



Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana

# INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SALVADOR:

**Medición de indicadores 2018-2020**





Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana

# INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SALVADOR:

Medición de indicadores 2018-2020

# ***Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: medición de indicadores 2018-2020***

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

**Brot**  
**für die Welt**

Plataforma por la Seguridad Ciudadana

- Asociación Azul Originario
- Agrupación Ciudadana por la Despenalización del Aborto en El Salvador
- Asociación Comcavis-TRANS
- Asociación Nuevo Amanecer de El Salvador - ANADES
- Catholic Relief Services- CRS
- Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia – CECADE
- Colectiva Feminista para el Desarrollo Local
- Cristosal
- Cruz Roja Española, en calidad de miembro observador
- Fundación para el Debido Proceso - DPLF
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD
- Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA - IDHUCA
- Los Siempre Sospechosos de Todo
- OIKOS Cooperação e Desenvolvimento – Capítulo El Salvador
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA
- Plataforma Global – El Salvador
- Servicio Social Pasionista - SSPAS

## Redacción:

Verónica Reyna, Dirección de Derechos Humanos, Servicio Social Pasionista  
Karoline Alvarado, Técnica de Investigación en Derechos Humanos, Servicio Social Pasionista

## Sistematización y análisis de datos:

Valeria Escobar, Asistente de Sistematización y Análisis de Datos, Servicio Social Pasionista

## Diagramación:

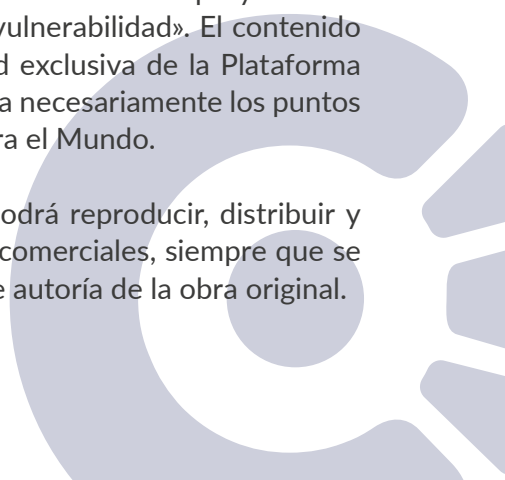
Galerna Estudio

San Salvador, septiembre 2021.

Primera edición, 300 ejemplares.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea, en el marco del proyecto «Ciudadanía impulsando la buena gobernanza en las políticas de seguridad en el cambio de gobierno» y Pan para el Mundo en el marco del proyecto: «Defensa de Derechos Humanos y Fortalecimiento de proyectos de vida para Jóvenes en condiciones de vulnerabilidad». El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Plataforma por la Seguridad Ciudadana, y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea y Pan para el Mundo.

El contenido de este documento se podrá reproducir, distribuir y difundir total o parcialmente sin fines comerciales, siempre que se respeten los créditos y los derechos de autoría de la obra original.



# CONTENIDO

	Pág.
Índice de tablas	7
Índice de gráficos	8
Introducción	10
Contexto	12
Las políticas públicas de seguridad en El Salvador: una breve caracterización	16
El gobierno de Nayib Bukele a dos años de gestión	19
Capítulo 1: La política de seguridad del gobierno de Nayib Bukele	22
Plan Cuscatlán	22
Plan Control Territorial	25
La Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública	30
Uso político de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada	32
Capítulo 2: Las políticas de seguridad ciudadana	34
El enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas	34
Monitoreo y contraloría social de políticas públicas	36
Marcos normativos Internacionales en materia de seguridad ciudadana	37
La experiencia de El Salvador	39
Capítulo 3: Análisis de los indicadores	42
Formulación del sistema de indicadores	42
Eje de persecución del delito	46
Eje de Prevención de la violencia	57
Eje de Atención a víctimas	69
Eje de Rehabilitación e inserción	75
Capítulo 4: Respuesta gubernamental ante la emergencia por la pandemia de COVID-19	82
Centros de Contención del Coronavirus (CCC)	84
Mujeres	86
Personas LGBTIQ	87
Personas privadas de libertad (PPL)	87
Gremio de periodistas	88
Conclusiones	89
Anexos	96
Bibliografía	104

# ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Número y tasa de homicidios en El Salvador, 2005-2015	12
Tabla 2: Número y tasa de muertes violentas de mujeres en El Salvador, 2010-2020	13
Tabla 3: Cantidad de denuncias por delitos de contexto recibidas en la FGR, 2015- 2020	14
Tabla 4: Cantidad de denuncias de violaciones a derechos humanos donde se señala a la PNC como responsable, 2010-2020	14
Tabla 5: Número de militares de la FAES participando en grupos de tarea conjunta en apoyo a la seguridad pública, 2009-2020	16
Tabla 6: Cuadro comparativo de las políticas públicas de seguridad por período presidencial, 1999-2019	17
Tabla 7: Principales líneas de acción del Plan Cuscatlán en materia de seguridad pública	23
Tabla 8: Proyección de la cantidad de homicidios en El Salvador en el período 2018-2021 según el Plan Cuscatlán	24
Tabla 9: Resumen de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública de Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024)	30
Tabla 10: Principales Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos	37
Tabla 11: Ejes temáticos en una política pública de seguridad ciudadana	41
Tabla 12: Teoría de cambio de eje de Persecución del delito	43
Tabla 13: Ejemplo de ficha de indicador	44
Tabla 14: Número de indicadores definidos para los cuatro ejes priorizados	45
Tabla 15: Resultados e indicadores medidos del eje de Persecución del delito	46
Tabla 16: Resultados e indicadores medidos del eje de Prevención de la violencia	57
Tabla 17: Resultados e indicadores medidos del eje de Atención a víctima	69
Tabla 18: Resultados e indicadores medidos del eje de Rehabilitación e inserción	75

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 1:	Proceso de construcción del sistema de indicadores para el monitoreo	13
Gráfico 2:	Presupuesto anual asignado a la FAES, 1992-2021 (en millones USD)	15
Gráfico 3:	Homicidios en El Salvador, 2019 - 2020	25
Gráfico 4:	Proceso de construcción del sistema de indicadores para el monitoreo	42
Gráfico 5:	Porcentaje de detenciones según tipo de detención	48
Gráfico 6:	Porcentaje de personal de la PNC capacitado	48
Gráfico 7:	Porcentaje de presupuesto asignado a remuneraciones	49
Gráfico 8:	Monto invertido y unidades compradas de armas y uniformes	50
Gráfico 9:	Condición jurídica de delegaciones y subdelegaciones de la PNC	50
Gráfico 10:	Tasas de violación a DDHH, comisión de delitos y faltas por cada 1000 policías	51
Gráfico 11:	Percepción de corrupción en FRG, PNC y FAES	52
Gráfico 12:	Uso de la fuerza letal	53
Gráfico 13:	Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal	54
Gráfico 14:	Cantidad de sentencias de absolución y condena	55
Gráfico 15:	Porcentaje de victimización por delincuencia	56
Gráfico 16:	Nivel de confianza en la Policía, Fiscalía y Fuerza Armada	56
Gráfico 17:	Número de actividades sobre la temática de abordaje alternativo de conflictos en Centros Escolares de municipios priorizados	59
Gráfico 18:	Actividades sobre la temática de derechos humanos en Centros Escolares de municipios priorizados	60
Gráfico 19:	Número de actividades sobre la temática de equidad y respeto en Centros Escolares de municipios priorizados	60
Gráfico 20:	Número de actividades sobre la temática de DDHH, abordaje de conflictos y equidad en Centros Escolares dirigidas a docentes en municipios priorizados	61
Gráfico 21:	Número de campañas sobre promoción de derechos, abordaje de conflictos y relaciones de equidad en municipios priorizados	62
Gráfico 22:	Número de ADESCO y juntas directivas que se encuentran funcionando en territorios priorizados	62
Gráfico 23:	Porcentaje de percepción de seguridad en la comunidad de vida	63
Gráfico 24:	Uso del espacio público en la comunidad	64
Gráfico 25:	Registro de matrícula inicial escolar en municipios priorizados	65
Gráfico 26:	Tasa de deserción escolar según sexo de estudiantes	65
Gráfico 27:	Tasa de desempleo juvenil según sexo en municipios priorizados	66
Gráfico 28:	Cantidad de adolescentes y jóvenes imputados por delitos en municipios priorizados	67



	Pág.
Gráfico 29: Cantidad de mujeres imputadas por delitos en municipios priorizados	67
Gráfico 30: Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego	68
Gráfico 31: Número de víctimas por delitos priorizados	69
Gráfico 32: Presupuesto asignado a instituciones de atención a víctimas	70
Gráfico 33: Cantidad de formaciones recibidas por personal de atención a víctimas por institución	71
Gráfico 34: Número de atenciones brindadas por la DNAVMF de acuerdo a tipo de servicio	72
Gráfico 35: Número de atenciones brindadas por institución	73
Gráfico 36: Número de locales de atención a víctimas de la violencia por departamento	74
Gráfico 37: Tasa de hacinamiento en Centros penales y bartolinas de la PNC	76
Gráfico 38: Cantidad de formaciones y número de participantes de personal de Centros penitenciarios	77
Gráfico 39: Porcentaje de población privada de libertad de acuerdo a su condición jurídica	77
Gráfico 40: Tasa de muertes por cada mil personas privadas de libertad	78
Gráfico 41: Número de citas hospitalarias de personas privadas de libertad	79
Gráfico 42: Número de detenciones en bartolinas policiales	80
Gráfico 43: Porcentaje de población de acuerdo a régimen de cumplimiento de la pena	80
Gráfico 44: Porcentaje de población reincidente en la comisión de delitos	81
Gráfico 45: Tasa de población privada de libertad por 100 mil habitantes	81
Gráfico 46: Medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo ante COVID-19	83
Gráfico 47: Derechos que se vieron implicados en su protección a través de medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo	83
Gráfico 48: Derechos que se vieron implicados en su restricción a través de medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo	84

# INTRODUCCIÓN

Este informe presentado por la Plataforma por la Seguridad Ciudadana (PSC)<sup>1</sup> es el primer ejercicio de contraloría social en seguridad ciudadana realizado por esta red de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en la temática. El informe surge de la medición de 40 indicadores construidos por las organizaciones a partir de la formulación de cuatro teorías de cambio en las áreas de persecución del delito, prevención de la violencia, atención a víctimas y rehabilitación e inserción, ámbitos identificados como fundamentales para el abordaje de las distintas expresiones de violencia, criminalidad y sus afectaciones en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

El esfuerzo realizado por las 18 organizaciones que conforman la Plataforma ha implicado un trabajo de discusión, análisis y revisión documental que permita sustentar estas teorías de cambio y sus indicadores, retomando experiencias previas de evaluación, como la implementada en el marco de la ejecución del Plan El Salvador Seguro, así como de otras experiencias de instancias nacionales e internacionales que han realizado trabajos de revisión de la información que el país reporta en relación a la comisión de delitos, victimización, percepción de seguridad, población privada de libertad, hacinamiento, entre otros elementos. También ha requerido el diseño de estrategias mínimas necesarias para la prevención de la violencia y la atención a víctimas en sus aspectos, lamentablemente, más superficiales. Las organizaciones han ideado teorías de cambio que permitieran suponer las acciones básicas que el Estado debiera implementar para transformar las relaciones de poder y el ejercicio de la violencia ante los conflictos, así como la reconstrucción del tejido social comunitario, como parte de los elementos indispensables para prevenir la violencia social. Además, se ha realizado un ejercicio que permita entender las principales problemáticas en torno a estos ámbitos de la seguridad y reconocer, dentro de estas, las medidas más urgentes que el Estado salvadoreño pudiera desarrollar para buscar un impacto positivo en la reducción de ciertos elementos de la violencia, incluyendo a las víctimas de la misma, población consistentemente olvidada por los gobiernos de turno.

Este ejercicio ha contado con innumerables limitaciones, entre ellas la imposibilidad de hacer esta medición para los 92 indicadores diseñados originalmente, logrando contar con información general de solo 40 de estos, con la cual se ha hecho un esfuerzo de sistematizar, analizar y presentar de manera que la información obtenida permita brindar

1 La Plataforma por la Seguridad Ciudadana surge a finales del año 2018, en el marco de un periodo pre electoral y la posibilidad de cierre de espacios de diálogo entre las organizaciones de sociedad civil y el nuevo gobierno. En ese escenario, diversas organizaciones se reunieron para potenciar sus esfuerzos y capacidad de aporte ante el que se consideraba el principal problema de país, lo cual dio vida a este espacio de articulación, que posteriormente se denominó como Plataforma por la Seguridad Ciudadana (PSC), la cual se encuentra conformada por organizaciones dedicadas a incidir y trabajar en áreas relacionadas con la seguridad ciudadana y la defensa de los derechos humanos.

elementos para la discusión de diversos sectores sociales, políticos y económicos que se ven involucrados en uno de los dos principales problemas de país luego del fin del conflicto armado en El Salvador. Parte de las razones por las que este estudio no logró contar con la medición de la totalidad de indicadores definidos inicialmente corresponde a una profunda ausencia de información, de registro y documentación de la labor estatal, lo que conlleva a la dificultad de desagregación de la información y, por tanto, de caracterización más profunda de estos indicadores en torno a la situación de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, población LGBTIQ+, entre otras. La invisibilidad a la que siguen condenadas parte de esa falta de interés estatal en buscar comprender sus situaciones particulares, que permitan diseñar respuestas de atención diferenciadas y enfocadas a sus características.

A pesar de estas y otras limitaciones, las organizaciones que conforman la Plataforma por la Seguridad Ciudadana mantendrán su compromiso por profundizar en el entendimiento y, sobre todo, en la empatía requerida para atender la violencia y sus consecuencias, por lo que este primer informe representa la base mínima indispensable para mantener un rol contralor, crítico y propositivo que lleve a la conformación de políticas públicas en seguridad ciudadana más humanas, basadas en los derechos humanos y que reconozcan la complejidad de esta problemática, con el fin de que el país se acerque cada vez más a abordajes honestos, transparentes, integrales, basados en una evidencia y sensible a las personas que sufren la violencia y deben sobrevivir a esta. La información, los indicadores y las teorías solo son útiles en la medida contribuyan a un entendimiento más humano y solidario de nuestra realidad y, sobre todo, de la realidad de las otras personas, las más excluidas y olvidadas.

En su estructura, el informe presenta un primer apartado del contexto de país, con una breve caracterización de las políticas de seguridad en El Salvador luego de los Acuerdos de Paz, además de brindar algunos datos generales sobre la situación de violencia. Luego se hace un recorrido sobre lo que se conoce de la política de seguridad del Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024), incluyendo el Plan Cuscatlán, el Plan Control Territorial y la recién publicada Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública. El siguiente capítulo brinda algunos elementos para el diseño de políticas de seguridad ciudadana y su monitoreo, así como la experiencia tenida en el país. Posterior a ello, se presenta la metodología de creación del sistema de indicadores en seguridad, donde se explica el proceso de diseño de las teorías de cambio, sus resultados e indicadores finales, para luego iniciar la descripción de la información obtenida en cada uno de los ámbitos priorizados y sus indicadores. Finalmente, se hace un puntaje de las conclusiones principales de los datos obtenidos.

Por último, vale la pena reconocer la labor de las organizaciones participantes en este proceso y su compromiso en aportar a la transformación del país. En un contexto de estigmatización y ataques a la labor de las organizaciones sociales, de activistas y per-

sonas defensoras, reconocer su valor y relevancia histórica y actual permite reafirmar su pertinencia ante los retrocesos y las adversidades que este nuevo contexto político ha conllevado. Hoy también sigue siendo más que necesaria la contraloría al ejercicio del poder, con la clara convicción de que solo luchando por la transformación de este se pueden construir sociedades más justas y más incluyentes.

## CONTEXTO

Luego de doce años de conflicto armado, período en el que se suscitaron distintas vulneraciones a los derechos humanos, diferentes problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales surgieron como resultado de la incapacidad del Estado para solucionar las necesidades más apremiantes de la población. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz las instituciones de seguridad que se crearon no lograron responder de manera efectiva a las nuevas manifestaciones de la violencia social, escenario en el que surgen las pandillas y la estigmatización y represión hacia las poblaciones que habitan los territorios en los que hay presencia de estos grupos. De igual manera, no se mantuvo una respuesta efectiva al incremento en los índices de criminalidad expresados en delitos como homicidios, feminicidios, desapariciones, violencia sexual, entre otros.

En las últimas décadas, alrededor de 100 mil homicidios han tenido lugar desde 1993<sup>2</sup>. Este escenario de violencia tuvo su punto máximo en el 2015, año en el que se registró la tasa de homicidios más alta en dos décadas, como se puede ver en la tabla 1, luego de una sustancial reducción a causa de las negociaciones del gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) con las dos principales pandillas de El Salvador, un proceso conocido como la tregua entre pandillas, entre los años 2012 y 2014.

Tabla 1: Número y tasa de homicidios en El Salvador, 2005-2015

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cantidad de homicidios	3,761	3,928	3,496	3,179	4,382	4,005	4,371	2,594	2,499	3,921	6,656
Tasa x 100 mil habitantes	63	64.6	57.3	51.9	71.2	64.8	70.3	41.5	39.4	61.8	102.9

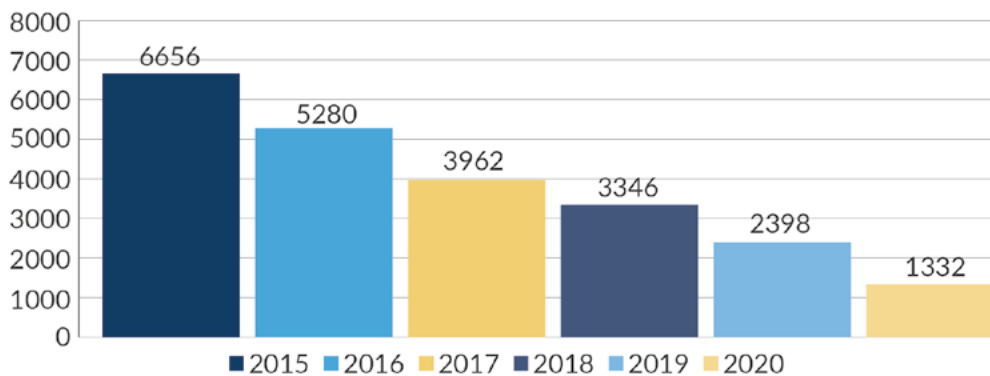
Fuente: Informe de violaciones a derechos humanos. Servicio Social Pasionista. 2018.

