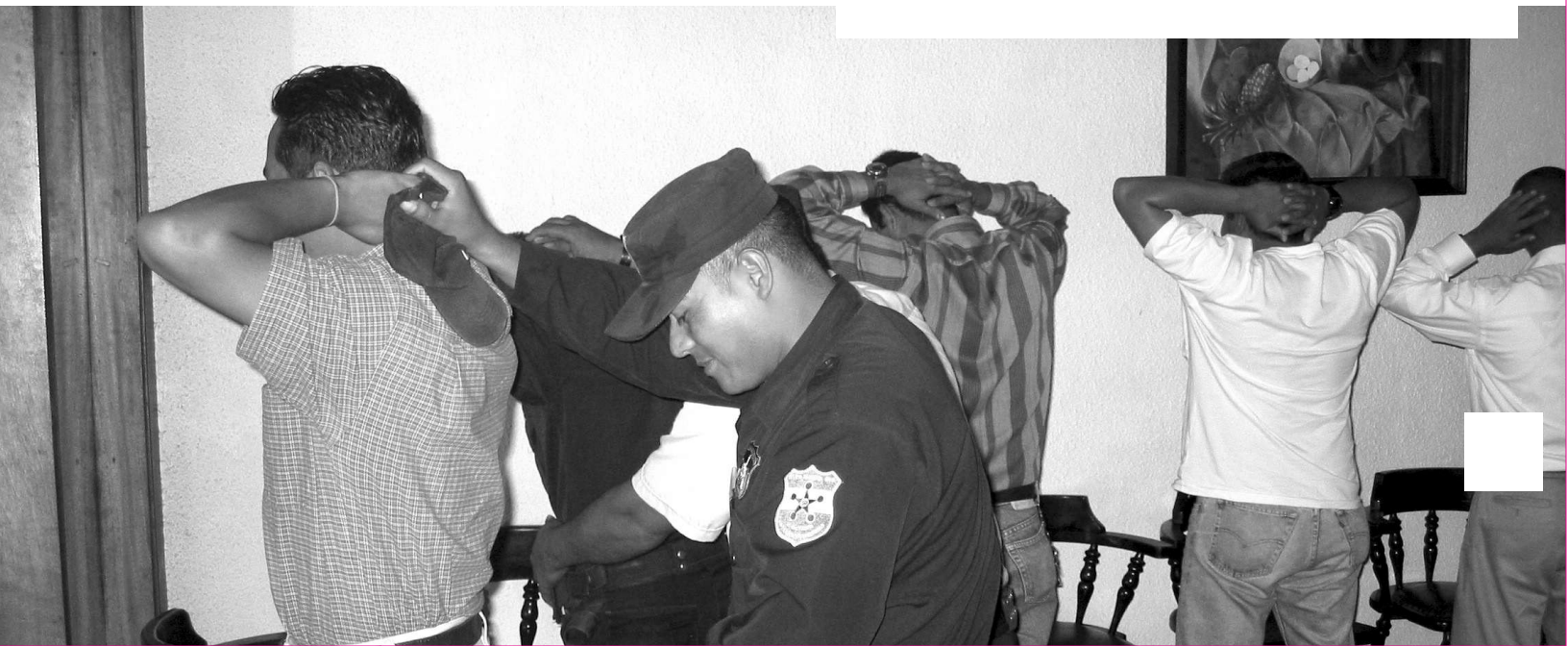
De hecho, la campaña de divulgación no parece haber alcanzado a la mayoría de la población local ni parece haber conseguido tener un foco específico en los municipios del proyecto. Cuando se preguntaba si conocía “la campaña que promueve que los espacios públicos municipales

estén libres de armas” en 2006, sólo 30% en los municipios del PMLA respondían afirmativamente, comparados con 25% en los otros dos municipios. En las visitas de campo que realizamos a los sitios seguros, preguntábamos a los presentes en aquel momento si sabían si era permitido o no portar armas en aquel lugar. En Ilopango, de 7 lugares donde la pregunta fue hecha, sólo en 3 los presentes conocían la prohibición. En San Martín, de 4 lugares indagados, sólo en 1 las personas sabían de la norma. En otras palabras, si ni siquiera las personas que visitan los sitios seguros conocen, mayoritariamente, la prohibición, es difícil creer que la población en general esté enterada. Por otro lado, esa falta de conocimiento sobre la prohibición cuestiona el supuesto énfasis que el proyecto concede a esos lugares seguros.

4.2 Fiscalización policial

Los dos indicadores de este eje eran un incremento de un 20% en las armas decomisadas y una mejor coordinación interinstitucional.

Los datos de armas confiscadas no coinciden entre las diversas fuentes. Los resultados descritos en los informes policiales de avances del proyecto para el período de noviembre 2005 a junio de 2006



son en algunos casos superiores a los que figuran en los registros obtenidos por el equipo técnico de PRODEC, encargado de elaborar los indicadores para la línea base y para el momento post-proyecto, para el período de septiembre de 2005 a agosto de 2006. Por eso colocamos las dos informaciones contradictorias en la tabla.

De ser ciertos los datos de PRODEC, el número de armas confiscadas en San Martín habría bajado durante el período del PMLA, en comparación con el mismo período del año anterior, lo que contradice los datos divulgados por la PNC y las impresiones de todos los policías entrevistados durante este trabajo.

tabla 3

Número de armas decomisadas, por municipio, período y fuente

	nov 2004 - jun 2005 (Informe Avances)	septiembre 2005 - agosto 2006 (PRODEC)	nov 2005 - jun 2006 (Informe Avances)	septiembre 2005 - agosto 2006 (PRODEC)
1. Ilopango	92	110	186	160
2. San Martín	59	159	100	140
3. Soyapango		162		145
4. Tonacatepeque		6		13

Suponiendo que los datos de los informes policiales son más próximos a la realidad, las armas decomisadas habrían aumentado 102% en Ilopango y 69% en San Martín en comparación al mismo período del año anterior, superando así en ambos casos la meta propuesta para el indicador, que era de un incremento de un 20%.

La meta parecía ya de por sí bastante modesta. En este sentido, si por un lado los resultados en términos de incrementos porcentuales pueden parecer importantes, por otro lado se podría interpretar que el impacto en términos absolutos e incluso relativos ha sido pequeño, considerando todo el esfuerzo desarrollado: refuerzo del contingente policial con algunos agentes dedicados específicamente a fiscalización, foco en las armas

de la actividad policial, capacitación sobre el tema, compra de detectores, etc. **El decomiso de armas de fuego aumentó un 102% en Ilopango y 69% en San Martín, superando la meta propuesta de un incremento de un 20%.**

Dos consideraciones son pertinentes para ayudar a entender estos resultados.

La primera es que el número de decomisos

producto de la verificación de las matrículas vencidas ha sido muy reducido. El informe policial sobre avances del proyecto en el período de noviembre de 2005 a junio de 2006, mencionado anteriormente, relata que en San Martín sólo 17 entre las 797 matrículas vencidas verificadas se tradujeron en aprehensión del arma. En Ilopango

los números son algo más favorables: 17 armas incautadas por “procedimiento PNC” y otras 92 “en Municipio Libre de Armas”¹², dentro de un total de 1.454 armas verificadas. En suma, es probable que el efecto central de la verificación de matrículas vencidas haya sido una mejora del sistema de fiscalización y un estímulo

a los propietarios a que regularicen sus armas, más que una forma de eliminar armas en circulación. Otro elemento importante es que, según los policías entrevistados, el número de armas confiscadas creció significativamente en el primer momento de la introducción del proyecto, pero pasó a disminuir posteriormente en función del conocimiento de la población sobre la nueva fiscalización. Esto entra dentro de la lógica de un programa de este tipo, pues el objetivo final de la fiscalización sistemática es justamente provocar que las personas se abstengan de portar armas en público, lo que por su parte debe traducirse en una disminución, en algún momento, de los decomisos.

¹² Desconocemos exactamente la diferencia entre los dos modos de decomisos. Una vez más, los datos disponibles presentan problemas de confiabilidad.

El segundo indicador de este eje era la mejora de la coordinación entre las instituciones encargadas de fiscalizar las armas. Cabe mencionar aquí una colaboración más estrecha entre el Ministerio de Defensa y la PNC, reconocida por ambas partes. Así, se ha incrementado la disposición a compartir la información y el trabajo de fiscalización policial ha estimulado a los propietarios a renovar sus matrículas vencidas en Defensa. El mejor síntoma

La fiscalización conjunta entre la PNC y el CAM es otro ejemplo positivo de coordinación.

de esta mejora es el hecho de que, como ya se mencionó, la PNC alertó a Defensa de los fallos en las direcciones de los propietarios y el Ministerio pasó a exigir un comprobante de residencia para poder matricular un arma. Este es un ejemplo de cómo las instituciones pasaron a funcionar de forma más integrada y sistémica, lo cual es imprescindible para poder crear un verdadero sistema efectivo de control.

La fiscalización conjunta entre la PNC y el CAM, a pesar de todos los problemas que ha enfrentado, es otro ejemplo positivo en esta dirección.

4.3 Información y sensibilización de los habitantes sobre la normativa y sobre los peligros relativos a las armas

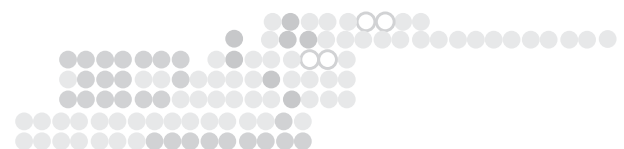
Los indicadores fundamentales en este eje eran el conocimiento de la normativa, la reducción en las armas vendidas, en las matriculadas y en el número de licencias, la disminución del apoyo popular a la portación y posesión, y la evaluación

positiva de la campaña.

En términos de conocimiento de la normativa, la meta establecida en el indicador en el proyecto original para este eje era que por lo menos un 35% de los ciudadanos la conociesen, curiosamente un 10% superior al valor esperado para el mismo indicador en el eje 1, que era de sólo 25% como ya fue mencionado. En este sentido, los resultados han sido decepcionantes, pues como ya fue revelado sólo una cuarta parte de la población de los dos municipios del proyecto afirma conocer la normativa, lo que significa sólo un 2% más que antes de la existencia de la propia ordenanza. De acuerdo con los datos ya revelados, la campaña de divulgación parece haber alcanzado a menos de un tercio de los ciudadanos de San Martín e Ilopango.

La comparación de los indicadores sobre armas vendidas y matriculadas y sobre licencias concedidas no puede ser realizada porque, en la fecha de elaboración de este informe, el equipo de PRODEC no había recibido aún los datos necesarios del Ministerio de Defensa.

Lo mismo sucede con los datos de armas matriculadas por período. En el intervalo entre mayo de 2004 y abril de 2005 fueron matriculadas 217 armas por parte de propietarios residentes en San Martín, 344 en Ilopango, 681 en Soyapango y 135 en Tonacatepeque. Este sería el indicador más relevante, pero los datos de matrículas en el período siguiente tampoco están disponibles. En cuanto a las licencias, el 30 de abril de 2005 había 1.398 licencias a nombre de propietarios residentes en San Martín, 2.437 en Ilopango, 4.212 en Soyapango y 1.115 en Tonacatepeque. De la misma forma, datos posteriores no fueron facilitados.



Esta parte de la evaluación queda pendiente a la espera de recibir las informaciones necesarias.

El grado de apoyo a la posesión y portación de armas, así como la percepción general sobre las mismas, fueron medidas a través de las encuestas aplicadas a muestras de población de cada municipio. Una pregunta demandaba si la persona o alguien en su hogar poseía armas de fuego en el hogar y, en caso de no poseer armas, si desearía tenerlas.

tabla 4

Usted o algún miembro del hogar tiene un arma de fuego en su casa

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopingo y San Martín	10%	7%
2. Soyapango y Tonacatepeque	8%	8%

Así, parece haber existido una reducción en la proporción de hogares armados en los municipios del programa, aunque la diferencia entre los dos momentos aún esté dentro del margen de error de muestreo.

Sin embargo, los datos de deseo de poseer armas no son tan optimistas.

tabla 5

Si usted actualmente no porta, ni posee en su hogar armas de fuego, ¿Desearía tener algún arma de fuego?

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopingo y San Martín	11%	13%
2. Soyapango y Tonacatepeque	9%	15%

Parecería haber existido un aumento de un 2% en las personas con voluntad de poseer armas en los municipios del PMLA, contrariando de alguna forma

los datos sobre posesión. Por otro lado, el aumento en los otros municipios parece haber sido mayor (en torno de 6%), lo que podría ser interpretado en el sentido de que el proyecto ha contribuido

a moderar el crecimiento del deseo de tener armas, pero no ha conseguido revertirlo. De todas formas, las diferencias son pequeñas y todas ellas dentro del margen de error de muestreo, por lo que las interpretaciones deben ser cautelosas.

La actitud hacia las armas y el desarme fue medida, fundamentalmente, con preguntas relativas al apoyo a la tenencia y portación, y otras relativas a la amenaza representada por las armas.

El proyecto ha contribuido a moderar el crecimiento del deseo de tener armas, pero no ha conseguido revertirlo.

tabla 6

¿Está de acuerdo que las personas porten armas de fuego en lugares públicos?

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopingo y San Martín	6%	6%
2. Soyapango y Tonacatepeque	7%	7%

tabla 7

¿Estaría de acuerdo que en los hogares tengan armas de fuego?

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopingo y San Martín	21%	18%
2. Soyapango y Tonacatepeque	20%	20%

tabla 8

¿Considera que la portación de armas de fuego en lugares públicos representa una amenaza para las personas en el lugar?

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	87%	91%
2. Soyapango y Tonacatepeque	83 %	89%

tabla 9

¿Considera que la tenencia de armas de fuego en el hogar representa una amenaza para los miembros de la familia?

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	90%	90%
2. Soyapango y Tonacatepeque	84 %	89%

Otra pregunta posterior indagaba sobre el conocimiento de “la campaña para regular y controlar la portación de armas de fuego en lugares públicos”. Es decir, esta pregunta es más amplia que la anterior, que se circunscribía a los espacios municipales. Por eso, se esperaba un porcentaje mayor de respuestas afirmativas. Sin embargo, el

Entre quienes señalaron conocer la campaña de comunicación, el 51% la calificaron como buena. El 28% manifestó haber cambiado su opinión sobre la tenencia y la portación como resultado de la campaña.

resultado fue el contrario. Sólo 19% de los entrevistados en los municipios del PMLA dijo que conocía la campaña, lo que representa apenas 5% más que en Soyapango y Tonacatepeque, donde no hubo campaña local. Probablemente, el orden de las dos preguntas en el cuestionario y los diversos temas que fueron abordados entre esos dos momentos tienen que ver con este resultado.

En cualquier caso, la evaluación de la campaña será realizada con ese 19% de los municipios del proyecto. El medio por el que los entrevistados dijeron haber tomado contacto con la campaña fue variado: 25% la vio en la televisión, 21% en la prensa y 20% la escuchó en la radio.

Entre ellos, 51% definieron la campaña como buena y 29% como regular. Sólo 12% la calificaron como mala. Es interesante hacer notar que 28% de los que tuvieron contacto con la campaña manifestaron haber cambiado su opinión sobre tenencia y portación como resultado de la misma, una proporción bastante significativa.

En suma, la campaña fue evaluada como relativamente positiva por aquellos expuestos a ella, pero sólo una minoría de la población fue alcanzada efectivamente.

4.4 Entrega voluntaria de armas

La expectativa en este sector era la de un aumento de 10% en el número de armas entregadas. Sin embargo, la comparación resultaría difícil de todas formas porque ninguna institución tenía registros de armas entregadas voluntariamente. Si hay casos, debían ser infrecuentes.

De todos los ejes del proyecto, este es el único en que las actividades no se han realizado. Las acciones en esta dirección se limitaron a la visita de un experto del BCPR (PNUD) en septiembre de 2005 y a la creación de un equipo de trabajo compuesto por el Ministerio de Defensa, las alcaldías, el PNUD y el CNSP, que elaboró una propuesta para recolectar y destruir 1.000 armas bajo la supervisión de expertos de Naciones Unidas. Entre las ideas que están sobre la mesa están la concesión de una amnistía a los que entreguen armas irregulares y el cambio de las mismas por víveres, materiales o proyectos.

Sin embargo, nada de eso se ha implementado hasta ahora. A pesar del incumplimiento de las metas en este campo, esta carencia no representa un problema central para el proyecto, pues la entrega voluntaria de armas puede ser considerada un elemento complementario y no imprescindible para la consecución de los objetivos medulares, como es la reducción de la violencia armada.

4.5 Identificación de buenas prácticas y análisis de la legislación

Es un poco prematuro intentar evaluar estos dos últimos ejes, pues ambos dependen justamente de la recolección completa de las informaciones, del análisis del impacto del proyecto a lo largo del tiempo y, por tanto, de estudios evaluativos como éste y otros que se están realizando.

De todas formas, es preciso decir que la visibilidad del proyecto ha sido bastante elevada, tanto nacional como internacionalmente. Se ha divulgado repetidamente que el proyecto ha conseguido una reducción de los homicidios en San Martín, aunque no en Ilopango, y que los índices de criminalidad han bajado en los dos casos.

El PMLA ha contribuido al debate nacional, ayudando a estimular la reflexión sobre la prevención de la violencia en un momento de creciente preocupación sobre el tema, y a estimular a nuevos actores a profundizar en esta estrategia preventiva. Las instituciones del Estado, y en particular la PNC, han abrazado el proyecto de forma activa y se han convertido en alguna medida en aliados del control de armas. Tanto los miembros de la policía como los del ejército que fueron entrevistados afirmaron que sus instituciones están pensando en proponer mayores restricciones legales a la portación. Los militares entrevistados mencionaron la propuesta de limitar el número de armas autorizadas por persona y posibles restricciones a la portación. Los policías sugirieron el aumento de la edad legal para tener armas, el aumento de los requisitos para la portación y la creación de una portación limitada a determinados locales o áreas del país. La posibilidad de limitar la portación en determinados períodos, como se hizo en varias ciudades

colombianas, también fue discutida por otros actores.

En este sentido, parece que la necesidad de restringir la portación es cada vez más compartida en el país. Esto forma parte de un amplio proceso de debate nacional que va mucho más allá del PMLA, pero al cual el proyecto parece haber contribuido en alguna medida.¹³

El PMLA ha contribuido al debate nacional, generando reflexión sobre la prevención de la violencia y estimulando a nuevos actores a profundizar en esta estrategia preventiva. Las instituciones del Estado, en particular la PNC, han abrazado el proyecto de forma activa y se han convertido en alguna medida en aliados del control de armas.

4.6 La reducción de la violencia armada: la violencia letal

Sin ninguna duda, el posible éxito del proyecto pasa por su capacidad para reducir la violencia armada en los locales donde se intervino. En este sentido, el indicador más claro y uno de los más importantes sería la reducción de la tasa de homicidios. En primer lugar, habría que verificar si la tasa de homicidios por arma de fuego disminuyó, pues es la que se debe ver afectada de forma más directa por el proyecto. En segundo lugar, hay que establecer si la tasa de homicidios por otros medios aumentó o no en el mismo período, para garantizar que la violencia no cambió los instrumentos en vez de reducir su incidencia (hipótesis de la substitución).

13 Siguiendo la recomendación de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, creada por el Presidente de la República en noviembre e integrada por representantes de todos los partidos políticos, universidades, empresa privada e iglesias, y cuya Secretaría Técnica fue encomendada al PNUD, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la Ley de Armas de Fuego el 6 de diciembre que extiende la prohibición de portar armas de fuego a plazas, parques y gasolineras y establece la posibilidad de decretar vedas temporales y/o espaciales en determinados lugares y municipios del país. (Nota del editor).

Tradicionalmente, el número de homicidios en el país ha sido objeto de controversias, porque las tres instituciones que procesaban esta información —la PNC, la Fiscalía General de la República y el Instituto de Medicina Legal— ofrecían números diferentes. En enero de 2005, fue creada una Mesa de Homicidios con el objetivo de homogeneizar las cifras de este delito. Esta Mesa está coordinada por el Ministerio de Gobernación y las tres instituciones mencionadas tienen asiento.

Se elaboró un formulario conjunto de homicidios, que es llenado inicialmente por la PNC y cuenta con una copia para la Fiscalía y otra para el IML. La Mesa se reúne mensualmente, cruza las informaciones para evitar las repeticiones e intenta cuadrar el total de homicidios por departamento entre las tres instituciones.

Todos los entrevistados coincidieron en que hubo mejoras en este sentido, pues la cobertura de cada institución ha mejorado al tener acceso a un mayor número de casos, que antes pasaban desapercibidos, a través de las otras instituciones. En teoría, las tres instituciones deberían tener registros comunes desde enero de 2005. En la práctica, los problemas subsisten a pesar de las mejoras. Por ejemplo, la PNC parece registrar apenas la fecha de la agresión y no la del óbito, mientras que el IML registra ambas, que no son siempre coincidentes. Esto provoca algunas diferencias, especialmente en algunos casos

ocurridos al final del año que, según técnicos del IML, la policía deja de contabilizar. La publicación periódica del IML recoge de hecho algunas diferencias de este tipo con los datos policiales. Las dos instituciones realizaron un test intentando integrar los registros de las bases de datos policiales y del IML, y sólo un 75% de los casos coincidieron entre ambas fuentes. Los técnicos del IML consideran que la Mesa de Homicidios debería cuadrar los datos por municipio, y no sólo por departamento, para garantizar una mayor fiabilidad. El curso de formación anteriormente mencionado dentro del proyecto, que fue ofrecido por un epidemiólogo colombiano, intentó estimular la convergencia de las informaciones de las tres instituciones capacitando a sus miembros en un programa informático de análisis de homicidios que facilitaría, si fuera usado por todos, la consecución de una base de datos realmente unificada.

Para este estudio fueron solicitados los registros de homicidios tanto de la PNC como del IML. Los datos prueban la existencia de problemas de consistencia entre las dos fuentes. Los números para San Salvador, por ejemplo, son los siguientes.

Las diferencias llegan a ser bastante importantes, en términos relativos, para un período de sólo algunos meses. Con algunas excepciones, los totales del IML tienden a ser mayores que los de la policía. En este período de 20 meses, el IML alcanza una cifra total que es superior en un 16% a la de la PNC.

14 ... universidades, empresa privada e iglesias, y cuya Secretaría Técnica fue encomendada al PNUD, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la Ley de Armas de Fuego el 6 de diciembre que extiende la prohibición de portar armas de fuego a plazas, parques y gasolineras y establece la posibilidad de decretar vedas temporales y/o espaciales en determinados lugares y municipios del país. (Nota del editor)

Tabla 10

Número mensual de homicidios por arma de fuego en el municipio de San Salvador, según fuente

	ILC	PNC	DIFERENCIA
ENE 2005	23	23	0
FEB 2005	15	7	8
MAR 2005	18	19	-1
ABR 2005	41	34	7
MAY 2005	25	16	9
JUN 2005	36	29	7
JUL 2005	45	38	7
AGO 2005	41	37	4
SEP 2005	43	38	5
OCT 2005	40	35	5
NOV 2005	22	20	2
DIC 2005	34	30	4
ENE 2006	20	23	-3
FEB 2006	24	19	5
MAR 2006	21	19	2
ABR 2006	32	23	9
MAY 2006	25	20	5
JUN 2006	23	22	1
JUL 2006	26	27	-1
AGO 2006	25	20	5
TOTAL	579	499	80

Dado que la cobertura parece ser mayor en el Instituto de Medicina Legal y que, según varias fuentes consultadas, esta institución ofrece los datos más fiables en este campo, trabajaremos con los registros de homicidio del IML. En primer lugar, estudiaremos gráficamente la evolución de la serie mensual de homicidios, para ver si existe alguna tendencia. El Instituto de Medicina Legal Dr. Roberto Masferrer nos transmitió los datos mensuales de todos los municipios del Departamento de San Salvador a partir de enero de 2004. De hecho, esta fue la institución que respondió con mayor celeridad y exactitud a la solicitud formulada. El año de 2004 es el primero en que la serie está informatizada.

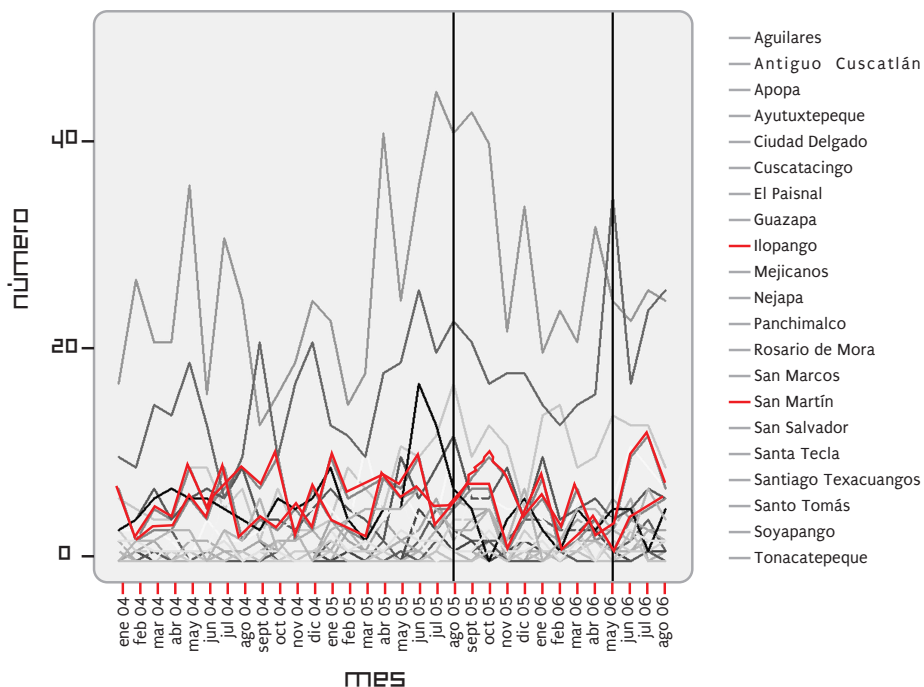
Como ya fue explicado, no es conveniente tomar como grupo de control a los municipios limítrofes a aquellos considerados en la intervención, por la posibilidad de desplazamiento geográfico de los crímenes. En realidad, es difícil y hasta cierto punto arbitrario elegir a determinados municipios como grupo de control, por lo que intentaremos trabajar con todos los municipios disponibles.

Desgraciadamente, no disponemos de los datos de los municipios del departamento de Cuscatlán, fronterizo con el municipio de San Martín y, por ello, nos deberemos limitar a los municipios del Departamento de San Salvador.

Idealmente, se debe trabajar con la tasa de homicidio. Sin embargo, como la serie temporal estudiada en nuestro caso es bastante corta —no llega a tres años—, es legítimo estudiar el número bruto de homicidios, una vez que la población de los diferentes municipios no debe cambiar mucho en este período. Puede ser que la población aumente levemente, pero es muy improbable que lo haga de forma muy diferente en unos municipios y otros. Así, si calculásemos las tasas —para lo cual tendríamos que estimar la población de cada municipio en cada mes—, estaríamos dividiendo cada numerador por un denominador prácticamente constante en este intervalo temporal. Por eso, el análisis del número absoluto de homicidios en lugar de las tasas no debe tener influencia en la estimativa del efecto del PMLA.

La serie mensual de homicidios por arma de fuego en los municipios de este departamento aparece en el Gráfico 1. Las líneas verticales marcan el comienzo de la implantación del PMLA (agosto de 2005) y el momento en que el proyecto se puede considerar ya en vigencia en ambos municipios (abril de 2006). En rojo, los dos municipios incluidos en el proyecto.

gráfica 1



El gran número de municipios no permite hacerse una idea muy clara, aunque se observa un descenso aparente en el período de implantación del proyecto en los dos municipios de mayor tamaño: San Salvador y Soyapango.

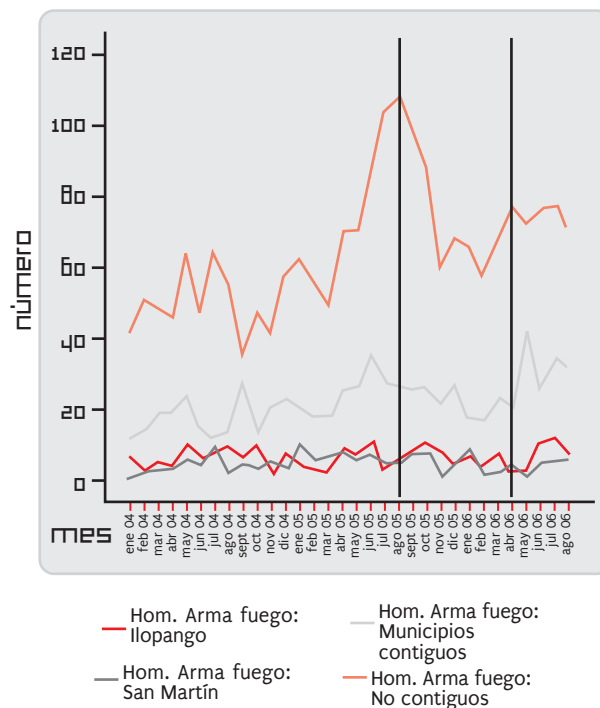
Para poder visualizar mejor el proceso, se juntaron los municipios del departamento en dos grupos: los contiguos a San Martín e Ilopango y los no contiguos. Son estos últimos los que deben ser considerados como grupo de control, mientras los primeros deben ser monitoreados para evaluar la posibilidad de desplazamiento criminal.

Los municipios contiguos son los siguientes, de este a oeste: Tonacatepeque, Soyapango, Santo Tomás y Santiago Texacuangos. Faltan las informaciones de San Pedro Perulapán, San Bartolomé Perulapía, Oratorio de Concepción y San José Guayabal, que, como ya fue indicado, pertenecen al departamento de Cuscatlán. Sería importante recoger en el futuro esta información para completar la evaluación, aunque por su carácter

rural estos municipios no deben concentrar, probablemente, un número elevado de homicidios.

gráfica 2

Número de homicidios mensuales por arma de fuego por municipio, según aplicación del PMLA



Ahora se observa con mayor claridad, en los municipios no contiguos, en primer lugar el fuerte crecimiento hasta agosto de 2005, seguido por una reducción durante el período de implantación del PMLA. Estos municipios dependen fundamentalmente de la evolución de San Salvador. En los contiguos, tanto el ascenso inicial como la tendencia a la baja posterior parecen más amortiguados. En todos los casos se observa que la tendencia a la baja termina en abril de 2006 y se inicia una nueva fase de estabilidad, o incluso de ascenso moderado.

Los dos municipios del PMLA parecen mostrar una cierta estabilidad en el tiempo, más allá de los picos cortos que son fruto de la fluctuación aleatoria propia de series calculadas con números totales muy bajos. En los últimos meses de 2006 parece surgir una leve tendencia al alza, particularmente en Ilopango.

Para observar mejor las tendencias, se procedió a realizar una ‘suavización’ de la serie, que reduce los picos aleatorios. El procedimiento utilizado se denomina media móvil. El valor de cada mes se calculó como la media de cinco momentos: el propio mes, los dos meses anteriores y los dos posteriores.