Luego del alza de violencia homicida en 2015, se observó una reducción de la ocurrencia de estos. En ese sentido, el año 2020 cerró con un total de 1332 muertes violentas. Esta

2 International Crisis Group, «Política y violencia perpetua en El Salvador», Informe sobre América Latina, 2017. 17.

reducción se observa en la gráfica 1 tanto en la administración de Salvador Sánchez Ceren (2014-2019) como en los primeros meses del gobierno de Nayib Bukele (2019-2024).

Gráfico 1: Homicidios en El Salvador, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Policía Nacional Civil (PNC).

En el caso de muertes violentas de mujeres la tendencia se observa similar al resto de los homicidios, registrando un descenso entre los años de la tregua entre pandillas (2012-2014) y luego presentando un aumento en el año 2015, que ha ido descendiendo al igual que el resto de muertes violentas. Según los datos de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), (ver tabla 2) desde el año 2000 al año 2019 fueron asesinadas un aproximado de 7,362 mujeres, crímenes que, en un elevado porcentaje, no han sido judicializados<sup>3</sup>

Tabla 2: Número y tasa de muertes violentas de mujeres en El Salvador, 2010-2020

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cantidad de muertes violentas de mujeres	582	647	320	217	252	574	524	469	386	230	131
Tasa por 100 mil mujeres	17.79	19.62	9.62	6.47	7.44	16.79	15.19	13.46	10.98	6.48	3.69

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Mesa de Homologación de Muertes Violentas integrada por Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil e Instituto de Medicina Legal.

Por otro lado, el comportamiento de denuncias de otros delitos ha fluctuado de manera similar que los homicidios, al menos en los últimos seis años (ver tabla 3). A diferencia de la violencia homicida, en el año 2019 se observó un incremento en el registro de denuncias en varios delitos de relevancia, las cuales volvieron a bajar durante 2020, lo cual pudo haber estado relacionado con el periodo de confinamiento por la pandemia por COVID-19.

3 ORMUSA, «Informe Anual Observatorio de Violencia contra las Mujeres, junio 2019 - junio 2020» (San Salvador, 2020). (2020), 21.

Tabla 3: Cantidad de denuncias por delitos de contexto recibidas en la FGR, 2015-2020

Delitos	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Violencia sexual	6066	5171	5115	5194	6570	5227
Extorsión	3013	2680	2405	2240	3294	1636
Robo	9538	7568	6467	4209	5134	4016
Hurto	12066	11036	10337	7640	8403	5744
Violencia intrafamiliar	1763	1721	1584	1470	1449	1299

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Fiscalía General de la República.

Siguiendo la tendencia, de acuerdo a los datos recogidos por Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) la población ha reportado una reducción en el registro de victimización por delitos en los últimos años, pasando de 16.5% en 2018<sup>4</sup> a 6.8% en 2021<sup>5</sup>, lo cual se valora como algo positivo respecto a la frecuente ocurrencia de estos hechos de violencia. Además, la información del IUDOP refleja que la victimización por agentes de seguridad pública también se ha visto reducida en los últimos años, pasando de un 18.8% en 2019 a un 1.1% en 2020, sin embargo, la respuesta estatal en el contexto de violencia no ha estado libre de señalamientos.

Los registros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) documentan las denuncias relacionadas al papel de las fuerzas de seguridad estatal en el territorio. Según los datos de la tabla 4, la PNC es la institución gubernamental que mantiene la mayor cantidad de denuncias por cometer violaciones a derechos humanos.

Tabla 4: Cantidad de denuncias de violaciones a derechos humanos donde se señala a la PNC como responsable, 2010-2020

Período	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020*
Denuncias contra PNC	1,629	1,805	1,487	1,431	1,382	1,123	1,236	1,110	1,032	822
Porcentaje de denuncias	47%	46.9%	48.6%	56%	62.8%	59.6%	67.4%	70%	58%	52.6%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de violaciones a derechos humanos, Servicio Social Pasionista, 2018. \*Datos hasta marzo de 2020 según el Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano, 2021.

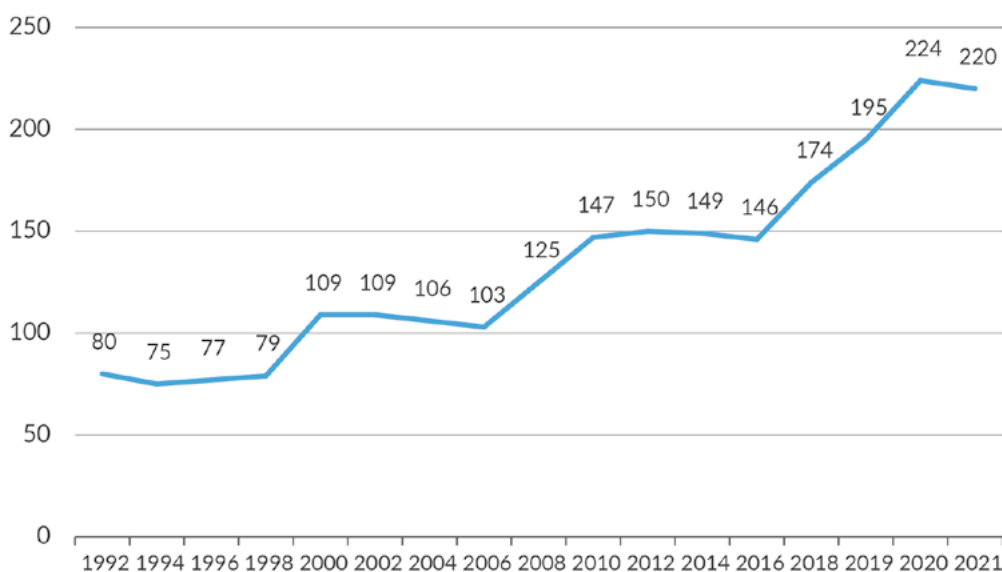
4 IUDOP, «Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2018 y opinan sobre las elecciones presidenciales de 2019» (San Salvador, UCA, 2018). 2.

5 IUDOP, «La población salvadoreña evalúa el segundo año de Gobierno del presidente Nayib Bukele» (San Salvador: UCA, 2021). 19.

La tendencia en este ámbito, al igual que las cifras de homicidios, también muestra disminución a partir del año 2015, no obstante, en el período que va del 1 de mayo de 2019 al 13 de marzo de 2020, la PDDH recibió y atendió casos donde la Policía Nacional Civil continúa siendo señalada por distintos tipos de abusos y agresiones en contra de la integridad personal (215), la seguridad personal (198), vida (60), intimidad personal (79), debido proceso administrativo (30) y libertad personal (67).<sup>6</sup>

La permanente incorporación de elementos de la FAES en tareas de seguridad pública ha agravado esta situación. Su participación revela la intensidad de la apuesta por el control desde la estrategia que privilegia la represión hacia la población (ver gráfico 2). En reiteradas ocasiones diversos actores sociales han denunciado la creciente militarización que se ha llevado a cabo en los últimos años, no solo por la permanente incorporación de elementos a tareas de seguridad pública y por los abusos que se registran a partir de ello, sino también por el incremento de las asignaciones presupuestarias a este ramo, la cual ha incrementado en 70 millones en los últimos diez años<sup>7</sup>.

Gráfico 2: Presupuesto anual asignado a la FAES, 1992-2021 (en millones USD)



Fuente: Claudia Espinosa. «Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio», La Prensa Gráfica, 22 de agosto de 2021.

6 PDDH, «Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano» (San Salvador, 2021). 58.

7 Claudia Espinosa. «Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio», La Prensa Gráfica, 22 de agosto de 2021

Tabla 5: Número de militares de la FAES participando en grupos de tarea conjunta en apoyo a la seguridad pública, 2009-2020

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de militares	5,515	5,515	6,300	7,602	7,900	7,900	10,423	11,614	12,164	7,312	8,626

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Desde la justicia penal, la militarización de la seguridad se expresa en una mayor criminalización de conductas, sobre todo de las juventudes de las comunidades asediadas por el control de las pandillas, el aumento de las detenciones y el uso de la privación de libertad<sup>8</sup>. En tal sentido, la violencia institucional también se ha reflejado en las medidas aplicadas para la población privada de libertad (en adelante PPL). A la histórica situación de hacinamiento en el sistema penitenciario salvadoreño, se sumaron las reformas a la Ley Penitenciaria, realizadas en 2018, que hicieron permanente las conocidas Medidas Extraordinarias de Seguridad, las cuales brindaron amplia discrecionalidad a las direcciones de cada centro penal, permitiendo que fueran estas las que determinaran sin mayor control restricciones a la movilidad al interior del centro, la prohibición de visitas y medidas de aislamiento por tiempos prolongados, especialmente en centros donde se encuentran personas de pandillas. A diciembre de 2020, según datos de la Dirección General de Centros Penales, se encontraban 37,190 personas privadas de libertad, sobrepasando la capacidad instalada de los 27 centros activos, los cuales pueden alojar a 27,280 personas.

Este comportamiento de la violencia y la criminalidad ha evolucionado y respondido, en gran medida, a las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos de turno. En las últimas dos décadas, las políticas de seguridad han estado caracterizadas por centralizar la mayor parte de sus esfuerzos en el combate a las pandillas, recurriendo a estrategias altamente represivas que han optado por el incremento de penas, la creación de nuevos delitos, la militarización de la seguridad, la encarcelación desmedida y la desatención y estigmatización de las víctimas de la violencia.

### Las políticas públicas de seguridad en El Salvador: una breve caracterización

En años recientes se ha reconocido la urgencia de un cambio en el paradigma predominante para el abordaje de la seguridad en las sociedades contemporáneas. Existe, pues, la necesidad imperante de que los gobiernos retomen una perspectiva de seguridad ciudadana que responda de manera integral tanto a las causas estructurales que deterioran las condiciones de vida de las poblaciones, sus entornos familiares y comunitarios (pobreza, desempleo, desplazamiento forzado, entre otros), como a las demás modali-

8 Plataforma por la Seguridad Ciudadana, «Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador» (San Salvador, 2019). 17



dades en las que se manifiesta la violencia, las cuales continúan permeando en el tejido social y el imaginario colectivo. Los intereses políticos y económicos han orientado la voluntad política de los gobiernos hacia la implementación de medidas populistas y de alcance cortoplacista, concentrando sus esfuerzos en el combate a las pandillas desde respuestas reactivas e inmedatistas, ignorando las causas de la violencia y el delito.

A continuación, se presentan las principales características de las políticas de seguridad implementadas en El Salvador desde la administración de Francisco Flores (1999-2004) hasta Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). La política de la administración actual, de Nayib Bukele, se abordará en siguiente capítulo.

Tabla 6: Cuadro comparativo de las políticas públicas de seguridad por período presidencial, 1999-2019

Período presidencial	Enfoques de la política planteados en documentos oficiales	Acciones representativas		
		Prevención de la violencia	Persecución del delito	Rehabilitación e inserción
Francisco Flores (1999 – 2004)  Plan Mano Dura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad pública</li> <li>• Seguridad jurídica</li> <li>• Seguridad y defensa nacional</li> <li>• Seguridad en casos de desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despliegue de Patrullas de Intervención Policial Comunitarias.</li> <li>• Lanzamiento del Programa Paz Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persecución penal contra las pandillas.</li> <li>• Incorporación de grupos conjuntos de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada por medio del Acuerdo Ejecutivo No. 226.</li> <li>• Creación de la Ley Antimaras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segregación de los centros penales en función de la pertenencia a pandillas.</li> </ul>
Elías Antonio Saca (2004 – 2009)  Plan Súper Mano Dura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuasión del delito</li> <li>• Prevención de las condiciones que generan la criminalidad</li> <li>• Combate frontal al crimen</li> <li>• Corrección del comportamiento de quienes cometen delitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de proyectos puntuales de prevención como el Deporte Vía, Municipios Libres de Armas, el Programa Poder, del Ministerio de Educación, y los Comités Locales de Seguridad.</li> <li>• Creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de equipos especializados de combate a las pandillas conformados por policías y militares.</li> <li>• Encarcelamiento masivo de miembros de pandillas.</li> <li>• Incremento de los Grupos de Tareas Antipandillas (GTA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de una Granja Penitenciaria con el apoyo de organizaciones de sociedad civil.</li> </ul>

<p>Mauricio Funes (2009 – 2014)</p> <p>Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención social de la violencia y el delito</li> <li>• Control y represión del delito</li> <li>• Ejecución de las medidas y penas</li> <li>• Rehabilitación y reinserción social</li> <li>• Atención a las víctimas</li> <li>• Reforma institucional y legal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia.</li> <li>• Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia</li> <li>• Conformación de Comités Municipales de Prevención de la Violencia, con la participación de los Gobiernos Locales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de la Policía Comunitaria.</li> <li>• Fortalecimiento de la labor de control de la Inspectoría General de la PNC.</li> <li>• Incremento de la presencia militar en tareas de seguridad pública.</li> <li>• Aumento presupuestario orientado al Ministerio de Defensa Nacional (MDN).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Plan Cero Corrupción que pretendía disuadir la comisión de delitos dentro de los centros penitenciarios por parte de los custodios y demás cuerpos de seguridad estatal vinculados.</li> </ul>
<p>Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019)</p> <p>Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia</p> <p>Plan El Salvador Seguro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persecución del delito</li> <li>• Atención a víctimas</li> <li>• Prevención de la violencia.</li> <li>• Rehabilitación y reinserción social</li> <li>• Fortalecimiento de la institucional de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC).</li> <li>• Realización de actividades deportivas, culturales y de reparación de espacios públicos.</li> <li>• Seguimiento a los Comités Municipales de Prevención de la Violencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de nuevos grupos de tarea conjunta conformadas por policías y militares.</li> <li>• Reformas en el Código Procesal Penal.</li> <li>• Reformas a la Ley Penal Juvenil</li> <li>• Creación de nuevos delitos y modificación de otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del programa «Yo Cambio».</li> <li>• Medidas extraordinarias de seguridad</li> <li>• Limitación del desplazamiento de las PPL, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales.</li> <li>• Suspensión de las visitas de toda clase en los centros penales.</li> <li>• Corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Reyna, «Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)», 2017.

La incapacidad institucional para dar respuesta efectiva a los diversos problemas de inseguridad del país por otra vía que no fueran las acciones orientadas a la persecución y la criminalización absoluta de los grupos pandilleriles, la militarización de la seguridad y la violación sistemática de los derechos de las personas privadas de libertad, reflejan los elementos de mayor gravedad al examinar las políticas diseñadas e implementadas

por los gobiernos de El Salvador. En este marco llama la atención que los gobiernos ignoraron o dedicaron poca atención a la situación de las víctimas de la violencia.

Este panorama ha discurrido en el contexto más amplio de las políticas de seguridad en las que, independientemente de los gobiernos de turno, ha predominado la apuesta por el uso preferente de las instituciones de seguridad pública, la ley y sistema penal para intervenir en el abordaje de la violencia, todo esto derivado de un acentuado populismo punitivo, es decir, una acción política orientada a satisfacer la emocionalidad de una sociedad agobiada por el miedo al delito, mediante la utilización y manipulación del sistema penal y el poder punitivo del Estado, como instrumento simbólico para demostrar fuerza y reeditar políticamente ante la opinión pública, decantándose principalmente por acciones como las capturas masivas, estigmatización de grupos sociales, ampliación de la duración de las penas, llegando hasta el extremo de la militarización de la seguridad<sup>9</sup>.

Las lógicas manoduristas contra las maras han primado en décadas pasadas y, aún, en la actualidad, han colocado a las pandillas como el principal enemigo interno. Tal y como plantea Reyna (2017), tras la revisión de las decisiones políticas de los gobiernos de estos últimos 22 años, en la práctica, se logra evidenciar la ausencia de estrategias que busquen resolver los problemas estructurales que generan la conformación de las pandillas y su participación social desde la criminalidad y la violencia en el país, en lugar de ubicarlas únicamente como el principal enemigo por medio del discurso oficial. Es así como las administraciones públicas, pues, han sido las principales voces que han contribuido a imposibilitar un abordaje preventivo distinto al represivo/punitivo frente a las amplias implicaciones de la inseguridad en la sociedad salvadoreña.

## El gobierno de Nayib Bukele a dos años de gestión

Nayib Bukele cumplió su segundo año como presidente de la república el 1 de junio de 2021. A lo largo de este período se han suscitado diversos hechos que ponen en tela juicio *«la nueva forma de hacer política»* que durante la campaña electoral aseguraba iba a implementar en su gobierno. En el marco de su primer año, una de sus primeras acciones cuestionadas fue la eliminación de cinco secretarías presidenciales: Transparencia, Anticorrupción y Participación; Técnica y de Planificación, Gobernabilidad, Inclusión Social y la de Vulnerabilidad. La Presidencia declaró como información reservada el informe con el que explica por qué suprimió estas secretarías y más de 600 plazas del Órgano Ejecutivo, asegurando que divulgar esa información compromete la implementación de una estrategia de la administración Bukele<sup>10</sup>. La reorganización del Estado implementada por la nueva administración no solo se ha llevado de encuentro la esta-

9 Edgardo Alberto Amaya, *«Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012»*, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana 12 (2012): 71-82.

10 Gabriel Labrador. *«Presidencia pone bajo reserva por qué cerró secretarías y despidió a 600 empleados»*. El Faro. 30 de octubre de 2019.

bilidad laboral de cientos de empleados sino también ciertos programas que, al parecer, han quedado en una especie de limbo. Por ejemplo, el programa de la Secretaría de Inclusión Social que administraba fondos para atención a víctimas de crímenes de la guerra civil salvadoreña.

Otro de los cuestionamientos hechos a la gestión Bukele en el primer año fue el recorte presupuestario a importantes carteras de Estado como el ramo de Salud, Medio Ambiente y Agricultura, y a instituciones como el ISDEMU. Sin embargo, se incrementaron las asignaciones presupuestarias al Ministerio de la Defensa y a la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia<sup>11</sup>.

Además, se acentuó la tensión entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, motivada, entre otras cosas, por la presión del gobierno para que se aprobara la autorización de préstamos que financiarían el Plan Control Territorial (PCT), su política de seguridad. Esta tensión tuvo como punto álgido los hechos impulsados por el mandatario el 9 de febrero de 2020, cuando irrumpió en la Asamblea Legislativa con militares y policías para presionar a los legisladores y obligarlos a aprobar un préstamo de \$109 millones de dólares para implementar la fase III del PCT.

La pandemia de COVID-19 llega al país en medio de esta serie de hechos que debilitaban el Estado de derecho en El Salvador. El gobierno decretó estado de emergencia a nivel nacional en marzo de 2020 y emite una serie de medidas que contemplaron la restricción de derechos fundamentales específicos, y con ello la utilización de elementos de la PNC y la FAES para hacer cumplir dichas medidas. En este punto, organizaciones nacionales e internacional, así como diversos sectores de la población, alertaron públicamente sobre la negligencia institucional de parte de los cuerpos de seguridad estatal para aplicar medidas eficaces que protegieran a las poblaciones de la enfermedad, al mismo tiempo que se garantizara el ejercicio de sus derechos.

En este mismo período, ante un incremento de homicidios en abril de 2020, el presidente Bukele obligó a endurecer las medidas en los centros penitenciarios ordenando requisas, incomunicación, encierro total y unificación de reos de diferentes pandillas en una misma celda sellada, así como la justificación del uso de fuerza letal a la Policía Nacional Civil y Fuerza Armada<sup>12</sup>, lo cual provocó abusos de manera casi inmediata.

El manejo de la emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes destacó por el uso de la policía y la Fuerza Armada para la vigilancia de la población; la aplicación de cercos sanitarios en algunos municipios; la detención ilegal y arbitraria de personas

11 Norma Ramírez. «Dos secretarías similares tendrían más presupuesto que programas de reparación a víctimas». Red Informativa Arpas. 21 noviembre, 2019.

12 René Gómez. «Gobierno mezcla reos de diferentes pandillas en las mismas celdas ante emergencia total en sistema penitenciario». La Prensa Gráfica, 26 de abril de 2020.

en centros de contención, así como de contagios y limitación al derechos sobre la información personal en estos; la desprotección del personal de primera línea, especialmente el personal de salud; los retrasos en la construcción del Hospital El Salvador, el cual se convirtió en un centro de vacunación; la entrega masiva de paquetes alimentarios y el bono de \$300 a las familias; la confrontación con la Asamblea Legislativa y Sala de lo Constitucional, ante solicitudes de información sobre el uso de los fondos aprobados y restricciones al ejercicio del Ejecutivo que se encontraba vulnerando derechos fundamentales de la población; y, la falta de transparencia en el uso de fondos públicos utilizados para atender la pandemia.

Ya en su segundo año, el gobierno de Bukele continuó impulsando medidas relativas al control de la pandemia para restringir el acceso a la información sobre el uso de las asignaciones presupuestarias para ese ámbito y utilizó el mecanismo del Fondo de Protección y Mitigación de Desastres (FOPROMID) para evitar los procedimientos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), luego de que investigaciones periodísticas revelaran las compras irregulares y otras anomalías durante este período.

En ese sentido, la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), la cual había sido conformada como iniciativa del gobierno de Bukele, informó que presentó 12 casos de posible corrupción ante la FGR y dio asistencia en otros 25 casos de mal uso de fondos públicos en varias carteras del Ejecutivo, especialmente en el MINSAL y MAG<sup>13</sup>. Aunque fiscalía inició investigaciones sobre estos casos, estas fueron paralizadas el 1 de mayo al destituirse ilegalmente al Fiscal General por parte del partido del presidente, Nuevas Ideas, y otros partidos aliados.

El 1 de mayo, en su primera sesión plenaria, con 65 votos, diputados y diputadas que iniciaban su gestión ese día destituyeron a los magistrados de la Sala Constitucional y al Fiscal General de la República de manera ilegal, para luego nombrar de forma irregular a funcionarios afines al oficialismo. Como consecuencia de esto, Bukele contaba con el control de los tres Órganos del Estado y el Ministerio Público, rompiendo el Estado de derecho y la independencia de las instituciones.

Acompañado a este escenario político, según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), actualmente, El Salvador experimenta una deuda pública que ronda el 100% del PIB, debido a los nuevos préstamos avalados por la Asamblea Legislativa dominada por el partido de gobierno. A la fecha, más de 3,300 millones de dólares han sido aprobados por la nueva gestión parlamentaria en sus primeros 25 días. A estos podría agregarse un mega préstamo de entre \$1,300 y \$2,000 millones que el gobierno negocia con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El 29 de mayo de 2021 el presidente hizo pública su decisión de incorporar al bitcoin como moneda de circulación nacional, informando en un evento público en el extranjero

que enviaría una propuesta de ley en los próximos días para que la Asamblea aprobara la misma. El 7 de septiembre, luego de fuertes críticas y una población poco aceptante a la decisión, la Ley Bitcoin aprobada por la Asamblea entró en vigencia. Según expertos una medida económica que pretende utilizar al bitcoin como nueva moneda de circulación nacional pudiera provocar un desplome en la situación financiera de El Salvador<sup>14</sup>.

A la irresuelta demanda histórica por asegurar condiciones de vida dignas a la población salvadoreña, se suman los efectos socioeconómicos y políticos producto de la pandemia de COVID-19. El control total de los Órganos del Estado por parte del presidente y los retrocesos sistemáticos en el acceso a la información pública, así como los constantes ataques a la prensa y a las organizaciones sociales se enmarcan en una sostenida disminución de los homicidios y otras expresiones de criminalidad, las cuales se han intentado vincular a la supuesta efectividad del Plan Control Territorial.

## Capítulo 1: La política de seguridad del gobierno de Nayib Bukele

En el año 2019 se celebraron las elecciones presidenciales para el período 2019-2024. El ganador de la contienda fue Nayib Armando Bukele Ortiz. Con una serie de desafíos y demandas sin resolver, El Salvador recibió al nuevo mandatario a la espera de una estrategia efectiva ante el permanente contexto de violencia social. En este capítulo se intenta brindar información para determinar cuál es la estrategia en el ámbito de la seguridad que la administración Bukele ha impulsado para, presuntamente, lograr los alcances obtenidos hasta el día de hoy, entre ellos, la disminución de la cantidad de homicidios y la recuperación de los territorios dominados por las pandillas.

### Plan Cuscatlán

Durante su campaña presidencial Nayib Bukele prometió un nuevo rumbo en el abordaje de la violencia y la criminalidad. Durante este período dio a conocer el Plan Cuscatlán, el cual contiene más de 100 propuestas para resolver cuatro problemáticas nacionales en torno a la violencia: la corrupción, el narcotráfico, la evasión y elusión de impuestos y la incidencia de los grupos criminales, enfocándose principalmente en estos últimos y en el control que ejercen en los territorios (ver tabla 7). Este último elemento concentra la mayoría de las medidas y están ligadas a tres líneas de acción: prevención, combate al crimen y reinserción a la vida productiva.

14 Luciana Mazzini Puga. «Tatiana Marroquín, economista salvadoreña: 'La población no está preparada para afrontar adecuadamente el riesgo de especulación que hay detrás del bitcoin'». NODAL. 25 de junio de 2021.

Tabla 7: Principales líneas de acción del Plan Cuscatlán en materia de seguridad pública

Línea de acción	Objetivo
1.Prevenición	Establecer una estrategia que sirva como herramienta de prevención de la delincuencia, con líneas estratégicas de impulso que fortalezcan las oportunidades de iniciar y continuar con su proyecto de vida a la niñez y la juventud, para evitar la transferencia de patrones de violencia y disminuir las tasas de ingreso de las poblaciones más vulnerables a organizaciones criminales.
2.Combate al crimen	Contrarrestar efectivamente el accionar de los grupos criminales dotando de condiciones y herramientas a las instituciones para generar mejoras en la seguridad ciudadana.
3.Rehabilitación y reinserción	Desarrollar una estrategia integral que sirva como herramienta para la rehabilitación social y reinserción productiva para la niñez y juventud que ha estado forzada a involucrarse en actividades criminales, así como también para los privados de libertad.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Plan Cuscatlán (2019), 36-67.

Las líneas de acción encaminadas a la prevención y reinserción presentan propuestas similares en el sentido que pretenden generar oportunidades diferenciadas para cambiar las condiciones de vida de las poblaciones priorizadas. La primera se enfoca en la protección de la niñez y adolescencia, la segunda, en juventudes y personas ex privadas de libertad.

Para el control de la delincuencia, así como en las otras dos líneas de acción, el Plan Cuscatlán sostiene una fuerte presencia de la Policía Nacional Civil a nivel comunitario. Prevé mejorar las condiciones de trabajo de las fuerzas de seguridad y equiparles con nuevas tecnologías para aumentar sus recursos de investigación. Entre otras acciones, pretende reactivar la Policía Rural, crear unidades policiales comunitarias y un batallón de policía militar para ser desplegado en las cárceles. No obstante, el elemento que genera preocupación en esta estrategia es la permanente inclusión de la Fuerza Armada en las tareas de seguridad pública, sobre todo por su inclusión constante en tareas de seguridad, contrario a la Constitución de la República y los Acuerdos de Paz.

*«Sin duda que se prevé un aumento de abusos en contra de un segmento de la población que constituye el principal blanco de abusos y malos tratos policiales y militares. Lo único que se puede deducir de estas propuestas, es que no ha hecho un diagnóstico desde la perspectiva de los intereses de la población o que la perspectiva está sesgada al ser principalmente, de autoría policial»<sup>15</sup>.*

15 Salvador Meléndez. «Un presidente joven con viejas ideas en seguridad». Revista Factum. 18 de febrero de 2019.

La Constitución de la República de El Salvador, en su artículo 168, establece que solo se debe disponer del ejército de forma excepcional para el mantenimiento de la paz interna. Sin embargo, las labores del ejército en la seguridad pública han sido constantes tanto en esta como en las administraciones pasadas.

Otro de los aspectos más llamativos que se presentan en el Plan Cuscatlán es la instalación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), una de sus principales promesas de campaña. Además, plantea una reducción de homicidios para los años 2019, 2020 y 2021. Esta proyección, según el documento, toma como base la tendencia de disminución que ha tenido el país desde 2016 y atribuye los futuros resultados a la implementación de las medidas propuestas en el Plan Cuscatlán para cada línea de acción. (ver tabla 8).

Tabla 8: Proyección de la cantidad de homicidios en El Salvador en el período 2018 – 2021 según el Plan Cuscatlán

Año	Nº de homicidios proyectados
2018	3,094
2019	2,382
2020	1,715
2021	1,149

Fuente: Nayib Bukele, «Seguridad Pública», (Plan Cuscatlán, 2019), 73.

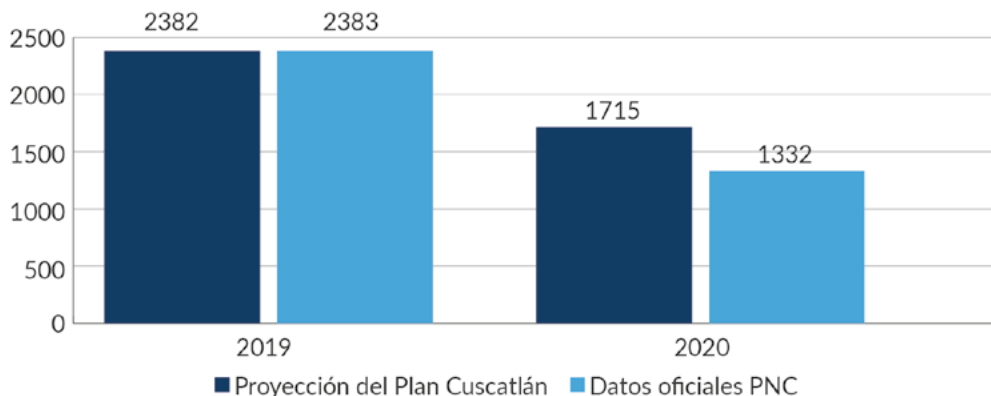
Según el gráfico 3, los datos registrados por la PNC sobre los homicidios ocurridos en 2019 y 2020 muestran un comportamiento muy similar, incluso mejores para 2020, en relación a lo que fue propuesta en el Plan Cuscatlán.

En el Plan Cuscatlán se reconocía la importante labor de las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores para llegar a acuerdos relacionados con el abordaje de la seguridad. No obstante, Bukele, tras su llegada al Ejecutivo, disolvió el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>16</sup>, que reunía desde septiembre de 2014 a titulares de instituciones gubernamentales con representantes del cuerpo diplomático y cooperación internacional, representantes de iglesias, academia, el Ministerio Público y organizaciones sociales. Este espacio representaba un gran avance en la consolidación de los espacios de diálogo, rendición de cuentas y contraloría social de las políticas de seguridad. Con su eliminación, todo lo relacionado a este ámbito se delegó únicamente a su Gabinete de Seguridad cerrando así la puerta a la participación ciudadana.

16 Para más información ver: «Se deroga el decreto ejecutivo de creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia», Decreto Ejecutivo N° 26, Diario Oficial, 03 de octubre de 2019, 12.



Gráfico 3: Homicidios en El Salvador, 2019 - 2020



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Plan Cuscatlán (2019, pág. 73) y los datos oficiales de la Policía Nacional Civil.

El lanzamiento del Plan Cuscatlán se realizó en enero de 2019, un mes antes de las elecciones presidenciales. Tras su investidura, en junio del mismo año, y en el marco de múltiples exigencias por parte de diversos sectores para que presentara lo antes posible su propuesta formal de política de seguridad, el mandatario se preparaba para dar a conocer la estrategia que se encuentra implementando hasta el día de hoy.

## Plan Control Territorial

El Plan Control Territorial (PCT) es oficialmente la política de seguridad del gobierno de Nayib Bukele. El PCT fue anunciado por Bukele como una iniciativa que se impulsaría con el fin de recuperar el control del Estado en territorios dominados por pandillas, el cual fue lanzado en junio de 2019. Según declaraciones del presidente y sus funcionarios, el PCT está compuesto por siete fases, de las cuales, hasta la fecha se han presentado cuatro, tal como se muestran en el siguiente esquema.

Ilustración 1: Fases anunciadas del Plan Control Territorial



A 20 días de haber iniciado su gestión, el gobierno desplegó a 2,500 agentes de la PNC y 3,000 militares en las calles de San Salvador y otros municipios<sup>17</sup>. El hecho se consolidó

17 Mariana Arévalo. «Despliegan a policías y militares para disuadir a pandilleros», El Diario de Hoy, 21 de junio de 2019.

como la primera fase del PCT. Durante la conferencia de prensa, el presidente Bukele no ofreció demasiados detalles sobre cómo desarrollaría dicho plan, tampoco habló de otros componentes, como el de prevención de la violencia o la reinserción, que sí formaban parte del Plan Cuscatlán, sino de atacar a las pandillas en dos escenarios considerados clave para su administración: las cárceles y los centros de las grandes ciudades. Para esta primera fase, el gobierno solicitó a la Asamblea la autorización para reorientar fondos por poco más de \$30 millones, aprobado en julio de 2019<sup>18</sup>.

A menos de 15 días de lanzado el PCT, se hizo pública su segunda fase, denominada «Oportunidad», la cual se enfoca en acciones dirigidas a la prevención de la delincuencia, a cargo de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, instancia que pretende dirigir su trabajo hacia las condiciones subyacentes que llevan a las juventudes a unirse a las pandillas. Esta fase busca enfocar las acciones del plan en las comunidades y sus poblaciones para que prevengan la incorporación de niñez y juventudes a los grupos criminales. Según Carlos Marroquín, director de la Dirección de Reconstrucción de Tejido Social:

*«Esta parte de la política de seguridad del gobierno es la más importante, porque es la que va a ser permanente, mientras que [el énfasis actual en las medidas coercitivas] terminará en algún momento»<sup>19</sup>*

En el marco de esta fase, el gobierno ordenó construir docenas de CUBO (Centro Urbano de Bienestar y Oportunidades) que funcionan como espacios recreativos y educativos en comunidades priorizadas. Estos representan su iniciativa más emblemática para mejorar la calidad de vida de las juventudes que crecen en territorios dominados por las pandillas. Marroquín también indicó que su trabajo se extendería al menos a 60 municipios, los cuales se identifican como los mayores centros de reclutamiento de las pandillas.

La ejecución de esta segunda fase del PCT incluye un préstamo internacional por \$91 millones el cual fue recibido de modo favorable por los integrantes de la Asamblea Legislativa. A principios de año, la iniciativa de préstamo contaba con el apoyo de casi todas las fracciones parlamentarias; sin embargo, la situación cambió luego de que se solicitara información adicional sobre cómo se manejarían los recursos, motivo por el cual se acrecentaron las tensiones entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.

Posteriormente, Bukele presentó a la Asamblea Legislativa la tercera fase del Plan Control Territorial, «Modernización», la cual pretende fortalecer y equipar a la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador en sus tareas de seguridad. Esta fase implicaba la negociación de otro préstamo por \$109 millones con el Banco Centroamericano de Integración

18 Norma Ramírez. «Asamblea Legislativa aprueba \$30.9 millones para plan de seguridad del gobierno», Red Informativa Arpas, 5 de julio de 2019.

19 International Crisis Group. «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», Informe sobre América Latina No.81., 2020. 13.

Económica (BCIE) para mejorar el equipamiento de las fuerzas de seguridad. La distribución de los fondos sería de la siguiente manera: \$25.9 millones para equipo e infraestructura de videovigilancia, \$46.9 millones destinados a movilidad estratégica, \$17.4 millones para adquisición de equipo táctico, \$15.5 millones para modernización hospitalaria para personal de seguridad, y \$3.3 millones para administración, supervisión y auditoría, imprevisos y comisión del BCIE<sup>20</sup>. A esas alturas, los parlamentarios sostenían que, para aprobar otro préstamo, el presidente debería presentar a detalle cómo se utilizarían los fondos. Ante la negativa, Bukele les hizo el llamado para asistir a una sesión extraordinaria el día 9 de febrero de 2020, donde les instaba a votar a favor de autorizar la gestión de fondos ante la posible aplicación del Art. 87 de la Constitución que llama a la insurrección del pueblo con el objeto de reestablecer el orden constitucional. Como medida de presión, Nayib Bukele militarizó la Asamblea junto a cientos de manifestantes, provocando una serie de críticas y llamados de atención de la comunidad internacional ante lo que se consideró como una ruptura del orden constitucional y un intento de autogolpe de Estado.