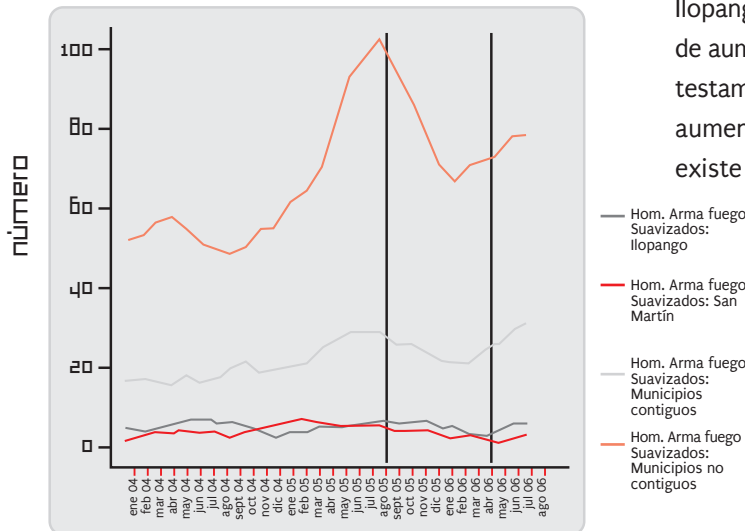
De esta forma, percibimos una clara tendencia alcista en los municipios no contiguos a lo largo del período, más allá de la fase de crecimiento más intenso en torno de mediados de 2005. Incluso si suprimimos esa fase, continuamos observando una tendencia de aumento desde 2004 hasta finales de 2006. De hecho, la disminución de los homicidios por arma de fuego justo a partir del comienzo del PMLA, en agosto de 2005, es una coincidencia en estos municipios, pues recordamos que el proyecto no fue aplicado en estos lugares.

Por su parte, los municipios contiguos experimentan un aumento mucho más moderado a lo largo del período. Acompañan también la elevación a mediados de 2005 y la caída posterior, pero de forma mucho más limitada. A largo plazo, la tendencia también aparece como alcista, aunque en menor medida.”

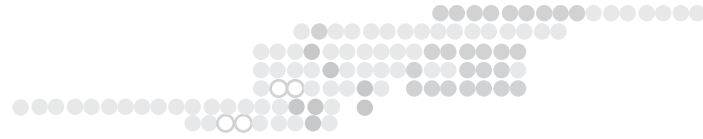
Los municipios del PMLA manifiestan una cierta estabilidad a lo largo de los tres años. Parece adivinarse una leve disminución durante el período de implantación del proyecto, y un leve repunte final en los últimos meses para el caso de Ilopango.

gráfica 3

Número de homicidios mensuales por arma de fuego suavizados (media móvil de 5 puntos) por municipio, según aplicación del PMLA



Estos resultados son muy importantes pues revelan que debemos interpretar la evolución de los homicidios por arma de fuego en San Martín e Ilopango considerando que el escenario general es de aumento de la violencia letal. De hecho, cuando testamos si la serie de los municipios no contiguos aumenta con el paso del tiempo, obtenemos que existe efectivamente un aumento



significativo ($b=1,125$, $t=3.91$; $p<0,0001$), que equivaldría a un aumento medio del 12,5% mensual.

Para intentar calcular en términos más precisos la evolución de los homicidios por arma de fuego en función de la aplicación del PMLA, fueron considerados períodos anteriores y posteriores al proyecto, dejando de lado el intervalo considerado de implantación. Así, fue comparado un período de vigencia del proyecto con los mismos meses del año anterior, siempre que este último intervalo no incluyese tampoco el período en que el proyecto estaba en implantación. Era importante mantener los mismos meses del año en los dos casos, para evitar el posible efecto de la sazonalidad de la serie, incluso a pesar de que testeos provisionales realizados confirmaron la

dependencia serial del fenómeno pero no la sazonalidad de intervalo anual ('lag' de 12 meses). Todo ello nos obligó a acortar el período, para que cumpliera con estas condiciones; especialmente en el caso de Ilopango, cuya implantación fue más demorada.

Por razones que ya fueron expuestas anteriormente, estos períodos varían en los dos municipios. En San Martín comparamos el período de enero a julio de 2006, considerado de vigencia del proyecto, con los mismos meses de 2005 y de 2004. La incorporación de dos períodos de referencia nos permite intentar tomar en consideración la tendencia de la serie. Por su parte, en Ilopango tomamos el período de abril a agosto de 2006, considerado de vigencia, comparándolo con los mismos meses de 2005 y 2004.

Tabla 11

Número de homicidios por arma de fuego por período, según aplicación del PMLA					
	Enero - Julio 2004	Enero - Julio 2005	Razón en 2005/2004 en %	Enero - Julio 2006	Razón en 2005/2004 en % ^{1.4}
San Martín	27	49	181%	25	51%
Municipios Contiguos	110	168	153%	176	105%
Municipios No Contiguos	360	496	138%	492	99%
	Abril - Agosto 2004	Abril - Agosto 2005	Razón en 2005/2004 en %	Abril - Agosto 2006	Razón en 2006/2005 en %
Ilopango	34	33	97%	34	103%
Municipios Contiguos	80	141	176%	152	108%
Municipios No Contiguos	275	439	160%	373	85%

Los datos indican que de enero a julio de 2005 el departamento de San Salvador, en general, experimentó un fuerte aumento de la violencia letal por arma de fuego, del orden de 38% en los municipios no contiguos. El número de homicidios casi dobló en el caso de San Martín. Sin embargo, en el mismo período del año 2006 hay una continuidad en los municipios contiguos y no contiguos en comparación al año anterior. Tan

sólo San Martín experimenta una fuerte reducción y vuelve a los niveles de homicidios de dos años atrás. El reducido número de casos significa que las estimativas del tamaño de esta reducción son necesariamente imprecisas.

^{1.4} La "Razón 2005/2004 en %" se obtiene al dividir el valor de 2005 entre el valor correspondiente a 2004. Luego se multiplica ese cociente por 100 para colocar la evolución en porcentaje. Así, por ejemplo, un valor de 181% significa que el valor del año 2005 es 81% superior al de 2004, mientras que un valor de 100% significa estabilidad y un valor de 51% significa que la cifra de 2005 supone una reducción del 49% durante este intervalo.

Con la introducción del proyecto, San Martín experimentó una notable reducción tanto en el número total de homicidios por arma de fuego.

De esa forma, los datos confirman la idea de que San Martín redujo de forma significativa los homicidios por arma de fuego después de la introducción del programa. Como esa reducción

no sucede en otros municipios de la zona, contiguos o no, podemos concluir que esa disminución fue probablemente consecuencia del PMLA.

Por otro lado, las conclusiones para Ilopango no son tan optimistas. El número de homicidios por arma de fuego se mantuvo prácticamente constante en este municipio en el período de 2004 a 2006. Los otros municipios, especialmente los vecinos, tuvieron que enfrentarse a un fuerte aumento en el intervalo de 2004 a 2005, como ya fue relatado anteriormente, pero experimentaron una cierta continuidad entre 2005 y 2006, con una tendencia a la baja en el caso de los municipios no contiguos. Dado que entre estos dos últimos períodos, en el intervalo en el que el PMLA fue implantado, Ilopango no mostró una reducción, ni siquiera en términos comparativos con los otros municipios, no podemos concluir que el proyecto haya reducido los homicidios en este caso. De hecho, los municipios no contiguos muestran una leve mejora que no es acompañada por Ilopango, por lo que se puede concluir que el desempeño fue peor que el de la media en este último período. La única reserva es que los municipios que experimentaron una leve mejora en el último año habían subido mucho en el año anterior, a diferencia de Ilopango, lo que puede significar que parte de la mejoría sea simplemente fruto de la vuelta

a una cierta normalidad después de un período muy crítico. No obstante, este mismo argumento podría ser empleado para cuestionar la caída de los homicidios en San Martín.

En suma, tal como los informes oficiales venían defendiendo, el PMLA parece haber tenido éxito en la reducción de homicidios en San Martín, pero no en Ilopango.

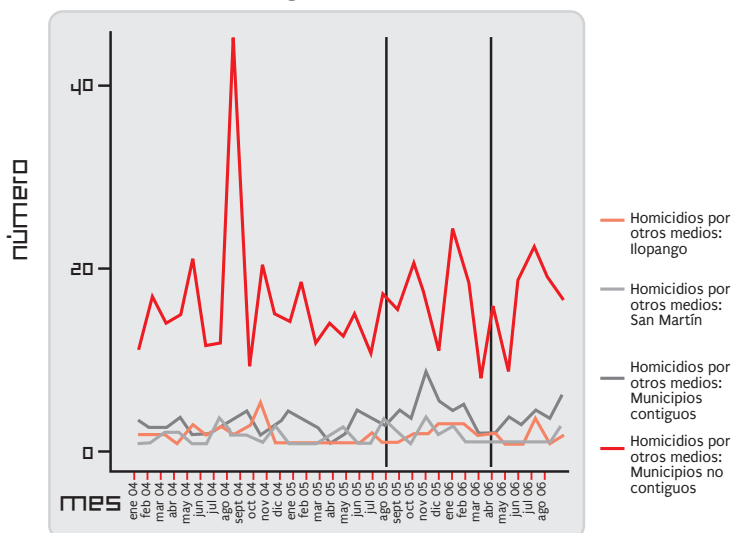
El siguiente paso es examinar la evolución de los homicidios por otros medios, para verificar la posibilidad de que la reducción de la letalidad provocada por las armas de fuego se haya visto acompañada, en alguna medida, por el aumento de las muertes provocadas por otros medios. Observamos la serie de homicidios mensuales por otros medios diferentes de arma de fuego, para los dos municipios del proyecto, comparándolos una vez más con los municipios vecinos y con los no contiguos.

La primera constatación es que el número de casos es bastante reducido, pues más del 80% del total de los homicidios son cometidos con arma de fuego.

El Gráfico 4 revela que, para los municipios no contiguos, no parece existir una tendencia en la serie a lo largo del tiempo, con la salvedad de un fuerte pico en agosto de 2004. Después de un análisis detallado, se comprobó que este pico se debe al registro de 30 homicidios por otros medios en Ayutuxtepeque en ese mes. Con alta probabilidad, este dato anómalo se debe a un error en la confección de las planillas. En los municipios contiguos, parece observarse apenas un pequeño aumento a finales de 2005, pero sin continuidad. Ilopango y San Martín tienen registros mínimos, sin ninguna tendencia aparente.

gráfica 4

Número de homicidios mensuales por otros medios
(diferentes de armas de fuego)
por municipio, según aplicación del PMLA



Cuando se realiza un test estadístico para ver si este tipo de homicidios aumenta con el paso del tiempo en los municipios no contiguos, el resultado no es significativo ($b=0,001$; $t=0,007$; $p=0,994$). Por lo tanto, se confirma que no hay

una tendencia en estos registros.

El cálculo de los valores para los períodos considerados en cada tipo de municipios aparece en la Tabla 12.

Tabla 12

Número de homicidios por Otros Medios (diferentes del arma de fuego)
por período, según aplicación del PMLA

	Enero - Julio 2004	Enero - Julio 2005	Razón en 2005/2004 en %	Enero - Julio 2006	Razón en 2006/2005 en %
San Martín	5	6		0	
Municipios Contiguos	14	15		19	
Municipios No Contiguos	107	105	98%	117	111%
	Abril - Agosto 2004	Abril - Agosto 2005	Razón en 2005/2004 en %	Abril - Agosto 2006	Razón en 2006/2005 en %
Ilopango	6	1		4	
Municipios Contiguos	10	14		18	
Municipios No Contiguos	113	74	65%	90	122%

Los datos reflejan que el PMLA parece haber contribuido a la reducción de los homicidios por arma de fuego y, por tanto, de la violencia letal total en San Martín, pero no en Ilopango

Como acabamos de ver, los números son muy reducidos y no hay una tendencia clara. De todas formas, no aparece ninguna evidencia que confirme la hipótesis de la sustitución, o sea, de un

aumento de la violencia por otros medios paralela a la caída de la violencia por armas de fuego. De hecho, en San Martín no hay ningún caso de homicidios por otras causas en el mismo período en que se reduce la violencia letal por arma de fuego. En Ilopango, justamente donde las muertes por arma de fuego no cayeron, se registra un aumento de las muertes por otras causas, pero las cifras son muy pequeñas para poder establecer conclusiones.

En resumen, los datos reflejan que el PMLA parece haber contribuido a la reducción de los homicidios por arma de fuego y, por tanto, de la violencia letal total en San Martín, pero no en Ilopango.

Cuando fueron interrogados sobre este escenario, que había sido divulgado en la prensa y en informes internos, diferentes entrevistados propusieron razones diversas para explicarlo. La más común fue la demora en la implementación del proyecto en Ilopango. No obstante, el análisis que acabamos de realizar toma en consideración este atraso y aun así no encuentra resultados en Ilopango. Además, si el retraso fuera el motivo central, el número de homicidios debería caer en este municipio en los últimos meses del período registrado, en la medida que la implementación avanzase, pero lo que se observa es, en todo caso, lo contrario.

Varias personas hicieron alusión al carácter más urbano de Ilopango comparado con San Martín, pero este argumento tampoco tiene sustentación, en vista de que la comparación primordial se realiza entre cada

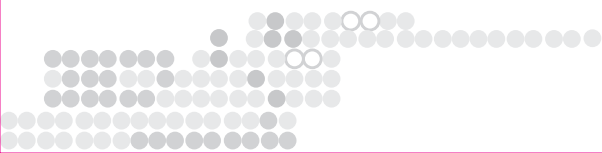
municipio y él mismo a lo largo del tiempo.

Otros actores justificaron el resultado en función de una menor participación de la alcaldía de Ilopango. Esta explicación no puede ser descartada sumariamente pero tampoco confirmada, particularmente teniendo en cuenta que buena parte de la intervención depende de la policía.

Algunas fuentes mencionaron la mayor eficiencia y dinamismo del liderazgo policial en San Martín, o a la falta de una investigación eficiente sobre armas en Ilopango. De cualquier forma, vimos que el número de decomisos producto de esas investigaciones no parecía muy alto en ningún caso.

Diversos entrevistados, particularmente aquellos procedentes de Ilopango, manifestaron que en dicho municipio aparecen regularmente cadáveres que son botados o enterrados allí, pero que fueron asesinados en otros lugares. Fueron citados varios ejemplos, algunos de ellos de cuerpos que aparecieron flotando en el lago. La idea es que los registros oficiales estarían superestimando la violencia en Ilopango, al contabilizar en ese lugar muertes que habrían sucedido en otro lugar, debido a que el cadáver apareció en dicho municipio. Para que este fenómeno explicase la ausencia de reducción de los homicidios en Ilopango durante el PMLA, tendría que suceder, preferentemente, en el período en que el proyecto fue implantado, anulando así la supuesta disminución que el proyecto habría provocado.

Para testar esta hipótesis, analizamos los registros de las ocurrencias individuales de homicidio, que nos fueron proporcionados por la policía en una planilla informática. Entre las diversas informaciones que aparecen figura el municipio de residencia de la víctima. Evidentemente, hay



casos en los que el municipio de residencia es desconocido a la hora del registro policial. De cualquier forma, para interferir en el análisis del efecto del PMLA, el porcentaje de víctimas de homicidio con residencia en otro municipio debería ser: a) mayor en Ilopango que en otros lugares; y b) superior en la época de vigencia del PMLA comparado con momentos anteriores. La tabla siguiente resume la información necesaria para examinar este punto.

tabla 13

Víctimas de homicidio por período y municipio, de acuerdo con el lugar de residencia

Municipio en el que el homicidio fue registrado	Periodo	Víctimas de homicidio residentes en el propio municipio	Víctimas de homicidio totales	Proporción de residentes en el propio domicilio
Soyapango	Abril - Agosto 2004	46	70	66%
	Abril - Agosto 2005	71	111	64%
	Abril - Julio 2006	60	89	67%
Ilopango	Abril - Agosto 2004	17	25	68%
	Abril - Agosto 2005	18	30	60%
	Abril - Julio 2006	15	27	56%
San Martín	Abril - Agosto 2004	24	36	67%
	Abril - Agosto 2005	23	38	61%
	Abril - Julio 2006	7	14	50%
Tonacatepeque	Abril - Agosto 2004	1	1	
	Abril - Agosto 2005	1	4	
	Abril - Julio 2006	11	37	30%

Como puede verse, la proporción de las víctimas de homicidios que residían fuera del municipio es aproximadamente igual en Ilopango y en los otros municipios. En segundo lugar, esa proporción no aumenta en Ilopango durante el período de vigencia del PMLA; en todo caso sucede lo contrario, aunque las diferencias son mínimas. De esa forma, los datos no apoyan en absoluto la explicación de que la carencia de reducción de homicidios en Ilopango se deba a que les tiran cadáveres asesinados en otros lugares.

En suma, no podemos afirmar que exista una razón clara o predominante para explicar la diferencia de impacto en San Martín y en Ilopango.

4.7 La reducción de la violencia armada: la violencia no letal

Al margen de la reducción de los homicidios, se espera que el PMLA consiga también una caída de otros delitos cometidos con armas de fuego, como robos, lesiones, violaciones y amenazas. El análisis de estos delitos separados de los homicidios es necesario, pues diversos estudios criminológicos muestran una evolución diferente de la violencia letal y de la no letal.

Entre las ocurrencias más importantes cometidas con arma de fuego, cuya incidencia debería bajar como consecuencia del proyecto, la policía considera las siguientes:

- Homicidio.
- Tentativa de homicidio.
- Lesiones.
- Amenazas.
- Robo común.
- Robo de vehículo.
- Disparo de arma de fuego.

Solicitamos a la PNC que enviase el número mensual de delitos de cada tipo, con y sin armas de fuego, cometidos en cada municipio del área metropolitana. En la práctica, recibimos la serie mensual a partir de enero de 2005 sólo para algunos municipios y algunos tipos de crímenes: lesiones, robos y robos de vehículo, además de los homicidios, que ya fueron analizados a partir de los registros del IML. Los municipios contemplados fueron San Salvador, Soyapango, Ilopango, San Martín y Tonacatepeque. Es decir que, además de los municipios del PMLA, contamos como grupo de control con dos municipios limítrofes, Soyapango y Tonacatepeque, y con uno no limítrofe, San Salvador. El caso de Tonacatepeque no es muy relevante por el reducido número de delitos cometidos en general, lo que hace que la serie sea inestable y sujeta a un fuerte componente de error aleatorio. En suma, cuando hablemos de municipios contiguos en esta sección nos estaremos refiriendo a Soyapango y a Tonacatepeque, y cuando nos refiramos a municipios no contiguos, estaremos hablando de San Salvador. Lo ideal sería contar con un conjunto más amplio de municipalidades que nos permitiesen establecer tendencias más generales, pero estas son las informaciones disponibles.

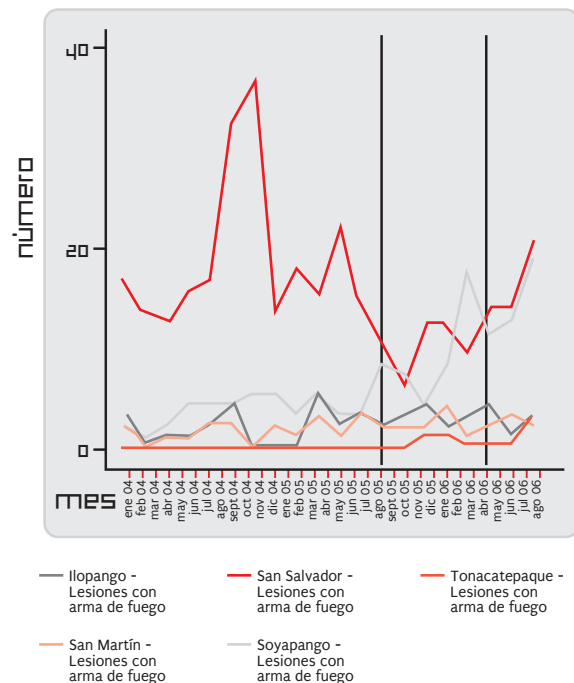
El número de lesiones registradas por arma de fuego es, contra lo que cabría esperar, claramente inferior al de homicidios por el mismo medio. Esto significa que hay un fuerte subregistro en los datos policiales de lesiones, porque cabe esperar siempre un mayor número de heridos que de muertos en

los enfrentamientos armados, sobre todo en los que se derivan de conflictos interpersonales pero también, aunque en menor medida, de los que son producto de la actividad criminal de los delincuentes habituales. El primer efecto de esta situación será una serie más inestable y sujeta a error aleatorio y, con ello, una mayor dificultad para evaluar el impacto del proyecto.

La evolución mensual del número de lesiones por municipio puede ser apreciada en el gráfico siguiente, dentro del mismo estilo de los realizados para homicidios.

gráfica 5

Número de lesiones por arma de fuego por municipio, según aplicación del PMLA



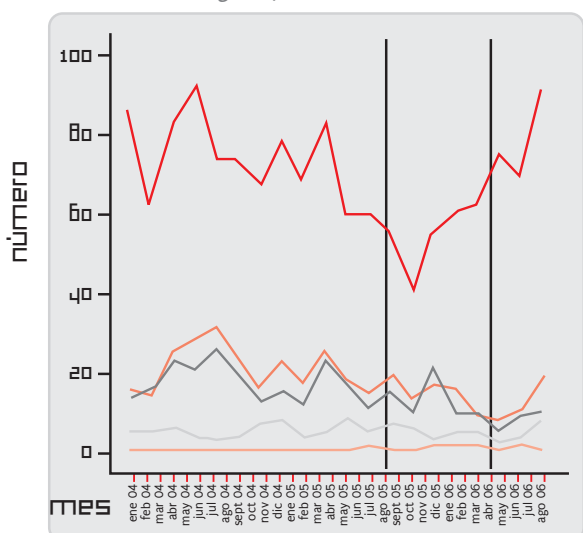
La serie para San Salvador asciende hasta julio de 2005, bajando después hasta comienzos de 2006, momento en el que vuelve a subir hasta el final del período. El perfil en un primer momento tiene semejanzas con el de los homicidios en el mismo municipio, aunque varía un poco al final.

La tendencia de Soyapango es de aumento continuo y creciente. Por su parte, los dos municipios del PMLA muestran cifras muy bajas y ninguna tendencia aparente. Resulta difícil extraer conclusiones de números tan pequeños.

El siguiente gráfico muestra la evolución del número de robos a mano armada.

gráfica 6

Número de robos por arma de fuego por municipio, según aplicación del PMLA



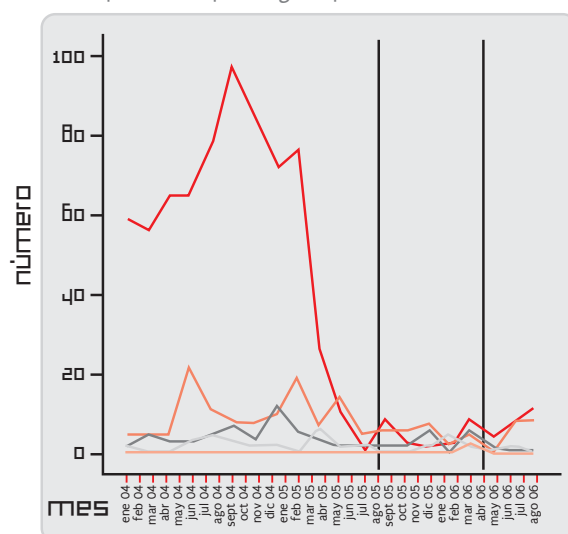
— Ilopango- Robo con arma de fuego
 — San Martín- Robo con arma de fuego
 — Tonacatepeque - Robo con arma de fuego
 — Soyapango- Robo con arma de fuego
 — San Salvador - Robo con arma de fuego

La evolución para San Salvador muestra una tendencia negativa, que se invierte a partir de febrero de 2006. El resto de los municipios parece seguir una tendencia decreciente, caso de Soyapango e Ilopango, o estable, caso de San Martín y Tonacatepeque. Una vez más, los números son reducidos para extraer conclusiones firmes. El último delito disponible es el de robos de vehículos por arma de fuego. Sin embargo, las cifras son extremadamente reducidas y, en el caso

de San Salvador, anómalas. El número mensual en dicho municipio se mantiene entre 40 y 80 hasta septiembre de 2005, para desplomarse después a cifras próximas de 0. Exceptuando circunstancias extraordinarias, ese perfil debe reflejar algún problema en los registros a partir de septiembre.

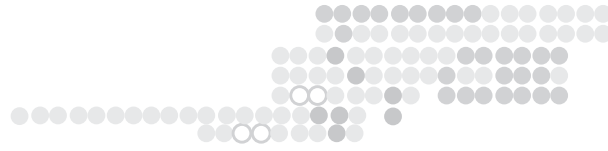
gráfica 7

Número de robos de vehículos por arma de fuego por municipio, según aplicación del PMLA



— Ilopango- Robo de vehículo con arma de fuego
 — San Martín- Robo de vehículo con arma de fuego
 — Tonacatepeque - Robo de vehículo con arma de fuego
 — Soyapango- Robo de vehículo con arma de fuego
 — San Salvador - Robo de vehículo con arma de fuego

De hecho, un análisis más detenido del conjunto de registros de crímenes por arma de fuego en San Salvador parece mostrar serios problemas de fiabilidad. Por ejemplo, la proporción de homicidios con arma de fuego sobre el total de homicidios es igual o superior a 80% en todos los municipios, excepto en San Salvador, donde es de apenas 38% según estos registros policiales. Lo mismo sucede con los robos.



En el total de los cuatro delitos, todos los municipios presentan una proporción de al menos un 50% cometidos con arma de fuego. En cuanto San Salvador, se queda en un 36%. Esto significa que existe un fuerte subregistro específico de los crímenes por arma de fuego para San Salvador. Por tanto, los registros de San Salvador en esta fuente serán ignorados.

Para intentar conseguir un número total mayor que dé más estabilidad y consistencia a la serie temporal, fueron sumados los tres delitos anteriores en un total de crímenes cometidos con arma de fuego. Tonacatepeque, que casi no tiene registros, también fue eliminado del gráfico, dejando los dos municipios del proyecto y Soyapango.

gráfica 8

Número total de delitos con arma de fuego (lesiones, robos y robos de vehículos) por municipio, según aplicación del PMLA



— Ilopango- Total — San Martín- Total — Soyapango- Total

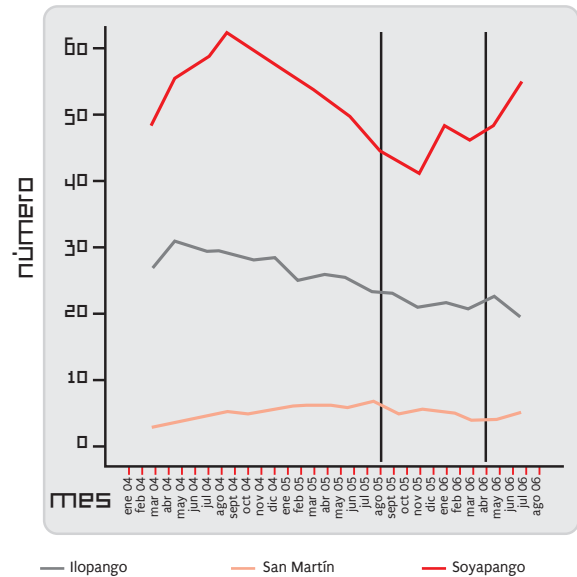
La tendencia en los tres casos parece ser levemente negativa hasta abril de 2006, momento en que parece darse una inversión ascendente. Ignoramos hasta qué punto la sazonalidad puede estar afectando estos resultados, ya que la serie

es demasiado corta para aplicar un test fiable para determinar su existencia.

El mismo gráfico con la serie 'suavizada', siguiendo el procedimiento de las medias móviles ya descrito, confirma la tendencia a la baja inicialmente en Ilopango y Soyapango, mientras San Martín muestra estabilidad. La elevación final sólo es perceptible en Soyapango. No obstante, este procedimiento elimina justamente los dos meses finales (y los dos iniciales) de la serie, que era el período en que este supuesto crecimiento se manifestaba con mayor intensidad.

gráfica 9

Número de total de delitos (lesiones, robos y robos de vehículos) con arma de fuego suavizados (media móvil de 5 puntos) por municipio, según aplicación del PMLA



— Ilopango — San Martín — Soyapango

Para intentar medir los efectos con mayor precisión, fueron considerados los períodos anterior y de vigencia del PMLA para cada uno de los dos municipios del proyecto. Como referencia comparativa, usamos la suma de los delitos para Soyapango y Tonacatepeque. San Salvador fue descartado por las razones mencionadas anteriormente.

Tabla 14

Número de delitos con arma de fuego (lesiones, robos y robos de vehículo) por municipio, según aplicación del PMLA

	Enero - Julio 2005	Enero - Julio 2006	Razón en 2006/2005 en %
San Martín	42	48	114%
Soyapango y Tonacatepeque	206	178	86%
	Abril- Agosto 2005	Abril- Agosto 2006	Razón entre 2006 y 2005 en %
Ilopango	112	57	51%
Soyapango y Tonacatepeque	175	144	82%

El número de delitos con arma de fuego parece subir muy levemente en San Martín en el período de vigencia del PMLA en comparación con el período anterior. En los otros dos municipios se experimenta, sin embargo, una pequeña reducción. No hay evidencias, por tanto, de que el PMLA haya reducido la violencia armada en San Martín.

Lo contrario sucede en Ilopango. La disminución de los delitos con arma de fuego es notable durante la vigencia del PMLA, mientras que en los otros dos municipios la reducción es mucho más moderada. En esa medida, se podría afirmar que el PMLA habría, aparentemente, reducido la violencia armada no letal en Ilopango.

Por último, resta observar la evolución de los mismos crímenes sin arma de fuego, para verificar la posibilidad de que una caída de los delitos con armas se vea acompañada de un aumento de los primeros. Los datos disponibles, excluyendo San Salvador, aparecen en la Tabla 15.

Se observa una cierta continuidad en los dos municipios del PMLA, con pequeñas fluctuaciones. No se detecta ningún incremento en Ilopango en los meses de vigencia del proyecto que pudiera estar

asociado a la disminución de los crímenes armados. En Soyapango y Tonacatepeque, los registros caen en los últimos meses. De cualquier forma, las cifras son demasiado pequeñas para estimar efectos de forma fiable.

Tabla 15

Número total de delitos sin arma de fuego (lesiones, robos y robos de vehículo) por municipio

Mes	Ilopango	San Martín	Soyapango y Tonacatepeque
ENE 05	8	6	10
FEB 05	12	5	20
MAR 05	7	5	13
ABR 05	8	5	19
MAY 05	6	8	18
JUN 05	3	5	15
JUL 05	4	5	14
AGO 05	6	3	14
SEP 05	7	2	11
OCT 05	5	5	10
NOV 05	11	3	10
DIC 05	14	0	14
ENE 06	11	3	12
FEB 06	9	6	7
MAR 06	8	2	5
ABR 06	6	3	11
MAY 06	12	3	8
JUN 06	1	1	8
JUL 06	6	4	5
AGO 06	7	6	7

En suma, los datos policiales disponibles apuntan a que la violencia armada no letal habría disminuido en Ilopango durante el proyecto, pero no en San Martín, exactamente el patrón opuesto al de la violencia letal. Sin embargo, la disponibilidad de datos sobre pocos municipios, una serie temporal corta, los números absolutos reducidos y los serios problemas de fiabilidad encontrados, todo ello hace que sea necesario recoger mayor número de datos antes de poder alcanzar una conclusión definitiva.

Una fuente alternativa para la medición de la violencia no letal es la encuesta de victimización realizada durante el proyecto.

Una de las preguntas del cuestionario inquiría si algún miembro del hogar había sufrido un delito en los últimos 4 meses. Los resultados fueron los siguientes.

Tabla 16

	% de respuestas afirmativas	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	17%	23%
2. Soyapango y Tonacatepeque	17%	23%

Estos resultados deben ser tomados con precaución en función de estar referidos a meses diferentes, lo que puede permitir la interferencia de un efecto sazonal. En cualquier caso, de acuerdo con estos datos, habría aumentado la criminalidad en el presente año en un 6%, tanto en los municipios del PMLA como en los otros dos. En San Martín e Ilopango, aproximadamente la mitad de esos delitos fueron cometidos, de acuerdo con los entrevistados, con el arma de fuego: 54% en 2005 y 50% en 2006. Aplicando estos porcentajes, podríamos calcular que 9% de la población sufrió violencia armada en 2005 en los municipios del PMLA, comparado con 12% en 2006. De esa forma, la encuesta tampoco respalda la idea de que el proyecto redujo la violencia armada no letal entre los ciudadanos.

4.8 La reducción de la violencia armada: el impacto en el desarrollo

En la línea base construida por los técnicos de PRODEC se presta gran atención a indicadores que puedan intentar medir el impacto de la violencia armada en el desarrollo. El indicador final en este

sentido sería el costo económico per cápita de la violencia armada, que es estimado a partir de muchos otros indicadores parciales: producción perdida por homicidios con arma de fuego, costo de la hospitalización de pacientes heridos por arma de fuego, gasto privado en seguridad, costo de la victimización por delitos armados, etc.

El problema de estas estimaciones, más allá de las opciones metodológicas que puedan haber sido escogidas, es que el margen de error es muy elevado, pues algunos de los indicadores parciales se basan en muestras muy pequeñas - como las de heridos relatados en la encuesta de victimización- o en datos institucionales incompletos y de dudosa fiabilidad, como el número de personas informadas como hospitalizadas por lesión provocada por arma de fuego en cada uno de los hospitales públicos.

Por otro lado, muchos de esos indicadores parciales no estaban aún disponibles para 2006, por lo que no pueden ser considerados.

En suma, todos estos motivos nos llevan a desistir de exponer los resultados de estos indicadores, al menos en este momento. De cualquier forma, el resultado de estas estimaciones debe ser función directa de la reducción de la violencia armada, de modo que si esta última mejora, los indicadores de desarrollo también deberían mejorar, y viceversa.

4.9 La percepción de seguridad o inseguridad

Una dimensión relacionada con la violencia armada, aunque no coincidente, es la percepción de seguridad. Si la violencia armada disminuye, se espera que, manteniendo los otros factores constantes, la percepción de inseguridad caiga también.

En verdad, la percepción de seguridad es una dimensión importante en sí misma, pues un sentimiento de seguridad es indispensable para el bienestar de los ciudadanos.

La encuesta de victimización incluía preguntas sobre esta percepción. La pregunta más general hacía referencia a la seguridad que la persona sentía en su comunidad. Las respuestas que se ofrecían eran ‘mucho’, ‘poca’ o ‘nada’.

Tabla 17

¿Qué nivel de seguridad siente en su barrio, colonia o la comunidad en dónde vive?		
	% de respuesta “mucho”	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	24%	19%
2. Soyapango y Tonacatepeque	14%	12%

Las respuestas revelan una mayor sensación de inseguridad en el último año, tanto en Soyapango y Tonacatepeque como, sobre todo, en los municipios del PMLA. Estos últimos muestran una variación del 5%. En los otros municipios la caída es de sólo 2%. Este resultado coincide con el aumento de la victimización que fue examinado anteriormente. La evidencia en este sentido no confirma la hipótesis de un efecto reductor de la violencia, medida en este caso a través de la percepción de seguridad, como consecuencia del proyecto.

El cuestionario repetía la pregunta sobre percepción de seguridad, pero referida a lugares específicos dentro del municipio: casa, calles, mercados, etc. Los resultados son consistentes con la pregunta general.

Tabla 18

¿Qué nivel de seguridad siente en? Residentes de San Martín e Ilopango		
	% de respuesta “mucho”	
	2005	2006
1. Casa	40%	45%
2. Colonia, barrio o vecindad	22%	19%
3. Mercado	12%	7%
4. Parque y Plazas	9%	7%
5. Calles	8%	7%
6. Transporte Público	5%	4%

Sólo en los espacios privados, o sea, en las casas, parece haber aumentado la sensación de seguridad en los municipios del PMLA. En todos los otros espacios, de naturaleza pública, se puede percibir una tendencia negativa, lo que constituye una mala noticia para el proyecto, que debería haber mejorado la seguridad fundamentalmente en los espacios públicos, en los cuales se prohibió la portación.

Una dimensión relacionada con la percepción del sistema de justicia criminal y, más específicamente, con la percepción de la policía, es el grado en que las personas victimizadas denuncian los delitos a la autoridad. En otras palabras, estamos hablando de la tasa de subregistro de crímenes. Se espera que, en la medida en que las personas confíen más en el sistema y en la policía, tiendan a denunciar más. Aunque la naturaleza de la intervención del PMLA no está centrada en la relación con la comunidad, la mejora en la interacción entre la PNC y otros actores que el proyecto pretende implementar, las capacitaciones sobre temas como policía de proximidad y, sobre todo, el incremento de la percepción de eficiencia policial que debería venir asociado con una disminución de la violencia armada, sugeriría que la tendencia a denunciar debería aumentar en alguna medida como resultado del proyecto.

La pregunta sólo fue respondida, obviamente, por aquellos que manifiestan haber sufrido algún delito por parte de ellos mismos o de un familiar en el hogar.

tabla 19

¿Denunció usted o su familiar el hecho, o lo hizo a alguna autoridad o institución?		
	% de respuesta "mucho"	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	31%	20%
2. Soyapango y Tonacatepeque	14%	21%

Aunque el tamaño de la muestra para esta pregunta sea reducido, particularmente para los municipios que no participaban en el proyecto, los resultados, una vez más, no son positivos. La tendencia a denunciar en los municipios del PMLA parece haber disminuido en el último año, al contrario de lo que se esperaba.

Por último, la reducción de la violencia armada y, con ella, de la sensación de inseguridad debería llevar a una disminución de los gastos privados en seguridad. El cuestionario demandaba si en el último año hubo alguna inversión en seguridad en el hogar en que la persona reside. Este es uno de los indicadores considerados en la tentativa de medir el impacto de la violencia en el desarrollo.

tabla 20

En el último año, ¿Han realizado en su hogar algún gasto o inversión para aumentar la seguridad?		
	% de respuesta "mucho"	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	15%	20%
2. Soyapango y Tonacatepeque	14%	22%

Una vez más, la expectativa de reducción parece verse frustrada. La proporción de hogares que invierte en seguridad privada aumentó en el último año, tanto en los municipios del PMLA como en los otros.

Cuando se pregunta por inversión en puntos específicos, el incremento mayor parece haber correspondido a los que decidieron mejorar en el refuerzo de balcones y portones, y a los que optaron por contratar vigilancia privada. Los que afirmaron que compraron un arma de fuego para protegerse disminuyeron en relación al período anterior.

tabla 21

¿Qué tipo de inversión han realizado? Conteste Sí o No en cada opción. Residentes de San Martín e Ilopango		
	% de respuesta afirmativa	
	2005	2006
1. Comprar un arma	25%	20%
2. Refuerzo de balcones y portones	43%	57%
3. Cercar con alambre de púas, razor, o electrificado	35%	34%
4. Cambio de puertas, chapas o candados	45%	43%
5. Muros, paredes o tapias	44%	37%
6. Alarmas de seguridad	20%	20%
7. Contratar Servicios de vigilancia	23%	28%

Logros del pmLa

en los principales indicadores de impacto

Prohibición de la portación	Elaboración y aprobación de 2 ordenanzas municipales	- Ordenanzas municipales aprobadas en ambos municipios
	Conocimiento de la normativa por parte de, por lo menos, un 25% de la población.	- El 25% de los encuestados en octubre de 2006 afirmaron conocer la normativa
Fiscalización policial	Incremento de, al menos, un 20% en el número de armas decomisadas	- Según datos de la PNC, el decomiso de armas se incrementó en un 102% en Ilopango y un 69% en San Martín
	Mayor coordinación interinstitucional entre las instituciones con competencias en el tema de armas.	- Colaboración más estrecha entre Ministerio de Defensa y PNC. - Fiscalización conjunta entre PNC y CAM.
Información y sensibilización de la población	Por lo menos, un 35% de los ciudadanos conoce la nueva normativa	- El 25% de los encuestados en octubre de 2006 afirmaron conocer la normativa
	Reducción en el número de armas vendidas y matriculadas, así como en el número de licencias concedidas en los dos municipios*	
	Disminución del apoyo a la portación y posesión de armas	- Incremento del porcentaje de personas (91%) que consideran que la portación de armas en espacios públicos representa una amenaza para las personas del lugar. - Disminución del apoyo a la tenencia de armas en un 3%.
	Evaluación positiva de las campañas por parte de la población	- Cerca del 20% de los entrevistados dijeron conocer la campaña de comunicación. - De estos, el 51% la calificó de buena. - El 28% manifestaron haber cambiado su opinión sobre la tenencia y portación de armas
Entrega voluntaria de armas**		
Identificación de buenas prácticas	Reducción en los indicadores de violencia armada	- Reducción notable (más del 40%) de los homicidios en general y por arma de fuego en San Martín. - Significativa reducción (alrededor del 50%) de otros delitos cometidos con arma de fuego en Ilopango.

* Datos no disponibles.

** Actividad por realizarse



5. conclusiones

Los principales resultados de este estudio pueden ser resumidos de la siguiente forma:

1. El proyecto Municipios Libres de Armas ha conseguido implementar la gran mayoría de las acciones previstas.

La prohibición de la portación en los espacios públicos no pudo ser total, como se preveía, por el temor de que tal prohibición acabase en la práctica interfiriendo en el derecho a la portación, consagrado en la ley nacional, y provocase recursos de amparo por inconstitucionalidad. Se decidió entonces prohibir la portación en una serie de lugares específicos listados en las ordenanzas municipales, principalmente parques, plazas, centros educativos y lugares recreativos. Los criterios usados para elegir los lugares fueron la naturaleza de uso y, en alguna medida, la existencia de registros de violencia en los alrededores en un período reciente. Para tal fin, la Policía Nacional Civil realizó un diagnóstico de seguridad y un mapeo de los puntos críticos. La normativa de Ilopongo prohíbe también la portación en cualquier lugar público, a no ser que el portador esté en movimiento.

Las ordenanzas no son relativas exclusivamente al tema de las armas, sino que regulan el uso de estos espacios de forma amplia, promoviendo una cierta urbanidad en las conductas públicas. La normativa de San Martín fue publicada en el Diario Oficial de Octubre de 2005 y la de Ilopongo, cuya aprobación se demoró más, en el Diario Oficial de enero de 2006. Los llamados 'sitios

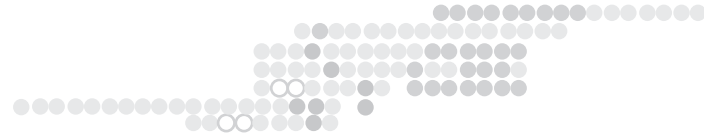
seguros' fueron marcados con señales en los dos municipios. Fueron utilizadas aproximadamente 31 señales en cada uno.

Se realizaron cursos de formación sobre control de armas para policías y miembros del CAM y se compraron detectores de metales para mejorar la fiscalización y equipos de radio para mejorar la coordinación con los agentes municipales. El proyecto contribuyó también con otros insumos y pequeñas colaboraciones, como computadores, colchones y reparación de las radios.

La PNC aumentó el contingente policial en 30 nuevos agentes para cada una de las dos subdelegaciones, que se integraron a San Martín en el mes de diciembre de 2005, y a Ilopongo en el mes de abril de 2006.

En el segundo semestre de 2005 se realizó una campaña de divulgación sobre la iniciativa y sobre el desarme de forma general, por medio de carteles en autobuses, anuncios en la radio y en la prensa. Se utilizaron medios de comunicación nacionales y locales.

A partir de la segunda mitad de 2005, se promovieron actividades culturales y deportivas dirigidas a jóvenes de las comunidades de riesgo, en las que se difundieron los mensajes del proyecto. Fueron desarrollados también, los sábados, talleres para algunos jóvenes que versaron sobre temas como identidad, autoestima y cultura de paz, a la vez que se entregaban materiales (llaveros, carteles) alusivos al proyecto. Una empresa especializada desarrolló la medición de una línea base antes del comienzo del proyecto, a partir de registros oficiales y de una encuesta a una muestra representativa de población en los dos municipios del proyecto y en otros dos vecinos, a modo de comparación.



El único eje del proyecto que no fue desarrollado hasta ahora es el de la recogida de armas entregadas voluntariamente por los ciudadanos.

En este eje, sólo se convocó a un experto extranjero y se elaboró un plan, pero ninguna acción fue puesta aún en práctica. De todas formas, este es un componente complementario y no central para la consecución de las metas del proyecto. Otra actividad que no fue aún implementada es la recuperación de espacios públicos a través de una inversión en infraestructura, pero este componente fue negociado posteriormente por medio de un convenio con Save The Children y, por tanto, no pertenece al proyecto original.

2. A pesar de que el nivel de implementación de actividades fue bastante alto, el nivel de ejecución financiera parece ser bajo. Así, el informe financiero de junio de 2006 muestra que del total presupuestado (US\$189,165.23) para ese año, sólo US\$45,688.80 fueron gastados, esto es 24% del total. El lado positivo de este resultado es que sobrarían fondos para la continuación del proyecto y, en segundo lugar, que la inversión necesaria para realizar un proyecto de este tipo puede ser menor de lo pensado en un principio.

3. El proyecto puede interpretarse fundamentalmente como una tentativa de desincentivar la circulación de armas en los espacios públicos, lo que, por su parte, debería provocar una caída de la violencia armada en estos mismos ámbitos. En este sentido, la violencia por conflictos interpersonales, excepto la doméstica, debería ser la más afectada. Para este objetivo central del proyecto, los componentes esenciales son la normativa municipal y la capacidad de los agentes policiales y de efectivos del Cuerpo de Agentes Metropolitanos para hacer valer la nueva normativa

y todas las restricciones que la ley nacional contempla en relación a la portación de armas. En función de ello, la capacitación policial, los detectores de metales y el refuerzo del contingente policial en las subdelegaciones de los municipios que toman parte en el proyecto serían insumos fundamentales.

No obstante, junto a esta lógica central del proyecto, existen otras lógicas paralelas y complementarias dentro del mismo. Entre ellas:

- a) La tentativa de cambiar las actitudes de los ciudadanos para que sean más conscientes de los peligros de las armas de fuego, de modo que reduzcan voluntariamente la compra y la portación de armas, apoyen las restricciones y, en último extremo, estén dispuestos a entregar voluntariamente las armas que ya poseen.
- b) El incentivo a una mejor fiscalización de las armas de fuego, a través la aplicación no sólo de la nueva normativa local sino también de las leyes nacionales, y mediante una mejor coordinación de las diversas instituciones con competencia en este campo.
- c) La implementación de programas que pueden ser considerados de prevención social, como las actividades culturales y deportivas y los talleres de jóvenes de zonas conflictivas. Todos ellos ayudan a difundir el proyecto, pero además aspiran también a reducir el riesgo de que estos jóvenes se involucren en conductas violentas.
- d) La modernización de las instituciones policiales, por medio de capacitación para la recogida y análisis de datos, planificación de las intervenciones en función de estos análisis y capacitación en paradigmas policiales más renovadores, como la policía de proximidad. Este esfuerzo se inscribe dentro de una cierta ambigüedad doctrinal, pues los nuevos contenidos conviven con acciones propias del

modelo más tradicional: Plan Mano Dura y Super Mano Dura, patrullaje conjunto con el ejército, etc.

4. En relación al grado de articulación y sinergia con otros proyectos, el PMLA presenta un grado razonable de coordinación con Projoven, desarrollado también por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Projoven promueve actividades culturales, deportivas y de formación laboral con jóvenes de áreas conflictivas, a la vez que trabaja en la recuperación de espacios públicos. Asimismo destacar que el liderazgo del Coordinador técnico ha sido fundamental para el avance del proyecto.

5. El proyecto ha sufrido diversos retrasos por motivos administrativos y políticos, como el cambio de las administraciones locales en mayo de 2006. En estas elecciones, San Martín, que era gobernado por el partido en el gobierno nacional (ARENA) pasa a manos del partido de oposición (FMLN). Como Ilopango continuó siendo comandado por el FMLN, se perdió la diversidad ideológico-partidaria con que el proyecto fue concebido.

Además de los cambios en las corporaciones locales, frecuentes substitutiones en los cargos policiales locales y nacionales y, en algunos casos, una falta de mayor dinamismo en la participación de algunas instituciones crearon obstáculos al avance del proyecto.

6. El nivel de sustentación política del proyecto ha sido cuestionado en diversas instancias. El Ministro de Gobernación se declaró públicamente contra el proyecto en mayo de 2005, pero esta oposición pudo ser soslayada por otras instancias oficiales. Por su parte, las alcaldías entraron en el proyecto de forma reticente, por considerarlo

un instrumento político en manos del gobierno nacional. El punto que ha suscitado una reacción más intensa por parte de las administraciones locales es la supuesta creación, en conjunto con Projoven, de estructuras comunitarias de orientación política afín al partido de gobierno que ignorarían las directivas comunitarias previamente elegidas. Así, las alcaldías no sentían el proyecto como propio ni surgido a partir de las necesidades locales, y manifestaban diversas críticas al mismo. Con el tiempo, San Martín pasó a incorporar el proyecto de manera más activa, mientras Ilopango continúa con fuertes reticencias.

De hecho, el principal problema político y operativo en la ejecución del proyecto es que, siendo una iniciativa en el plano municipal, no cuenta con el pleno apoyo de los gobiernos municipales. Y ello a pesar de que, desde el punto de vista conceptual, el PMLA parece encajar perfectamente dentro de la visión de la seguridad ciudadana de estos actores locales y de su propio partido a nivel nacional.

Obviamente, el nivel de polarización política en El Salvador juega un papel importante en este punto, pero es preciso resolver esta cuestión para que el proyecto pueda desarrollarse plenamente.

7. Exceptuando las alcaldías, el resto de las instituciones parece haberse involucrado de forma activa en el proyecto, particularmente la PNC. La policía, tanto en el nivel local como en el del alto mando, se muestra convencida de la oportunidad y de la eficiencia del proyecto, que, además de reducir la violencia armada, puede conseguir mejorar la capacitación de los policías y su imagen en la sociedad. En este sentido, la policía aparece cada vez más como un aliado del control de armas.

8. Muchos de los datos necesarios para evaluar el proyecto no estaban disponibles en el momento necesario, lo que puede revelar una cierta falta de compromiso por parte de algunas instituciones y, sobre todo, serias dificultades en el procesamiento

A pesar de que el proyecto ha invertido en capacitación en la recogida y el análisis de datos, es necesario incrementar el esfuerzo en esta línea.

de las informaciones. Con excepción del Instituto de Medicina Legal, todas las otras instituciones presentaron atrasos en la entrega de los datos, deficiencias en cuanto a los formatos solicitados y frecuentes problemas de fiabilidad y validez en los registros. Todo ello compromete el resultado de la presente evaluación, que fue realizada con las informaciones obtenidas hasta el momento. A pesar de que el proyecto ha invertido en capacitación en la recogida y el análisis de datos, es necesario incrementar el esfuerzo en esta línea. La propia Mesa de Homicidios es una iniciativa positiva para homogeneizar los datos de diversas fuentes, pero debe ser mejorada según varios de sus integrantes.

9. La fiscalización policial sobre armas parece, según todas las evidencias, haber mejorado como consecuencia del proyecto. Los abordajes a vehículos y a peatones en puntos de gran circulación y en los sitios seguros fueron los métodos utilizados. Los policías afirmaron que las técnicas no difirieron de las usadas normalmente, con la excepción de que el foco se colocó en las armas.

La PNC y el CAM se coordinaron para llevar a cabo patrullas conjuntas de fiscalización, que sin embargo parecen haber estado más dirigidas a la verificación de bares, restaurantes, expendios de alcohol y máquinas traga-monedas que al decomiso de armas. No hay consenso en relación al grado de

fiscalización en los 'sitios seguros' definidos en la ordenanza. Algunas personas los definieron la fiscalización como sistemática y otras como esporádica. De todas formas, el número de armas confiscadas en estos espacios parece haber sido muy reducido.

Los datos generales sobre armas aprehendidas por la PNC presentan diferencias según las fuentes. Tomando los datos más favorables, el número de decomisos se habría incrementado, durante el proyecto, en 102% en Ilopango y en 69% en San Martín. No obstante, los números absolutos no son muy elevados. La percepción de los policías es que los decomisos eran más frecuentes en el comienzo y fueron disminuyendo, como cabría esperar, a medida que la fiscalización era más conocida por la población.

Un tipo de fiscalización que sufrió una mejora substancial fue la de las matrículas vencidas, cuya lista fue proporcionada por el Ministerio de Defensa. Todos los domicilios de propietarios con matrículas vencidas que residían en los dos municipios fueron visitados por la policía, que comprobó que muchas direcciones estaban equivocadas u obsoletas, y que muchos ciudadanos incumplían la ley. Esta labor fiscalizadora parece haber estimulado a un mayor número de ciudadanos a renovar sus matrículas. Por otro lado, la comunicación de los problemas con las direcciones al Ministerio de Defensa sirvió para que éste pasara a exigir un comprobante de residencia antes de matricular un arma, lo que contribuye para la mejora del sistema de fiscalización en general. Un número muy reducido de fiscalizaciones de matrículas vencidas se tradujo en decomiso del arma. El procedimiento normal, cuando la matrícula del arma de un propietario se encontraba en situación irregular por algún motivo, era que la PNC notificase a Defensa para una posible sanción.

No obstante, no hay constancia de que estas sanciones se hagan efectivas en la práctica, de la misma forma que no hay constancia de que las alcaldías hayan aplicado multas a los infractores de la ordenanza municipal en los sitios seguros. En suma, el aspecto sancionador de la fiscalización es una incógnita.

10. Las informaciones recogidas permiten cuestionar el foco que el proyecto dirigió, en la práctica, a los 'sitios libres de armas'. En visitas de campo, se pudo comprobar que la señalización en varios de estos lugares, sobre todo en Ilopango, había desaparecido y que la mayoría de las personas presentes ignoraba la prohibición. Como ya se ha explicado, hay diversas opiniones sobre el grado de fiscalización policial en esos lugares. Por otro lado, buena parte de la fiscalización policial tuvo lugar en vías de acceso y de amplio movimiento dentro de los municipios, o en bares y lugares de recreación. Sin negar la oportunidad de estas acciones, el hecho es que el proyecto no parece haberse focalizado en gran medida en los lugares especificados por la ordenanza.

11. No fue posible constatar si se había producido una reducción en el número de armas vendidas y matriculadas a residentes de los dos municipios, como el proyecto pretendía, pues no estaban disponibles las informaciones del último período. Lo mismo se aplica al número de licencias.

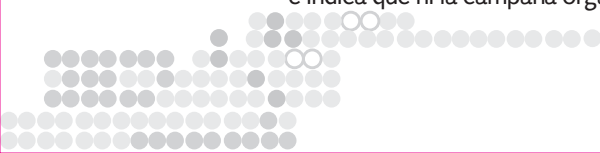
12. La divulgación de la normativa parece haber sido deficiente, pues apenas 25% de los ciudadanos entrevistados en una muestra aleatoria afirmaron conocer la ordenanza, sólo el 2% más que antes de la existencia de la propia normativa y un 5% más que en otros municipios (Soyapango y Tonacatepeque) donde no hay ordenanza. Aunque la meta inicial del proyecto en este punto era de justamente un 25%, el resultado es decepcionante e indica que ni la campaña organizada por el proyecto

ni la divulgación que las municipalidades u otros actores puedan haber realizado parecen haber alcanzado suficientemente a su público objetivo.

De hecho, la proporción de los entrevistados que dijeron conocer la campaña sobre regulación de la portación en espacios públicos osciló entre el 19% y el 30%, dependiendo de la formulación de la pregunta. Este porcentaje es bastante reducido, sobre todo teniendo en cuenta que en los otros dos municipios de control, donde no había existido una campaña local, el porcentaje ascendía a un valor entre 14% y 25%. Entre los que habían tomado conocimiento de la campaña, la mayoría (51%) la calificaba como 'buena' y una pequeña parte (12%) como mala.

13. La campaña de sensibilización aspiraba a cambiar las actitudes de la población de los dos municipios en relación a las armas, de modo que el apoyo a la portación y a la tenencia disminuyese. Los resultados de las encuestas en este sentido son moderadamente positivos, pero un tanto contradictorios, y deben ser interpretados teniendo en consideración el margen de error muestral que es, como mínimo, de más o menos 3,5% en los municipios del PMLA y de más o menos 5% en los otros dos.

La proporción de personas que afirmó tener armas en casa en Ilopango y San Martín disminuyó de 10% a 7% después de la implantación del proyecto, lo que constituye un buen resultado, sobre todo tomando en consideración que este porcentaje se mantuvo constante en Soyapango y Tonacatepeque. Sin embargo, la proporción de personas que desea tener un arma, entre los que no la tienen, aumentó de 11% a 13% en los municipios del proyecto, un incremento de todas formas menor que el medido en los municipios del grupo de control: de 9% pasó para 15%.



El grado de apoyo a la portación se mantuvo constante en todos los municipios, mientras que el apoyo a la tenencia disminuyó de un 21% a un 18% en los municipios del programa, mientras se mantuvo constante en los otros.

La proporción de entrevistados que considera la portación en lugares públicos una amenaza subió de 87% a 91% en los municipios del proyecto, pero aumentó aún más en los otros dos municipios: de 83% a 89%. Aquellos que piensan que la tenencia de armas en casa representa un peligro se mantuvieron en un 90% del total en San Martín e Ilopango en los dos momentos de tiempo, mientras que aumentaron de un 84% a un 89% en los municipios del grupo de control.

En suma, la evolución de la mayoría de los indicadores es positiva —especialmente la reducción entre los que confiesan tener arma en casa y entre los que apoyan la tenencia—, con la excepción del aumento de los que desean tener un arma. Sin embargo, la comparación con el grupo de control no nos permite afirmar que el aumento se haya debido necesariamente a la campaña, particularmente en las preguntas que miden la percepción de las armas como peligro.

Estos resultados deben ser interpretados sin olvidar que menos de un tercio de los ciudadanos dijo haber tomado conocimiento de la campaña. La ignorancia en relación a la prohibición de muchos de los presentes en las visitas de campo a los ‘sitios seguros’ es una evidencia más en esta dirección.

14. El objetivo central del proyecto era la reducción de la violencia letal. Los indicadores presentan resultados contradictorios. Los datos muestran una reducción notable de los homicidios por arma de fuego en San Martín. La comparación con el grupo de control nos permite afirmar que tal

reducción se puede atribuir, probablemente, al proyecto. Por otro lado, no se registró un aumento paralelo de los homicidios por otros medios, que pudiese justificar la idea de que la violencia letal simplemente cambió de forma. Sin embargo, Ilopango no sólo no consiguió reducir los homicidios sino que estos aumentaron en mayor medida que en otros lugares.

El análisis de la violencia no letal adolece de serios problemas en función de la escasez de los datos proporcionados por la PNC y del hecho de que estos sufren de problemas de validez y fiabilidad. Sería necesario una recogida de datos más amplia, y una corrección de los mismos en algunos casos, para poder establecer conclusiones más firmes. Los datos disponibles apuntan a una reducción de los crímenes armados (lesiones, robos y robos de vehículos) en Ilopango, pero no en San Martín, un escenario opuesto al de la violencia letal.

Por su parte, la victimización medida por la encuesta pasó del 17% de los hogares de Ilopango y San Martín que habían sufrido algún delito en 2005 a un 23% en 2006. Considerando apenas los casos de uso de arma, la proporción se habría incrementado de 9% a 12%. Los valores son los mismos obtenidos para Soyapango y Tonacatepeque. Este resultado no encaja con la idea de una reducción de la violencia armada en función del proyecto.

De hecho, otros indicadores indirectos, que serían producto de una mayor percepción de seguridad como consecuencia de la reducción de la violencia armada, tampoco reflejan resultados positivos. Así, los que se sienten muy seguros en San Martín e Ilopango habrían pasado de 24% a 19% en el último año (en el grupo de control la evolución habría sido de 14% a 12%).

Preguntando por la percepción de seguridad en diversos espacios, sólo los espacios privados, esto es, la casa, ofrecería ahora una mayor sensación de seguridad que un año atrás en los municipios del proyecto: 40% en 2005 y 45% en 2006 se sentían muy seguros en casa. Todos los otros ámbitos provocarían mayor inseguridad. Recordemos que, por su propia naturaleza, el proyecto debería aumentar la percepción de seguridad particularmente

Es consensual la visión de que el proyecto mejoró la coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.

en los espacios públicos. De la misma forma, la proporción de personas que habían realizado un gasto en seguridad privada habría aumentado de 15% en 2005 a 20% en 2006 en los municipios del proyecto (en el grupo de control el incremento iría de 14% en el primer momento a 22% en el segundo). Por último, la disposición a denunciar los crímenes sufridos, que debería aumentar si la policía es percibida como más eficiente, disminuyó de hecho de 31% en 2005 a 20% en 2006, mientras que en los municipios del grupo de control aumentaron de 14% a 21%. No obstante, la tasa de denuncia debe ser tomada con cuidado, pues está calculada sobre muestras muy pequeñas, las de las personas que sufrieron un delito.

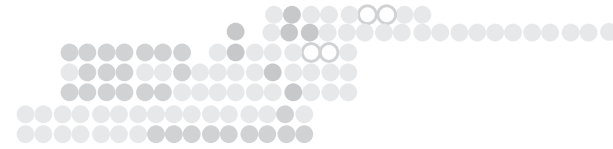
En suma, los datos sobre violencia no letal son contradictorios. Los registros policiales, que presentan diversos problemas, parecen apuntar a la reducción de los crímenes armados en Ilopango pero no en San Martín. Los datos provenientes de la encuesta de victimización reflejan, por el contrario, un aumento tanto de la victimización como de la inseguridad percibida.

15. Es consensual la visión de que el proyecto mejoró la coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana. Por un lado, entre la PNC y el CAM, fortaleciendo los operativos conjuntos que hoy son más frecuentes

que antes, y entre la PNC y las propias alcaldías, a pesar de todas las dificultades y recelos mutuos. Por otro lado, entre la PNC y el Ministerio de Defensa, como queda plasmado en el suministro de los listados de matrículas vencidas por parte de Defensa y en la nueva exigencia de comprobante de residencia para matricular armas, una vez que el trabajo de fiscalización de la PNC dentro del proyecto comprobó que las direcciones no eran confiables.