Diversas organizaciones de sociedad civil, al igual que algunas instancias internacionales que vigilan el cumplimiento de los derechos humanos, emitieron pronunciamientos expresando su preocupación por este acontecimiento y exhortaron al presidente Nayib Bukele a abstenerse de atacar a quienes cuestionaron dichas acciones, incluida la PDDH, periodistas, entre otros. Antes de este suceso ya se habían dado confrontaciones entre órganos en el proceso de llegar a acuerdos de interés nacional, pero fue a partir de esa fecha en que la dinámica de tensión se acentuó.

En el marco de su segundo año de gestión, Bukele lanzó la cuarta fase del PCT denominada «Incurción», la cual pretende incrementar la cantidad de militares en la Fuerza Armada de 20,000 a 40,000 elementos en cinco años, y con esta capacidad militar incursionar en los territorios dominados por las pandillas para su recuperación.

*«La Fuerza Armada tendrá 40,000 elementos, sumado a los que tendrá la PNC. Habrá una persona brindando seguridad por cada pandillero»<sup>21</sup>*

Nayib Bukele, presidente de El Salvador

El presidente buscó justificar la decisión como un refuerzo a las tareas que demanda el PCT debido al accionar de las pandillas en la comisión de homicidios y otros delitos, a pesar de que el mismo presidente indica que es el PCT el que ha logrado una disminución histórica de los homicidios. La decisión también pone en entredicho el control real del territorio luego de dos años de ejecución del PCT, siendo esta cuarta fase muy similar a la primera, pero con un énfasis militar.

20 Para más información ver: «Emiten dictamen para suscribir préstamo por \$109 millones para seguridad ciudadana», Asamblea Legislativa, 9 de marzo de 2020.

21 Liseth Alas y William Hernández. «Bukele anuncia que en cinco años la Fuerza Armada pasará de 20,000 a 40,000 soldados». El Diario de Hoy. 19 de julio de 2021.

Hasta hoy no se conoce públicamente el documento oficial del Plan Control Territorial, donde se pueda acceder a sus objetivos, metas, indicadores, fases y otras acciones encaminadas a controlar la violencia y criminalidad. De hecho, el mandatario dijo que el 90% de la información del plan es clasificada<sup>22</sup>, llevando a declarar como información reservada a la principal política de seguridad del gobierno. Ante esto, analistas y organizaciones sociales han señalado en diferentes momentos que mucha de la acción del gobierno ha estado marcada por la falta de planificación y la improvisación.

*«Bukele sigue aplicando exactamente la misma receta de seguridad pública, sacar los militares a la calle. (...) El programa se basa en fases que no son conocidas, por lo que no podemos tener acceso a la información. Nos parece que tras ello no hay ningún plan»<sup>23</sup>.*  
Wilson Sandoval, ALAC El Salvador

Sin embargo, en el marco del generalizado desconocimiento de este plan, un aspecto por el cual ha sido reconocido, según los funcionarios, se debe a que se le adjudica la notable reducción de homicidios a nivel nacional. Bukele cerró su primer año de gobierno con 4,1 homicidios diarios, muy por debajo del promedio de 12,6 que su antecesor Salvador Sánchez Cerén tuvo en el mismo período<sup>24</sup>. Durante el mes de agosto de 2021, la PNC ha registrado un promedio de 1.7 homicidios diarios<sup>25</sup>, convirtiendo este en el mes menos violento de la gestión Bukele.

Aunque el descenso de homicidios se viene registrando desde el año 2016, este descenso se ha marcado y profundizado durante la administración. No obstante, las causas del descenso siguen siendo confusas. Crisis Group, en su investigación «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», plantea que, si la caída de los homicidios fuera resultado de la implementación del Plan Control Territorial los <sup>22</sup>municipios priorizados mostrarían mejores resultados en los indicadores de seguridad que los que no fueron incluidos en el plan, situación que no se ha dado de acuerdo con un estudio estadístico realizado por esta institución<sup>26</sup>.

22 Nayib Bukele (@nayibbukele), «Los mismos de siempre están tratando de descifrar y predecir los resultados de un plan, con el 10% de la información. Es como querer unir un dibujo de 20 puntos, con solo 2. Por cierto, el 90% de la información restante, es clasificada. Buena suerte.», Twitter, 19 de junio de 2019. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1141556630380785664?s=20>

23 Natalia Plazas, «El primer año de Nayib Bukele en El Salvador: entre una alta popularidad y un halo autoritario», France 24, 1 de junio de 2020.

24 Marcos Gonzáles Díaz, «Un año de gobierno de Bukele en El Salvador: el contraste entre el aplastante apoyo que mantiene en el país y las acusaciones de abuso de poder en su contra», BBC, 1 de junio de 2020.

25 Roberto Valencia (@cguanacas), «Promedio diario de homicidios en El Salvador: septiembre 2021 (hasta el día 11): 1.7\*, Agosto: 1.7\*, Julio: 2.9, Junio: 2.8, Mayo: 3.8 abril: 3.5. Promedio anual: 2021: 3.2\*, 2020: 3.7, 2019: 6.6, 2018: 9.2. Fuente: Mesa Técnica y PNC (\*), Twitter, 12 de septiembre de 2021. <https://twitter.com/cguanacas/status/1437239270176141322?s=20>

26 International Crisis Group. «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», Informe sobre América Latina No.81, 2020. 24.

Además, la organización explica que la caída de las tasas de homicidios puede deberse no solo al plan de seguridad del gobierno, sino también a la decisión de las pandillas de detener la comisión de este delito, posiblemente a raíz de un frágil acuerdo de no agresión con las autoridades sugiriendo que las tasas de asesinatos se reducen solo cuando las pandillas lo deciden<sup>27</sup>.

Ante estas valoraciones sobre las causas de la reducción de homicidios en el país, los reportajes publicados por el periódico digital El Faro<sup>28</sup> sobre las presuntas negociaciones que funcionarios del gobierno de Nayib Bukele han sostenido de manera sistemática con liderazgos de las tres principales pandillas en cárceles de máxima seguridad, así como el hermetismo de estos diálogos por parte del gobierno, parecieran apuntar a una posible negociación entre estos actores para provocar y mantener la reducción de homicidios y otros delitos. Los datos oficiales, además, parecen apuntar a que las pandillas han dejado de cometer delitos en los territorios donde todavía mantienen el control, pero no necesariamente ha mejorado la efectividad en la investigación de estos delitos o se ha logrado la recuperación de los territorios dominados por pandillas por parte del Estado.

Las acciones ejecutadas en el marco del PCT han podido realizarse con el respaldo financiero atribuido a los ministerios de Defensa Nacional y de Justicia y Seguridad Pública. De acuerdo al presupuesto asignado para 2020, el Ministerio de la Defensa Nacional pasó de tener \$145.1 millones en 2019 a \$220.3 millones en 2020<sup>29</sup>. A nivel nacional, las asignaciones presupuestales para el ministerio de Defensa y de Justicia y Seguridad aumentaron en un 51% y en un 30% por ciento, respectivamente<sup>30</sup>.

El PCT también se ha caracterizado por la ausencia de un enfoque de género -evidente en su implementación. En junio de 2020, por medio de una cadena nacional de radio y televisión, el presidente Bukele afirmó que desde que asumió el poder “las mujeres están 61 % más seguras”, refiriéndose a la reducción de asesinatos de mujeres, en tendencia con el resto de homicidios. Sin embargo, estos datos contrastan con la violencia sexual registrada: según el Informe Semestral de Hechos de Violencia Contra las Mujeres de enero a junio 2020 (luego de iniciado el año y la implementación de la cuarentena), hubo 2,491 hechos de violencia sexual, de estos, 1,569 contra menores de 18 años. A partir del encierro obligatorio, las denuncias por este tipo de delito se dispararon de 455 en febrero

27 International Crisis Group. «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», Informe sobre América Latina No.81, 2020. 27.

28 Para más información ver: «Gobierno de Bukele negoció con las tres pandillas e intentó esconder la evidencia», 23 de agosto de 2021. «Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral», 3 de septiembre de 2020 y “Nayib Bukele también pactó con pandillas” 29 de junio de 2018, El Faro.

29 Mario Beltrán. «Un plan de seguridad confidencial y desconocido», Revista GatoEncerrado, 02 de junio de 2020.

30 International Crisis Group. «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», Informe sobre América Latina No.81, 2020. 6.

a 579 en marzo. Los hechos de violencia ocurrieron en su mayoría en los domicilios particulares, al registrarse 1,347, mientras que hubo 574 en espacio abierto, 100 en otros establecimientos comerciales no residenciales y 58 en entornos de atención institucional<sup>31</sup>.

## La Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública

El 20 de septiembre de 2021 fue publicada en la página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública una presentación power point de la Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública<sup>32</sup> de la administración de Nayib Bukele, junto con un documento que indica su sistema de monitoreo. El documento que busca resumir la política nacional de seguridad señala cinco objetivos, que desencadenan cinco pilares estratégicos que son desarrollados cada uno a través de lineamientos, resultados y productos. Estos elementos son retomados también por parte del sistema de monitoreo de la política. A continuación, se presenta un resumen de lo publicado como la política nacional en el tema de seguridad para el gobierno de Nayib Bukele. (Ver tabla 9).

El resumen de la política no hace referencia al Plan Control Territorial, ni parecen corresponder las siete fases con los cinco objetivos y líneas estratégicas de la política. Hasta el momento, ni el presidente Bukele ni funcionarios/as de su gobierno han hecho referencia pública a este documento.

Tabla 9: Resumen de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública de Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024)

Pilares estratégicos	Objetivo	
Prevención y control del delito	Disuadir a potenciales delincuentes y reaccionar ante quienes delinquen	
Lineamientos	Resultados	Productos
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reducir crímenes de mayor incidencia social</li> <li>● Disuadir y reaccionar ante el delito</li> <li>● Crear acciones, estrategias y/o programas para evitar y controlar el delito</li> <li>● Garantizar el control del territorio por parte de los cuerpos que ejercen funciones de Seguridad Pública</li> <li>● Intervención en espacios de alta concentración</li> <li>● Focalización eficiente de esfuerzos hacia objetivos relevantes y que tienen mayor capacidad de infligir daño a la sociedad</li> </ul>	Disuasión de la comisión del delito	1.1 Incremento de la presencia policial en el territorio 1.2 Establecimiento e implementación de estrategias contra la violencia de género y contra la mujer 1.3 Definición de plan de control de personas que son victimarios recurrentes

31 Karen Moreno, «2020: Un año de crisis sin enfoque de género en El Salvador», Revista GatoEncerrado, 29 de diciembre de 2020.

32 Para más información ver: Portal de Transparencia, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. <https://www.seguridad.gob.sv/descargas/>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimizar acciones orientado a la reducción de delitos y desmantelamiento de estructuras delictivas</li> <li>• Estrategias basadas en inteligencia y evidencia</li> </ul>		1.4 Desarrollo e implementación del plan de control de individuos de alta peligrosidad relacionados con delitos priorizados
Prevenición social del delito y reconstrucción del tejido social	Proporcionar oportunidades a través de la provisión de servicios públicos y reconstrucción del tejido social	
Lineamientos	Resultados	Productos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Justicia y Seguridad Pública, debe brindar oportunidades para evitar que las personas decidan o sean obligadas a delinquir</li> <li>• Identificación de causas de conductas violentas y delincuenciales</li> <li>• Trabajo interinstitucional orientado a la generación de infraestructura social, desarrollo económico y oportunidades</li> <li>• Orientar esfuerzos a la atención de factores de riesgo, la reconstrucción del tejido social y la mejora de la convivencia ciudadana</li> <li>• Inclusión de los jóvenes y sus familias a la dinámica social del entorno</li> <li>• Mejorar el entorno social y la seguridad comunitaria para el desarrollo de las familias</li> </ul>	Prevenición social del delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Espacios sociales habilitados y dinamizados</li> <li>2.2 Creación y seguimiento de organizaciones comunitarias</li> <li>2.3 Formación de jóvenes para optar al empleo y emprendimiento</li> <li>2.4 Participación juvenil en actividades educativas, psicosociales o de identidad comunitaria</li> </ul>
Modernización	Fortalecer las instituciones e innovar para ampliar su alcance y efectividad	
Lineamientos	Resultados	Productos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización institucional para impactar de forma eficiente y eficaz la gestión de los recursos, estructura, procesos y comunicación.</li> <li>• Reformas integrales a todo nivel para la eficiencia en la realización de actividades, estrategias, atención y protección de los usuarios del sistema de Justicia y Seguridad Pública</li> <li>• Aprovechar las TIC's para optimizar la gestión de todos los recursos para combatir eficientemente de manera preventiva y prospectiva</li> <li>• Creación de infraestructura y sistemas tecnológicos, basados en Inteligencia Artificial y Machine Learning</li> <li>• Desarrollo e implementación de una infraestructura y sistemas tecnológicos que permitan mejorar el desempeño de los miembros en las instituciones que brindan justicia y seguridad pública</li> </ul>	Procesos modernizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Modernización de equipos y herramientas</li> <li>3.2 Modernización de procesos</li> </ul>

Acceso y administración de la justicia		Brindar atención integral a víctimas, perseguir penalmente a quienes hayan cometido delitos y presentación ante la justicia	
Lineamientos	Resultados	Productos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar un trato adecuado a las víctimas y coadyuvar con las instituciones de procuración de justicia para una sanción justa a todas las personas que hayan cometido delitos</li> <li>• Profesionalización y modernización del sistema de investigaciones e inteligencia de la PNC para impulsar la capacidad de investigaciones y llevar a una mayor resolución de casos y por lo tanto a la reducción de la impunidad</li> <li>• El acceso a la justicia se comprometerá en mejorar los mecanismos para reconocer y atender de manera digna y sin revictimizar a las distintas víctimas de violencia y delincuencia</li> </ul>	Fortalecimiento del sistema de justicia y de atención a víctimas	4.1 Atención y protección de víctimas mejorada 4.2 Mejoramiento de las instancias de investigación	
Rehabilitación y reinserción		Truncar carreras delictivas, reducir la reincidencia delictiva y debilitar las pandillas	
Lineamientos	Resultados	Productos	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformar el sistema penitenciario para ofrecer condiciones para la rehabilitación y reinserción social, procurando el respeto a los derechos humanos y asegurando el cumplimiento de las penas para alcanzar su fin retributivo y preventivo</li> <li>• Proveer herramientas para la rehabilitación y reinserción social de privados de libertad</li> <li>• Preparación educativa y laboral a los privados de libertad</li> </ul>	Creación de oportunidades de rehabilitación y reinserción	5.1 Menor hacinamiento en el sistema penitenciario 5.2 Establecimiento y operación eficiente de programas de reinserción y rehabilitación 5.3 Expansión de servicios post-penitenciarios	

Fuente: Elaboración propia con base en presentación power point de la Política de Justicia y Seguridad Pública del Gobierno de Nayib Bukele, 2021.

## Uso político de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada

Los gobiernos de turno han hecho uso de las instituciones de seguridad en acciones que están fuera de las competencias de las mismas. Sin embargo, durante la administración del presidente Bukele se han observado algunos actos que han generado preocupación por ir en contra del espíritu de los Acuerdos de Paz, que establecieron hace casi 30 años, como una garantía de no repetición del conflicto armado, la instalación de cuerpos de seguridad no deliberantes, apolíticos y profesionales, al servicio de la población, respetuosos de la Constitución y conducidos por civiles.



Luego de la participación de la policía y el ejército en la toma armada de la Asamblea Legislativa, el 9 de febrero de 2020, el papel de la PNC en respuesta a las demandas del presidente Bukele se hizo más evidente al proteger a funcionarios del gobierno ante fuertes cuestionamientos acerca del uso de los fondos públicos destinados a la emergencia por la pandemia de COVID-19. En octubre de 2020, el director de la policía, Mauricio Arriaza Chicas, se negó a cumplir la orden de la Asamblea Legislativa de llevar bajo apremio al ministro de Hacienda, quien se había negado reiteradamente a comparecer para rendir cuentas sobre los fondos utilizados durante la emergencia nacional<sup>33</sup>. Ante los avisos presentados por la CICIES a la Fiscalía y el desarrollo de inspecciones por parte de esta en los ministerios señalados por irregularidades en los gastos durante la pandemia, agentes de la PNC obstaculizaron los allanamientos realizados en las oficinas del Ministerio de Salud.

Además, durante los sucesos del 1° de mayo de 2021 en los que la bancada oficialista, conformada por miembros del partido político Nuevas Ideas, destituyera a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al Fiscal General de la República, junto a otros partidos políticos aliados, fue la PNC quien sostuvo una fuerte intervención en las instalaciones de la CJS, movilizando al fiscal y a los magistrados impuestos al recinto judicial en horas de la noche, inmediatamente luego de su juramentación. Durante estos meses hubo denuncias de policías y militares alrededor de viviendas de personas que han tenido un rol de denuncia pública de abusos o faltas a la normativa nacional. Estos hechos, además, se acompañan de una serie de agresiones hacia periodistas por parte de la PNC, incluyendo golpes y daño de equipos<sup>34</sup>. En el mes de septiembre, además, se registró la captura arbitraria e ilegal de Mario Gómez, experto en tecnología y activista crítico de la implementación del bitcoin como moneda nacional. La PNC capturó a través de engaños a Gómez y lo privó de su libertad durante las horas de la mañana del 1 de septiembre<sup>35</sup>.

Por otro lado, la participación de militares no solo se ha mantenido en el ámbito de seguridad, sino que se ha buscado integrar a distintas esferas de la vida social y política del país. El presidente Bukele ha buscado potenciar la imagen de la FAES en diversas tareas que incluyen tormentas, la misma pandemia por COVID-19, incendios, plagas agrícolas, entre otras. Esta omnipresencia militar ha impactado en el rol social y político que se adjudica el mismo ministro de Defensa<sup>36</sup>.

33 Laura Jordán, «Presentan requerimiento contra Mauricio Arriaza Chicas», La Prensa Gráfica, 16 de diciembre de 2020.

34 Eugenia Velásquez y Fabricio Girón, «APES pide a Inspectoría de la Policía investigue agresiones a periodistas y deduzca responsabilidades por faltas graves y muy graves», El Diario de Hoy, 14 de septiembre de 2021.

35 Oscar Romero, «Policía captura a Mario Gómez, crítico del bitcoin, y lo acusa de fraude financiero», Diario El Mundo, 1 de septiembre de 2021.

36 Denni Portillo, «Diputados lanzan críticas al ministro de Defensa por pedir rol político», El Diario de Hoy, 26 de enero de 2021.