16. Podemos concluir que el proyecto ayudó a la policía a mejorar la recogida y el análisis de datos criminales para planear su trabajo, por lo menos en el nivel local de las subdelegaciones de los dos municipios. De forma más general pero menos intensiva, las capacitaciones ofrecidas por el proyecto a la policía y a otras instituciones sobre estos temas y otros afines también deben haber contribuido para su cualificación y modernización.

17. Al margen de los datos mencionados, la gran mayoría de los actores sociales que participaron en el PMLA piensa que el proyecto funciona en todos los sentidos, que ha reducido los homicidios en San Martín y otros crímenes de forma general. Varias personas apuntaron también que la población en general apoyaba el proyecto y que este apoyo había ayudado a mantener su continuidad ante dificultades políticas o administrativas. Por otro lado, algunos operadores del programa citaron ejemplos de lugares que la gente no frecuentaba por sentirse insegura y en los que la presencia de los ciudadanos se habría recuperado a través del proyecto. Además, suelen mencionar otros efectos indirectos como la coordinación institucional. Los miembros de la PNC, que es la institución que parece apoyar el proyecto de forma más decidida, afirmaron que la imagen de la propia policía mejoró en los dos municipios y que el número de denuncias recibidas de la población aumentó.



Al ser preguntados por el supuesto fracaso en la tentativa de reducir los homicidios en Ilopango, las explicaciones fueron variadas. Entre ellas, el carácter más urbano de Ilopango, el atraso en la implementación del proyecto en dicho municipio o el hecho de que varios cadáveres son abandonados o enterrados en esa localidad, pero corresponden a crímenes cometidos en otros municipios. Los análisis de los datos disponibles no respaldan ninguna de esas tres explicaciones. Otros se refirieron al mayor dinamismo del liderazgo policial en San Martín o al hecho de que este municipio habría tenido más éxito en su política municipal de resocialización de los miembros de las maras.

18. En función del éxito percibido, la mayoría de los actores consultados aboga por una expansión del proyecto, de forma que cubra otros municipios u otras actividades de forma más integral. Los más reticentes piden una evaluación y una rectificación de los errores antes de proseguir, pero casi todos defienden la continuidad de la iniciativa. Un número significativo de entrevistados espera un cambio en la legislación nacional que prohíba la portación de manera general.

19. El proyecto contribuyó al debate nacional sobre las armas y sobre las propuestas para contener su efecto. De hecho, se percibe en el país que cada vez más actores están de acuerdo en restringir la portación. La propia PNC y el Ejército están presentando propuestas en este sentido. Aunque este es un proceso que va mucho más allá del PMLA, podemos concluir que el mismo ha contribuido de alguna medida.

Otros municipios están considerando o, como en el caso de Santa Tecla y Santa Ana, ya han

comenzado a aplicar su propia iniciativa de prohibición de la portación. Santa Tecla cuenta para ello con financiamiento del BID.

6. recomendaciones

Las recomendaciones siguientes están pensadas, en unos casos, para mejorar el proyecto actual y, en otros, para futuros proyectos basados en los mismos conceptos.

1. Es imperativo recomponer la sustentación política local del proyecto, de forma que los municipios se sientan partícipes y se apropien del mismo, en vez de participar con reticencia.

En este sentido, una sugerencia podría ser el establecimiento de una unidad operativa en el nivel local que uniese a los dos municipios. Tal como funciona hoy, cada municipio tiene su propia Unidad de Ejecución Municipal. Por su parte, el Comité Técnico, que incluye representantes de ambos, es más un órgano decisorio que operativo.

Contar con una unidad operativa que incluyese a varios municipios facilitaría una mayor homogeneidad en la aplicación del proyecto y en sus plazos, y ayudaría a superar los obstáculos conjuntamente. Por ejemplo, es posible que en tal órgano los representantes de San Martín pudieran haber apoyado a los de Ilopango a vencer sus resistencias. Al mismo tiempo, en ese órgano se podrían haber sacramentado decisiones operativas conjuntas entre el CNSP y los municipios para resolver cuestiones que van desde el contenido

de las músicas de las tardes musicales hasta el pago de los promotores. Esa instancia también podría ayudar a conferir más transparencia al proyecto en el nivel local.

La inclusión de futuros municipios a este proyecto o a cualquier otro de ese tipo debe llevar en consideración, a la hora de seleccionar los municipios, el grado de convicción y disposición a participar de los actores locales, no sólo en la teoría sino también en la práctica.

2. La ausencia de muchos datos necesarios para la evaluación y los problemas de varios de los registros existentes (divergencias entre las fuentes, datos con validez y fiabilidad limitadas, deficiencias en la cobertura de algunos registros, etc.) revelan que es preciso invertir más en la recogida y análisis sistemático de los datos. Las informaciones necesarias para acompañar y evaluar el proyecto deben producirse desde un momento anterior al inicio del mismo y de forma regular. De esa forma, se evitaría tener que correr atrás de las informaciones necesarias a la hora de la evaluación. Y los problemas y divergencias de los datos deberían haber sido discutidos y resueltos antes incluso de la implementación del proyecto.

3. Es preciso devolver al proyecto su focalización original hacia los espacios concretos definidos como libres de armas. Las señales que desaparecieron deben ser repuestas, la

fiscalización en esos locales, reforzada, y la población local informada del proyecto. En este sentido, el impacto limitado que ha tenido la campaña de medios quizá dé la razón a los críticos que preferían una estrategia de divulgación más barata y centrada en canales locales. Probablemente, esos canales puedan conseguir que los vecinos de una plaza o un parque sepan de la prohibición local, al contrario que ocurre ahora. Podemos sugerir, por ejemplo, la celebración de pequeños actos en cada uno de los sitios libres de armas para promover el conocimiento local de la iniciativa. Dichos actos pueden repetirse cada cierto tiempo, informando de los resultados del proyecto hasta ese momento, para mantener la divulgación.

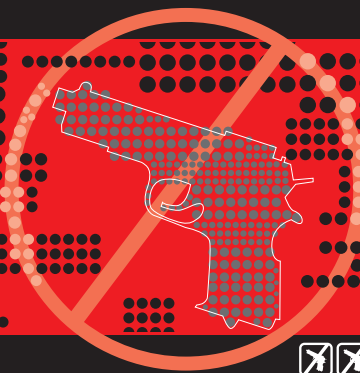
4. De la misma forma, sería conveniente acompañar cuál fue el resultado de la parte sancionadora de la iniciativa, o sea, de las multas que las alcaldías y el Ministerio de Defensa deberían imponer a quien incumpla la ley y la ordenanza municipal. Si estas sanciones no están ocurriendo, deberían ponerse en marcha para garantizar el cumplimiento de las normas.

5. En proyectos de este tipo, es importante trabajar con policías que se presenten como voluntarios, es decir, que tengan una predisposición a trabajar en iniciativas de esta naturaleza. Esto, unido a la capacitación, aumenta las probabilidades de éxito de la intervención policial.





Living? without arms



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0
01234567890

Living? without arms

Evaluation of the Arms-Free Municipalities Project:
An Experience in Risk-Taking in a Risky Context



El Salvador

Living? Without arms



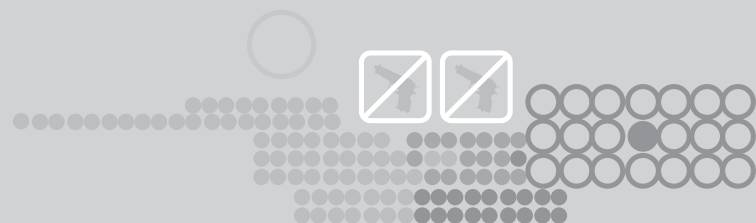
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0
01234567890

Living? without arms

Evaluation of the Arms-Free Municipalities Project:
An Experience in Risk-Taking in a Risky Context



El Salvador



Published by
United Nations Development Programme
San Salvador, El Salvador
© UNDP

Author
Ignacio Cano

Editor
Armando Carballido Gómez

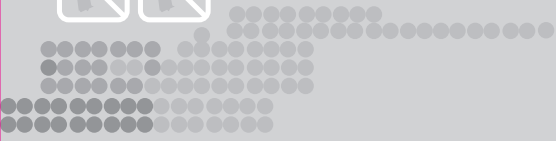
Layout and Design
Paola Lorenzana and Celina Hernández

Translation from Spanish
Susan C. Greenblatt

Printed by
Impresos Múltiples
San Salvador, El Salvador

table of contents

Preface	05
1. Introduction: The Arms-Free Municipalities Project in El Salvador	09
2. Design and Objectives of the Evaluation	14
3. Project Operations during 2005 and 2006	16
3.1 Municipal Ordinance	16
3.2 Project Structure	18
3.3 Project Operations Timeline	18
3.4 Administrative Continuity and Political Support	20
3.5 Coordination with other Projects	25
3.6 Police Work	25
3.7 Cultural and Sports Activities	28
4. Project Impact	28
4.1 Ban on Carrying of Arms	29
4.2 Policing of Arms	32
4.3 Informing and Raising Awareness among Local Residents about the Regulation and the Dangers of Arms	33
4.4 Voluntary Arms Surrender	36
4.5 Identification of Good Practices and Assessment of the Legislation	37
4.6 Reduction in Armed Violence: Lethal violence	38
4.7 Reduction in Armed Violence: Non-lethal violence	46
4.8 Reduction in Armed Violence: Development impact	50
4.9 Perception of Security or Insecurity	51
5. Conclusions	55
6. Recommendations	62



preface

When in May 2005 the then Minister of Government, currently head of the recently created Ministry of Security and Justice, told the press that the Arms-Free Municipalities project would not be executed, a tremor of a nature other than the habitual kind in El Salvador shook those in charge of the project. The project had barely gotten off the ground and, although foreseeable, the first political obstacles were already shaking its incipient foundations. “Municipalities Will Not Be Disarmed” read the headline of one of El Salvador’s biggest daily papers.

The first warning flag had been raised. It was not going to be easy to get a project to work in an environment hostile to initiatives that would attempt to reduce or control firearms in the civilian population.

In El Salvador, it is estimated that around half a million firearms are in circulation—arms that cause 80 of every 100 murders that take place in one of the most homicide-prone countries in Latin America, with a rate of over 55 for every 100,000 inhabitants. With exceedingly lax legislation and a segment of the population imbued of an arms culture that considers their need to be armed an indisputable right, few are the practical initiatives undertaken in an attempt to correct this situation.

The National Council on Public Security (CNSP), with the support of the United Nations Development Programme (UNDP), put its stakes on a project that was aimed at improving human development in two pilot municipalities—San Martín and Ilopango—through a reduction in armed violence. The project had been conceived of with

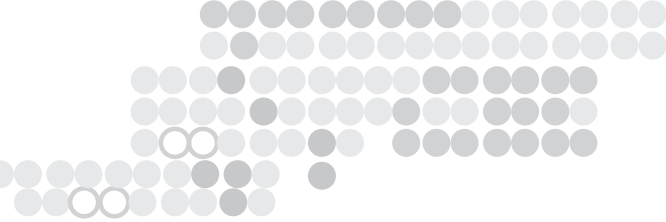
a dual strategic perspective: on the one hand, to serve as a model to other municipalities, particularly within the country, but also abroad, and on the other, to stimulate greater debate in favour of putting legal limits on the carrying of firearms at the national level.

Two years later, several things have shifted in El Salvador regarding the controversial topic of arms.

All public opinion polls concur in pointing toward greater public rejection of the carrying of arms in public places (now around 90%), and even of the possession of firearms. The Firearms Law was just amended by the Legislative Assembly at the behest of the National Commission on Citizen Security and Social Peace, created recently by the President of El Salvador, where different political forces, university rectors, churches and private enterprise are represented. The amendment broadened the prohibition on carrying arms to include plazas, parks and petrol stations, and now provides the option of decreeing spatial and temporal moratoriums in determined places and municipalities. The National Commission also recommended that the President analyze the possibility of, at a minimum, extending the Arms-Free Municipalities Project to the 20 localities in the country with the highest rates of violence and crime. No doubt these are small steps, but significant ones, on the road toward prohibiting the carrying of firearms by civilians in public places in El Salvador.

Has the Arms-Free Municipalities project been a total success? Although we do not conceal our pride at the results attained by this pilot project, it would be imprudent, even presumptuous, to attribute to this initiative all the progress made over the last two years in building public awareness and in limiting firearms in El Salvador. No, the





Arms-Free Municipalities project, with its bright spots and dark spots, its hits and its misses, is not the only thing responsible for these achievements.

But, no doubt it has contributed to sparking new local and national debate, not only on the proliferation of firearms, but also on the right way to design the approach to a problem—escalating violence, crime and insecurity—whose magnitude already borders on the tragic.

Likewise, it has also contributed to progress in other essential aspects, such as local management of citizen security. The implementation of this initiative and, especially, the astonishing finding of a notable reduction in homicides (47%) in San Martín, in an almost generalized context of mounting lethal violence, has encouraged other localities such as Santa Tecla, Santa Ana and, lately, San Salvador, the capital, to undertake similar initiatives. The people governing these municipalities, against the current in a strongly centralized and centralist country, where the vision and resources for local management of security are almost nonexistent, have begun to take the reins of a politically sensitive issue.

The support given by the National Civilian Police (PNC) to the project is also deserving of recognition.

If the PNC had not gotten actively involved in this project, trying to improve the quality of its information and the effectiveness of its work in prevention and control, the achievements displayed in the following pages probably would never have been attained.

There is now better interinstitutional coordination, better information about violence and crime, greater oversight of firearms and a greater role for local actors in managing citizen security. To

these ingredients, the project added others: increasing the use of public places, and using cultural and sports activities to work on prevention, trying to motivate and involve the public, especially young people. That is, fostering greater freedom and quality of life for the population.

In short, the project tried to break all the traditional moulds that the country has used and is still using to approach the reduction of violence and crime—basically in a repressive manner—in order to promote a totally novel way, centred on the concepts of citizen security and human development.

It would almost be organizational suicide, as we already mentioned, to try to attribute to the Arms-Free Municipalities project every advance the country has reaped, however insignificant it may seem, in citizen security and, in particular, with restricting and controlling firearms in civilian hands.

We leave to the reader's intellect and knowledge the verdict of the trial involved in any evaluation such as the one we hereby put in your hands.

On our behalf, it only remains for us to reiterate the firm support of the National Council on Public Security, the National Civilian Police and local actors—both those with whom the process began as well as the current managers in San Martín and Ilopango. And we must not forget the fundamental role played by the people themselves.

This project would not have been possible without the financial support of UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), based in Geneva, which is also the funder of the Armed Violence Prevention Programme (AVPP), under the purview of which this preliminary evaluation has been made possible.

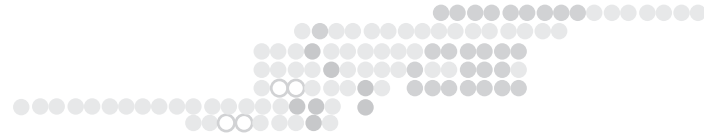


“How can we disarm the violence in people?” asked the San Martín and Ilopango Alive and Arms-Free campaign, implemented in both municipalities.

“With respect, participation and life,” was the response. Although it is true that some still see the ideal of living without firearms to be far off, that Utopia, although at times more distant, appears to be nearer by the day in El Salvador.

Society Without Violence Programme /
UNDP El Salvador
December 2006





1. introduction: the arms-free municipalities project in el salvador

Intense political conflicts in El Salvador led to civil war, lasting from 1980 through 1991. With the peace agreements, the post-war period not only brought hopes of pacification but also of a notable decline in the levels of violence prevailing in society. Nevertheless, homicide rates tended to increase over wartime levels, to the point where the level of lethal violence in the country became one of the highest in Latin America and, therefore, in the world. A UNDP-sponsored study estimated the cost of this violence at 11.7% of the national Gross Domestic Product (GDP).¹

Accordingly, citizen insecurity became one of the main topics on the political and social agenda. Diverse actors made a call for introducing policies to control arms, which, due to their proliferation during the war, lax legislation, and the State's minimal arms oversight capacity, were widespread among the population and were frequently being used to commit crimes.

The United Nations Development Programme (UNDP) contributed to the effort with the "Strengthening Arms Control Mechanisms" project, beginning in 2001, which, among other things, sponsored studies to calculate the magnitude of armed violence, evaluate the impact of arms on violence in general and investigate options for changing the law to increase restrictions and improve oversight. This project also conducted campaigns to build awareness about the dangers of arms, which were targeted to both the general public and to specific population groups. Within

UNDP, this initiative had technical and financial support from its Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR).

In fact, public debate on arms and disarmament has intensified in El Salvador in recent years and several laws for increasing control over and restrictions on the carrying of arms in the country have been promulgated. Despite this progress, violence and the perception of insecurity continue to be high. Homicides rates have been increasing recently, contributing to the society's sense of alarm.

This is the context in which the Arms-Free Municipalities Project—AFMP (Proyecto Municipios Libres de Armas—PMLA)—was conceived in 2004, as an initiative to be executed by the Consejo Nacional de Seguridad Pública—CNSP (National Council on Public Security)—along with other national and local actors, with support from UNDP and BCPR.

The objective of this initiative is to conduct a municipal pilot project with the goal of reducing armed violence. A decrease in armed violence, in turn, should improve human development, which would be consistent with the UNDP guiding principle of linking development and disarmament programmes.

The project's primary initiative is to enact local limitations on the carrying of arms, accompanied by related measures. It is a strategic project for two reasons.

Aspiring to become an example of good practices in the field of municipal armed violence prevention, the project implemented a pilot project in two municipalities based on increased controls and limitations on the carrying of arms.

¹ ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, PNUD, San Salvador, 2005.

First, if the project is successful, it can serve as inspiration for other municipalities, both in the country and beyond its borders, interested in making the effort to contain armed violence. This would confirm that municipalities can have a central role in these policies and that they do not necessarily have to be limited to the national sphere. In other words, the project aspires to become an example of good practices in the field of the municipal prevention of armed violence. Along these lines, an important element is that the activities encompassed by the project have a relatively low cost overall, with the exception of the media campaigns. In addition, once the project has been implemented in the pilot municipalities, the materials can be used again, making the cost of expanding to other municipalities lower. Second, the project provides input to be used in reviewing the national law on restricting or prohibiting the carrying of arms.

Regarding this strategic importance and its possible role as a demonstration project, it dedicated considerable attention to evaluation, including the establishment of a baseline, in order to guarantee measurement of the project's impact. It is worth pointing out that the lack of an adequate

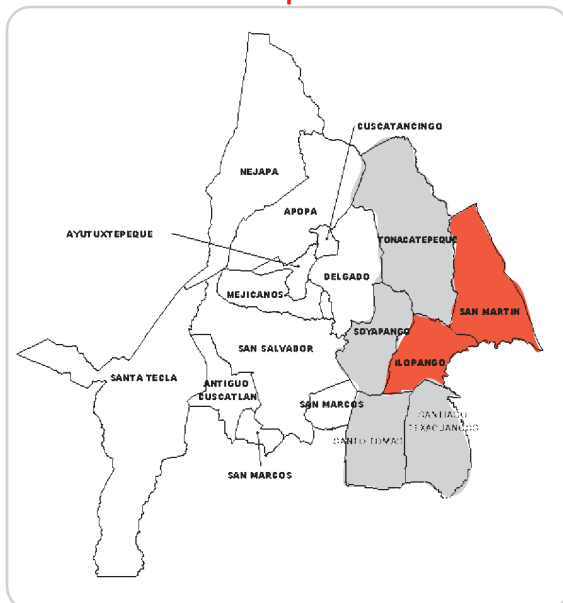
evaluation is the Achilles' heel of many interventions of this type that, once they are over, are unable to demonstrate their specific results. Two municipalities were chosen to participate in the project: San Martín and Ilopango, both in the San Salvador Metropolitan Area (see Map 1).

The following criteria were used in choosing these municipalities:

- a) Medium-size urban municipalities: According to the 1999 census, Ilopango had 127,434 residents and San Martín had 107,212.
- b) High firearms victimization level, with rates for firearm homicides over 30/100,000 inhabitants, along with the presence of violent youth gangs (known as maras in Central America).
- c) Local leaders willing to get involved.
- d) Presence of other actors working on violence prevention: The National Council on Public Security was already implementing projects in both municipalities.
- e) Different political party affiliation in each local government: San Martín was governed by the Nationalist Republican Alliance party (ARENA) and Ilopango's mayor belonged to the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN).

This last point is extremely relevant given the political polarization in the country between the right-wing governing party (ARENA) and the left-wing opposition (FMLN), a continuation of the political scenario of the civil war during the 1980s, when the two sides opposed each other. The reason for choosing municipalities with different political orientations was to avoid to the extent possible having the political parties politicize disarmament and violence prevention, so that the initiative could be assumed in the future by a mayor belonging to any party. In addition, politicizing disarmament strategies would make it difficult to build national consensus around changing the legislation on the carrying of arms.

map 1



It is important to briefly explain that in the March 2006 municipal elections the municipality of San Martín was also won by an FMLN mayor, as was Ilopango, thus nullifying the party balance that was part of the original choice of communities. The arrival of new administrators in both municipalities, particularly in the one where there was a change of party, had a clear impact on the Arms-Free Municipalities Project, which will be explained below.

The project was made official when it was signed onto by the National Council on Public Security, The Ministry of Foreign Affairs and the United Nations Development Programme in January 2005.

The project had a planned duration of 18 months, which was subsequently extended to 24 months. However, the project can be seen as still being under execution at present, due, among other things, to several delays in its implementation.

The project included a budget of US\$360,000, divided into US\$234,600 for 2005 and US\$125,400 for the remaining six months in 2006.

Briefly, the Arms-Free Municipalities Programme (AFMP) revolves around six intervention areas:

- 1) Restriction on the carrying of arms in all public places in the participating municipalities, through a municipal ordinance. In fact, prior experiences with moratoriums on the carrying of arms, such as those in Cali and Bogota in Colombia, showed that these programmes have the potential to reduce homicides. The regulation would provide for fines and confiscation in cases of violations.
- 2) Increasing policing capacity in order to guarantee observance of the ban on the carrying of arms, based on inspections of people and vehicles in public places, including

searches using metal detectors. This would enable ensuring that public areas would be effectively free of arms. To this end, the project included the purchase of 40 metal detectors and specific training for police officers in the local police department subdivisions in Ilopango and San Martín. Oversight would also extend to checking expired arms registrations of arms owners living in the municipalities.

- 3) A publicity campaign on the new regulation and, more generally, on the dangers of arms. This campaign would link, on the one hand, two mass media outlets, billboards and advertising on the rear of buses, and on the other, community, cultural, artistic and sports activities.
- 4) Collection of arms voluntarily surrendered by their owners, as the result of a new climate around arms, spurred by the above-mentioned campaign. In this way, an array of arms could be taken out of circulation that could cause victims if used accidentally or intentionally.
- 5) Evaluative research on the project's impact, both on its more direct objectives, such as armed violence reduction, as well as on its more indirect objectives, such as development and poverty. For this purpose, the project included baseline measurements on relevant variables, which would later be compared with the results obtained following AFMP implementation. Sources for this initial baseline include: (a) data on victimization collected by the police, the Institute of Legal Medicine and hospitals; (b) data on arms collected by the police or the Ministry of Defence; (c) and data on victimization and perception gathered through a survey on victimization using a representative sample, conducted in San Martín and Ilopango, and on a smaller sample of people in two other municipalities: Soyapango and Tonacatepeque. These two municipalities are contiguous, respectively, to Ilopango and San Martín

and were chosen as control groups for establishing a comparison with the municipalities that participated in the programme. The first survey was done on 10-12 June 2005, before the commencement of the first actual activities of the AFMP. The second survey was done on 22-24 September 2006, near the finalization of the project in both municipalities.

- 6) An analysis of the experience with municipal arms control, to provide input into debate over national legislation on this issue. This sixth project area simply means extracting the national ramifications from the local experiences and can be considered in conjunction with the preceding area, as part of the analysis and evaluation of the experience.

AFMP Intervention Areas

- 1) Restrictions on the carrying of arms in all public places in the participating municipalities, through a municipal ordinance.
- 2) Increase in policing capacity in order to ensure observation of the ban on the carrying of arms.
- 3) A mass publicity and communications campaign on the new regulation and on the dangers of arms.
- 4) Collection of arms voluntarily surrendered.
- 5) Evaluative research of the project's impact.
- 6) Analysis of the municipalities' experience with arms control to provide input for debate over national legislation on the issue.

At a first glance, the AFMP can be understood above all as an attempt at decreasing the presence of arms in public places, which, in turn, should reduce the armed violence committed in these spaces. The initiative can be understood by applying opportunity theory. The objective is to create incentives for keeping arms off the streets, without necessarily attempting to change the fundamental attitudes of the different social actors toward violence or to alter the motives or causes of those violence acts. In principle, interventions of this nature are more conducive to reducing violence related to interpersonal conflicts and impulsive crimes—which in El Salvador the police

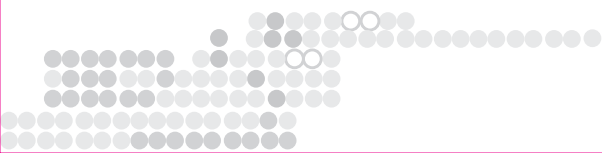
define as “social violence”—and would be less capable of having an influence over criminal violence perpetrated by habitual offenders. There are two reasons for this: first, is that professional criminals are naturally less inclined to obey this or any other regulation; and second, it is easier to evade oversight when the crime is premeditated.

The other initiatives included in the programme, such as awareness-building and arms surrenders, are in principle complementary to the ban on the carrying of arms. The focus of the intervention lies in the regulatory action of the municipality and in police capacity to enforce this regulation.

However, a closer look enables us to see a panorama that is more complex than the simple restriction on carrying arms. In the first place, several of the AFMP's cultural and sports activities, as well as their interaction with other already-existing prevention programmes, could be classified as social prevention. Thus, work is done with at-risk groups, such as young people from communities with high rates of crime, in order to lower the probability of their getting involved in violent behaviour.

In the second place, the intervention provides for reinforcing police activity and efficiency, not only in enforcing the new regulation, but also more generally, in all of their preventive and enforcement work. Increasing the mechanisms for the oversight of arms, such as in the case of expired registrations, is the best example of this.

In the third place, several of the initiatives can be seen as part of the trend toward police reform or, more broadly, public security reform. Improving the recording and analysis of crime data and planning police work on the basis of this data are some examples. In fact, several of the people interviewed expressed their desire to have the



programme's activities be part of a more ambitious citizen security project.

Due to all of this, it is important to analyze not only the project's immediate effects in terms of the reduction of armed violence, but in addition, a whole series of indirect effects on the institutions and on the different actors.

The original project was formulated using the traditional logical framework approach and is structured around expected outcomes for each action and on indicators for measuring the attainment of these outcomes.

The following are the principal target indicators for each intervention area:

1. Prohibition on the carrying of arms:
 - a) Regulation passed by the municipalities.
 - b) Knowledge of the regulation by at least 25% of the population.
2. Policing capacity:
 - a) An increase of at least 20% in the number of arms confiscated.

- b) Improved interinstitutional coordination among institutions with authority over arms.
3. Informing and building awareness in the inhabitants of the two municipalities:
 - a) Population informed of the regulation; at least 35% of citizens know about it.
 - b) Reduction in the number of arms sold and registered, and in the number of licenses granted in the two municipalities.
 - c) Decreased support for the possession and carrying of arms, measured through surveying the population in the municipalities.
 - d) Positive evaluation of the campaigns by the population, measured by the survey.
4. Voluntary arms surrender:
 - a) Increase of at least 10% in the number of arms surrendered.
5. Identification of good practices:
 - a) Reduction in armed violence indicator measurements.
 - b) Increase in development indicator measurements.
6. Analysis of arms legislation based on the municipal experience:
 - a) Input identified.

2. design and objectives of the evaluation

The central goal of this paper is to determine the impact that the Arms-Free Municipalities Project has attained toward its preset objectives, especially in the reduction of armed violence. Second, it will also attempt to explore, to the extent possible, the project's overall effects, including unforeseen effects.

Therefore, this evaluation should contribute to fulfilling the project's fifth area, that is, determining good practices that could be applied to other places.

Furthermore, the project's impact will also determine the degree to which it can have an influence over debate on arms legislation reform.

Before calculating the impact, it is important to begin, as is usual, by evaluating project implementation, analyzing the degree to which the planned activities were carried out and the obstacles faced during the process.

In the future, if the impact evaluation yields positive results, it would be advisable to conduct a cost-benefit analysis; that is, to estimate the approximate cost for each objective attained and to measure ratios for different results: for example, project cost per life saved or per crime prevented.

This paper intends to be, in any case, a preliminary or provisional evaluation, for two basic reasons.

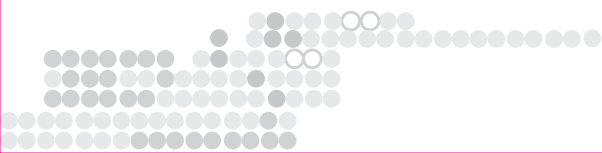
The first is that the time elapsed in the project is still relatively short, which does not allow for studying medium-range effects. It is also not possible to determine to what extent the preliminary effects are stable or permanent. Second, some of the data that is important for

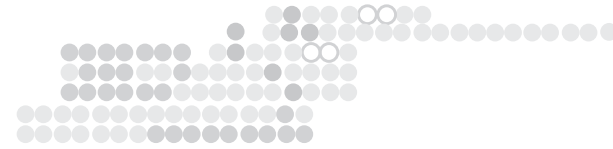
project evaluation was not yet available when this report was written. In order to not further push back the results, it was decided to conduct this study using the data that had been supplied as of mid-November 2006. The absence of certain data also says something about the project itself, or, more specifically, about the nature of the participation of the institutions that should have supplied the data.

Any evaluation of an intervention that has as its objective the reduction of armed violence must pay attention to two processes that could interfere with the interpretation of the findings.

The first lies in the possibility that the violence that was perpetrated with a specific type of weapon, the scope of which the project is attempting to combat, could be committed with some other type of weapon, in the event that the first type were no longer available. For example, the intervention could reduce deaths from firearms, but the possibility exists that, at the same time, homicides from bladed weapons could have increased. This is what is known in the arms debate as the substitution hypothesis. Provided that this is real, it would mean that the project's effect would be expressed not in a reduction in violence in general, but only in a change in the means used. Despite the fact that the literature has clearly established the greater lethality of firearms in comparison to any other type of weapon or means, making substitution difficult, it is important to verify to what point total violence, or just armed violence, has experienced a decrease.

The second of these alternative hypotheses refers to a geographic shift in violence and crime. Here, an aggressive intervention by the public authorities in a specific area could reduce crime in that area, but increase it in surrounding areas. As a





consequence, the intervention will not have caused a true decrease in criminal activity; it will have just forced criminals to commit their crimes in less-patrolled areas. Therefore, it is crucial to examine changes in the registers, not just in the areas where the project was implemented, or in the control groups, but also in the areas contiguous to the first ones in order to verify if a drop in violence in the intervention's target areas is accompanied by an expansion in nearby zones. Both alternative hypotheses will be examined, provided that the relevant data is available.

This study is based on information from the following sources:

1. Police crime records.
2. Mortality records from the Institute of Legal Medicine.
3. Records on arms from the National Civilian Police (PNC) and from the Ministry of Defence.
4. Records on victimization from hospitals.
5. Data on victimization, behaviour and opinion from a survey of a representative sample of the inhabitants of the municipalities of San Martín and Ilopango and from a smaller sample of the inhabitants of Tonacatepeque and Soyapango.
6. Internal project documents, including the legal feasibility study and the accountability and mid-term evaluation reports done by the police in the local police department subdivisions and by AFMP staff.
7. Site visits to local police department subdivisions and to different places defined as "safe and arms-free public, municipal spaces" in San Martín and Ilopango.
8. Interviews with project participants, participants from connected institutions and other relevant social actors. Specifically, representatives from the following institutions were interviewed:
 - a) National Council on Public Security; both

political leaders and technical coordinators.

- b) National Civilian Police, including officers from the San Martín and Ilopango police department subdivisions, the Soyapango police department, and members of the high command. Included were officers who were currently posted to the police department subdivisions involved as well as officers who had participated in the project but were now in other locations.
- c) People from the San Martín and Ilopango municipal governments, including top-level political leaders and the officials who execute programmes. In the case of San Martín, representatives of the previous administration, which had begun the project, were also interviewed.
- d) Institute of Legal Medicine in San Salvador.
- e) Ministry of Defence.
- f) United Nations Development Programme.
- g) Legislative Assembly.
- h) "Projovent" Project, including volunteers and officials.
- i) Institute of Forensic Medicine of Bogota, in charge of a training session on mortality data.
- h) The Salvadoran Foundation for Integrated Development, a well-known private foundation that has fostered debate and research on security.

In addition to institutional representatives, specialists were also interviewed, such as the author of the legal study on the feasibility of the ordinances and the manager of the firm that collected the data from different sources and analyzed the surveys done in the four municipalities mentioned.

All these interviews took place from 9-11 August and from 30 September to 6 October. They were not taped, but notes were taken during the interviews.

Besides this evaluative study, another evaluation is underway, being done by local professionals, based on a comparison of the baseline and current measurements of the indicators. The people in charge of this evaluation provided us with all the processed information from data from hospitals, the Ministry of Defence, the PNC and from the surveys done in the municipalities, along with the estimates calculated using this data.

However, the mortality and crime data were requested in a particular format and were obtained directly from the Institute of Legal Medicine and the PNC, respectively.

3. project operations during 2005 and 2006

3.1 Municipal Ordinance

Concurrent with establishing institutional links, the first actual step taken by the project was to request a study on the legal feasibility and possible form of a municipal ordinance that would prohibit carrying arms in the municipalities.

The assessment was commissioned by the CNSP and was completed in March 2005, following a consultation process with the CNSP and the mayors' offices. The author, Mario Pozas, currently works as an advisor in the Ministry of Government. In its main conclusions, the report argued that although it was within the authority of the mayor's office to regulate the use of the public space under its jurisdiction, including the streets, a complete ban on carrying weapons in all these areas would in practice make the right to carry arms recognized in national law unviable, since arms owners could not even take them out of their homes without violating the new regulation. Therefore, the author

concluded that such an ordinance would be liable to be appealed and overturned by the courts in a lawsuit claiming unconstitutionality and municipal encroachment on the national regulatory purview.

In light of this, the assessment recommended abandoning the idea of a total ban on the carrying of arms and adopting instead a prohibition restricted to several specifically named places. The recommendation was heeded by the National Council on Public Security and by the people in charge of the project in order to give the initiative greater legal protection.

In practice, the municipal ordinances that were finally passed specify and expand on the places that the Arms Law of 1 July 1999 had already set forth as places where the carrying of arms is prohibited, which are public institutions, social and cultural centres, restaurants, hotels, boarding houses, liquor stores, beer halls, billiard parlours, ecological parks and protected natural areas (Art. 62, Arms Law).² The same article also forbids carrying arms during public entertainment, parades, public demonstrations or protests, and civic, religious and sporting events.

In contrast to the general formulation of the national law, the municipal ordinances name the specific places where the carrying of arms is forbidden and add some that are not covered by the national law, such as municipal parks, markets and green spaces.

Considering that the prohibition in the national law already covers different types of public spaces, it is worthwhile asking what would be the concrete contribution of a municipal ordinance, beyond specifying the places that the law mentions in a generic manner.

² Legislative Decree 621 added schools, bars and strip clubs to the list of places where carrying arms is prohibited.

Put differently, we could ask to what point it would be possible to implement the actions planned for in the AFMP without a specific municipal ordinance, simply by enforcing the Arms Law. Several of the programme participants who were posed this question gave weight to the greater expeditiousness of an administrative regulation, which can impose applicable fines in a much shorter period of time instead of having to face a long criminal proceeding. However, the interviewees made scarcely any mention of specific cases of fines being imposed; therefore, if they exist, they must not be imposed very frequently.

In fact, some interviewees actually did affirm that fines, whether municipal or national, end up not being imposed. For their part, in the area of monitoring expired arms registrations, as we shall see further down, the PNC limits itself to reporting the incident to the Ministry of Defence, which is responsible for imposing penalties. Members of the PNC do not receive any additional information from the Ministry of Defence as to whether or not the fines were imposed.

The ordinances in the two municipalities are quite similar, except, of course, for the places designated for the ban. The San Martín ordinance was passed in August 2005 and published in the Official Gazette in October 2005. In its Article 8, it names 31 places where it is forbidden to carry arms. The Ilopango ordinance was passed in December 2005 and published in the Official Gazette in January 2006. The legal language leaves open the possibility that the Municipal Council can expand this list of banned places by agreement (Article 8).

However, the Ilopango ordinance also prohibits, in its Article 5, the carrying of arms in any public municipal space, unless it is for the purpose of transporting the arm to another place, that is, unless it is in transit:

“Article 5: In property of general common use, such as streets, sidewalks, parks, green spaces, bridges, pedestrian overpasses and other like places, the carrying of any type of arm shall be prohibited if free movement is not being exercised. Excepted are members of the PNC or members of the Corps of Metropolitan Agents (CAM) in the exercise of their duties.”

This is an attempt at a compromise between the disposition to restrict the carrying of arms and the need to permit someone with a legally registered weapon to at least be able to travel to and from the municipality. Thus, the arm can be carried in the street but not by someone who is standing still, rather only for the purpose of transporting it.

As of the time of this study, neither of the two regulations had been challenged in the courts.³

In truth, the ordinances are not specifically about arms, but rather include arms as part of the regulation of public space. **The PNC did an assessment of local security to determine the most dangerous places.**

In this way, the “Regulatory Ordinances on the Use of ‘Secure and Arms-Free’ Municipal Public Sites” decree that not only shall persons carrying arms of any type (firearms, thrusting and cutting weapons) not be allowed to enter these spaces, but also those who disturb the peace by aggressive behaviour or noise and those who violate social mores by “indecent touching,” inebriation, gambling, or relieving oneself in places not designated for this purpose. This means, therefore, that these are regulations that attempt to maintain urbanity and certain traditional morals in public places.

³ In the latter part of 2006, two municipalities, Santa Tecla and Santa Ana, each passed a municipal ordinance to ban the carrying of firearms in public municipal places. San Salvador, the capital, was also preparing to pass a similar regulation. (Editor’s Note)

The places chosen are for the most part parks, plazas, cemeteries, sports facilities, green spaces and tourist spots. The selection was made by the municipality, with input from the PNC. The criteria for choosing the places appear to be related, on the one hand, to the nature of the place and to the flow and type of people who go there, and, on the other, to the incidence of violent occurrences in the surroundings. Although not all the interviewees agree with the importance of prior reports of violence for making this choice, the PNC did an assessment of local security to determine the most dangerous places. Several police officers mentioned concrete cases of violent crimes committed in or near several of the places indicated for the prohibition. In fact, some of the PNC accountability reports have a detailed analysis of the crime records for each of the risk areas.

3.2 Project Structure

The organizational structure of the AFMP is designed around three mechanisms:

- a) The Central Coordinating Unit, which is made up of the Executive Director of the CNSP and the project's coordinator. This unit prepares the annual operating plans and the narrative and financial reports.
- b) The Technical Committee, which is made up of representatives from the mayors' offices, Ministry of Government, PNC, CNSP, and UNDP. This is the central decision-making body and serves as a bridge among the different institutions.
- c) The Municipal Execution Units in each of the two municipalities, which are made up of the chief of the local police department subdivision, municipal council-members, the director of the Corps of Municipal Agents (CAM), and the CNSP; this last one through the project coordinator.

In the first half of 2006, for example, the reports mention a total of 14 meetings of these executing units, although their scheduling appears to have been adversely affected by political and administrative problems.

The AFMP is executed by the CNSP and funded by UNDP. Beyond its financial and supporting role, UNDP's leadership has been central to the project, not just in its gestation, but also for its implementation and political coordination throughout the process. Indeed, when problems arise between the national and local levels, the actors look to UNDP to mediate.

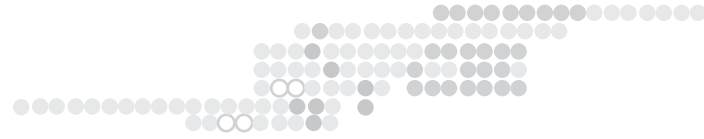
Furthermore, and despite the AFMP's local perspective, the project coordinator's leadership has been and is fundamental for its running in all senses, to the point where some of the local police chiefs jokingly refer to him as "their boss."

3.3 Project Operations Timeline

In January 2005, the participating institutions officially signed on to the project. In March, the legal assessment of the ordinances was ready and it was presented to local actors in April. That same month, local crime assessments were done by the police units in both municipalities. In May, the baseline indicators were developed in meetings, by the consultants hired for this mission (PRODEC, a Salvadoran firm) along with the different local and national institutions.

In June, a training plan was developed for police officers and CAM agents.

In August, the ordinance was approved in San Martín. During this same time, the publicity and



awareness-building media campaign began, which lasted approximately six months. The advertising agency Molina Bianchi Ogilvy donated the design for the campaigns, which were called, respectively, “San Martín Vivo, Libre de Armas” and “Ilopango Vivo, Libre de Armas” (San Martín/Ilopango Alive and Arms-Free). Messages were broadcast on 10 national radio stations with large listening audiences and publicized in ads posted on 12 public buses. In addition to this, billboards were posted at the municipal limits and different items mentioning the issue were handed out. For example, in San Martín, the 2005 annual report mentions the distribution of 7,000 leaflets, 1,000 T-shirts, 1,000 hats, 1,000 bumper stickers, 4,000 calendars, 1,000 key chains, and 100 signs on the prohibition for bars and restaurants. It is important to note that these signs were posted with the owners’ approval. August was also when training began for PNC officers and CAM agents. For purposes of analysis, August will be taken as the month that marks the initiation of the execution of project activities, beginning a period of progressive implementation of the AFMP that would finalize months later.

In September, metal detectors were delivered to the PNC in San Martín. The project included the purchase of a total of 40 metal detectors for the police force and CAM in both municipalities. That same month, communications equipment was purchased—10 radio sets and a base station—for the San Martín CAM, as a means for facilitating coordination with the police.

In October, the San Martín ordinance was finally published and signage⁴, similar to road signs, was put up to identify the places chosen in the municipality. This was a legal requirement, since the ordinances state that the ‘arms-free sites’ must be clearly marked by identifying signs.

In San Martín, the joint policing operations between the PNC and CAM and the cultural and recreational activities, such as the ‘cultural evenings,’ also began during this time.

In November, considerably behind schedule, the ordinance in Ilopango was approved. This means that the pace of project implementation in the two municipalities was quite out of sync, which should be taken into account when evaluating project impact. Meanwhile, in San Martín, the PNC was beginning to geo-reference criminal incidents using maps and was reviewing expired arms registrations. Workshops were also held with young people from the municipality. In December, by virtue of the project, a reinforcement of 30 new officers arrived in the San Martín police department subdivision, which increased its force to 90 officers.

In January 2006, the Ilopango ordinance was published in the Official Gazette and in February, the safe sites were marked with signs. Also in February, a training session was given to the Ilopango CAM agents.

In March 2006, a training session was held on the analysis of police information, given by a Colombian expert. Municipal-level elections were held nationwide that same month, in which San Martín switched over to the FMLN.

In April, with the addition of the 30 additional police officers stipulated by the project, the Ilopango police force grew to 132 officers. For purposes of analysis, we can consider that this is the point when the AFMP’s start-up process finalized in the two municipalities and the period of its full effect began, which is still continuing.

⁴ Some 60 arms-free public spaces were marked with signs in both municipalities (Editor’s Note).

This obviously implies a certain simplification since there are obvious vicissitudes in the progress of the process over time and some of the activities had already ended, such as the media campaign in the press. However, it is useful to set time limits in order to be able to analyze project impact. In May, the project was presented once again, this time for the new municipal authorities. In July, training was done on “community policing,” coordinated by experts from the Spanish police force, and the workshops with young people started again.

In September, a course was organized on violence information systems, under the direction of an epidemiologist from the Colombian Institute of Forensic Sciences.

3.4 Administrative Continuity and Political Support

One of the problems that beset the project’s implementation was a lack of administrative continuity. This was primarily due to the changes in the local administrations in April 2006, as was

The project was affected by the political changes in both municipalities following the 2006 elections and by the changes and turnover in national and local PNC chiefs.

explained above. The projects had to be presented again and several of their aspects renegotiated with the new authorities. In the case of San Martín, where there was a change of party, the situation was more complex, as could be expected. Several municipal employees were terminated by the new administration, which associated them with the ARENA party.⁵ Among them were several outreach workers who had been working in the AFMP.

However, this lack of administrative continuity was not exclusively due to political changes, but also

occurred, fundamentally, in the National Civilian Police. The documents obtained detail a minimum of three changes in police chief in the local San Martín police department subdivision and two in the one in Ilopango. Changes in positions at higher levels, such as the police department in Soyapango (to which the two local police department subdivisions in the municipalities belong) and in the Director of Public Security also had, according to those in charge, an impact on project management.⁶

However, more serious than instances of a lack of administrative continuity was the erosion of political support for the AFMP. This occurred both at the national level and, especially, at the local level.

At the national level, the project appears to have the full support of the National Council on Public Security, which is executing it. The Council’s chairman, Oscar Bonilla, appointed by El Salvador’s President, appears very enthusiastic about the project and has managed to spread the word of its importance in various civil society circles. This should indicate that the Salvadoran administration has actively assumed the project. Nonetheless, in May 2005, the press published statements by the Minister of Government,⁷ the highest authority on the subject of public security, to the effect that “honourable citizens cannot be left defenceless, depriving them of their arms.”⁸ Thus, five months after the official signing of the project document by the administration and UNDP, the AFMP received devastating criticism from the

⁵ See El Diario de Hoy, 10 May 2006, p. 14 (www.elsalvador.com).

⁶ During the project’s execution, Rodrigo Ávila, the former Under Minister of Security, became the Director of the PNC. This change brought with it turnover in high and mid-level staff in the police force, including a new Deputy Director General, a new Deputy Director of Public Security, and well as transfers and changeovers in different police departments and police department subdivisions around the country, among them, those in the project (Editor’s Note).

⁷ On 14 December 2006, the President of El Salvador created the Ministry of Public Security and Justice and appointed as minister the person who had been the Minister of Government at the time (Editor’s Note).

⁸ See El Diario de Hoy, 4 May 2005, p. 12.

highest echelons. The headline on the article in the newspaper El Diario de Hoy left no doubt: "Municipalities Will Not Be Disarmed." Despite the fact that this situation was salvaged politically and the project moved forward, this episode left doubts about the level of support from members of the government establishment.

At the other end of the political spectrum, the FMLN began integrating disarmament into its national political platform, to the point where its current position is to completely ban the importation/possession, commercialization and carrying of arms, according to a proposed law

In fact, there have been numerous difficulties, as will be explained below. It can be said that the police force has adopted the project as its own, spreading the word and supporting it both at the local level as well as among high command structures.

headed to the Legislative Assembly with the sponsorship of FMLN members of congress.

If, on the one hand, it is good news that one party clearly supports proposals to restrict arms, on the other hand, in a context as polarized as the Salvadoran one, this position by the principal opposition party could increase resistance in the ranks of the governing party, increasing the chances that the issue could become mired in party politics, making the likelihood for consensus more

remote. Be that as it may, the FMLN's inclusion of disarmament in its national political platform does not mean that this party's mayors will automatically adopt a favourable stance toward the project.

On a positive note, it should be highlighted that several State institutions have given the project a frankly cooperative reception, including the Ministry of Defence, and in particular, the PNC. It can be said that the police force has adopted

the project as its own, spreading the word and supporting it both at the local level as well as among high command structures. In addition to its potential for reducing violence and thereby facilitating the work of the police, the PNC welcomes with open arms the foreign funding, visibility and training opportunities for its officers that the project brings with it, along with the chance to improve the police force's image and its crime prevention work. When organizational procedures have occasionally threatened the resources committed the project, such as in the case of transferring officers to emergency work in other places, the institution has ended up reversing its decisions in order to not prejudice the AFMP.

At the local level, the project has come up against frequent resistance. Indeed, it could be said that the central problem with running the AFMP is that, despite being a programme designed from a local perspective, the local actors do not take ownership over it. Thus, it could be said that of all the institutions involved in the project, municipal governments are precisely the ones in which the level of support is low. The main reason for this is that the mayors' offices, both presently occupied by the opposition party, see the AFMP as a project of the central government administration, designed and run by people in the governing party from a partisan perspective.

Along these lines, there are constant accusations that the project is politicized. The mayors protest that the ARENA party candidates used the project during the electoral campaign, which predisposed the FMLN to being against it. Some of the project staff members, however, feel that it was normal for the project to be mentioned during the campaign and they categorically deny that the AFMP, in its execution, has taken on a partisan tone at any time.

Despite numerous difficulties, most of the actors involved feel that the coordination between city hall and the police has improved with the project.

Regardless, the accusations of politicization are mutual; several individuals with ties to the government or to project execution said that the FMLN tries to bring party symbols into the project and refuses to cooperate with anyone who is not on their side. Complaints even get down to the most trivial details, such as the kind of music chosen for the cultural evenings.

From the operational point of view, the central problem is related to the execution of some of the AFMP activities in conjunction with the Projovent programme, designed and carried out by the CNSP without municipal government participation. Furthermore, local managers also protest that project publicity emphasizes the CNSP or UNDP and never the local governments themselves, while demanding from them constant support in operative activities. The AFMP managers respond by alluding to the alleged lack of local government commitment to the project, particularly in the case of Ilopango, which would be shown by the fact that several joint decisions ended up being implemented late or never implemented by the mayor's office. It seems we have before us a political-administrative snarl that is hard to untangle.

At a more conceptual level, the mayors' offices criticize several substantive aspects of the AFMP, beginning with the municipal ordinances passed by the previous administrations. Another aspect frequently disparaged is the high spending on the media, particularly on national media outlets, when, according to them, local vehicles for communication could have been used at a much lower cost. In the perception of the local authorities, the project should have been designed from the bottom up, not the other way around,

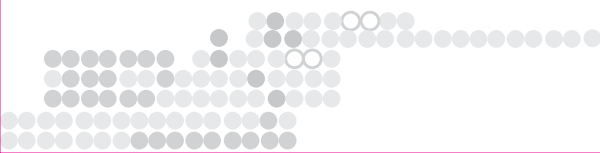
including it in a broader vision of citizen security that would give more space to prevention. It is true that the AFMP includes prevention activities, including some that could be classified as

social prevention, such as the recreational and cultural activities with young people. However, in the opinion of the local authorities, initiatives involving training and jobs for young people would be much more important than cultural ones. In the words of one municipal leader, "singing to them doesn't work."

In practice, there have been several clashes over conflicting perspectives on citizen security. For example, the official position of the FMLN mayors on gang members has been to try to rehabilitate them, while ARENA administration policies on this point, despite also having a prevention component being executed by the CNSP, have been associated overall with a more conventional, enforcement vision, reflected in the Hard Hand and Super Hard Hand plans. Thus, some members of municipal administrations have protested that young people who were in rehabilitation and who had found work through the municipality were being harassed by the police.

In general, the relationship between the police and city hall is not simple and is charged, at times, with mutual distrust due to the prospect that each institution might encroach on the terrain of the other. Thus, the San Martín government protests that the police force does not always respect their institutional structure and even abuses its authority, while the police occasionally complain of political interference in their professional work.

•••••
 ☞ Programme is explained in section 3.5.



In all of these relationships, there are also many cases of cooperation and of situations that are paradoxical. Even though national FMLN security authorities define the relationship with the San Martín police department subdivision as distant and the relationship with the Ilopango police department subdivision as positive, police commanders in San Martín are nevertheless still grateful to the new administration (FMLN) for allowing the police to play on its sports field. This same police department subdivision occasionally agrees to release arms confiscated from CAM agents,¹⁰ following the intercession of the mayor's office. In any case, most of the actors are of the opinion that the coordination between the city halls and the police forces have improved as a result of the project.

At the root of the local government's distant relationship to the AFMP is that they perceive the project as something from the outside, especially in the case of Ilopango. In this regard, a clear distinction must be made between the two municipalities.

San Martín had the same perception of the project as Ilopango, even exacerbated initially by the fact that it had begun under an ARENA administration, but its political leadership opted, at a certain point, to actively participate in the project and to attempt to change some of the things they criticized. In this way, San Martín gradually began appropriating the project. Its leaders chose the performers that would participate in the activities and currently maintain a smoother relationship with CNSP management.

In Ilopango, the AFMP began under the shadow of external imposition. There is consensus that the Municipal Council passed the ordinance because it was pressured to do so. The CNSP conditioned the granting of an infrastructure project on

approval of the regulation. Pressure was even applied by the community council where the project, a sports field, was to be carried out. Even if this managed, from an administrative perspective, to unblock the project, from a symbolic perspective, it tainted the initiative as being something imposed from the outside. In fact, the sharpest criticism of the AFMP comes from Ilopango. This mistrust can be seen even in the details, such as in the clash over allowing the project's new radio equipment to use the city hall's radio frequency, which could be heard by the PNC, or city hall's refusal to participate in an international seminar on the issue because local political leaders neither felt they were key players in the AFMP nor did they want to criticize it publicly.

In May, after the new municipal administrations took office, they proposed a meeting with UNDP looking to overcome these obstacles. National FMLN leaders in charge of security also participated in the meeting. According to the Ilopango mayor's office, an agreement was reached to keep from politicizing the programme and to respect the community councils that already existed. However, the Ilopango political leadership is not satisfied with the degree to which the agreements have been kept and maintains its reserve about the AFMP up until the present.

It is perfectly understandable that the local governments would attempt to integrate the project into a broader security programme of their own design, such as a municipal security plan. However, the intent of the AFMP lies precisely in a simple, relatively low-cost (apart from the media campaign) experimental intervention that other municipalities could adopt without a lot of

10 CAM agents have permission to carry arms, but they must transport them unloaded when they are not in service, otherwise they can be confiscated.

prerequisites, for the purpose of reducing armed violence in the short term. Therefore, there is a certain conflict between the objective of local governments that want to invest in the area of prevention in an integrated manner and the spirit of a pilot project such as this one.

Apart from these considerations, it seems paradoxical that a municipal programme is being carried out without cooperation, or with resistance, from the municipal authorities. Several of the interviewees alluded to this difference in participation between San Martín and Ilopango and to the delay in implementation in Ilopango as a way of explaining the project's visibly different impact in the two municipalities.

3.5 Coordination with other Projects

According to the original project design, the existence of other prevention projects in the municipality was one of the project's selection criteria, so that the AFMP could coordinate with them and generate a synergistic effect.

The principal programme tied to the AFMP is the Social Prevention of Juvenile Violence Programme (Projovent), being implemented by the CNSP with European Union funding for five years, through 2008. Projovent is targeted to youth between 10-25 years of age and works with them on, on the one hand, recreational, sports and cultural activities, and, on the other, on vocational training programmes. At the same time, it works in communities, building infrastructure such as sports fields and community centres, reclaiming green spaces and forming community committees. The projects are carried out by fulltime specialists and by young collaborators who receive a modest monthly stipend.

This network of young volunteers tends to overlap with the AFMP network. In fact, there is a link between the two projects being carried out by the CNSP. It is precisely the social mobilization component of Projovent, particularly the creation of community structures, which kindles accusations of partisan politics and politicization by the local governments.

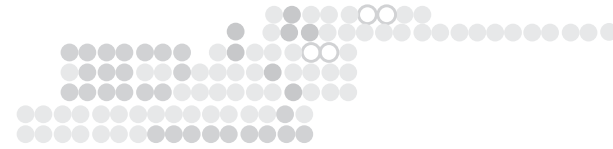
In addition, the CNSP signed an agreement with Save The Children Sweden for restoring public places in at-risk areas and bringing them back to life, an initiative that complements the AFMP initiatives.

3.6 Police Work

As part of the principal idea of preventing the carrying of arms in public places, the role of the police is central, in order to be able to enforce the new regulation and, in a more general way, to improve the policing of arms.

The first step was to offer training on arms and on the new regulation to the police officers in the police department subdivisions in the two municipalities. The subject matter of the one-week training was developed by the PNC's Division of Arms and Explosives, with support from UNDP. The subjects included legal issues, police procedures for arms control, and the establishment of joint PNC-CAM actions. In August and September, 126 PNC officers and 51 CAM agents were trained.

The AFMP proposal lies in a simple, relatively low-cost experimental intervention that other municipalities could adopt for the purpose reducing armed violence in the short term.



In addition to the initial training, in 2005 the project offered seminars on the specific topics of Management of Citizen Security and on Citizenship-Building, and other courses already mentioned. In March 2006, a course was held on crime information gathering and analysis and on strategic plan development, given by a Colombian expert. In July, a course was given for patrol leaders on community policing, called *policía de proximidad* in Spain, organized by experts from that country. Finally, in September, a 10-day course was held on violence information systems, including data gathering and analysis, under the direction of an epidemiologist from the Colombian Institute of

The training of nearly 200 PNC officers and CAM agents, along with computerizing the database, among other factors, contributed to a qualitative leap in information processing by the police.

Forensic Sciences. Participants in this last course included, in addition to PNC officers, staff from the Salvadoran Attorney General's Office and the Institute of Legal Medicine, in the spirit of the integration and merging of data that is the motivation for the "Homicide Commission,"

which brings the three institutions together under the auspices of the Ministry of Government for the purpose of having common data.

From the theoretical point of view, it is clear from this training that implicit alongside the intention to improve oversight of arms, there is another initiative to modernize the police force, so that it can use data in their operations planning and evaluations, put greater emphasis on prevention, and develop the characteristics of a community police force. This entire effort at renovation using a paradigm of modernization is imbued with a certain theoretical ambiguity, since it coexists at the same time with actions that are typical of a traditional, repressive

paradigm: the Hard Hand and Super Hard Hand Plans, joint patrols with the army, etc.

A visible improvement in data gathering and analysis can be seen in the AFMP results reports prepared by the police. Several of these reports even include crime maps drawn using geo-referencing procedures with maps available on the Internet. At the San Martín police department subdivision, police leaders explained that data entry is done by a police officer and a monthly data analysis is done. In addition to this, they are receiving the computerized incident database sent out by the Soyapango Police Department. All of this assumes a qualitative leap in information processing by the police.

In order to aid in arms inspections in public spaces, the project included the provision of 40 metal detectors. With regard to equipment, in addition to the metal detectors, the project purchased radio sets and a base station and computers and contributed in other small ways, such as with the purchase of foam mattresses and radio repair.

Arms inspections in the 'safe sites' and in various strategic points around the city are done through personal and vehicular searches. According to police management, the work is not very different from traditional patrolling and policing, only now the emphasis is on arms.

As had been planned, joint PNC-CAM patrols were organized. Most of them seem to have been used for checking bars, restaurants and other recreation centres, related neither solely nor primarily to arms, but rather, and more than anything, to ordinances regulating the sale of alcohol, coin-operated games, etc. These joint patrols have stopped at times for administrative or political reasons, such as the changeover in municipal administration,



as well as from transitory lapses in institutional motivation. In general it may be concluded that even though coordination between the PNC and the CAM existed before the programme came into existence it has improved as a result of the programme.

There was no consensus regarding the extent of patrolling and policing in the 'safe sites' listed in the ordinance. Some of the people interviewed said that these inspections are frequent, while others said that they are sporadic.

In fact, maintenance of the signage for the project has been deficient, particularly in Ilopango. In site visits to eight safe sites in Ilopango, only two still had a project sign up. In San Martín, seven of nine sites visited still had signs.

One activity that radically changed as a consequence of the project was the oversight of expired arms registrations, which became systematic in these two municipalities where previously it had only been done sporadically. The Ministry of Defence provided a list of expired registrations for individuals who lived in the municipality. Police officers visited the homes, left a notice if the person was not at home and asked about what had happened to the weapon, encouraging the owner to renew the registration.

In cases of non-observance, the PNC notified the Ministry of Defence for possible penalties. None of the people interviewed could confirm if these sanctions had been put into effect or not. In the first half of 2006, the review of all the expired registrations was completed, in principle: a total of 797 in San Martín and 1,454 in Ilopango. Of

these, the majority of the individuals could not be located due to missing or incorrect information.

During this process, it was verified that many addresses were false or out of date, about which Defence was informed. As a consequence of this situation, the Ministry of Defence now requires proof of residence (such as a utility bill) before registering an arm, which has contributed to better control throughout the system.

Different sources attributed the difference between Ilopango and San Martín

in the outcome of the AFMP, apart from the political and administrative problems, to the greater involvement and dynamism of the police leadership in San Martín.

In fact, the police leaders in San Martín demonstrated that they

were highly interested and very creative in promoting the project, beyond what the rules and regulations required. For example, police officers who successfully confiscated arms were rewarded with days off or were congratulated, specific efforts arose to investigate arms, as did, apparently, a professional culture of supervision and quality improvement.

One of the PNC's fundamental contributions to the project was the commitment to increase the size of the police force in each local police department subdivision by 30 officers in each municipality.

Oversight of expired arms registrations became systematic. Now the Ministry of Defence requests proof of residence before registering an arm, which has contributed to improving the oversight of arms throughout the system.

In the case of San Martín, this reinforcement arrived in December 2005, along with an additional vehicle, while in Ilopango the contingent was not deployed until April 2006. This meant a considerable increase in the size of the local police force. In San Martín, for example, there are 90 officers on duty at present, meaning that one-third of them correspond to this increase tied to the AFMP. In Ilopango, the police department subdivision has 132 officers, among them the 30 that came with the project. In general, the new

“If it were not for the project, I would not have more officers and my response team would be in Soyapango.” Words of a police chief police officers are assigned to reinforce the general police work and not arms control exclusively. Thus, in San Martín, of the 30 recently-arrived officers, 20 were assigned to regular duty, eight joined the response team and two were assigned specifically to arms monitoring. In Ilopango, six officers are specifically assigned to arms policing and two to administrative oversight.

As a consequence of all this, we cannot rule out the hypothesis that the project’s effect is due, at least in part, simply to the increase in the size of the police force. For this reason, we do not consider that the project was in full effect until this reinforcement took place.