*“Bukele los trata (a PNC y FAES) como sus guardias privados”<sup>37</sup>*

José Miguel Vivanco, HRW

Según Walter y Argueta (2020), la principal preocupación que despierta la creciente participación de los militares en la vida política radica justamente en el apoyo que la institución militar ofrece, formal o informalmente, voluntaria o involuntariamente, a una clase política que degrada la democracia en función del enriquecimiento privado<sup>38</sup>. Además, plantean que la participación de la FAES en tareas ajenas a sus funciones y atribuciones ordinarias ocasiona polémicas sobre el uso lícito de la fuerza militar en áreas de la gestión gubernamental que supuestamente deben ser atendidas por otras instancias de carácter civil debidamente preparadas y organizadas, es decir, por la PNC<sup>39</sup>.

## Capítulo 2: Las políticas de seguridad ciudadana

### El enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas públicas

Las políticas de seguridad en la región centroamericana se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria. Garantizar la seguridad de la población ha sido históricamente una de las justificaciones del Estado para desarrollar acciones que se caracterizan por el uso ilegítimo de la fuerza en nombre de la protección de derechos esenciales de los individuos<sup>40</sup>.

El uso de la fuerza por fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la inhabilidad de las instituciones para enfrentar el crimen y la violencia, así como para proteger a las víctimas, contribuyen a incrementar la inseguridad de la población. Los esfuerzos para formular políticas de seguridad ciudadana eficientes y eficaces han sido insuficientes y, muchas veces marginales, en especial ante las necesidades de grupos que han sufrido históricamente la discriminación y la marginación, como las mujeres, niñez y adolescencia, población afrodescendiente e indígena, trabajadores migrantes y sus familias, entre otros. En suma, las instituciones vinculadas a la aplicación

37 Ricardo Avelar. «En dos años, Bukele politizó a las fuerzas armadas y la Policía», El Diario de Hoy, 31 de mayo de 2021.

38 Otto Argueta y Knut Walter. «La función política de los militares en Centroamérica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua», (Ediciones BÖLL, 2020), 23.

39 Ibidem, 34.

40 PNUD. «Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe: una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional», 2020, 19.

de la justicia y a la seguridad pública no han desarrollado capacidades para responder eficazmente a estas problemáticas.

El proceso de construcción de una política de seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía para las intervenciones del Estado, ya que establecen orientaciones generales y permiten determinar mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados. Además, una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, y, por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral.

Se considera que el concepto de «seguridad ciudadana» es más adecuado que los paradigmas detrás de las políticas de seguridad pública que han dominado históricamente, las cuales han mostrado no sólo su incapacidad de mejorar la situación de seguridad, sino que han complejizado aún más las violencias. La expresión seguridad ciudadana surgió en América Latina, en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios<sup>41</sup>.

La historia ha demostrado cómo los gobiernos autoritarios y las dictaduras militares que actuaron en la región en las últimas décadas desconocieron las obligaciones internacionales de los Estados en materia de garantía de los derechos humanos y dejaron como legado una situación de permanente reproducción de la violencia que actualmente se manifiesta desde la violencia social. Por lo tanto, adoptar esta perspectiva de derechos humanos resulta trascendental para superar estas deudas y la misma violencia que aqueja a la región. La seguridad ciudadana fortalece la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de las personas, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político<sup>42</sup>. Como lo expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

*«...si bien el derecho internacional de los derechos humanos no define en forma expresa el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, los Estados se encuentran obligados por un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes»<sup>43</sup>.*

41 CIDH. «Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos», 2009, 8.

42 CIDH. «Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos», 2009, 8.

43 Ibidem, 9.

Asimismo, el organismo afirma que las obligaciones de los Estados respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público<sup>44</sup>. En un sentido amplio, la seguridad ciudadana también puede incorporar medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo, entre otros.

Por lo tanto, de acuerdo a la CIDH, los Estados deben implementar políticas públicas de seguridad ciudadana que contemplen el funcionamiento de una institucionalidad eficiente y que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito.

## Monitoreo y contraloría social de políticas públicas

Cuando las políticas públicas retoman el enfoque de derechos humanos implica que estos son, en esencia, el marco de orientación de la acción de las autoridades y las instituciones responsables frente a problemas socialmente relevantes o en sectores relevantes de su competencia<sup>45</sup>. Es decir, los derechos humanos son un factor determinante en la identificación de los problemas que dan lugar a la construcción, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Según la CIDH, el proceso de evaluación de una política pública busca indagar sobre diversos aspectos, pero la evaluación desde un enfoque de derechos humanos, en particular, tendrá como objetivo revisar la efectividad de la política como herramienta para la realización de derechos<sup>46</sup>. Los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas permiten verificar el cumplimiento de las obligaciones estatales, así como garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas. Es así como los mecanismos de evaluación deben centrarse en la identificación de evidencias y de resultados concretos logrados, comparando esta información con la planificación realizada. Esto, además permite contrarrestar actos de corrupción y permite desarrollar acciones que garanticen de manera más eficiente el ejercicio y disfrute de los derechos de la población<sup>47</sup>.

La construcción de indicadores, según la CIDH, es crucial para el monitoreo, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos permiten generar evidencia que sustenten la eficacia y la efectividad de las políticas implementadas, permitiendo contar con información objetiva que lleve a la toma de decisiones informada y basada en evidencia, abandonando manejos populistas de temas tan complejos como la violencia y la criminalidad.

44 Ibidem,10.

45 Mireya Maritza Peña. «Derechos humanos y políticas públicas», 2010, 1.

46 CIDH. «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos», 2018, 32.

47 Ibidem, 33.

## Marcos normativos Internacionales en materia de seguridad ciudadana

Para la protección de los derechos humanos desde el enfoque de seguridad ciudadana es imprescindible que las políticas y leyes a nivel nacional puedan generar acciones apegadas a los marcos normativos internacionales ratificados por el país. Las disposiciones de una política pública de seguridad ciudadana deben orientarse hacia el abordaje de las diferentes aristas o condiciones que generen algún tipo de inequidad, exclusión o discriminación en poblaciones específicas, como las mujeres, niñez y adolescencia, juventudes, personas LGBTI, personas con discapacidad o los pueblos originarios.

Los estándares internacionales relacionados con la seguridad ciudadana indican que, para garantizar el ejercicio de los derechos y el disfrute de libertades de una sociedad democrática, los Estados deben generar acciones apegadas a los tratados y convenios ratificados en cada uno de los países, los cuales sirven como guía para las intervenciones para respetar, proteger y garantizar derechos en la implementación de estas políticas. (Ver tabla 10).

Tabla 10: Principales Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos

Nº	Tratados / Convenios	Principales aportes
1	Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)	En el artículo 1 explica que los Estados parte de la Convención “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.
2	Declaración Universal de Derechos Humanos	En esta declaración se exhorta a los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, para que promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.
3	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Garantiza a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados. Igualmente, garantiza el derecho a toda persona, cuando estos hayan sido violados, a interponer un recurso, a tener respuesta y cumplimiento efectivo de lo decidido por la autoridad en el recurso interpuesto, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

4	Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre mujeres paz y seguridad	En esta resolución se subraya la importancia de que las mujeres participen en igualdad e intervengan en la prevención y solución de los conflictos, la consolidación y el mantenimiento de la paz en países en conflicto y post conflicto. El Salvador cuenta con un plan de acción de la Resolución. De la Resolución 1325 se despliegan una serie de resoluciones conexas que especifican la importancia de la lucha contra la violencia sexual hacia las mujeres, la trata y la participación de las mujeres en la sociedad
5	Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará)	Consagra el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado. Los artículos 3 y 4, de dicha convención explican que los Estados están obligados a garantizar para las mujeres los derechos, respetar su vida, integridad física, psíquica y moral; libertad y seguridad personales, prohibición de la tortura; igualdad y protección ante la ley, entre otros derechos.
6	Convención de los Derechos del Niño	Consagra los derechos de la niñez y adolescencia, y como lo indica el artículo 3 los Estados tienen obligación de proteger, cuidar; y el principio de prevalencia del interés superior del niño y la niña.
7	Declaración sobre los Principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso de poder	En esta declaración se entiende por víctimas a las personas que individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder. También los estados deben garantizar a las víctimas de delitos, los derechos de acceso a la justicia y trato justo, resarcimiento, indemnización y asistencia.
8	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	Reafirma que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
9	Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes	Fortalece la creación de un marco conceptual que facilite la sanción de los Estados Parte por actos u omisiones cometidos por funcionarios públicos u otras personas en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.

10	Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas	Reafirman que toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. En particular, se les protegerá contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo, métodos que tengan como finalidad anular la personalidad o disminuir la capacidad física o mental de la persona.
11	Principios básicos para el tratamiento de los reclusos	Exhorta al personal encargado de las cárceles a cumplir con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y las medidas que se deben implementar en los centros penitenciarios, respetando el hecho de que estos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos de las Naciones Unidas.
12	Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)	Las presentes Reglas mínimas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión. Permiten fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad.
13	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	Considera la extrema gravedad de la desaparición forzada, que constituye un delito y, en determinadas circunstancias definidas por el derecho internacional, un crimen de lesa humanidad, esta Convención tiene por finalidad prevenir las desapariciones forzadas y a luchar contra la impunidad en lo que respecta al delito de desaparición forzada, teniendo presente el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición forzada y el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación.

Fuente: Elaboración propia.

## La experiencia de El Salvador

En El Salvador, la respuesta gubernamental a la inseguridad y a la violencia latente no ha tenido un enfoque de derechos humanos. Es más, reiteradamente se ha denunciado la ponderación del enfoque represivo frente al preventivo.

Durante la gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén hubo un esfuerzo por monitorear y evaluar el Plan El Salvador Seguro, facilitando la elaboración de informes que daban respuesta a la medición de distintos indicadores relativos al ámbito de la seguridad que permitían conocer, con base en evidencia, algunos elementos vinculados al

proceso de implementación de la política, su impacto, avances o desafíos. Sin embargo, este primer ejercicio de monitoreo y evaluación de los planes de seguridad no fueron sostenibles ni dieron pie a decisiones estratégicas para las cuales se presentaba información suficiente, por ejemplo, que el presupuesto asignado a los diferentes ejes del PESS no correspondía a su planificación inicial, reforzando de manera excesiva el componente de persecución del delito y descuidando la inversión necesaria y establecida en el mismo plan en prevención de la violencia.

La medición de indicadores y análisis de estos, realizados por el PNUD como asesores técnicos del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia del gobierno de Sánchez Cerén, representaron una primera iniciativa que daba cuenta e informaba sobre los alcances y limitaciones de las acciones impulsadas por el gobierno en materia de seguridad. Al desaparecer el Consejo, el Gabinete de Seguridad del gobierno de Bukele asumió el monitoreo de la información sobre violencia y criminalidad sin participación de otros sectores sociales y políticos.

La limitada información respecto a la política de seguridad y sus planes operativos en la actual administración gubernamental, así como el cierre de espacios de diálogo y trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, ha impedido la construcción conjunta de propuestas que permitan mejorar la situación de violencia e inseguridad. Es en este marco, y retomando demandas previas de sociedad civil organizada y la academia, que la Plataforma por la Seguridad Ciudadana desarrolla un ejercicio de definición de teorías de cambio, objetivos, resultados e indicadores que, a juicio de las organizaciones que la conforman, la política nacional de seguridad ciudadana de El Salvador debería de integrar ante los principales problemas de violencia y criminalidad en el país.

La Plataforma por la Seguridad Ciudadana elaboró y presentó el documento “Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política en seguridad ciudadana en El Salvador”, (tabla 11) el cual buscaba ser un insumo para el diálogo con personas tomadoras de decisión y la construcción participativa de políticas públicas. Este esfuerzo consolidó un importante proceso de articulación con aliados estratégicos que trabajan desde un enfoque de derechos humanos e inclusión, logrando establecer criterios relacionados con cuatro ejes: la persecución del delito, la prevención de la violencia, la atención integral a las víctimas de la violencia y la rehabilitación e inserción de personas en conflicto con la ley.



Tabla 11: Ejes temáticos en una política pública de seguridad ciudadana

Eje	Definición
Prevención de la violencia	La prevención de la violencia se entenderá como las acciones orientadas a evitar o reducir la ocurrencia de hechos violentos o delictivos, incorporando los enfoques de salud pública, desarrollo y derechos humanos, desde los tres niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria), así como medidas situacionales, sociales y comunitarias.
Persecución del delito	La persecución del delito busca que el abordaje de éste sea científico, basado en evidencia e información técnica que permite la prevención del crimen, la investigación del crimen y el desarrollo de acciones estratégicas que llevan a articular al sistema penal y de justicia más allá de la sanción y la privación de libertad
Rehabilitación e inserción	El enfoque de persecución del delito conlleva, además, la integración del sistema de justicia desde una labor de rehabilitación e inserción digna a las personas en conflicto con la ley, que construya un sistema penitenciario que no privilegie la detención sino las medidas de reparación desde un enfoque restaurativo que involucra a victimarios y a víctimas.
Atención a víctimas	La atención a las víctimas debe, por tanto, contar con una perspectiva victimológica que centre su intervención en las personas afectadas por la violencia y permita dar un trato diferenciado y con base en las necesidades de estas.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del documento “Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador”, Plataforma por la Seguridad Ciudadana, 2019.

En el contexto actual, los aportes y propuestas de todas aquellas instancias que trabajan por la defensa de los derechos humanos en el territorio, sobre todo en aquellos municipios y comunidades más afectadas por la criminalidad y la violencia, son fundamentales para construir estrategias de solución orientadas a prevenir la violencia, mejorar los controles internos y externos de la Policía y brindar justicia y reparación a las víctimas.

Existe la necesidad, pues, de que el Estado, en coordinación con diversos actores de la sociedad, retome un modelo de gestión de la conflictividad, bajo el concepto de seguridad ciudadana; el cual debe plasmarse en una política pública integral, con enfoque de derechos humanos, tal como lo propone la CIDH, principalmente luego de las experiencias de las administraciones salvadoreñas y el predominio del enfoque punitivo y represivo en el diseño de los planes y estrategias de seguridad<sup>48</sup>.

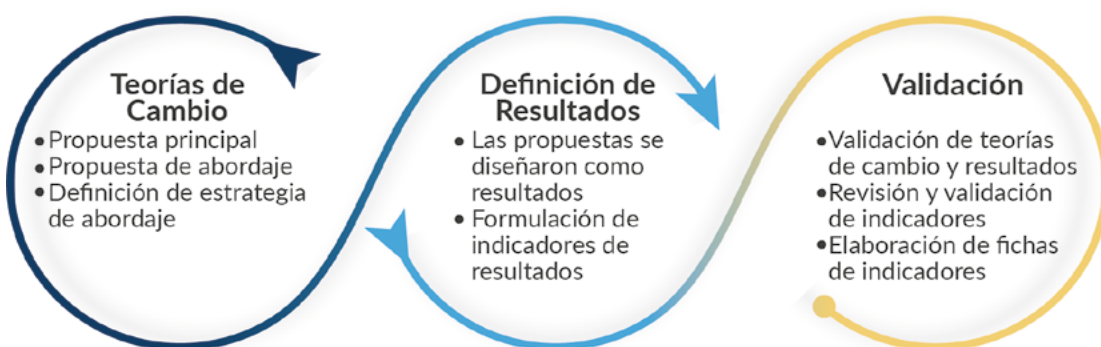
48 CIDH. «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos», 2018, 60.

## Capítulo 3: Análisis de los indicadores

### Formulación del sistema de indicadores

La Plataforma por la Seguridad Ciudadana ha desarrollado un trabajo de discusión, análisis, formulación y validación que permitió con la conformación de teorías de cambio con objetivo, resultados e indicadores, estos últimos los que se encuentran conformando el sistema de monitoreo. El gráfico 4, indica el proceso de elaboración del sistema de indicadores que llevó a cabo la Plataforma.

Gráfico 4: Proceso de construcción del sistema de indicadores para el monitoreo



Fuente: elaboración propia.

La formulación de las teorías de cambio se realizó priorizando los cuatro ámbitos de trabajo que ha posicionado la Plataforma en sus propuestas para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana: prevención de la violencia, persecución del delito, atención a víctimas y rehabilitación e inserción. A partir de estos cuatro ámbitos se establecieron grupos de consulta temáticos que convocó a las organizaciones de la Plataforma con experiencia en cada ámbito para realizar un ejercicio de definición del problema principal y las diversas propuestas de abordaje a ese problema definido como prioritario en el contexto actual. Luego de ello, con base a los insumos recogidos se presentó una propuesta de teoría de cambio que definía el problema y la estrategia general de abordaje.

La definición de resultados e indicadores se hizo a partir de los insumos brindados sobre las diversas formas de abordaje y las características del problema priorizado. Esto llevó a la conformación de resultados e indicadores que responden primordialmente a los elementos identificados en el problema y que buscan operativizar la estrategia general de abordaje. Los indicadores fueron formulados de modo que la fuente de información fuera siempre oficial, es decir, que contara con el respaldo de ser fuentes estatales. De-

bido a la pandemia y las limitaciones mismas que esta provocó, hay algunos indicadores de percepción que no fueron medidos con fuentes oficiales, debido a que se suspendió la aplicación de la Encuestas de Cultura de Paz por las restricciones de movilidad que implicó el confinamiento. La tabla 12 presenta un ejemplo de la estructura de las teorías de cambio formuladas, en este caso la definida para el eje de persecución del delito.

Tabla 12: Teoría de cambio de eje de Persecución del delito

Persecución del delito
<b>Problema priorizado</b>
El paradigma de seguridad que ha prevalecido en El Salvador, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, se ha enfocado en la aplicación del derecho penal del enemigo, centrándose de forma casi exclusiva en el combate a las pandillas. Esto ha provocado el dejar de lado el abordaje a otras estructuras del crimen, así como la imposibilidad de reducir los índices de impunidad y el desarrollo de una política criminal que aborde los fenómenos delictivos de mayor impacto, generando también una actuación policial abusiva y violatoria de derechos humanos y un sistema de justicia marcado por la corrupción.
<b>Estrategia de intervención</b>
Las instituciones de seguridad se articulan para el desarrollo de una política criminal interinstitucional, que se enfoque en los delitos de mayor gravedad e impacto en la población, genere estrategias de abordaje diferenciadas y basadas en evidencia y busque la reducción de la criminalidad y la impunidad, a través de la lucha contra la corrupción y la ocurrencia de violaciones a derechos humanos, así como por medio del fortalecimiento de las instituciones y el incremento de la confianza en las mismas.
<b>Resultados</b>
R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto
R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia
R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito
R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil
R.5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos de mayor gravedad e impacto social

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las teorías de cambio pasaron por diversos procesos de validación, que permitieron contar con la revisión y aprobación de las organizaciones que conforman la Plataforma tanto del problema priorizado, la estrategia general de intervención, sus resultados e indicadores. Luego de que estos indicadores fueran validados se crearon las fichas de cada uno y se realizó la primera medición de los mismos.