3.7 Cultural and Sports Activities

From the point of view of police management, the importance and visibility of the project has enabled maintaining the size of the police force despite external demands. For example, several officers in the police department subdivisions in the AFMP were temporarily sent to other municipalities in response to emergencies. The intervention of project management and the desire

to not change its course facilitated getting the officers quickly back at their posts. A police commander made the interesting observation that the tendency of the institution’s management is to deploy more resources and a larger contingent of officers precisely in those places where conditions are growing more critical, which ends up prejudicing performance in those areas that are doing more effective, systematic work.

In the words of one police chief: “If it were not for the project, I would not have more officers and my response team would be in Soyapango.”

The AFMP has carried out recreational activities with young people in at-risk areas. In a direct way, these initiatives serve as one means to disseminate the project and messages congruent with its spirit. In an indirect way, the activities could also be considered as a type of social prevention targeted to a risk group: young people from areas with high levels of violence.

It is in this area where the links between those in charge of the AFMP and those from Projoven are the greatest. It is also in this area that the municipalities, despite their participation, feel that the focus should be changed.

Most of the programming consists of what are called ‘cultural evenings,’ musical and cultural events scheduled in the communities. Performing groups are engaged, in principle chosen by the municipality, and paid for by the project. Members of the municipal councils responsible for community participation and others like them are responsible for organizing and publicizing these events, which are attended by people from the PNC, the CAM and City Hall who intersperse their messages among the cultural attractions. We already mentioned the complaints from the Ilopango city hall that these initiatives are executed out of their direct control.

For their part, the project's management says that they do not coordinate the local level at all and place the responsibility in the hands of local government. Both sides blame each other for logistical problems, such as the lack of loudspeakers for publicizing the events. There are also discrepancies about the city hall monitors that were to be hired by the project.

The official reports state that between November 2005 and June 2006, a total of 68 of these activities were held in San Martín and 36 in Ilopango.

In addition to cultural activities, the project also supported sports tournaments in the communities, through the purchase of balls and trophies.

Furthermore, the AFMP also organized training and discussion workshops for young people, as part of the support received from the organization Save The Children Sweden, including training in the production of radio shows. However, the most frequently discussed topics had the objective of reflecting on identity, self-esteem, culture of peace and related subjects. In Ilopango, for example, each workshop included approximately 21 young people and lasted four hours on Saturday mornings.

4. project impact

Estimating the project's impact presents considerable challenges. The period of execution is short and is not the same in the two municipalities and not all the necessary data is available.

To the extent possible, an attempt has been made to estimate the impact by combining the different perspectives offered from the following three comparisons:

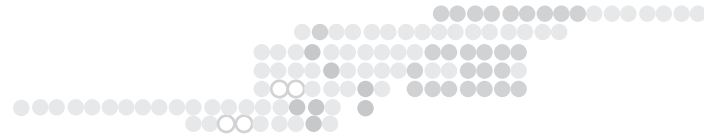
- a) Comparison of indicator measurements obtained in the AFMP municipalities before and after project implementation.
- b) Comparison of indicator measurements during and following project execution with the trend that these indicators showed before project initiation.
- c) Comparison of indicator measurements in the AFMP municipalities with those from other similar municipalities where the project was not executed; that is, with a control group.

In some cases, the information available only enabled performing one or two of these comparisons.

In their project progress reports, the PNC estimates the impact of the AFMP by comparing the measurements of the indicators during the months the project was in full effect with their measurements during the same months of the preceding year. This method is valid, provided that it eliminates the possible effect of seasonality by using the same periods in both years. But on the other hand, it presents certain limitations. These include the absence of a control group and the lack of consideration of the historical trend.

In the baseline indicator measurements and the post-project measurements done by specialists from PRODEC, indicator measurements from both points in time for the AFMP municipalities are compared with the same indicators for two other municipalities—Tonacatepeque and Soyapango—which are classified as a control group.

The cultural and sports activities could be considered as a type of social prevention targeting young people in areas with high levels of violence.



In this case, we have doubts regarding the municipalities chosen as controls. First, Tonacatepeque is much smaller than the AFMP municipalities, while Soyapango has twice the population. Second, and this is the central problem, both municipalities border on San Martín and Ilopango. In the area of public security, there is a risk that intervention in one determined area could decrease the incidence of local crime, but increase it in neighbouring territories. For this reason, it is recommended that adjacent areas be avoided as the control group, since their indicator measurements could be artificially inflated from shifting crime, which would invalidate the comparisons. Third, the figures for Tonacatepeque and Soyapango are very inconsistent in several aspects, bringing into question the choice of adding them together and considering them as a single control group. Ideally, there should be information from a broad number of municipalities—as a minimum all of the ones in the San Salvador Metropolitan Area—in order to compare the changes in each of them with the AFMP municipalities. However, the information is not always available for this broad set of municipalities, or is very expensive to produce, such as in the case of the victimization survey. Due to this, at times it is necessary to make do with control groups that are not ideal.

For purposes of comparing the project's impact, August 2005 to March 2006 shall be considered to be the project's start-up period, with the period when the project is considered to be in full effect starting in April 2006.

Given that the AFMP's implementation was not concurrent in the two municipalities, in many cases it was decided to use distinct periods for each one. In these cases, for San Martín the period from January through July 2006 will be used

as the time when the project was in full effect, compared with the same period in the previous year, when the project was not yet even in the start-up phase. For Ilopango, the period from April to July or August 2006 when the project was in full effect will be compared with the same period in the preceding year, when implementation had not begun.

In this way, in some of the comparisons, several months of project implementation are left out at the end of 2006, but there is no other option if we want the comparison period in the preceding year to include the same months and to not include project implementation.

The presentation of the impact indicators will be organized primarily according to the six project areas and their respective indicators, detailed in the logframe. Following is the examination of the indicators for the reduction in armed violence.

4.1 Ban on Carrying of Arms

The first indicator was the approval of the regulation by the municipalities, achieved in August 2005 in San Martín and in November 2005 in Ilopango.

The second indicator is knowledge of the regulation by at least 25% of the population in the respective municipalities. The source of this data is the surveys done on a sample of the population in the two municipalities, in addition to Tonacatepeque and Soyapango. The survey was done the first time in June 2005 and the second time in September 2006.

Prior to presenting the survey results for these and other indicators, a brief methodological comment must be made.

The survey was conducted by the technical team of a Salvadoran university using a random sample in each municipality. Half of the respondents were contacted in their homes and the other half in public areas. The selection criterion was that the respondents had to be residents of the municipality. This is important when comparing victimization measured in this way with the victimization recorded by institutions such as the police or Legal Medicine, since in these latter cases, the criterion is the location of the crime, independent of the victim's residence.

The sample size in the AFMP municipalities is more than double that of the other two municipalities, making the precision of the estimates greater in the first case. It was decided that in the sample, 70% of the respondents would be from AFMP municipalities and 30% from the others. With these sample sizes and using the supposed ideal of a simple random sample – which would not be observed in this case—the sampling error for San Martín and Ilopango together would be 3.5%, and for Soyapango and Tonacatepeque, also together, it would be a little over 5%.

Thus, the calculation of the sampling errors was done by thinking of San Martín and Ilopango together as a single sample (basal group) and the other two municipalities also together as a single sample (control group). However, it would be very important to try to measure the effects for each municipality individually, since the impacts are not always equivalent. Furthermore, there are especially strong differences between Tonacatepeque and Soyapango, making it difficult to consider them as a homogeneous control group. In conclusion, the size of the sample seems small for being able to precisely estimate the results

from each municipality separately. This is especially true for variables that affect only a segment of the population, such as in the case of questions about crimes experienced, which were answered only by the victims.

The number of respondents interviewed per municipality is the following:

Table 1

	2005	%	2006	%
1. Ilopango	411	37%	442	40%
2. San Martín	358	33%	334	30%
3. Soyapango	277	25%	276	25%
4. Tonacatepeque	52	5%	58	5%
	1.098	100%	1.110	100%

Related to the way in which the sampling was done—using just two samples, one for the basal group and one for the control group—on occasions, the internal composition of the sample is not equivalent in all the municipalities. For example, in 2005, the proportion of male respondents was 42% in Tonacatepeque, 43% in Soyapango, 48% in Ilopango, and 55% in San Martín. These discrepancies could affect comparisons for variables where gender has an impact.

The vast majority of the survey results were not furnished separately for each municipality, but rather jointly for the AFMP municipalities on the one hand, and for the other two municipalities, on the other. Because of this, in many cases it will not be possible to measure impact independently for each municipality, as we would have preferred.

The survey question about knowledge of the regulation shows the following results:

Table 2

Knowledge of the ordinance among the citizens of the municipality

	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	23%	25%
2. Soyapango and Tonacatepeque	17%	20%

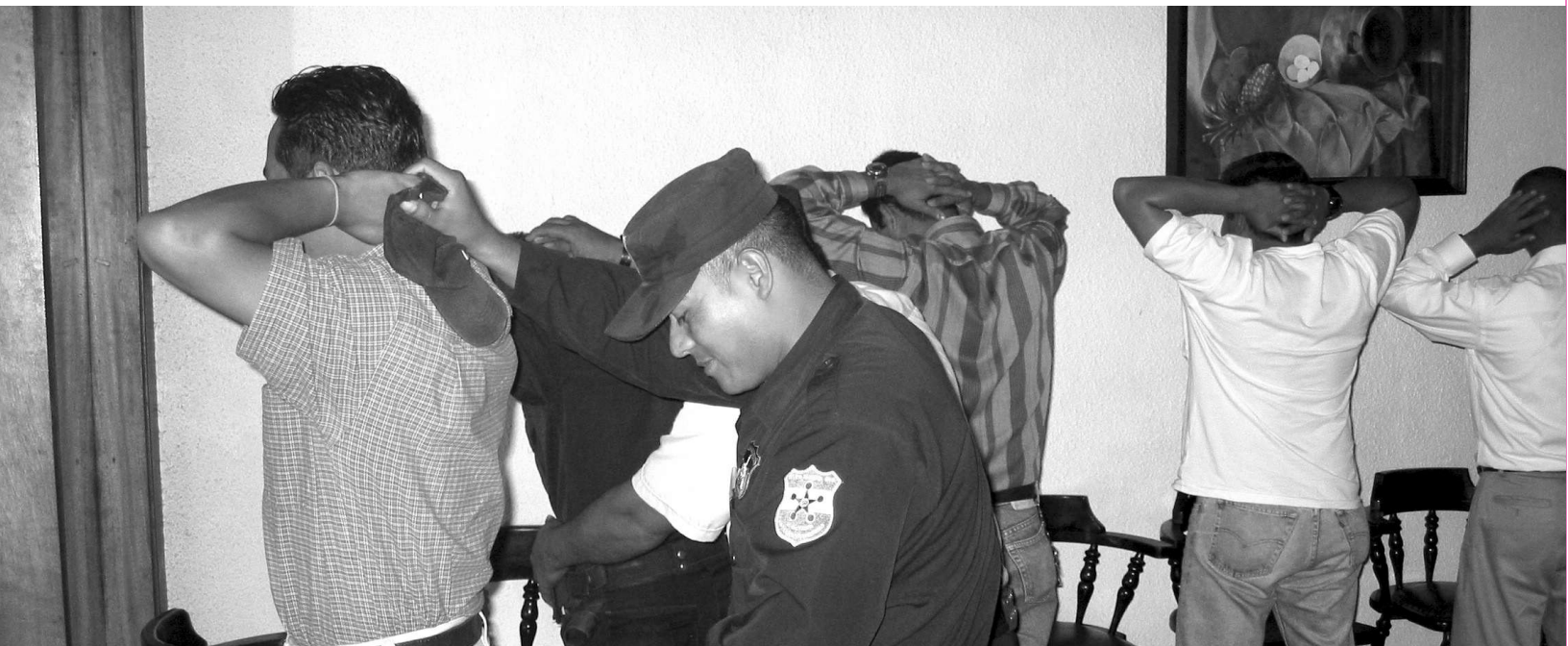
The first point that is striking is the fact that 23% of the population in the AFMP municipalities and 17% in the other two municipalities answered yes to knowing of the municipal ordinance in June 2005, when at that time there was no ordinance yet. As the people who did the baseline survey explained, the respondents probably confused the Arms Law with the municipal regulation.

It is equally surprising that the amount of people who said they had knowledge of the regulation after it had in fact been created and publicized through a campaign only increased by 2 percentage points. In this way, even though the percentage measured for the indicator in 2006 had reached precisely the preset goal of 25% of the population informed, we feel that performance was very low

in comparison with the 2005 result. In addition, a goal of informing only one-quarter of the population could also be considered too modest for a local-level project of this nature.

Indeed, the publicity campaign does not appear to have reached the majority of the local population nor does it appear to have successfully focussed specifically on the project municipalities.

When respondents were asked in 2006 if they knew about “the campaign that promotes public municipal spaces being arms-free,” only 30% in the AFMP municipalities answered affirmatively, compared with 25% in the other two municipalities. In the site visits that we did to the ‘safe sites,’ we asked people who were there at the time if they knew whether or not it was permitted to carry arms in that place. In Ilopango, of the seven places where the question was asked, in only three did the people present know of the law. In other words, if not even the people who visit the safe sites know, for the most part, of the prohibition, it is difficult to believe that the population at large is informed. Furthermore, this lack of knowledge about the prohibition puts into question the supposed emphasis that the project grants to those safe places.



4.2 Policing of Arms

The two indicator targets for this area were a 20% increase in arms confiscated and improved interinstitutional coordination.

The different sources of data on confiscated arms do not agree. The results described in the police's

project progress reports for the period from November 2005 to June 2006 are in some cases higher than those in the records obtained by the PRODEC technical team, responsible for developing the indicators for the baseline and post-project surveys, for the period from September 2005 to August 2006. For this reason, the table shows the contradictory information from the two sources.

table 3

Number of Arms Confiscated: By municipality, time period, and data source

	Nov. 2004 - June 2005 (PNC Progress Reports)	Sept. 2005 - Aug. 2006 (PRODEC)	Nov. 2005 - June 2006 (PNC Progress Reports)	Sept. 2005 - Aug. 2006 (PRODEC)
1. Ilopango	92	110	186	160
2. San Martín	59	159	100	140
3. Soyapango		162		145
4. Tonacatepeque		6		13

If the PRODEC figures are accurate, the number of arms confiscated in San Martín would have gone down during the AFMP period in comparison with the same period in the previous year, which contradicts the data reported by the PNC and the impressions of all the police officers interviewed for this study.

Assuming the data from the police reports are closer to reality, the number of arms confiscated would have increased 102% in Ilopango and 69% in San Martín in comparison with the same period the year before, surpassing in both cases the proposed target for the indicator, which was a 20% increase.

The proposed target in and of itself is very modest. Therefore, on the one hand the results in terms of percentage increases may seem large, yet on the other hand it could be interpreted that the impact in absolute terms and even in relative terms has been small, considering all the effort made: reinforcing the police force with several

officers assigned specifically to arms control, a focus on arms in police work, training on the subject, purchasing metal detectors, etc.

Two considerations are pertinent to helping understand these results. First is that the number of confiscations resulting from checks on expired registrations has been very low. The police project progress report for November 2005 to June 2006, previously mentioned, explains that in San Martín, only 17 of the 797 expired registrations that were checked resulted in the arm being seized. In Ilopango the numbers are somewhat more favourable: 17 arms seized from "PNC procedures" and an additional 92 "in Arms-Free Municipality," We do not know exactly what the difference is between the two types of confiscations. Once again, the available data exhibit problems with

The number of firearms confiscated increased 102% in Ilopango and 69% in San Martín, surpassing the proposed target of a 20% increase.

reliability, of a total of 1,454 arms checked. In summary, it is probable that the main effects of checking expired registrations have been an improvement in the control system and motivation for owners to legalize their arms, more than a way to eliminate arms in circulation. Another important factor is that, according to the police officers interviewed, the number of arms confiscated grew

Joint PNC and CAM policing is another positive example of coordination.

significantly at the time when the project was introduced, but later went on to decrease in relation to the population's knowledge of the new controls. This is part of the dynamic of a programme of this type, since the final objective of systematic oversight is precisely to encourage people to refrain from carrying arms in public, which should result in a decrease, at some point, in confiscations.

The second indicator target in this area was improvement in the coordination among the institutions in charge of the oversight of arms. Mention should be made here of the closer collaboration between the Ministry of Defence and the PNC, recognized by both entities. Through this, there has been an increased willingness to share information, and the policing of arms has encouraged owners to renew their expired registration at the Ministry of Defence. The best indication of this improvement is the fact that, as has already been mentioned, the PNC alerted Defence of problems with the addresses of arms owners and the Ministry started to require proof of residence in order to register an arm. This is an example of how the institutions came to work in a more integrated, systematic fashion, which is indispensable to being able to create a truly effective control system.

Joint PNC and CAM policing, despite all the problems it has faced, is another positive example in this direction.

4.3 Informing and Raising Awareness among Local Residents about the Regulation and the Dangers of Arms

The main indicators in this area were knowledge of the regulation; the reduction in arms sold, arms registered and the number of licenses; the reduction in public support for the carrying and possession of arms; and the positive evaluation of the campaign.

With regard to knowledge of the regulation, the target originally established by the project for this indicator in this area was that at least 35% of citizens would have knowledge of the regulation; curiously, this is 10 percentage points higher than the amount expected for the same indicator in area 1, which was only 25%, as we already saw. Along these lines, the results have been disappointing, since as was already explained only one-quarter of the population in the two project municipalities stated that they knew about the regulation, which means only 2 percentage points more than before the ordinance actually came into existence.

According to the data already presented, the publicity campaign appears to have reached less than a third of the citizens of San Martín and Ilopango.

The comparisons of the indicators for arms sold and registered and for licenses granted cannot be done because as of the date of this report, the PRODEC team had still not received the necessary data from the Ministry of Defence.

According to the Division of Arms and Explosives, on 30 April 2005, their records for arms registered



listed 1,344 in the name of owners residing in San Martín, 2,085 for owners residing in Ilopango, 4,378 in Soyapango, and 645 in Tonacatepeque. However, and despite multiple efforts, the data from this same register for 31 August 2006, which would have served as the comparison for the previous data, was not available from the Ministry of Defence.

The same thing occurred with the data for newly registered arms in each time period. In the interval from May 2004 to April 2005, 217 arms were registered by owners residing in San Martín, 344 in Ilopango, 681 in Soyapango and 135 in Tonacatepeque. This would be the most relevant indicator, but the data for registrations in the subsequent time period were not available either.

With regard to licenses, on 30 April 2005, there were 1,398 licenses in the name of owners residing in San Martín, 2,437 in Ilopango, 4,212 in Soyapango and 1,115 in Tonacatepeque. Likewise, later data were not provided.

This part of the evaluation remains pending receipt of the necessary information.

The degree of support for arms possession and carrying, as well as the general perception toward arms, were measured through surveys done on population samples in each municipality. One question asked if the respondent or someone else in their household possessed firearms in the home and, if they did not possess arms, they were asked if they would they like to.

Table 4

	Do you or some member of your household have a firearm in your house?	
	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	10%	7%
2. Soyapango and Tonacatepeque	8%	8%

Thus, there appears to have been a reduction in the proportion of armed homes in the municipalities in the programme, although the difference between the two different times is still within the margin of sampling error.

However, the data about the desire to possess arms are not so optimistic.

Table 5

	If you currently do not carry or possess firearms in your home, would you like to have a firearm?	
	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	11%	13%
2. Soyapango y Tonacatepeque	9%	15%

In the AFMP municipalities, there appears to be a 2 percentage point increase in individuals interested in possessing arms, contradicting to some extent the data on possession. Furthermore, the increase in the other municipalities seems to have been greater (around 6 percentage points), which could be interpreted to mean that the project has contributed to moderating a growth in the desire to have arms, but has not achieved reversing it. In any case, the differences are small and are within the margin of sampling error, which is why interpretations should be made cautiously.

The project has contributed to moderating the growth of the desire to have arms, but has not achieved reversing it.

Attitudes toward arms and disarmament were measured, fundamentally, with questions regarding support for possession and carrying, and others regarding the threat that arms represent.

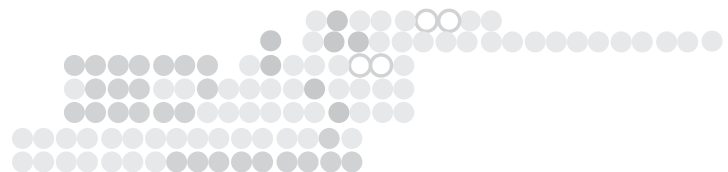


table 6

Do you think that it is all right for individuals to carry firearms in public places?

	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	6%	6%
2. Soyapango and Tonacatepeque	7%	7%

table 7

Would you agree that homes should have firearms?

	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	21%	18%
2. Soyapango and Tonacatepeque	20%	20%

table 8

Do you feel that carrying firearms in public places represents a threat to the people in that place?

	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	87%	91%
2. Soyapango and Tonacatepeque	83%	89%

table 9

Do you feel that firearms possession in the home represents a threat to the members of the family?

	% of affirmative answers	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	90%	90%
2. Soyapango and Tonacatepeque	84%	89%

Support for carrying arms is low and apparently constant between the two points in time measured.

Support for arms possession at home is greater, but still a minority. Furthermore, this support for arms possession appears to have decreased by 3 percentage points in the AFMP municipalities—the same percentage point reduction as the estimate of homes that are armed—while this opinion has remained at the same level in the other two municipalities. This is a result that could be indicating a positive impact of the awareness-raising campaign, with the same reservation regarding the margin of error.

The vast majority of people agree that arms represent a danger, both in public places and in the home. In addition, there has been an increase in the proportion of individuals who perceive arms as being dangerous in public areas. This increase was 4

percentage points in the AFMP municipalities and 6 percentage points in the other municipalities, meaning that this could not be attributed primarily to the campaign. With regard to danger in the home, the perception remained the same in the AFMP municipalities and increased in the other two, which once again reinforces an interpretation that the change is not primarily due to the project's campaign.

The final indicator in this area was the positive evaluation of the campaign. As was already explained, only a portion of the respondents in San Martín and Ilopango said they knew about the campaign, which is why the evaluation should be limited to these people.

The vast majority of people say that arms represent a danger. Additionally, there has been an increase in the proportion of individuals who perceive arms as being dangerous in public areas.

In an open-ended question about the public places where carrying of arms should be regulated and prohibited, among the most frequent responses are parks (10% of mentions)—which have been a focus of the ordinances—but also banks (14% of mentions) and other places that are not part of the ordinances. In additions, the responses are similar in Soyapango and Tonacatepeque, which reinforces the interpretation that the impact of the awareness-raising campaign about the regulation has been small.

The questionnaire actually had two questions about knowledge of the campaign to regulate and control the carrying of arms. The first question referred to a “campaign to promote public municipal places being free of firearms.” Only 30% responded affirmatively in San Martín and Ilopango, as was already discussed. A later question inquired into knowledge of “the campaign to regulate and control the carrying of firearms in public places.” In San Martín and Ilopango, 37% responded affirmatively, while in Soyapango and Tonacatepeque, only 5% did so. This result is not surprising, given that the campaign was relatively new and the awareness-raising campaign had not yet reached all the municipalities. In Soyapango and Tonacatepeque, the awareness-raising campaign was still in its early stages, and the impact of the campaign was still being felt. In San Martín and Ilopango, the awareness-raising campaign had been running for a longer period, and the impact of the campaign was more visible.

When asked about the impact of the campaign on the carrying of arms in public places, 37% of respondents in San Martín and Ilopango said they had heard about the campaign, while 23% in Soyapango and 6% in Tonacatepeque said they had not heard about it. This result is not surprising, given that the awareness-raising campaign was still in its early stages, and the impact of the campaign was still being felt. In San Martín and Ilopango, the awareness-raising campaign had been running for a longer period, and the impact of the campaign was more visible.

As a result of the campaign, a significant number of people have surrendered their firearms. In San Martín and Ilopango, 10% of respondents said they had surrendered their firearms, while in Soyapango and Tonacatepeque, 14% did so. This result is not surprising, given that the awareness-raising campaign was still in its early stages, and the impact of the campaign was still being felt. In San Martín and Ilopango, the awareness-raising campaign had been running for a longer period, and the impact of the campaign was more visible.

4.4 Voluntary Arms Surrender

When asked about the impact of the campaign on the carrying of arms in public places, 37% of respondents in San Martín and Ilopango said they had heard about the campaign, while 23% in Soyapango and 6% in Tonacatepeque said they had not heard about it. This result is not surprising, given that the awareness-raising campaign was still in its early stages, and the impact of the campaign was still being felt. In San Martín and Ilopango, the awareness-raising campaign had been running for a longer period, and the impact of the campaign was more visible.

Of all of the project’s areas, this is the only one in which the awareness-raising campaign has had a significant impact. In San Martín and Ilopango, 10% of respondents said they had surrendered their firearms, while in Soyapango and Tonacatepeque, 14% did so. This result is not surprising, given that the awareness-raising campaign was still in its early stages, and the impact of the campaign was still being felt. In San Martín and Ilopango, the awareness-raising campaign had been running for a longer period, and the impact of the campaign was more visible.

La gran mayoría de las personas afirma que las armas constituyen un peligro. Además, ha habido un aumento en la proporción de personas que percibiría las armas como peligrosas en ámbitos públicos.

However, none of this has been implemented so far. Despite not having met the targets in this area, this lack does not present a central problem for the project, since the voluntary surrender of arms could be considered a complementary element and not indispensable for attaining the core objectives, such as the reduction of armed violence.

4.5 Identification of Good Practices and Assessment of the Legislation

It is a little premature to attempt to evaluate these two areas, since both depend on gathering complete information, on the analysis of the project's impact over time and, therefore, of evaluative research such as this study and others that are being done.

In any event, it is important to mention that the project has had a high level of visibility, both nationally and internationally. It has been repeatedly publicized that the project has attained a reduction in homicides in San Martín, although not in Ilopango, and that the crime rate has gone down in both places.

The AFMP has contributed to national debate, helping to stimulate reflection about violence prevention at a time of growing concern over this issue, and to encouraging new actors to become more involved in this preventive strategy. State institutions, and in particular the PNC, have actively embraced the project and have become allies of arms control to some extent. Both members of the police force and the army who were interviewed affirmed that their institutions are thinking of proposing greater legal restrictions on the carrying of arms. The military personnel interviewed mentioned the proposal of limiting the number of arms authorized per person and possible restrictions

on the carrying of arms. The police officers suggested increasing the legal age for possessing arms, increasing the requirements for the carrying of arms and the creation of a limited carrying permit, covering only certain locations or areas in the country. The possibility of limiting the carrying of arms during certain periods, as was done in several Colombian cities, was also discussed by other actors.

Along these lines, it appears that support for the need to restrict the carrying of arms is increasingly shared in the country. This is part of a broad national debate that goes far beyond the AFMP, but to which the project appears to have contributed to some extent.¹¹

4.6 Reduction in Armed Violence: Lethal

¹¹ Following the recommendation of the National Commission on Citizen Security and Social Peace, created by the President of El Salvador in November 2006 and including representatives of all the political parties, universities, private enterprise and churches, and the WPH, which holds the technical secretariat, the Legislative Assembly passed an amendment to the Firearms Law on 6 December, which extends the ban on carrying firearms to plazas, parks and petrol stations and establishes the possibility of decreeing temporary moratoriums and/or spatial ones in determined places and municipalities in the country. (Editor's Note)

The AFMP has contributed to the national debate, stimulating reflection about violence prevention and encouraging new actors to become more involved in this preventive strategy.

by the project. Second, it must be established whether the rate of non-firearm homicides increased or not during the same period, in order to ensure that the violence did not change instruments instead of going down in incidence (substitution hypothesis).

Historically, the number of homicides in the country has been the subject of controversy, because the three institutions that were processing this information—the PNC, the Office of the Attorney General and the Institute of Legal Medicine—would produce different figures. In January 2005, a Homicides Commission was created with the objective of standardizing the data on this crime. The Commission is coordinated by the Ministry of Government and each of the three institutions mentioned has a seat on it.

A standard form was developed for reporting homicide data. It is initially filled out by the PNC and includes a copy for the Attorney General's Office and one for the Institute of Legal Medicine (ILM). The Commission meets monthly where it compares information in order to prevent repetitions and attempts to reconcile the total number of homicides per department in the country among the three institutions.

Everyone interviewed agreed that improvements have been made in this area, since each institution's recordkeeping has improved now that they have access to a greater number of cases, which before would go unnoticed.

In theory, the three institutions should have had common registries as of January 2005. In practice, problems persist despite the improvements. For example, the PNC seems to record only the date of the attack and not the date of death, which are not always the same, while the ILM records both. This causes some differences, especially in some cases occurring at year's end, which, according to ILM

personnel, the police do not count. The ILM's periodic publication in fact mentions some of these kinds of differences from the police data. The two institutions did a test attempting to integrate the records for the police and ILM databases, and only 75% of the cases coincided between both sources. The ILM specialists feel that the Homicides Commission should reconcile the data by municipality, and not only by department, in order to guarantee greater reliability. The training course previously mentioned as part of the project, which was given by a Colombian epidemiologist, attempted to encourage the merging of the information from the three institutions by training their members in the use of homicide analysis software that would facilitate, if it were used by all of them, attaining a truly unified database.

For this study, the homicide registers were requested from both the PNC and the ILM. The data prove the existence of problems in consistency between the two sources. The numbers for San Salvador, for example, are the following:

Table 10

Monthly Number of Firearm Homicides in the Municipality of San Salvador, by Source

	ILC	PNC	DIFFERENCE
JAN 2005	23	23	0
FEB 2005	15	7	8
MAR 2005	18	19	-1
APR 2005	41	34	7
MAY 2005	25	16	9
JUN 2005	36	29	7
JUL 2005	45	38	7
AUG 2005	41	37	4
SEP 2005	43	38	5
OCT 2005	40	35	5
NOV 2005	22	20	2
DEC 2005	34	30	4
JAN 2006	20	23	-3
FEB 2006	24	19	5
MAR 2006	21	19	2
APR 2006	32	23	9
MAY 2006	25	20	5
JUN 2006	23	22	1
JUL 2006	26	27	-1
AUG 2006	25	20	5
TOTAL	579	499	80

The differences get to be considerable, in relative terms, for a period of only a few months. With some exceptions, the ILM totals tend to be greater than those from the police. In this 20-month period, the ILM total was 16% greater than the PNC's total.

Given that the Institute of Legal Medicine's records seem to be more complete and that, according to several of the sources consulted, this institution provides the most reliable data in this area, we will work with the ILM's homicide records.

First, we shall graphically examine the evolution of the monthly homicide series in order to see if a trend exists. The Dr. Roberto Masferrer Institute of Legal Medicine provided us with monthly data for all the municipalities in the Department of San Salvador starting with January 2004. Actually, this was the institution that responded the most rapidly and precisely to the request that was made. The first year for which the series was computerized was 2004.