## Medición de indicadores

A partir de la validación de indicadores 92 indicadores, correspondientes a los cuatro ámbitos priorizados, se elaboraron las fichas de estos y se procedió a realizar las solicitudes de información pública a las distintas instituciones estatales.

Tabla 13: Ejemplo de ficha de indicado

Fecha de elaboración: 15/06/2021  
Fecha de actualización: 29/07/2021  
Código: E1R1.I.1.2

Eje temático	Persecución del delito		
Resultado	Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto.	Alcance	Corto Plazo
Indicador	Detenciones realizadas con base a una investigación		
Fuente de verificación	Respecto a los años 2018, 2019 y 2020, el indicador busca registrar el número de detenciones realizadas por la PNC al año, detallando si fueron por orden judicial, administrativa, flagrancia y privación de libertad, así como el porcentaje de detenciones por orden judicial y administrativa en relación al total de detenciones.		
Nivel de desagregación	Sexo, edad, y grupo (pandilla o delincuente común) tipo de detención, departamento, municipio, tipo de delito.		
Variables	DA= Detención administrativa; DF= Detención en flagrancia; Detención Judicial=DJ; Privación de Libertad=PLDT= Detenciones totales	Fórmula	%DA= DA/DT*100 ; %DF= DF/DT *100; %DJ= DJ/DT *100; %PL= PL/DT *100
Unidad de medida	Porcentaje		
Fuente de información	Solicitud de Acceso a la Información Pública. (PNC-UAIP-232-2021, requerimiento 4)	Responsables de recolección (Instituciones)	PNC; FGR
Periodicidad de medición	Trimestral		
Notas técnicas	Se tomó la base de la PNC.		
Resultado	Aproximadamente el 67% de las detenciones realizadas en el período de estudio fueron de flagrancia		

Fuente: elaboración propia.

La medición realizada de estos indicadores corresponde a los años 2018, 2019 y 2020, en ese sentido se ha tomado el año 2018 como línea base, todavía de la administración Sánchez Cerén, con lo cual se permite la valoración del comportamiento de cada indicador durante el año de toma de posesión de Nayib Bukele y su primer año de gestión. No obstante, luego de recibir la información enviada por las instituciones estatales se debió hacer un proceso de revisión de la información y un primer ejercicio de posible medición del indicador. En este sentido, aunque inicialmente se elaboraron y validaron 92 indicadores, con 111 subdivisiones en su medición, luego de revisar la información recibida este informe presenta la medición de solo 40 indicadores y 60 subdivisiones.

Tabla 14: Número de indicadores definidos para los cuatro ejes priorizados

Eje	Indicadores iniciales	Indicadores a medir
Persecución del delito	22	11
Prevención de la violencia	38	15
Atención a víctimas	15	5
Rehabilitación e inserción	17	9
Total	92	40

Fuente: elaboración propia

Esta reducción de la medición del número de indicadores se debe, en general, a diversas razones que se sintetizan en los siguientes puntos:

- **La información solicitada no existe:** algunas instituciones consultadas respondieron a las solicitudes de información indicando que la información no existía y que, por tanto, no podía ser generada a partir de la petición, ya que la ley solo obliga a brindar información existente, no a generarla.
- **Ausencia de respuesta:** a pesar de la obligación estatal de responder ante las solicitudes de información pública, para diversas solicitudes no se recibió notificación de recepción y no se envió respuesta a la solicitud hecha. Por ejemplo, la Dirección General de Centros Penales solo contestó una de las solicitudes realizadas, aduciendo no haber recibido la información de las unidades a las que se solicitó.
- **El registro de información no comparte criterios de homogeneidad:** la información registrada por diversas instituciones, por ejemplo, los gobiernos locales, no siempre cuenta con criterios que permitan homogeneizarla y medir de manera efectiva, sin embargo, se hizo el esfuerzo de poder hacer un registro que permitiera comparar la misma en el tiempo.

- **Ausencia de continuidad de la información:** algunos indicadores de percepción no pudieron medirse durante todo el periodo definido, por ejemplo, en el caso de la suspensión de la aplicación de la Encuesta de Cultura de Paz por las limitaciones generadas a partir de la pandemia por COVID-19.
- **La información brindada no permitió la medición del indicador:** algunas instituciones brindaron la información disponible a partir de la solicitud realizada, sin embargo, esta información era insuficiente o no estaba clasificada según las variables solicitadas para poder realizar una medición exacta del indicador definido. Por ejemplo, para medir si la PNC utiliza estrategias diferenciadas para el abordaje del delito la institución respondió únicamente con sus planes operativos anuales, los cuales no brindaban la información necesaria para determinar el indicador.

Los indicadores presentados en este informe responden a los 40 de los que sí pudo obtenerse suficiente información como para hacer una medición de estos.

## Eje de persecución del delito

Tabla 15: Resultados e indicadores medidos del eje de Persecución del delito

R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto
Indicador
1. Detenciones realizadas con base a una investigación
R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia
No pudo medirse
R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito
Indicador
2. Especialización del personal policial
3. Mejora de condiciones laborales del personal policial
4. Mejora del equipamiento e instalaciones policiales
R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil
Indicador
5. Denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, comisión de delitos y faltas administrativas cometidas por la PNC y FAES
6. Corrupción policial
7. Niveles de uso de la fuerza y las armas de fuego por la PNC y la FAES

R.5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos priorizados	
Indicador	
8.	Número de casos en delitos priorizados archivados en sede fiscal
9.	Número de casos en delitos priorizados en etapa de sentencia
10.	Tasa de victimización por delincuencia y tipo de delito
11.	Confianza en las instituciones de seguridad

Fuente: elaboración propia.

En el eje de persecución del delito se logró realizar la medición de 11 indicadores de los 22 inicialmente propuestos. Los indicadores presentados la tabla 15 responden a cuatro de los cinco resultados establecidos, ya que no fue posible recoger información suficiente para medir los indicadores del resultado R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia.

A continuación, se presentan los resultados de la medición de 11 indicadores de este eje, de acuerdo a datos oficiales y datos recogidos por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) a partir de sus encuestas de evaluación de año correspondientes a 2018, 2019 y 2020.

## Medición de indicadores

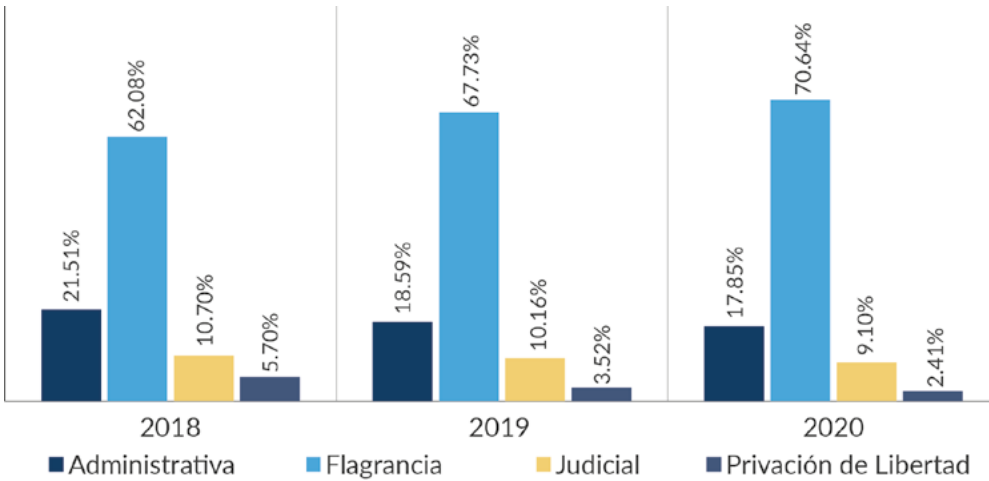
**Resultado 1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto.**

*Indicador 1. Detenciones realizadas con base a una investigación.*

Este indicador busca identificar si la mayor cantidad de detenciones que realiza la Policía Nacional Civil se hacen a partir de una investigación dirigida por la Fiscalía General de la República (FGR) o si se realizan a criterio del personal policial o, incluso, de forma arbitraria de imponer la fuerza policial. (Ver gráfico 5).

De acuerdo a la medición realizada, la PNC tiende a detener de manera más frecuente en “flagrancia”, es decir, durante la ocurrencia del hecho delictivo (el cual puede abarcar hasta 72 horas luego registrado el hecho delictivo). Esta figura, sin embargo, puede llegar a ser utilizada de manera arbitraria para justificar detenciones que no se encuentran lo suficientemente sustentadas. Además, se observa cierto incremento en el registro de esta modalidad en relación al año 2018, pasando de 62% a 70.6% en 2020.

Gráfico 5: Porcentaje de detenciones según tipo de detención



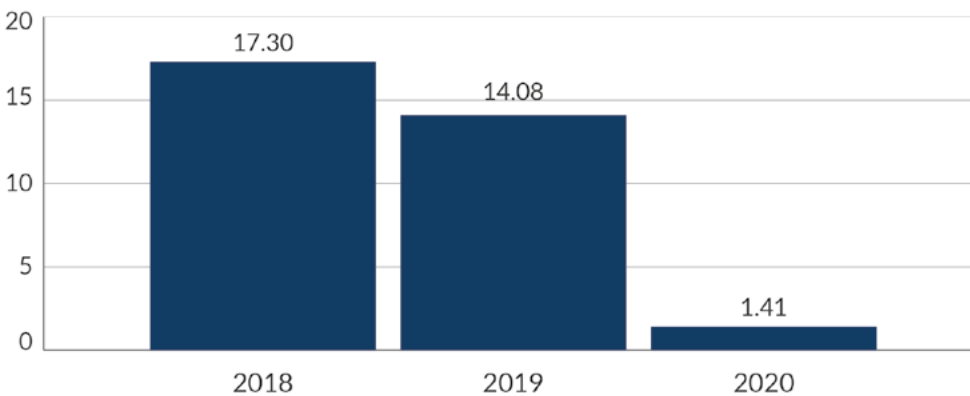
Fuente: PNC-UAIP-232-2021

### Resultado 3. Mejoras las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito

#### Indicador 2. Especialización del personal policial

Este indicador busca obtener referencia sobre el nivel de especialización que se busca brindar al personal policial, es decir, el número de formaciones que están orientadas a mejorar herramientas para la investigación del delito. (Ver gráfico 6).

Gráfico 6: Porcentaje de personal de la PNC capacitado



Fuente: PNC-UAIP-232-2021; PNC-UAIP-195-2021

De acuerdo a los datos recibidos, la Policía Nacional Civil ha capacitado a solo un 1.41% del total de su personal en 2020, a diferencia de años previos donde se capacitó a un

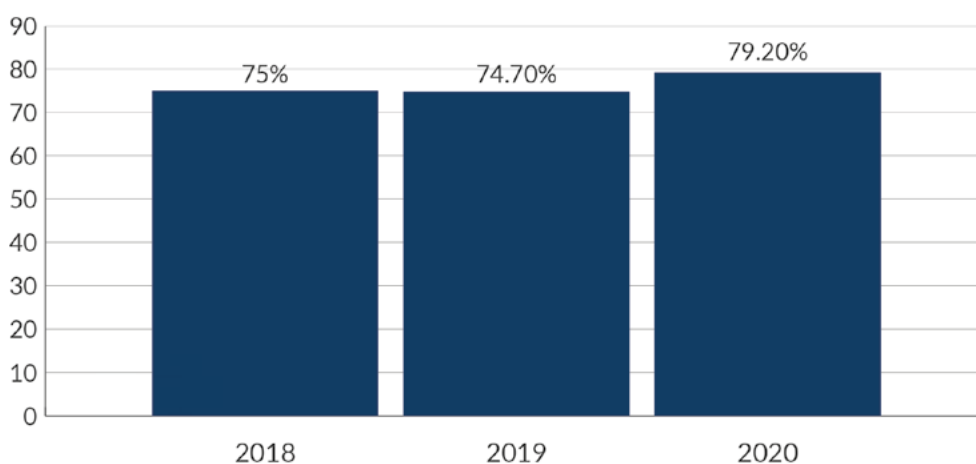


17.3% (2018) y un 14% (2019). Estos procesos de formación pudieron haberse visto afectados por la priorización de abordaje a la pandemia por COVID-19 durante 2020.

### *Indicador 3. Mejora de condiciones laborales del personal policial*

El indicador pretende dar información sobre la inversión realizada por los gobiernos por mejorar las condiciones de remuneración al personal policial, con el fin de abonar así a su situación económica de forma directa.

Gráfico 7: Porcentaje de presupuesto asignado a remuneraciones



Fuente: PNC-UAIP-232-2021

Según datos de la PNC, el porcentaje del presupuesto asignado a remuneraciones ha aumentado en 4.5 puntos en 2020 en relación a años previos. No obstante, no se pudo tener detalle de la proporción de estas remuneraciones al personal básico de la policía, quienes son generalmente las personas que se encuentran en condiciones de mayor desventaja.

### *Indicador 4. Mejora del equipamiento e instalaciones policiales*

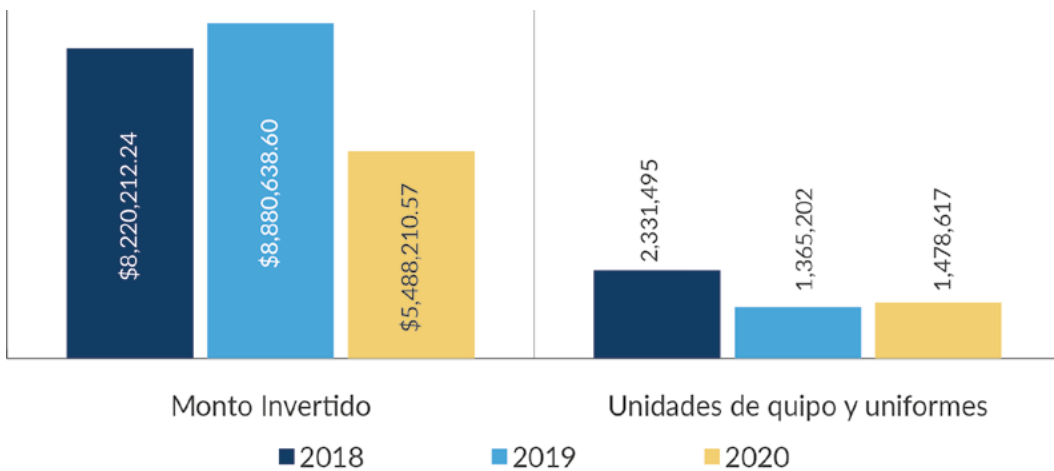
Este indicador recoge varios elementos que se priorizaron a partir de demandas del mismo cuerpo policial, incluyendo la inversión en uniformes y botas, armamento y municiones, así como la mejora de los locales que utiliza la institución para el desarrollo de sus labores. (Ver gráfico 8).

De acuerdo a los datos entregados por la PNC, el año 2018 se invirtió más fondos en la compra de armas, municiones y botas, en 2019 en armas y botas y en 2020 se priorizó la compra de armas y uniformes. La mayor cantidad de unidades adquiridas en 2018 se debe, esencialmente, a que el gobierno priorizó la compra de 2,298,887 de municio-

nes. A pesar de que en 2019 se invirtió más de 8,8 millones de dólares, dependiendo de las prioridades de cada administración se pudieron reportar una cantidad similar de unidades adquiridas en 2020 con más de 5,4 millones de dólares, donde se priorizó la compra de uniformes.

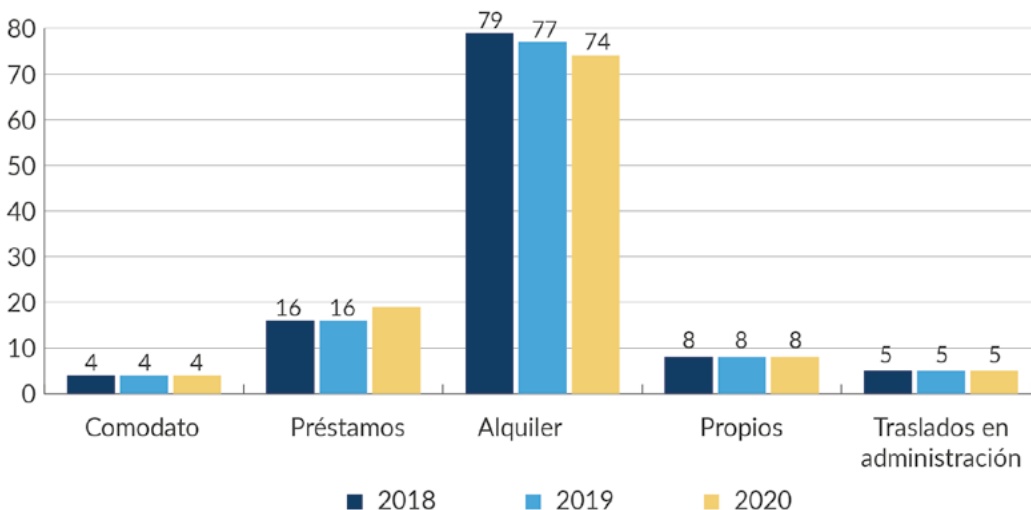
Otro elemento que se consideró para valorar la mejora de las condiciones de trabajo de la PNC fue la reducción del alquiler de locales donde operan las delegaciones y subdelegaciones de la policía, así como su inversión en la mejora de infraestructura.

Gráfico 8: Monto invertido y unidades compradas de armas y uniformes



Fuente: PNC-UAIP-232-2021

Gráfico 9: Condición jurídica de delegaciones y subdelegaciones de la PNC



Fuente: PNC-UAIP-232-2021

De acuerdo a la información proporcionada por la policía, la mayor cantidad de delegaciones y subdelegaciones se encuentran en condición de alquiler, no logrando brindar condiciones de estabilidad (ver gráfico 9). Aunque estos locales alquilados se han visto reducidos en este periodo, eso no ha significado un incremento en locales propios, solo en condición de préstamo, la cual es la segunda más frecuente (el préstamo se refiere a la entrega de local por otra institución gubernamental a través de trámite administrativo).