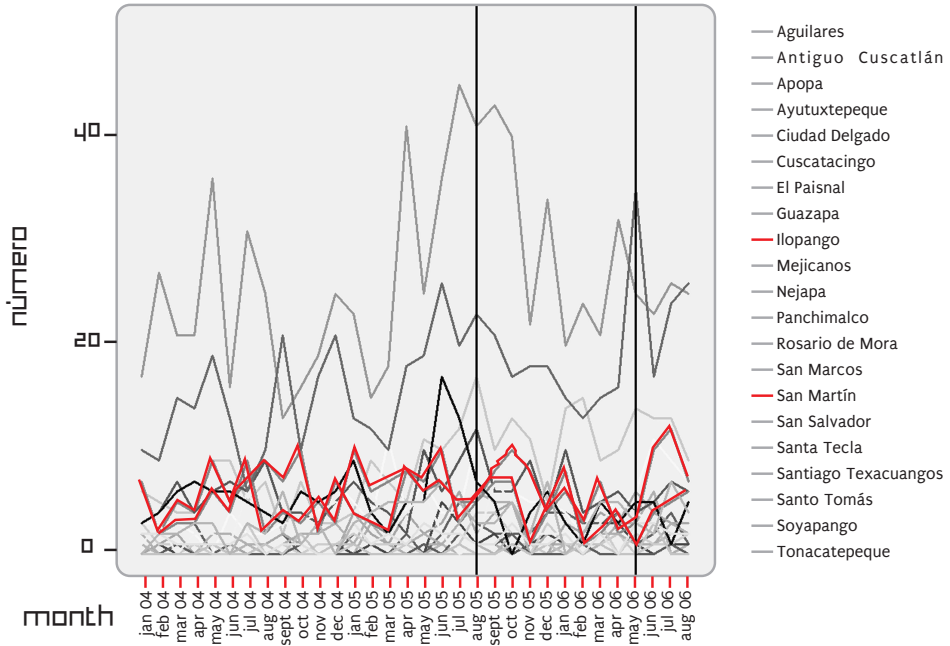
As was explained above, it is not desirable to use municipalities bordering those where the programme is being conducted as a control group, because of the possibility of a geographical shift in crime. In reality, it is difficult and to a certain point arbitrary to choose determined municipalities as a control group, which is why we shall attempt to work with all the municipalities for which we have data.

Unfortunately, we do not have data from the municipalities in the Department of Cuscatlán, bordering the municipality of San Martín and, therefore, we must limit ourselves to the municipalities in the Department of San Salvador.

Ideally, the homicide rate should be used. However, as the time series studied in this case is rather short—not even three years—it is legitimate to use the raw number of homicides, as long as the population in the different municipalities will not change much during this time. It may be that the population will increase slightly, but it is quite improbable that this would occur in a very different way from one municipality to another. Thus, if we were to calculate the rate—for which we would have to estimate the population in each municipality for each month—we would be dividing each numerator by a practically constant denominator over this time interval. Therefore, the analysis of the absolute number of homicides instead of the rates should not have an influence over the estimates of the effects of the AFMP.

The monthly series of firearm homicides in the municipalities of this department can be seen in Figure 1. The vertical lines mark the beginning of AFMP start-up (August 2005) and the time at which the project can be considered to be in full effect in both municipalities (April 2006). The two municipalities in the project are in red.

figure 1

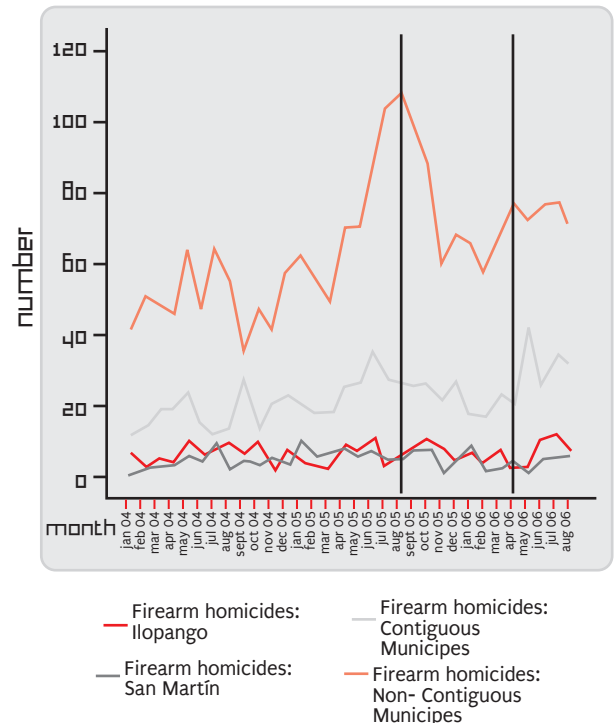


The large number of municipalities does not allow for a very clear picture, although an apparent decrease can be seen during the project start-up period in the two largest municipalities: San Salvador and Soyapango.

although because of their rural make-up, these municipalities probably would not account for a high number of homicides.

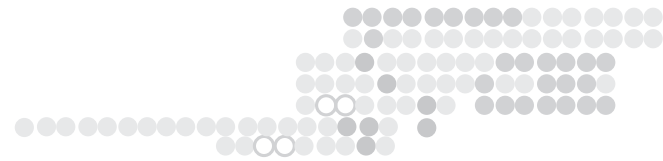
figure 2

Number of Monthly Firearm Homicides, by Municipality, According to AFMP Status



In order to better visualize the process, the department's municipalities were divided into two groups: those contiguous to San Martín and Ilopango and those that are not contiguous. The latter ones are the ones that should be considered as the control group, while the prior ones should be monitored in order to assess the possibility of a shift in crime.

The contiguous municipalities are the following, from east to west: Tonacatepeque, Soyapango, Santo Tomás and Santiago Texacuangos. There is no information from San Pedro Perulapán, San Bartolomé Perulapia, Oratorio de Concepción and San José Guayabal, which, as was mentioned, belong to the Department of Cuscatlán. It would be important in the future to gather this information in order to complete the evaluation,



Here it can be more clearly seen, in the non-contiguous municipalities, first the sharp increase until August 2005, followed by a reduction during the AFMP start-up period. The trend in this group of municipalities fundamentally depends on the trend in San Salvador and Soyapango. In the contiguous municipalities, both the initial increase and the posterior decrease appear more moderate.

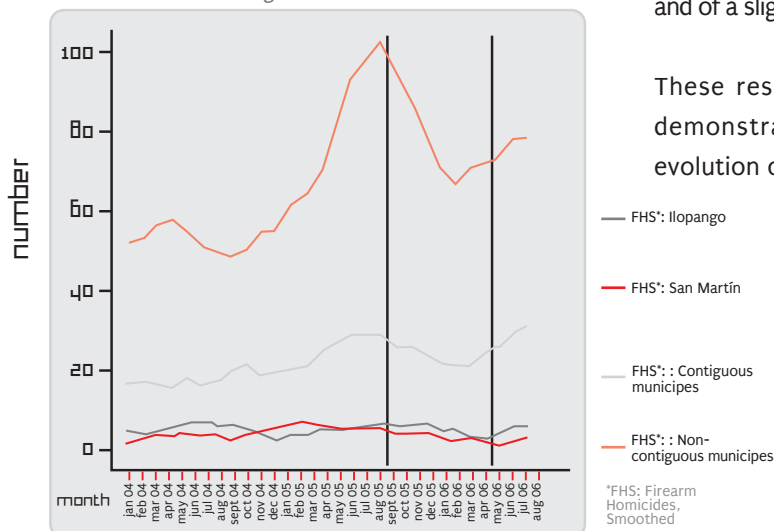
In all the cases, it can be seen that the downward trend ends in April 2006 and then a new period of stability begins, or perhaps even of a moderate increase.

The two AFMP municipalities seem to show a certain amount of stability over time, beyond the short spikes that are a random fluctuation characteristic of series that are calculated with very low total numbers. In the last months of 2006, a slight upward trend seems to appear, particularly in Ilopango.

In order to observe these trends better, smoothing was done on the series, which reduces random peaks. Moving average smoothing was the technique used. The value for each month is calculated as the average of five points in time: the same month, the two preceding months and the two following months.

figure 3

Number of Firearm Homicides per Month, Smoothed (moving average of 5 points in time), by Municipality, According to AFMP Status



In this way we can see a clear upward trend in the non-contiguous municipalities throughout the period, beyond the steepest upward phase around mid-2005. Even if we eliminate this phase, we continue to see an upward

trend from 2004 through the end of 2006. In fact, the decrease in firearm homicides right at the beginning of AFMP, in August 2005, is a coincidence in those municipalities, remembering that the project was not implemented in those places.

For their part, the contiguous municipalities experienced a much more moderate increase during the period. They also show the mid-2005 rise and following fall, but it is much more limited. In the long term, the trend also appears to be ascendant, although to a lesser degree.

The AFMP municipalities show a certain stability throughout the three years. There is a hint of a slight decrease during the project start-up period and of a slight upswing in the last months in Ilopango.

These results are very important, since they demonstrate that any interpretation of the evolution of firearm homicides in San Martín and

Ilopango should consider that the overall trend is of an increase in lethal violence. In fact, when we test whether the series in the non-contiguous municipalities increases with the passage of time, we obtain a result

The indicators for firearm homicides in the AFMP municipalities show a certain stability. These results are very important, since they demonstrate that any interpretation of their evolution should consider that the overall trend is of an increase in lethal violence.

that indeed there is a statistically significant increase ($b=1.125$, $t=3.91$; $p<0.0001$), which works out to an average increase of 12.5% per month.

In order to attempt to more precisely calculate the evolution of firearm homicides according to the municipality's AFMP status, periods prior to and at the end of the project were used, leaving out the start-up interval. Thus, a period when the project was in full effect was compared with the same months in the preceding year, as long as this latter interval did not also include the project's implementation period. It was important to maintain the same months of the year in the two cases, in order to avoid a possible effect of seasonality in the series, even despite the fact that the provisional tests conducted confirmed the serial dependence of the phenomenon but not the seasonality of the annual interval (12-month lag). All of this required us to shorten the period, in order to be able to meet these conditions, especially in the case of Ilopango, where start-up was delayed.

For reasons that were already explained, these periods vary in the two municipalities. In San Martín, we compared the period from January to July 2006, considered to be when the project was in full effect, with the same months in 2005 and 2004. The inclusion of two reference periods enables us to

attempt to take the series trend into consideration.

For Ilopango, we took the period from April to August 2006, considered to be when the project was in full effect, comparing it with the same months in 2005 and 2004.

The data indicate that from January to July 2005, the Department of San Salvador in general experienced a sharp increase in lethal violence from firearms, on the order of 38% in the non-contiguous municipalities. The number of homicides almost doubled in San Martín. However, for the same period in 2006, there is continuity in the contiguous and non-contiguous municipalities in comparison with the previous year. San Martín alone experienced a sharp reduction and returned to the homicide level of two years earlier. The small number of cases means that any calculation of the size of this reduction would necessarily be imprecise.

Therefore, the data confirm the idea that San Martín significantly reduced firearm homicides following the introduction of the programme. As this reduction does not occur in other municipalities in the area, contiguous or not, we can conclude that this decrease was probably a consequence of AFMP.

table 11

Number of Firearm Homicides per Period, According to AFMP Status					
	January - July 2004	January - July 2005	Ratio of 2005/2004 in %	January - July 2006	Ratio of 2006/2005 in %
San Martin	27	49	181%	25	51%
Contiguous municipes	110	168	153%	176	105%
Non-contiguous municipes	360	496	138%	492	99%
	April - August 2004	April- August 2005	Ratio of 2005/2004 in %	April- August 2006	Ratio of 2006/2005 in %
Ilopango	34	33	97%	34	103%
Contiguous municipes	80	141	176%	152	108%
Non-contiguous municipes	275	439	160%	373	85%

With the introduction of the project, San Martín experienced a notable reduction both in the total number of homicides and in ones committed by firearms.

On the other hand, the findings for Ilopango are not so optimistic. The number of firearm homicides remained practically constant in this municipality in the period from 2004 to 2006. The other municipalities, especially neighbouring ones, faced a sharp increase in the 2004-2005 interval, as was previously discussed, but experienced a degree of continuity from 2005 to 2006, with a tendency to drop in the non-contiguous municipalities. Given that between these last two periods, in the interval in which the AFMP started up, Ilopango did not show a reduction, not even in comparative terms with the other municipalities, we cannot conclude that the project has reduced homicides in this case. In fact, the non-contiguous municipalities show a slight improvement that is not shared by Ilopango, leaving it possible to conclude that its performance was worse than average in this last period. The only reserve is that the municipalities that experienced a slight improvement in the last year had gone up a lot in the previous year, contrary to Ilopango, which could mean that part of the improvement is simply the outcome of returning to a degree of normality following a very violent period. However, this same argument could be used to question the drop in homicides in San Martín.

In short, just as official reports have asserted, the AFMP appears to have had success in reducing homicides in San Martín, but not in Ilopango.

The next step is to examine changes in non-firearm homicides, in order to verify whether the reduction in firearms lethality

was accompanied, to any extent, by an increase in deaths from other means. Let us look at the monthly non-firearm homicide series for the two project municipalities, comparing them once again with the neighbouring municipalities and the non-contiguous ones.

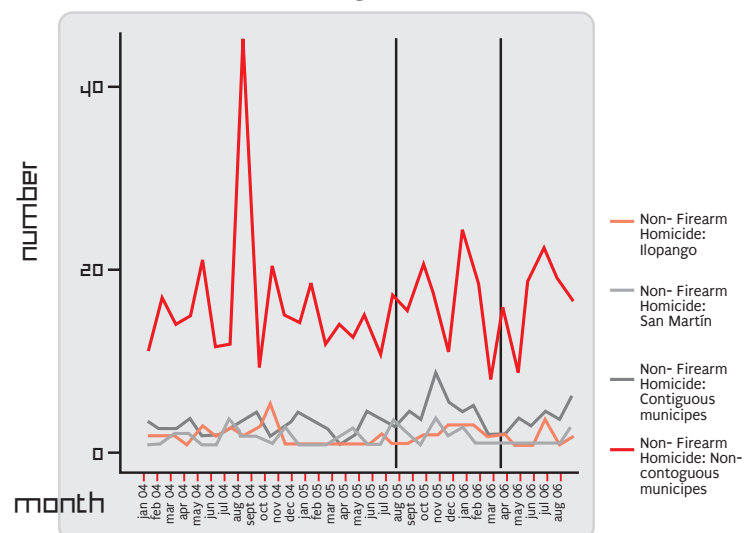
The first finding is that the number of cases is quite small, since over 80% of all homicides are committed by firearm.

Figure 4 shows that, for the non-contiguous municipalities, no trend in the series appears to exist over time, with the exception of a sharp spike in August 2004. After a detailed analysis, it was discovered that this spike was due to the recording of 30 non-firearm homicides in Ayutuxtepeque for that month. It is highly probable that this anomalous figure is due to an error in preparing the data reports.

In the contiguous municipalities, there appears to be a slight increase in late 2005, but without continuity. Small numbers are recorded for Ilopango and San Martín, showing no apparent tendency.

figure 4

Number of Non-Firearm Homicides per Month, by Municipality, According to AFMP Status



When a statistical test is performed to see if these types of homicides increase with the passage of time in the non-contiguous municipalities, the result is not statistically significant ($b=0.001$; $t=0.007$; $p=0.994$). Therefore, it is confirmed that

there is no tendency in these records. The calculation of the values for the periods considered, for each group of municipalities, is shown in Table 12.

Table 12

Number of Non-Firearm Homicides, by Period, According to AFMP Status					
	January - July 2004	January - July 2005	Ratio of 2005/2004 en %	January - July 2006	Ratio of 2005/2004 en %
San Martín	5	6		0	
Contiguous municipalities	14	15		19	
Non-contiguous municipalities	107	105	98%	117	111%
	April - August 2004	April - August 2005	Ratio of 2005/2004 en %	April - August 2006	Ratio of 2006/2005 en %
Ilopango	6	1		4	
Contiguous municipalities	10	14		18	
Non-contiguous municipalities	113	74	65%	90	122%

As we have just seen, the numbers are very small and there is no clear trend. In any case, there is no evidence that would prove the hypothesis of substitution, that is, an increase in violence by other means parallel to the drop in violence by firearm. In fact, in San Martín, there were no cases of homicides from other causes during the same period in which lethal violence from firearms was going down. In Ilopango, precisely where deaths from firearm do not fall, there is an increase in deaths from other causes, but the figures are too small to be able to draw conclusions.

In summary, the data reflect that the AFMP appears to have contributed to the reduction in firearm homicides and, therefore, in total lethal violence in San Martín, but not in Ilopango.

When asked about this scenario, which had been circulated in the press and in internal reports, different interviewees proposed different

explanations. The most common was the delay in project implementation in Ilopango. However, the analysis we have just done takes this delay into account, and even so, it does not find an impact in Ilopango.

In addition, if the delay were the main reason, the number of homicides should have dropped in the last months of the period studied as implementation progressed, but

what is seen is, in any event, just the opposite.

Several people made reference to the more urban character of Ilopango compared with San Martín, but this argument also lacks proof, in light of the fact that the main comparison is of each municipality with itself, over time.

The data reflect that the AFMP appears to have contributed to the reduction in firearm homicides and, therefore, in total lethal violence in San Martín, but not in Ilopango.

Other actors justified the result as depending on a lower level of participation by the local government in Ilopango. This explanation cannot be summarily ruled out, but it also cannot be confirmed, particularly taking into account that a good part of the intervention depends on the police, which is not a municipal force.

Some people mentioned the greater efficiency and dynamism of the police leadership in San Martín, or the lack of effective investigation of firearms in Ilopango. In any case, we saw that the number of seizures resulting from these investigations is not very high in either of the cases.

Various interviewees, particularly those from Ilopango, said that bodies regularly appear of people who were murdered in other places and are dumped or buried in Ilopango. Different examples were cited, several of them of bodies that appeared floating in Ilopango Lake. The idea is that the official records are overestimating the violence in Ilopango by counting deaths that could have occurred somewhere else,

just because the cadaver was found in Ilopango. For this phenomenon to explain the absence of a reduction in homicides in Ilopango during the AFMP, it would have to happen, preferably, in the period in which the project started-up, which would cancel out a supposed decrease that the project would have caused.

In order to test this hypothesis, we analyzed the records of individual homicide incidents, which were provided by the police on a computerized spreadsheet. Included in this information is the municipality of the victim's residence. Clearly, there are also cases in which the municipality of residence is unknown when the police record the information.

In any case, in order to interfere in the analysis of the effect of AFMP, the percentage of homicide victims that are residents of other municipalities should be: a) higher in Ilopango than in other places; and b) higher during the time when the AFMP was in effect compared with previous points in time.

The following table summarizes the information necessary for examining this point.

table 13

Homicide Victims by Period and Municipality, by Place of Residence

Municipality in which the homicide was recorded	Period	Homicide victims who were residents of the municipality	Total homicide victims	Proportion who were victims in their own domicile
Soyapango	April - August 2004	46	70	66%
	April - August 2005	71	111	64%
	April - July 2006	60	89	67%
Ilopango	April - August 2004	17	25	68%
	April - August 2005	18	30	60%
	April - July 2006	15	27	56%
San Martín	April - August 2004	24	36	67%
	April - August 2005	23	38	61%
	April - July 2006	7	14	50%
Tonacatepeque	April - August 2004	1	1	
	April - August 2005	1	4	
	April - July 2006	11	37	30%

As can be seen, the proportion of homicide victims that were residing outside the municipality is approximately the same in Ilopango and in other municipalities. Second, this proportion does not increase in Ilopango during the period that the AFMP was in full effect; in any case the opposite happened, although the differences are minimal. In this way, the data do not at all support the explanation that the lack of a reduction in homicides in Ilopango is due to bodies being dumped there that were murdered somewhere else.

In summary, we cannot affirm that there is a clear or predominant reason that explains the difference in impact between San Martín and Ilopango.

4.7 Reduction in Armed Violence: Non-lethal violence

Apart from the reduction in homicides, it is hoped that the AFMP would also show a drop in other crimes committed with firearms, such as robbery, assault and battery, rape and threats. It is necessary to analyze these crimes separately from homicides, since various criminology studies show that lethal and non lethal violence behave differently.

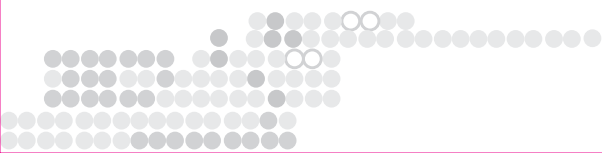
Among the most important incidents involving firearms, the incidence of which should drop as a consequence of the project, the police mention the following:

- Homicide
- Attempted homicide
- Assault and battery
- Threats
- Common robbery
- Vehicle theft
- Discharge of a firearm

We asked the PNC to provide the number of crimes of each type, with and without firearms, committed each month in each municipality in the metropolitan area. What we received was the monthly series beginning in 2005 for only some of the municipalities and some types of crime: assault and battery, robbery and vehicle theft, and homicide, which were already analyzed using the ILM records. The municipalities were San Salvador, Soyapango, Ilopango, San Martín and Tonacatepeque. That is to say, in addition to the AFMP municipalities, we received data from the control group of the two neighbouring municipalities, Soyapango and Tonacatepeque, and from one non-contiguous one, San Salvador. The case of Tonacatepeque is not very relevant because of the low number of crimes committed in general, which makes the series unstable and subject to a high degree of random error. Briefly, in this section, 'contiguous municipalities' refers to Soyapango and Tonacatepeque and 'non-contiguous municipalities' refers to San Salvador. Ideally, it would be better to have a broader set of municipalities, which would permit us to establish more general trends, but this is the data that is available.

The number of cases recorded of assault and battery with a firearm is, contrary to what would be expected, notably lower than firearm homicides.

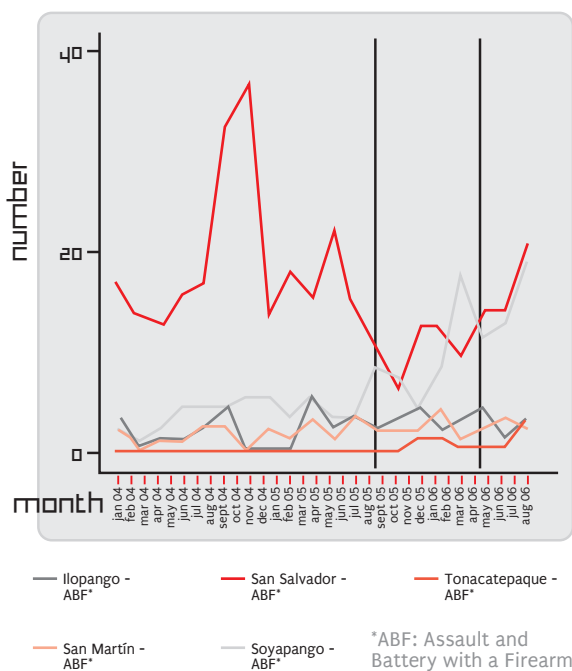
This means that there is considerable underreporting in police data for assault and battery, because it would be expected that there would always be a higher number of wounded than dead in armed confrontations, especially in those resulting from interpersonal conflicts, but also, although to a lesser degree, in those that are the outcome of the criminal activity of habitual offenders. The first effect of this situation will be a more unstable series, subject to random error and, with this, greater difficulty in evaluating the project's impact.



The monthly change of the number of assault and battery cases per municipality can be seen in the following figure, which uses the same format as those for homicides.

figure 5

Number of Cases of Assault and Battery with a Firearm, by Municipality, According to AFMP Status



The series for San Salvador shows an increase through July 2005, falling after that until early 2006, at which point it starts to go up again until the end of the period. At first, this trend has similarities to that for homicides in the same municipalities, although it varies a bit at the end.

The trend for Soyapango is of a continuous, growing increase. In the case of the two AFMP municipalities, the numbers are very low and no apparent trend can be seen. It is difficult to extract conclusions from such small numbers.

The following figure shows the behaviour for the number of armed robberies.

San Salvador shows a negative trend, which reverses in February 2006. In the other municipalities, the trend appears to be either downward, in the case of Soyapango and Ilopango, or stable, in the case of San Martín and Tonacatepeque. Once more, the numbers are small for being able to extract firm conclusions.

The last crime for which figures are available is for vehicles stolen at gunpoint. However, the figures are extremely low and, in the case of San Salvador, inconsistent. The monthly figure in this municipality remained between 40 and 80 until September 2005, after which it fell to close to zero. Unless there was some extraordinary circumstance, this configuration must be the result of some problem in the registry starting in September.

figure 6

Number of Armed Robberies per Municipality, According to AFMP Status

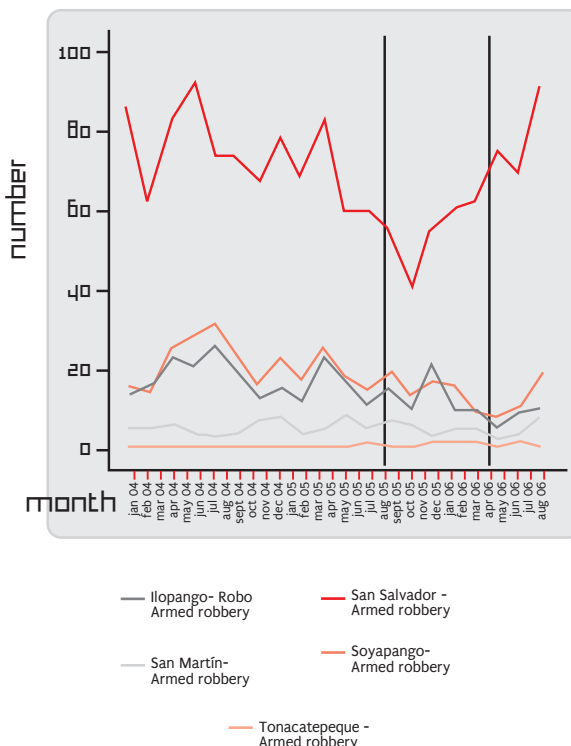
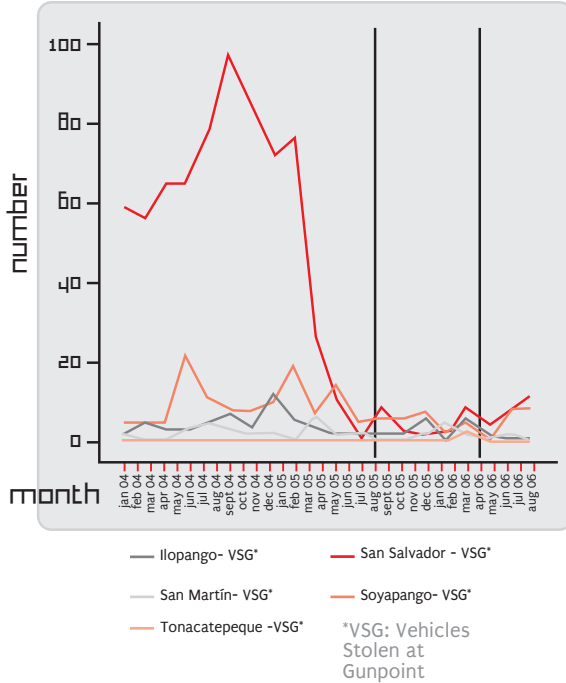


figure 7

Number of Vehicles Stolen at Gunpoint, by Municipality, According to AFMP Status



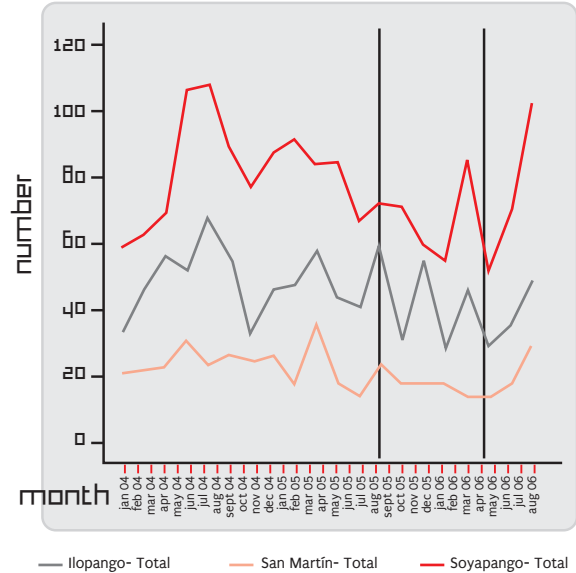
In fact, a more thorough analysis of all the records for firearms crimes in San Salvador seems to reveal that serious problems of reliability exist. For example, the proportion of firearm homicides to total homicides is equal to or greater than 80% in all the municipalities except San Salvador, where it is just 38%, according to police records. The same thing occurs with robbery. For the total of the four crimes, all the municipalities show a proportion of at least 50% committed with firearm, except San Salvador, with 36%. This means that there is serious underreporting specifically for crimes using firearms in San Salvador. Therefore, the records for San Salvador from this source will be left out.

In order to attempt to obtain a greater total number that would lend greater stability and consistency to the time series, the three previous crimes were added together to get the total number of crimes committed with firearms. Tonacatepeque, which has almost no cases, was

also eliminated from the figure, leaving the two project municipalities and Soyapango.

figure 8

Total Number of Crimes using Firearms (assault and battery, robbery, and vehicle theft at gunpoint), by Municipality, According to AFMP Status

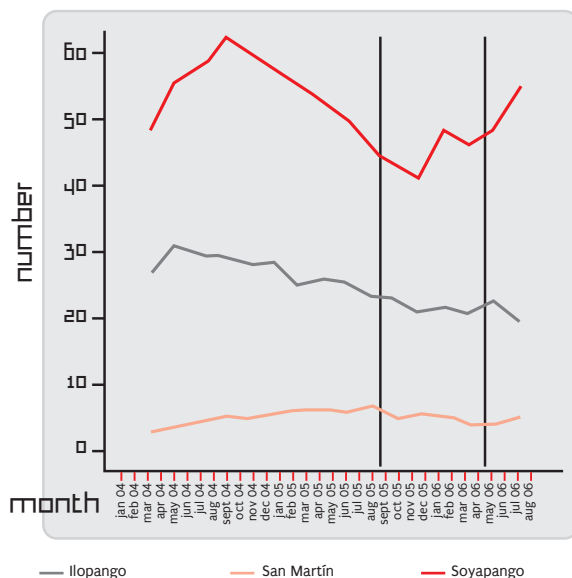


The trend in the three cases appears to be slightly negative until April 2006, the point at which they seem to turn upward. We are unaware to what extent seasonality may be affecting these results, since the series is too short to perform a reliable test for determining its existence.

This same figure with the series smoothed, following the procedure using moving averages already described, confirms the initial downward trend in Ilopango and Soyapango, while San Martín is stable. The final increase is only perceptible in Soyapango. However, this method actually eliminates the final two months (and the first two months) of the series, which was the period in which this supposed growth was most strongly visible.

figure 9

Total Number of Crimes with Firearms (assault and battery, robbery, and vehicle theft at gunpoint), Smoothed (moving average of 5 points in time) by Municipality, According to AFMP Status



In an attempt to measure the effects more precisely, the periods before AFMP and when AFMP was in full effect were taken for each of the two project municipalities. We use the sum of the crimes from Soyapango and Tonacatepeque as a comparison reference. San Salvador was discarded for the reasons previously cited.

table 14

Number of Crimes Committed with Firearms (assault and battery, robbery and vehicle theft), by Municipality, According to AFMP Status

	January - July 2005	January - July 2006	Ratio between 2006/2005 in %
San Martín	42	48	114%
Soyapango y Tonacatepeque	206	178	86%
	April - August 2005	April - August 2006	Ratio between 2006 y 2005 in %
Ilopango	112	57	51%
Soyapango y Tonacatepeque	175	144	82%

The number of crimes committed with firearms appears to increase very slightly in San Martín when AFMP was in full effect, in comparison with the preceding period. The other two municipalities, however, experienced a small reduction. There is no evidence, therefore, that the AFMP has reduced armed violence in San Martín.

The opposite occurred in Ilopango. There was a notable decrease in crimes using firearms during the time AFMP was in full effect, while in the other two municipalities the reduction is much more moderate. Therefore, it can be affirmed that the AFMP has, apparently, reduced non-lethal armed violence in Ilopango.

In Ilopango, there is a significant decrease in other crimes using firearms during the period AFMP was in effect.

Finally, it remains to examine the evolution of these same crimes, this time committed without firearms, in order to test the possibility that a drop in armed crime could be accompanied by an increase in unarmed crime. The available data, excluding San Salvador, is presented in Table 15.

A degree of continuity can be seen in the two AFMP municipalities, with small fluctuations. There is no detectable increase in Ilopango in the months the project was in full effect that could be associated to the decrease in armed crimes. In Soyapango and Tonacatepeque, the numbers fall in the last few months. In any event, the figures are two small to be able to reliably estimate effects.

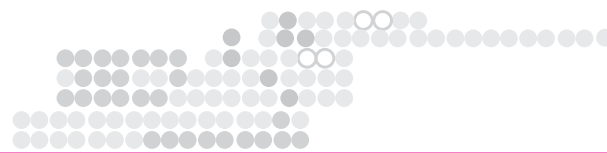


table 15

Total Number of Crimes without Firearms (assault and batter, robbery, vehicle theft), by Municipality			
Month	Ilopango	San Martín	Soyapango and Tonacatepeque
JAN 05	8	6	10
FEB 05	12	5	20
MAR 05	7	5	13
APR 05	8	5	19
MAY 05	6	8	18
JUN 05	3	5	15
JUL 05	4	5	14
AUG 05	6	3	14
SEP 05	7	2	11
OCT 05	5	5	10
NOV 05	11	3	10
DEC 05	14	0	14
JAN 06	11	3	12
FEB 06	9	6	7
MAR 06	8	2	5
APR 06	6	3	11
MAY 06	12	3	8
JUN 06	1	1	8
JUL 06	6	4	5
AUG 06	7	6	7

In short, the available police data suggest that non-lethal armed violence did drop during the project in Ilopango, but not in San Martín, exactly the opposite of the pattern for lethal violence. However, the small number of municipalities for which there is data, short time series, small absolute numbers, and the serious reliability problems encountered are all factors that make it necessary to collect more data before being able to reach a definitive conclusion.

An alternative source of information for measuring non-lethal violence is the victimization survey that was conducted during the project.

One of the survey questions inquired as to whether some member of the household had experienced a crime in the past four months. The results were the following:

table 16

In the past four months, have you or some member of your household been the victim of some criminal offence?		
	% of affirmative responses	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	17%	23%
2. Soyapango y Tonacatepeque	17%	23%

These results should be approached cautiously because they refer to different months, which could permit the interference of a seasonal effect.

In any event, according to these data, crime appears to have increased in 2006 by 6 percentage points, both in AFMP and non-AFMP municipalities.

In San Martín and Ilopango, according to the survey's respondents, approximately half of these crimes were committed with a firearm: 54% in 2005 and 50% in 2006. Using these percentages, we can calculate that 9% of the population experienced armed violence in the AFMP municipalities in 2005, compared with 12% in 2006. Here, the survey also does not support the idea that the project reduced non-lethal armed violence among residents in the municipalities.

4.8 Reduction in Armed Violence: Impact on development

In the baseline developed by the PRODEC specialists, a lot of attention is paid to indicators aimed at measuring the impact of armed violence on development. The final indicator for this purpose would be the per capita cost of armed violence, which is calculated on the basis of many partial indicators: lost production due to firearm homicides, hospitalization costs for patients wounded by firearms, private spending on security, cost of victimization from armed crime, etc.

The problem with these estimates, beyond the alternative methods that could have been chosen, is that the margin of error is quite high, since some of the partial indicators are based on very small samples—such as those for wounded mentioned in the victimization survey—or on institutional data that is incomplete or of questionable reliability, such as the number of individuals reported as hospitalized for wounds caused by firearms in each of the public hospitals.

Furthermore, many of those partial indicators were not yet available for 2006, due to which they cannot be examined.

In summary, all of these reasons lead us to desist from presenting the findings for these indicators, at least at the present time. In any event, the results for these estimations should be a direct function of the reduction in armed violence, so that if the latter improves, the development indicator measures should also improve, and vice versa.

4.9 Perception of Security or Insecurity

An element related to armed violence, although not coincident, is the perception of security. If armed violence decreases, it is expected that, all other factors remaining equal, the perception of insecurity will also fall. In reality, the perception of security is an important element in and of itself, since a feeling of security is indispensable to people's wellbeing.

The victimization survey included questions about this perception. The most general question referred to how secure the person felt in his or her community. The response choices were 'a lot,' 'a little,' or 'none.'

table 17

	What level of security do you feel in your neighbourhood, subdivision or community where you live?	
	% responding 'a lot'	
	2005	2006
1. Ilopango y San Martín	24%	19%
2. Soyapango y Tonacatepeque	14%	12%

The response shows a greater feeling of insecurity in the second year, both in Soyapango and Tonacatepeque as well as and especially in the AFMP municipalities. The latter ones show a 5 percentage point change. In the other municipalities, the drop is only 2 percentage points.

This result coincides with the increase in victimization that was discussed above. The evidence therefore does not confirm the hypothesis of a violence-reducing effect as a consequence of the project, measured in this case through the perception of security.

The questionnaire repeated the question on the perception of security, but referring to specific places in the municipality: home, streets, markets, etc. The findings are consistent with the general question.

table 18

	What level of security do you feel in.....? Residents of San Martín and Ilopango	
	% responding 'a lot'	
	2005	2006
1. Home	40%	45%
2. Subdivision, barrio or neighbourhood	22%	19%
3. Market	12%	7%
4. Park and Plazas	9%	7%
5. Streets	8%	7%
6. Public transportation	5%	4%

The sensation of security in the AFMP municipalities appears to have increased only in private spaces, that is, in the home. In all the other places, which are public, a negative trend is perceptible. This is bad news for the project, which should have improved security, fundamentally in public places where firearms carrying was banned.

An aspect that relates to people's perception of the criminal justice system and, more specifically, to their perception of the police, is the extent to which individual victims report crimes to the authorities. In other words, we are talking about the rate of crime underreporting. It is expected that, as people begin to trust the system and the police more, they would tend to report more. Although the nature of the AFMP intervention is not centred on community relations, the improved interaction between the PNC and the other actors that the project is attempting to bring about, the training on subjects such as community policing and, especially, the increase in the perception of effective policing that ought to be associated with a decrease in armed violence, would suggest that the tendency to report crimes should increase to some extent as a result of the project.

This question was only answered, obviously, by those who stated that they or a family member in the household had experienced some crime.

table 19

	Did you or your family member report the incident to some authority or institution?	
	% responding 'a lot'	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	31%	20%
2. Soyapango and Tonacatepeque	14%	21%

Although the sample size for this question is small, particularly for the municipalities that did not participate in the project, the findings, once again, are not positive. The tendency to report crimes in the AFMP municipalities appears to have decreased in the past year, contrary to what would have been expected.

Finally, a reduction in armed violence and, with it, a reduction in the sense of insecurity should bring about a decrease in private spending on security. The questionnaire asked if in the last year some investment had been made in security in the household in which the person resided. This is one of the indicators designed for attempting to measure the impact of violence on development.

table 20

	In the past year, have you had some expense or made any investment in your home to increase security?	
	% responding 'a lot'	
	2005	2006
1. Ilopango and San Martín	15%	20%
2. Soyapango and Tonacatepeque	14%	22%

Once again, the expectation of a reduction appears to have been frustrated. The proportion of homes that invested in private security measures increased in the last year, both in the AFMP municipalities and the others.

When asked about investments in specific things, the greatest increase appears to be those who decided to increase reinforcement of window bars and doors, and those who chose to hire private security guards. Those who said they bought a firearm to protect themselves decreased in relation to the previous period.

Table 21

What type of investment have you made? Answer YES or NO for each option.
Residents of San Martín and Ilopingo

	% de respuesta afirmativa	
	2005	2006
1. Purchase an arm	25%	20%
2. Reinforce window bars and doors	43%	57%
3. Fence with barbed wire, razor wire or an electric fence	35%	34%
4. Change door or locks	45%	43%
5. Walls and fences	44%	37%
6. Burglar alarms	20%	20%
7. Hire security guard services	23%	28%



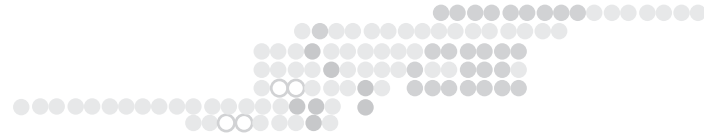
achievements of the afmp

in the Principal Impact Indicators

Indicator		Achievement
Ban on arms-carrying	Development and approval of 2 municipal ordinances.	Municipal ordinances approved in both municipalities.
	Knowledge of the regulation by at least 25% of the population.	Of those surveyed in October 2006, 25% said that they knew about the regulation.
Policing capacity	An increase of at least 20% in the number of arms confiscated.	According to PNC data, arms confiscations increased 102% in Ilopongo and 69% in San Martín.
	Greater interinstitutional coordination among the institutions with authority over arms.	<ul style="list-style-type: none"> - Closer collaboration between the Ministry of Defence and the PNC. - Joint PNC and CAM policing.
Informing and building awareness in population	At least 35% of the people know about the new regulation.	Of those surveyed in October 2006, 25% said that they knew about the regulation.
	Reduction in the number of arms sold and registered, and in the number of licences granted in the two municipalities.*	
	Decreased support for the possession and carrying of arms.	<ul style="list-style-type: none"> - Increase in the percentage of persons (91%) who consider that the carrying of arms in public places represents a threat for the people there. - 3% decrease in support for arms possession.
	Positive evaluation of the campaigns by the public.	<ul style="list-style-type: none"> - Close to 20% of respondents said they knew about the communications campaign. - Of these, 51% rated it as good. - 28% said they had changed their opinion about the possession and carrying of arms.
Voluntary arms surrender**		
Identification of good practices	Reduction in the measures for indicators of armed violence.	<ul style="list-style-type: none"> - Notable reduction (over 40%) in homicides in general and by firearm, in San Martín. - Significant reduction (around 50%) in other crimes committed with firearms, in Ilopongo.

* Data not available

** Activity pending



5. conclusions

The principal findings of this study can be summarized as follows:

1. The Arms-Free Municipalities project has implemented the vast majority of its planned actions. The ban on the carrying of arms in public places could not be total, as was planned, for fear that such a prohibition would end up in practice interfering with the right to carry arms set forth in national law and would provoke lawsuits claiming it was unconstitutional. It was decided then to prohibit the carrying of arms in a number of specific places listed in municipal ordinances; primarily parks, plazas, schools and recreation centres. The criteria used for choosing these places were the nature of their use and, to a certain extent, recent recorded incidents of violence in the surroundings. For this purpose, the National Civilian Police did a security assessment and mapped violence hot-spots. The regulation in Ilopango also prohibits the carrying of arms in any public place, unless the bearer is in transit.

The ordinances are not exclusively related to the issue of arms, rather they broadly regulate the use of these spaces, promoting a degree of urbanity in public conduct.

The regulation in San Martín was published in the Official Gazette in October 2005 and the one for Ilopango, where approval took longer, was published in January 2006. The so-called 'safe sites' were marked with signs in both

municipalities. Approximately 31 signs were placed in each municipality.

Training courses on arms control were held for police officers and CAM agents, metal detectors were purchased in order to improve policing and radio equipment was purchased to improve coordination with the municipal agents. The project also contributed other supplies and made small donations of computers, foam mattresses and radio repair.

The PNC increased the local police force in each of the police department subdivisions by 30 new officers each, who joined the San Martín force in December 2005 and the Ilopango force in April 2006.

During the second half of 2005, a publicity campaign was conducted about the initiative and about disarmament in general, using bus billboards, radio announcements and the press. National and local media outlets were used.

Beginning in the second half of 2005, cultural and sports activities were organized, which targeted young people from communities at risk, during which the project's messages were disseminated. Workshops were also held on Saturdays for some young people to discuss issues such as identity, self-esteem and the culture of peace, where they were also given items (key chains, posters) referring to the project.

A qualified firm conducted a baseline study before the project began, based on official records and a survey of a representative sample of the population in the two project municipalities and, for comparison, in two neighbouring municipalities.

The only project area that has not yet been carried out is the collection of arms voluntarily surrendered by the public. In this area, a foreign expert was engaged and a plan was developed, but no action has yet been taken. In any event, this is a complementary component and is not central to meeting the project's goals.

Another activity that had still not been implemented is the restoration of public spaces through an investment in infrastructure, but this component was negotiated later through an agreement with Save The Children Sweden and, therefore, is not part of the original project.

2. Despite the very high level of implementation of activities, the level of financial execution appears low. Thus, the financial report for June 2006 shows that of the total amount budgeted (US\$189,165.23) for that year, only US\$45,688.80 was spent, which is 24% of the total. The positive side of this result is that funds would be left for continuing the project and, second, that the investment needed for carrying out a project of this type could be less than what was originally thought.

3. The project can be interpreted fundamentally as an attempt at discouraging the circulation of arms in public places, which, in turn, should cause a drop in armed violence in those same areas. Along these lines, violence from interpersonal conflicts, except for domestic ones, should be the most impacted.

For this core project objective, the essential components are the municipal regulation and the capacity of the police officers and agents from the Corps of Metropolitan Agents to enforce the new regulation and all the restrictions on the carrying of arms included in the national law. In this regard, the police training, metal detectors and reinforcing the police forces in the project municipalities would be fundamental contributions.

However, together with this central reason for the project, there are other parallel and complementary reasons within it. Among them are the following:

- a) An attempt to change public attitudes, making people more aware of the dangers of firearms, so that voluntarily they purchase and carry arms less often, support the restrictions and, as a last resort, are willing to voluntarily surrender the arms they already have.
- b) The incentive to better control firearms, through enforcement not only of the new local regulation but also of national laws and through better coordination among the different institutions with authority in this area.
- c) The implementation of programmes that can be considered to be about social prevention, such as the cultural and sports activities and the workshops with young people from at-risk areas. All of these help to disseminate the project, but in addition, they also aspire to reduce the risk that these young people will become involved in violent behaviour.
- d) The modernization of the police institutions, through training on data gathering and analysis, planning interventions based on these analyses and training in more innovative policing paradigms, such as community policing. This effort reflects a certain theoretical ambiguity, since the new ways of doing things exist alongside actions typical of the more traditional model: the Hard Hand and Super Hard Hand Plans, joint police-army patrols, etc.

4. Regarding the degree of linkage and synergy with other projects, the AFMP shows a reasonable degree of coordination with the Projovent project, also carried out by the National Council on Public Security. Projovent sponsors cultural and sports activities and vocational training for young people from at-risk areas, while working to restore public spaces.

Furthermore, it should be underscored that the technical coordinator's leadership has been fundamental to the project's progress.

5. The project has experienced various delays for administrative and political reasons, such as the change in local administrations in May 2006. In these elections, San Martín, which had been governed by the party controlling the national government (ARENA), switched to the opposition party (FMLN). Since Ilopango continued to be run by the FMLN, the project lost the ideological and party diversity with which it had been conceived.

In addition to the changes in local government, there was frequent turnover in local and national police positions and, in some cases, a lack of dynamism in the participation of some of the institutions created obstacles to the project's progress.

6. The level of political backing for the project has been questioned by various entities. The Ministry of Government publicly came out against the project in May 2005, but other official agencies were able to get around this opposition. For their part, the municipal governments joined the project more reticently, because they felt it was a political instrument in the hands of the national government. The point that sparked more intense reaction from the local administration is the supposed creation, together with Projovent, of community structures with a political orientation supportive of the governing party that might ignore the previously-elected community councils. Thus, the mayors' offices did not feel ownership over the project nor did they feel it was something arising from local needs, and they were vocally critical of it. With time, San Martín went on to get more actively involved in the project, while Ilopango continues to be quite reticent.

In fact, the principal political and operative problem with the project's execution is that, being an initiative at the municipal level, it does not have the full support of the municipal governments. This is true even despite the fact that, conceptually, the AFMP appears to fit perfectly into the citizen security perspective of these local actors and of their own party at the national level.

Obviously, the level of political polarization in El Salvador plays an important role in this point, but this issue must be resolved in order for the project to be able to be fully carried out.

7. With the exception of the local governments, the rest of the institutions appear to have gotten actively involved in the project, particularly the PNC. The police force, both at the local level and the high command, appears convinced of the opportunity and of the effectiveness of the project, which, in addition to reducing armed violence, can lead to improving police training and their image in society. In this sense, the police appear to be increasingly allied with arms control.

Even though the project did invest in training on data gathering and analysis, efforts along this line need to be increased.

8. Much of the data necessary for evaluating the project were not available when needed, which could show a certain lack of commitment by some of the institutions and, above all, serious difficulties with information processing. With the exception of the Institute of Legal Medicine, all the other institutions exhibited delays in delivering data, deficiencies regarding the requested formats and frequent problems with reliability and validity of the records.

All of this compromises the outcome of the present evaluation, which was conducted with the information obtained at the time. Even though the project did invest in training on data gathering and analysis, efforts along this line need to be increased. The Homicides Commission is a positive initiative for standardizing the data from diverse sources, but it should be improved according to several of its members.

9. Policing of arms, according to all the evidence, seems to have improved as a consequence of the project. Inspecting vehicles and pedestrians in high-traffic areas and in the safe sites were the methods used. The police officers said that the techniques were no different from those used normally, with the exception that the focus was on arms.

The PNC and CAM coordinated joint arms policing patrols, which seemed, however, to have been more targeted to checking bars, restaurants, liquor stores and coin-operated games than to seizing arms.

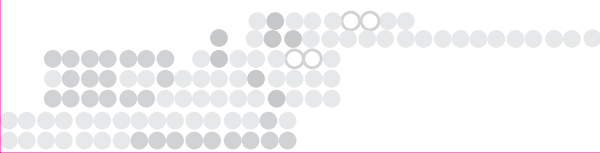
There is no consensus with regard to the extent of the policing of arms in the 'safe sites' listed in the ordinances. Some people said the inspections were systematic while others said they were sporadic. In any case, the number of arms confiscated in these places appears to have been very small.

There are differences in general data on the number of arms apprehended by the PNC, depending on the source. Taking the most favourable data, the number of seizures had increased during the project by 102% in Ilopango and by 69% in San Martín. Nevertheless, the absolute numbers are not very high. The perception of the police officers is that confiscations were more frequent at the beginning and slowed down, as could be expected, as the public became more aware of the inspections.

One type of oversight that did substantially improve was that of expired registrations, based on a list provided by the Ministry of Defence. All the domiciles of arms owners with expired registrations who lived in the two municipalities were visited by the police, who verified that many addresses were wrong or out of date, and that many citizens were not in compliance with the law. This police work appears to have encouraged a greater number of citizens to renew their registrations. Furthermore, the problems with the addresses were communicated to the Ministry of Defence, leading it start requiring proof of residence for registering an arm, which is contributing to improving the control system in general.

A very small number of the checks on expired registrations resulted in seizure of the arm. The normal procedure when an owner's arms registration was found to be irregular for some reason was for the PNC to notify Defence for a possible sanction. However, there is no agreement as to whether these penalties are imposed in practice, and likewise, there is no agreement as to whether the municipal governments have fined violators of the municipal ordinance in the safe sites. In summary, the sanctioning aspect of police oversight is an unknown.

10. The data that was obtained leave open to question the focus that the project gave, in practice, to the 'safe sites.' In the site visits, it was verified that the signs in several of these places, especially in Ilopango, had disappeared and that most of the people in the places did not know of the prohibition. As has already been explained, there are different opinions as to the extent of the policing of arms in those places.



Furthermore, a great deal of the policing of arms took place on access roads and high-traffic areas in the municipalities, or in bars and recreation areas. Without denying the appropriateness of these actions, the fact is that the project does not appear to have targeted to any great extent the places specified in the ordinance.

11. It was not possible to confirm if there has been a reduction in the number of arms sold and registered to residents of the two municipalities, which the project had planned to do, since data was not available for the last time period. The same applies to the number of licenses.

12. Publicity of the regulation appears to have been deficient, since only 25% of the people interviewed in a random sample said that they knew of the ordinance, only 2 percentage points more than before the ordinance actually existed and 5 percentage points more than in other municipalities (Soyapango and Tonacatepeque) where there is no ordinance. Although the initial project target on this point was precisely 25%, the result is disappointing and indicates that neither the campaign organized by the project or the publicity that the municipal governments or other actors may have done appear to have sufficiently reached the target population.

In fact, the proportion of survey respondents who said that they knew of the campaign to regulate the carrying of arms in public places varied from 19% to 30%, depending on how the question was worded. This percentage is very low, especially taking into account that in the two control municipalities, where there was no local campaign, the percentage varied from 14% to 25%. Among those who had taken note of the campaign, the majority (51%) rated it as 'good' and a small portion (12%) as 'poor.'

13. The awareness-raising campaign sought to change the attitudes of the population in the two municipalities toward arms, in order to achieve a decrease in support for the carrying and possession of arms. The results of the surveys along these lines are moderately positive, but somewhat contradictory, and should be interpreted taking into consideration the margin of sampling error, which is, as a minimum, plus or minus 3.5% in the AFMP municipalities and plus or minus 5% in the other two municipalities.

The proportion of people who said that they had arms at home in Ilopango and San Martín dropped from 10% to 7% following project implementation, which constitutes a good result, especially taking into consideration that this percentage remained constant in Soyapango and Tonacatepeque. However, the proportion of people who want to have an arm, of those who do not have one, increased from 11% to 13% in the project municipalities, an increase in any case less than the one measured in the control group municipalities, where it went from 9% to 15%.

The proportion of respondents who feel that carrying arms in public places is dangerous increased from 87% to 91% in the project municipalities, but increased even more in the other two municipalities, from 83% to 89%. Those who think that possession of arms at home represents a threat remained at 90% of the total in San Martín and Ilopango at the two points in time, while increasing from 84% to 89% in the control group municipalities.

In summary, most of the indicators changed in a positive direction—especially the reduction in those who admit having an arm at home and among those who support the possession of arms—with the exception of the increase in those who want to have an arm. However, the

comparison with the control group does not allow us to affirm that the increase was necessarily due to the campaign, particularly in the questions that measured the perception of arms as a danger.

These results should be interpreted without forgetting that less than one-third of the population said they were aware of the campaign.

The lack of knowledge of the prohibition by many of those present during the site visits to the 'safe sites' is more proof along these lines.

14. The goal of the project was a reduction in lethal violence. The indicator outcomes are contradictory. The data show a notable reduction in firearm homicides in San Martín. The comparison with the control group makes it possible for us to affirm that this reduction can be attributed, probably, to the project. Furthermore, there is no parallel increase recorded for non-firearm homicides, which could have supported the idea that lethal violence simply took on another form.

However, Ilopango not only did not manage to reduce homicides, but rather, they increased to a greater extent than in other places.

The analysis of non-lethal violence suffers from serious problems related to the small amount of data provided by the PNC and the fact that the data that is available has problems of validity and reliability.

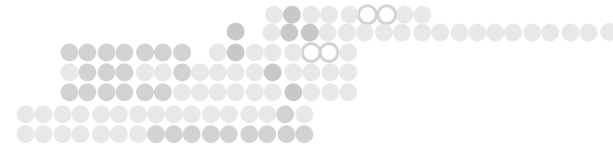
It would be necessary to gather broader data, and to correct them in some cases, in order to come to firmer conclusions. The available data point to a reduction in armed crimes (assault and battery, robbery and vehicle theft) in Ilopango, but not in San Martín, a scenario opposite that of lethal violence.

In turn, victimization went from 17% of households in Ilopango and San Martín having experienced some crime, as measured in the 2005 survey, to 23% in 2006. Considering only the cases where arms were used, the proportion increased from

9% to 12%. The same values were obtained for Soyapango and Tonacatepeque. This result does not fit with the idea of a reduction in armed violence resulting from the project.

In fact, other indirect indicators did not show positive results either, which would have been the outcome of a greater perception of security as a consequence of a reduction in armed violence. Thus, those individuals who feel very secure in San Martín and Ilopango went from 24% to 19% in the last year (in the control group, the change was from 14% to 12%). When inquiring about the perception of security in a variety of places, solely private places, that is, the home, now offer a greater feeling of security than a year earlier in the project municipalities: 40% in 2005 and 45% in 2006 felt very safe at home. There was a greater feeling of insecurity in all other places. We should remember that, due to its nature, the project should increase the perception of security in public places in particular. In the same way, the proportion of people who have spent money on private security measures increased from 15% in 2005 to 20% in 2006 in the project municipalities (in the control group the increase was from 14% to 22%). Finally, the willingness to report crimes, which should increase if the police are perceived to be more effective, actually dropped, from 31% in 2005 to 20% in 2006, while in the control group municipalities, the figure increased from 14% to 21%. However, the reporting rate should be approached cautiously, since it is calculated using very small samples made up of people who have been crime victims.

In short, the data on non-lethal violence are contradictory. Police records, which present various problems, appear to point to a reduction in armed crimes in Ilopango, but not in San Martín. The data from the victimization survey reflect, on the contrary, an increase in both victimization as well as perceived insecurity.



Everyone agrees that the project improved coordination among the institutions responsible for citizen security.

15. Everyone agrees that the project improved coordination among the institutions responsible for citizen security. This occurred on the one hand, between the PNC

and the CAM and strengthened the joint operations, which are more frequent now than before, and between the PNC and local government, despite all the difficulties and mutual distrust. It also occurred between the PNC and the Ministry of Defence, as was seen in the provision of the lists of expired registrations by Defence and in the new requirement for proof of residence for registering arms, when the PNC's oversight as part of the project verified that the addresses were not reliable.

16. We can conclude that the project helped the police to improve crime data gathering and analysis for planning their work, at least at the local level in the police department subdivisions in the two municipalities. In a more general, but less intensive way, the training offered by the project to the police and to other institutions on this subject and related ones should have also contributed to their professionalization and modernization.

17. Apart from the data mentioned, the great majority of the social actors who participated in the AFMP think that the project is working in all senses and that it has reduced homicides in San Martín and other crimes in general. Several individuals also pointed out that the population in general supported the project and that this support had helped to keep it going in the face of political and administrative difficulties. Furthermore, some of the programme staff cited examples of places that people previously did not visit because they felt unsafe, where people are now once again going because of the project. In addition, they also tended

to mention other indirect effects such as institutional coordination. The members of the PNC, which is the institution that appears to most resolutely support the project, affirmed that the image of the police force improved in the two municipalities and that the number of crimes reported by the population increased.

When they were asked about the apparent failure in the attempt to reduce homicides in Ilopango, the explanations were varied. Among them were the more urban character of Ilopango, the delay in project implementation in that municipality or the fact that bodies are often dumped or buried in this location that are from crimes committed in other municipalities. The examination of the available data did not support any of these three explanations. Other individuals talked about the greater dynamism in San Martín's police leadership or the fact that this municipality may have had greater success because of its municipal policy on rehabilitating gang members.

18. In light of the perceived success, the majority of those consulted advocate an expansion of the project to cover more municipalities or other activities in a more integrated manner. Those who are more reticent ask that an evaluation be done and mistakes be corrected before continuing; but almost everyone defended the continuation of the initiative. A significant number of those interviewed are hoping for a change in national law, to prohibit the carrying of arms in general.

19. The project contributed to the national debate on arms and on proposals to contain their effects. In fact, there is a perception in the country that increasingly more actors are in agreement about restrictions on the carrying of arms. The PNC and the Army are presenting proposals along these lines. Although this is a process that goes far beyond the AFMP, we can conclude that the AFMP had contributed to some extent.

Other municipalities are considering or, such as in the case of Santa Tecla and Santa Ana, have already begun to implement their own initiatives to ban the carrying of arms. Santa Tecla has funding from the Inter-American Development Bank (IDB) for this purpose.

6. recommendations

The following recommendations are directed, in some cases, to improving the current project and, in others, to future projects based on the same concepts.

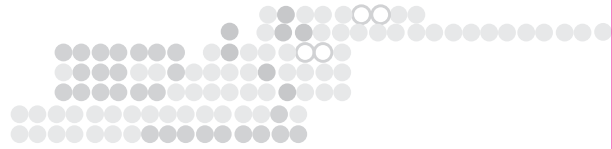
1. It is imperative to replenish local political backing for the project, so that the municipalities feel like participants in it and take ownership of it, instead of participating reticently.

Along these lines, one suggestion could be the establishment of a local-level operating unit that would unite both municipalities. The way it currently works, each municipality has its own Municipal Execution Unit. For its part, the Technical committee, which includes representatives from both Units, is more a decision-making entity than an operative one. Having an operations unit that would include several municipalities would facilitate greater standardization in project operations and timetables, and would help in overcoming obstacles together. For example, it is possible that in such

an entity the representative from San Martín could have helped those from Ilopango overcome the resistance they were facing. At the same time, in this entity, joint operative decisions could have been consecrated between the CNSP and the municipalities to resolve questions that go from the musical fare at the cultural evenings to the payment of outreach workers. This body could also aid in conferring greater transparency on the project at the local level.

The inclusion of other municipalities in this project in the future or in any other project of this type should take into consideration, when selecting the municipalities, the local actors' degree of conviction and willingness to participate, not only in theory, but also in practice.

2. The absence of much of the data necessary for the evaluation and problems with many of the existing registers (discrepancies between sources, data with limited validity and reliability, incomplete records, etc.) reveal that it is necessary to invest more in systematic data gathering and analysis. The data needed to inform and evaluate the project must start being produced from a point in time prior to the project's initiation and must be regular.



This will prevent having to run after the necessary information when the time comes to do the evaluation. Additionally, the problems and difference in the data should have been discussed and resolved even before the project was implemented.

3. It is necessary to return to the project's original focus on the concrete spaces defined as being arms-free. The signs that disappeared should be replaced, policing in these locations should be reinforced, and the local population should be informed about the project. Along these lines, the limited impact that the media campaign has had perhaps proves correct the critics who would have preferred a less expensive publicity strategy based on local channels. These channels can probably successfully inform the residents near a plaza or park about the local prohibition, in contrast to the current situation. We could suggest, for example, holding small assemblies in

each of the arms-free sites to promote local knowledge of the initiative. These assemblies could be repeated periodically, informing people of the results of the project to that point, in order to maintain the publicity.

4. In this same way, it would be appropriate to also provide information about the results of the sanctioning aspect of the initiative; that is, the fines that the local government or Ministry of Defence should impose on those who violate the law and the municipal ordinance. If these penalties are not occurring, they should be implemented in order to guarantee observance of the regulations.

5. In projects of this type, it is important to work with police officers who volunteer for them, that is, who are willing to work on initiatives of this nature. This, together with training, increases the probability of successful police work.