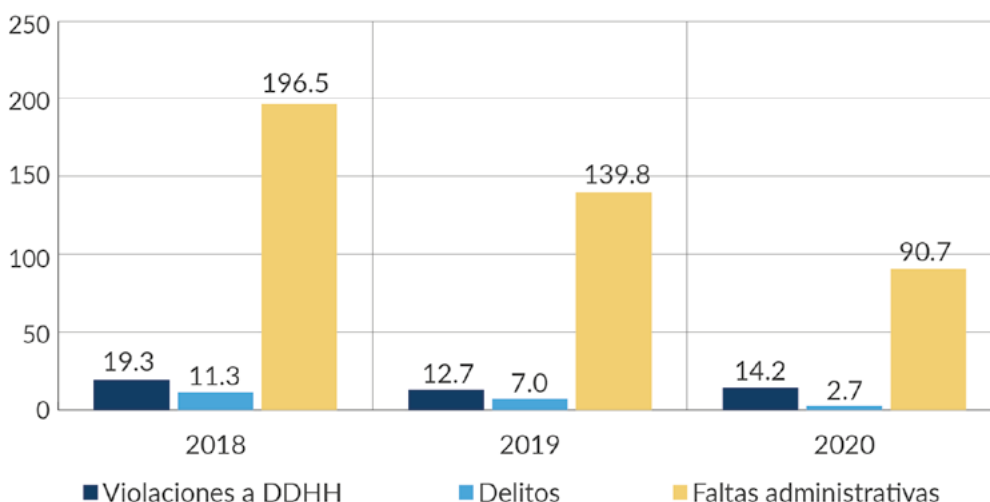
A estas condiciones de inestabilidad y limitaciones sobre la mejora en infraestructura al ser la mayoría de locales alquilados, en préstamo o comodato, se suma el hecho que en tres años la policía invirtió \$32,583,406.67 en infraestructura, siendo un 84% de estos fondos destinados al Centro de Investigación Científica (DPTC), ubicado en Nuevo Cuscatlán.

#### Resultado 4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil

*Indicador 5. Denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, comisión de delitos y faltas administrativas cometidas por la PNC y FAES*

El resultado cuatro pretende medir el comportamiento policial en torno al respeto de los derechos humanos, la no participación en actos de corrupción y en la comisión de delitos. El indicador cinco busca medir las tasas de cometimiento de estos hechos por cada mil policías, por lo que se hace una relación que permite comparar la evolución de la participación de policías en este tipo de actividades ilegales o faltas. (ver gráfico 10).

Gráfico 10: Tasas de violación a DDHH, comisión de delitos y faltas por cada 1000 policías



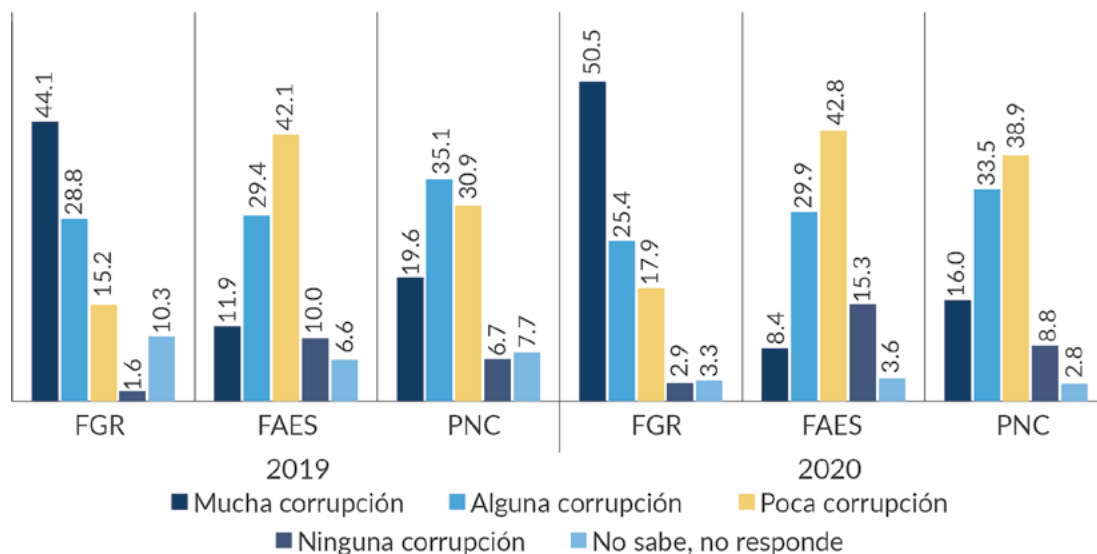
Fuente: PDDH-UAIP-58-2021; PNC-UAIP-232-2021; PNC-UAIP-232-2021; y FGR- UAIP-281- 2021.

Las tres tasas medidas indican una tendencia a la baja en el periodo de estudio, a excepción de la referida a violaciones a derechos humanos, que en 2020 registra un alza de 1.5 puntos, en lo cual pudo haber influido su participación en el control de las medidas de restricción a la movilidad impuestas durante la cuarentena obligatorio por COVID-19. Esto implica que, en términos generales, la policía pudiera estar participando menos en actividades ilícitas, así como en la comisión de faltas administrativas. Sin embargo, en los casos donde se señala a la policía del presunto cometimiento de un delito se observa que los que llegan a sentencia tienden a ser minoritarios y hay una mayor cantidad de casos donde se absuelve a las personas implicadas (entre un 62.5% y un 58.6%).

### Indicador 6. Corrupción policial

El indicador relativo a la corrupción policial se midió únicamente a través de encuestas de opinión pública, las cuales recogieron información sobre la percepción de corrupción que la población salvadoreña tiene sobre tres de las principales instituciones vinculadas a la seguridad: la Fiscalía General de la República (FGR), la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), que ha sido asignada para realizar tareas de seguridad.

Gráfico 11: Percepción de corrupción en FRG, PNC y FAES



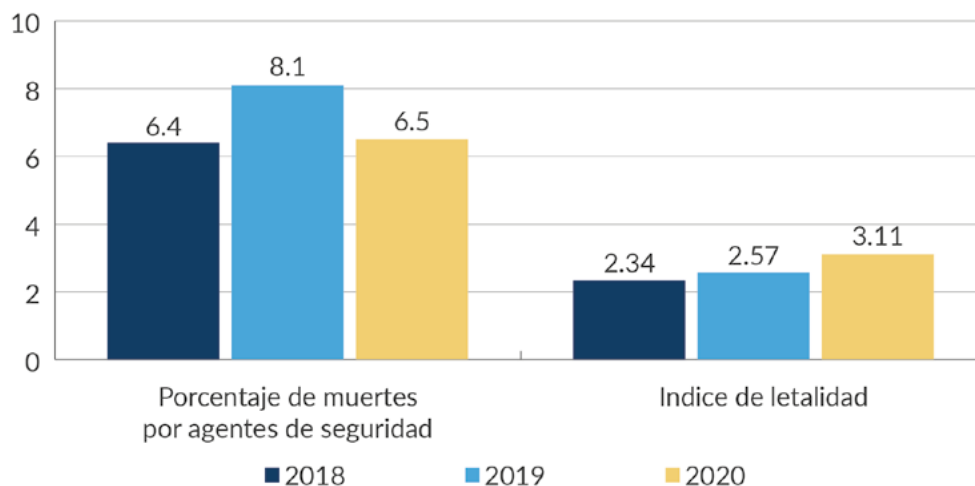
Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP

Como se muestra en la gráfica 11, la institución con mayor percepción de corrupción es la Fiscalía, seguida de la PNC y la FAES. No se cuenta con datos para el año 2018.

### Indicador 7. Niveles de uso de la fuerza y las armas de fuego por la PNC y la FAES

Para medir los niveles de uso de la fuerza letal por parte de la Policía y la FAES se han tomado solamente dos indicadores que tienden a utilizarse de manera frecuente para establecer si existe o no un uso excesivo de la fuerza, especialmente, de la fuerza letal (armas de fuego). En ese sentido, se presenta la proporción (porcentaje) de muertes provocadas por la PNC y la FAES (entendidos como agentes de seguridad) con arma de fuego en comparación con el total de homicidios ocurridos en cada año. Según estándares internacionales este porcentaje no debería de sobrepasar el 10% del total de homicidios. El otro indicador que se presenta es el índice de letalidad, es decir, la relación entre personas muertas y heridas durante intervenciones policiales. De acuerdo a lineamientos internacionales se considera que esta relación debería de ser menor a 1, es decir, que no deberían de registrarse mayor cantidad de personas muertas que de personas heridas durante una intervención policial, ya que eso estaría indicando un uso excesivo de la fuerza letal.

Gráfico 12: Uso de la fuerza letal



Fuente: PNC-UAIP-195-2021

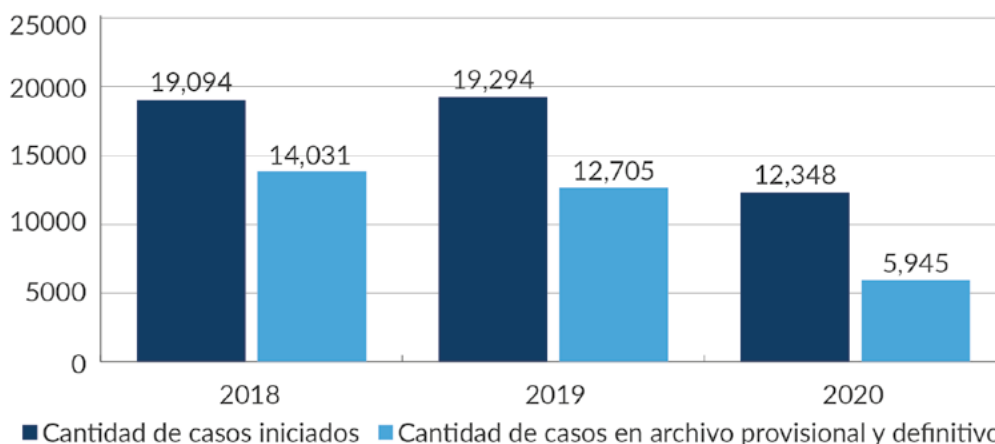
De acuerdo a los datos registrados, el porcentaje de muertes ocurridas por intervención policial o militar no ha superado el 10% en los tres años de medición, sin embargo, en 2019 se observó un incremento (1.6 puntos) respecto a los dos otros años (ver gráfica 12). Por otro lado, el índice de letalidad sí ha superado el estándar esperado, es decir, existe un uso abusivo de la fuerza letal por parte de la policía y el ejército al realizar intervenciones a civiles, llevando a registrar mayor cantidad de personas muertas en sus intervenciones que personas heridas. Al contar con una formación especializada dirigida a un uso legal, necesario y proporcional de la fuerza no debería de reportarse esta relación, ya que las intervenciones no estarían buscando asesinar si no neutralizar un ataque, generando el menor daño posible.

## Resultado 5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos priorizados

### Indicador 8. Número de casos en delitos priorizados archivados en sede fiscal

Para medir la capacidad institucional para reducir la criminalidad y la impunidad, como fin último de la persecución penal del delito, se hizo una priorización de delitos de contexto<sup>49</sup> para poder focalizar la medición de los indicadores de este resultado. Este indicador presenta la cantidad de casos iniciados en sede fiscal, los casos que esta misma sede archiva de forma provisional o de manera definitiva y el porcentaje que estos representan respecto los casos iniciados.

Gráfico 13: Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal



Fuente: FGR-UAIP-281-2021

De acuerdo a los datos de la Fiscalía se observa un descenso en el número de casos iniciados en los delitos priorizados, así como en el porcentaje de casos archivados, ya sea de forma provisional o definitiva. Cabe señalar que la cantidad de casos archivados no necesariamente se vinculan con los casos iniciados, ya que los archivados pueden corresponder a años previos a los reportados. (ver gráfica 13).

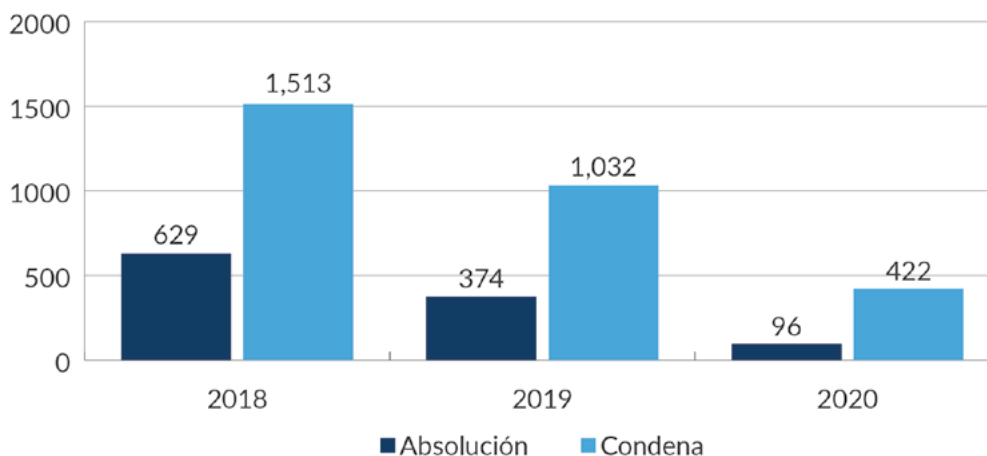
49 Delitos priorizados para su medición: extorsión (Art 2 Ley especial contra el delito de extorsión) y extorsión agravada, desaparición forzada de personas (Art. 364 CP), robo (Art. 212 CP) y robo agravado (Art. 213 CP), violación (158 CP), violación en menor o incapaz (159 CP), otras agresiones sexuales (160 CP), agresión sexual en menor e incapaz (161 CP), violación y agresión sexual agravada (162 CP), estupro (163 CP), estupro por prevalimiento (164 CP), acoso sexual (165 CP), homicidio simple (Art. 128 CP) y agravado (Art. 129 CP), feminicidio simple y agravado (45 LEIV y 46 LEIV), agrupaciones ilícitas (345 CP), organizaciones terroristas (15 LECAT), limitación ilegal a la libertad de circulación (LILIC, Art. 152-A) y privación de libertad (Art. 148 CP)

### Indicador 9. Número de casos en delitos priorizados en etapa de sentencia

Este indicador pretende dar información sobre la capacidad de Fiscalía de llevar los casos que judicializa hasta la etapa de sentencia, por lo que se pidió información sobre el número de casos que llegaron a sentencia y si esta fue de absolución o de condena. (ver gráfica 14).

De acuerdo a FGR se registra un descenso en los casos que llegan a sentencia, llegando a reportar la menor cantidad de casos para el 2020. Se advierte que la información presentada no debe relacionarse necesariamente con los casos iniciados en dichos años, ya que los procesos de judicialización de delitos pueden tardar varios años en llegar a etapa de sentencia.

Gráfico 14: Cantidad de sentencias de absolución y condena



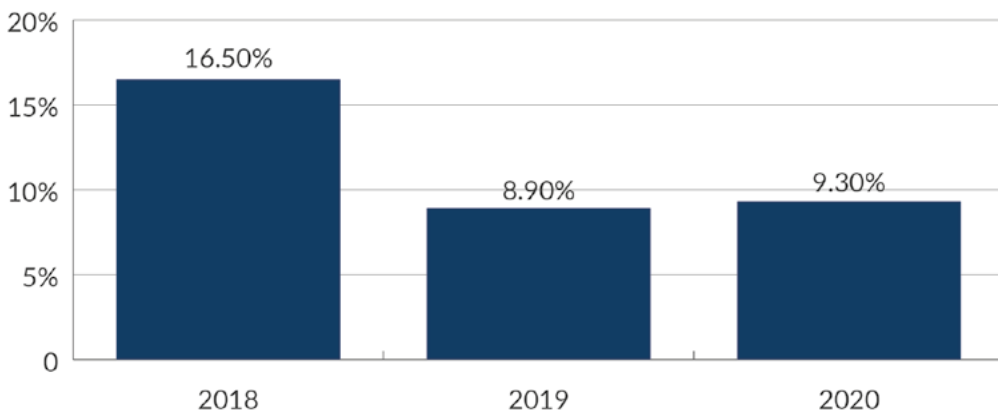
Fuente: FGR-UAIP-281-2021

### Indicador 10. Tasa de victimización por delincuencia

Este indicador se mide a partir de datos recogidos por el IUDOP, a través de su encuesta de evaluación de año, y se establece a partir de definir la proporción de personas encuestadas que dijeron haber sido víctimas de algún hecho delictivo en los últimos 12 meses previos a la realización de la encuesta. (Ver gráfica 15)

De acuerdo a la información registrada se observa un descenso significativo de la victimización entre 2018 y 2019, presentando una muy leve alza en 2020 (ver gráfica 15). Esto concuerda con la reducción de denuncias ingresadas por las instituciones (PNC, FGR) en este periodo. Sin embargo, en 2020 parece haber un incremento de la victimización, que por las condiciones de cuarentena obligatoria y las restricciones movilidad pudieron no haber correspondido con la cantidad de denuncias registradas por las instituciones.

Gráfico 15: Porcentaje de victimización por delincuencia

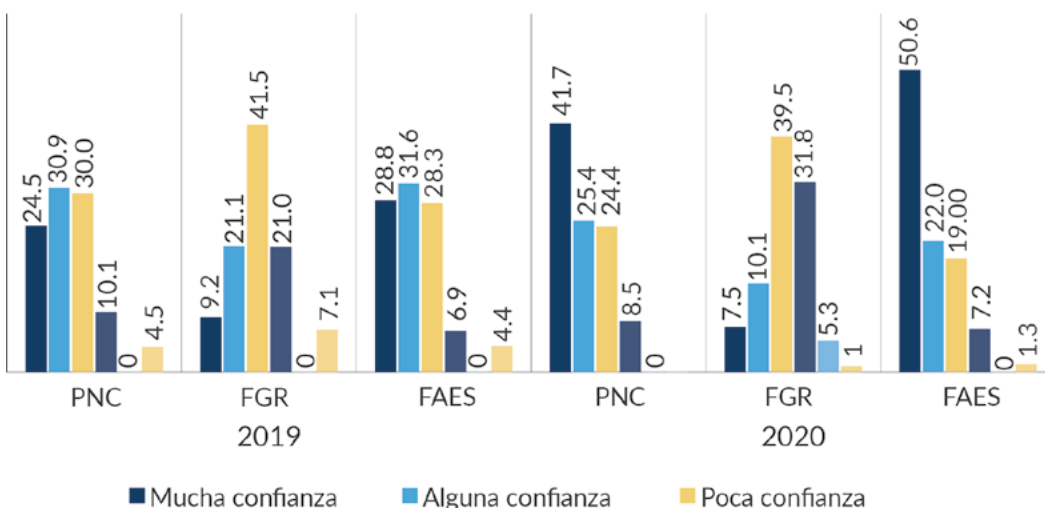


Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP

Indicador 11. Confianza en las instituciones de seguridad

Finalmente, el último indicador correspondiente a este resultado y ámbito de persecución del delito hace referencia a la necesidad de incrementar la confianza en las instituciones de seguridad, con el fin de que la población pueda acudir a estar y confiar en que se responderá a sus demandas. (Ver gráfica 16).

Gráfico 16: Nivel de confianza en la Policía, Fiscalía y Fuerza Armada



Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP

La institución que más confianza genera a la población es la Fuerza Armada de El Salvador (2019: 60.4% y 2020: 72.6% de mucha o alguna confianza), seguida de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República, la cual se coloca con los mayores niveles de desconfianza (2019: 62.5% y 2020: 71.3% de poca o ninguna confianza).



## Eje de Prevención de la violencia

Para el eje de prevención de la violencia solo pudieron medirse 15 indicadores de los 38 inicialmente propuestos, son correspondientes a cinco de los seis resultados definidos, ya que para el resultado uno no pudo calcularse ninguno de sus indicadores. La información es presentada en la tabla 16, según el siguiente detalle.

Tabla 16: Resultados e indicadores medidos del eje de Prevención de la violencia

R.1. Definida y en ejecución una estrategia de intervención en prevención de la violencia que establezca enfoques, sea descentralizada, se base en evidencia y permita la articulación con diversos sectores
No pudo medirse
R.2. Promovidos abordajes alternos de conflictos, relaciones equitativas y el respeto y la protección de los derechos humanos en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en territorios priorizados
Indicador
1. Número de actividades formativas en Centros Escolares para el abordaje alternativo de conflictos (para estudiantes)
2. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre promoción de derechos humanos (para estudiantes)
3. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre relaciones de equidad y respeto (para estudiantes)
4. Número de formaciones y especializaciones para docentes
5. Número de campañas sobre promoción de derechos humanos, rechazo a la violencia y promoción de relaciones de equidad en municipios priorizados.
R.3. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados
Indicador
6. Número de ADESCOS y juntas directivas en territorios priorizados funcionando
7. Percepción de seguridad en la comunidad donde vive
8. Uso y percepción de seguridad de espacio público en comunidad
R.4. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados
Indicador
9. Número registrado de matrícula escolar por año
10. Tasa de deserción del sistema educativo
11. Tasa de desempleo juvenil en municipios priorizados
R.5. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad
Indicador
12. Número de adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes imputados por delitos
13. Número de mujeres imputadas por delitos priorizados

R.6. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

Indicador

14. Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego en municipios priorizados

15. Número de víctimas por delitos en municipios priorizados

Fuente: elaboración propia.

Para este eje se tomó en cuenta la priorización de municipios realizada por la administración de Nayib Bukele, con base a declaraciones de los municipios priorizados<sup>50</sup> para el desarrollo de sus acciones de seguridad pública, por lo que se retoman los 22 municipios que se escogieron para el desarrollo de las acciones del Plan Control Territorial. No obstante, no se tuvo información de todos los municipios y solo se incluye los datos obtenidos de 21 de estos<sup>51</sup>.

A continuación, se presentan los resultados de la medición de 15 indicadores de este eje, a partir de los resultados señalados arriba.

## Medición de indicadores

### Resultado 2. Promovidos abordajes alternos de conflictos, relaciones equitativas y el respeto y la protección de los derechos humanos en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en territorios priorizados

#### *Indicador 1. Número de actividades formativas en Centros Escolares para el abordaje alternativo de conflictos (para estudiantes)*

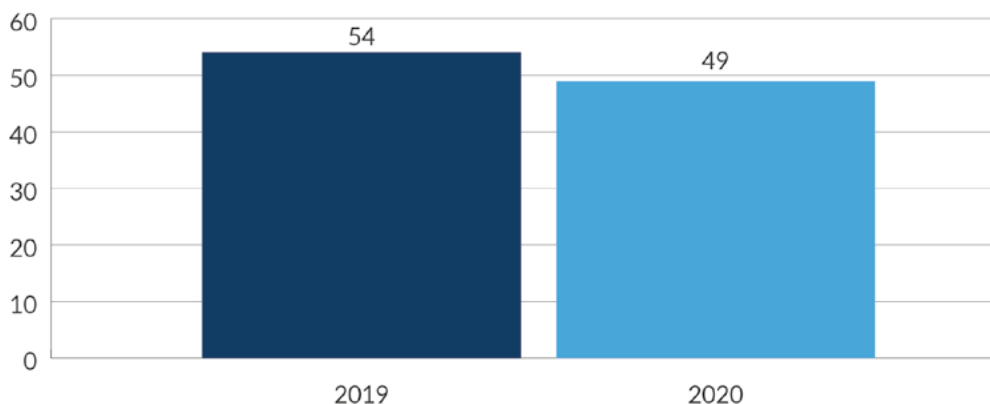
El resultado 2 busca registrar el número de actividades que se enfocan a la promoción de formas no violentas de abordaje de los conflictos, la equidad entre hombres y mujeres y los derechos humanos de poblaciones en condiciones de riesgo son desarrolladas

50 Ahuachapán, Apopa, Chalatenango, Ciudad Delgado, Cojutepeque, Colón, Ilopango, La Unión, Mejicanos, San Francisco Gotera, San Marcos, San Martín, San Miguel, San Salvador, San Vicente, Santa Ana, Santa Tecla, Sonsonate, Soyapango, Usulután y Zacatecoluca.

51 Para este apartado las fuentes de información sobre gobiernos locales y sus actividades en los municipios priorizados, favor de tomar como referencia las siguientes respuestas: Alcaldía Municipal de Ciudad de Soyapango- UAIP-352-2021; Alcaldía Municipal de Apopa-OAIP022-2021; Alcaldía Municipal de Ahuachapán -UAIP-00036/2021; Alcaldía Municipal de La Unión-UAIP/AMLU.0013.21; Alcaldía Municipal de Mejicanos-UAIP-170521; Alcaldía Municipal de Ciudad Delgado- UAIP-50-2021; Alcaldía Municipal de San Martín-UAIP-61-05-2021; Alcaldía Municipal de Usulután-010-UAIP-USU-2021; Alcaldía Municipal de Chalatenango-0301; Alcaldía Municipal de Santa Tecla-UAIP-113-2021; Alcaldía Municipal de Colón-009-2021-UAIP; Alcaldía Municipal de San Salvador-178-UAIP-2021; Alcaldía Municipal de Ilopango-UAIP-33-2021; Alcaldía Municipal de San Miguel-UAIP-ALC-SM-2021-017-D; Alcaldía Municipal de Zacatecoluca-UAIP.18-2021; Alcaldía Municipal de San Vicente NUMERO.13/UAIP/062021; Alcaldía Municipal de San Francisco Gotera-UAIP/AMSG/18-05-2021/EXP.No12; Alcaldía Municipal de Santa Ana-UAIP-044-2021; Alcaldía de San Marcos-UAIP-2021-0030; Alcaldía Municipal de Sonsonate-UAIP-19/MAYO/2021; Alcaldía Municipal de Cojutepeque-21UAIP2021.

por las instancias estatales con capacidad territorial, en particular los centros escolares (CE) y los gobiernos locales de los municipios priorizados. Aunque estas instituciones no son las únicas que pueden ejecutar este tipo de actividades, estas son las que pueden brindar un parámetro de alcance territorial al ser las de mayor permanencia e infraestructura en terreno. (ver gráfico 17).

**Gráfico 17: Número de actividades sobre la temática de abordaje alternativo de conflictos en Centros Escolares de municipios priorizados**



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

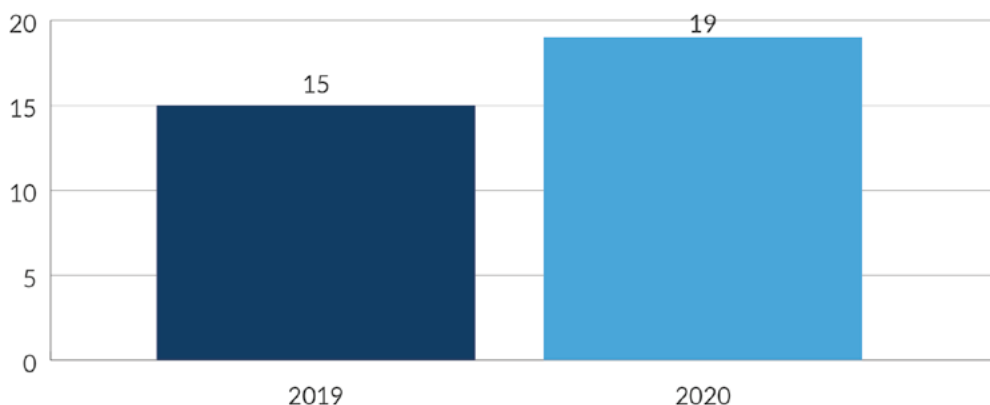
El MINEDUCYT no reportó actividades de este tipo para el año 2018. Las acciones desarrolladas incluyen capacitaciones, reuniones, diplomados, juegos, talleres u otras. Aunque se informó sobre el número de estudiantes que habían participado en estas actividades también se advirtió que una misma persona pudo haber participado en distintas formaciones. En 2019 se reportó la participación de 19,952 estudiantes y en 2020 94,151, con lo cual se registra un incremento significativo en la participación de estudiantes para 2020 a pesar de informar sobre una menor cantidad de actividades formativas, aunque no se tuvo certeza si se contabilizaba a la misma persona en más de una formación. Se buscó contar con información sobre la duración de la formación, lo que podía permitir dimensionar la profundidad y alcance del proceso, pero el Ministerio no cuenta con ese registro.

*Indicador 2. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre promoción de derechos humanos (para estudiantes)*

Para este indicador se informó sobre las actividades realizadas en torno a la promoción de derechos humanos en los centros escolares priorizados.

Según el gráfico 18, el Ministerio reportó un solo tipo de actividad realizada en esta categoría: Fortalecimiento de organismos de gobernanza en derechos humanos y prevención de violencia, en la cual participaron 627 estudiantes en 2019 y 570 en el año 2020. Para 2018 no se reportaron actividades.

Gráfico 18: Actividades sobre la temática de derechos humanos en Centros Escolares de municipios priorizados.

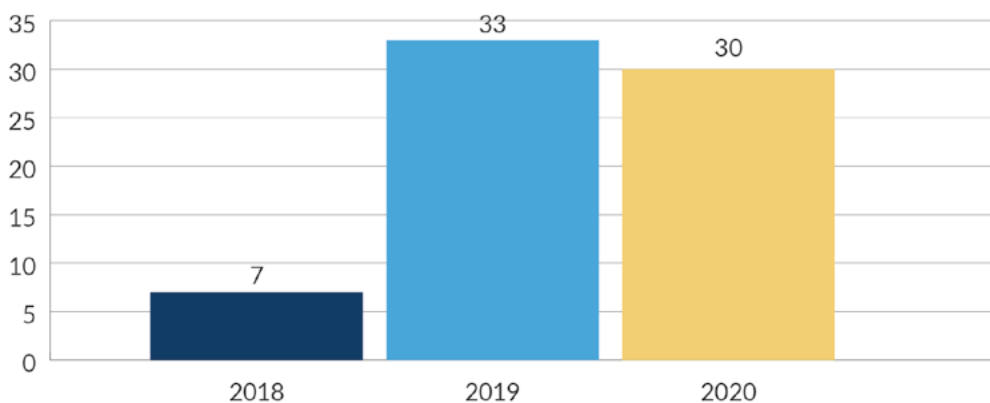


Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

*Indicador 3. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre relaciones de equidad y respeto (para estudiantes)*

De acuerdo a los datos entregados, participaron un total de 105,994 estudiantes en 2018, 36,641 en 2019 y 10,078 en 2020, advirtiendo que una persona puede participar en más de una actividad. Las actividades desarrolladas incluyen reuniones, capacitaciones, jornadas de convivencia y talleres, y abordaron temáticas como: Convivencia-soy música, educación integral de la sexualidad, prevención del acoso y el abuso sexual, prevención en el riesgo de uso de sustancias, masculinidades, prevención de violencia de género, noviazgos saludables, prevención de embarazos en adolescentes y discriminación y desigualdad, entre otras. (ver gráfico 19).

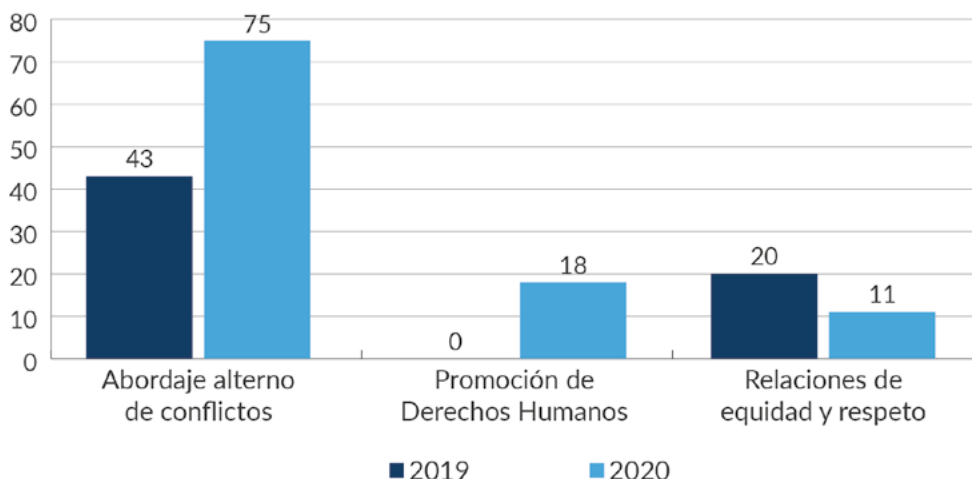
Gráfico 19: Número de actividades sobre la temática de equidad y respeto en Centros Escolares de municipios priorizados



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

*Indicador 4. Número de formaciones y especializaciones para docentes*

**Gráfico 20: Número de actividades sobre la temática de DDHH, abordaje de conflictos y equidad en Centros Escolares dirigidas a docentes en municipios priorizados**



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

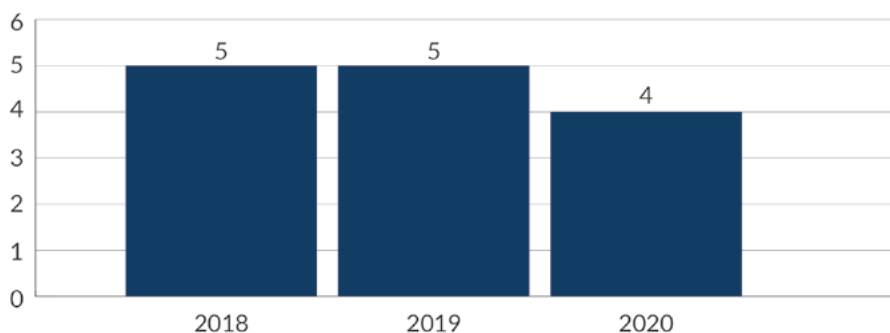
Se solicitó, además, el número de actividades formativas desarrolladas en estos centros escolares de los municipios priorizados que abordaran las temáticas señaladas. (ver gráfica 20).

Las formaciones al cuerpo docente incluyeron capacitaciones, cursos, talleres, foros en línea, reuniones y consultas. Para este periodo se registró una disminución en la cantidad de participantes entre 2018 (8,081) y 2019 (4,971), para luego verse un incremento de personas en los procesos formativos en 2020 (12,363).

*Indicador 5. Número de campañas sobre promoción de derechos humanos, rechazo a la violencia y promoción de relaciones de equidad en municipios priorizados.*

Este indicador buscaba determinar si los gobiernos locales realizan campañas dentro del municipio que promovieran las temáticas de derechos humanos, rechazo a la violencia y relaciones de equidad, no obstante, 13 municipios no brindaron información ni justificaron la razón de ello, cuatro municipios informaron no haber realizado ninguna actividad o no tener conocimiento de su realización y uno indicó que solo contaba con información dispersa y no tenía registro de las actividades realizadas, ya que no fueron documentadas por el personal.

Gráfico 21: Número de campañas sobre promoción de derechos, abordaje de conflictos y relaciones de equidad en municipios priorizados



Fuente: ver nota al pie de inicio de eje

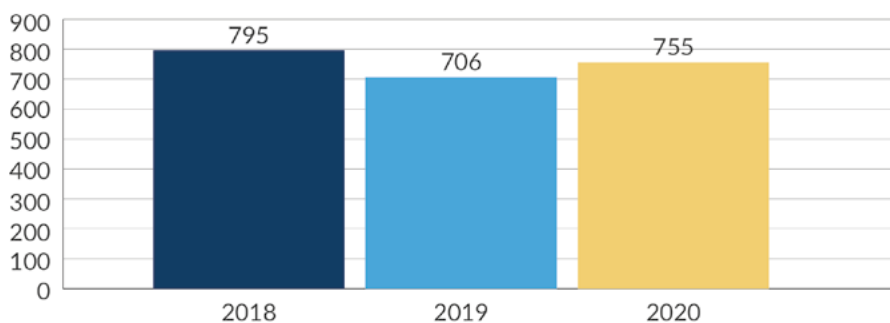
El gráfico 21 muestra que solo tres de los municipios priorizados reportaron actividades de sensibilización, las cuales se orientaban principalmente a días conmemorativos, jornadas formativas, charlas, actividades culturales y una campaña. De estas acciones, la mayor cantidad fue reportada por el Departamento de la Mujer de la alcaldía de Santa Tecla, principalmente en torno a días conmemorativos.

### Resultado 3. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados

#### Indicador 6. Número de ADESCO y juntas directivas en territorios priorizados funcionando

Se consultó a los municipios priorizados sobre las juntas directivas y ADESCO (Asociación de Desarrollo Local) funcionando, entendiendo que estas son las principales figuras de participación que se promueven en los municipios, pero solo se obtuvo información de 16 municipios.

Gráfico 22: Número de ADESCO y juntas directivas que se encuentran funcionando en territorios priorizados



Fuente: ver nota al pie de inicio de eje

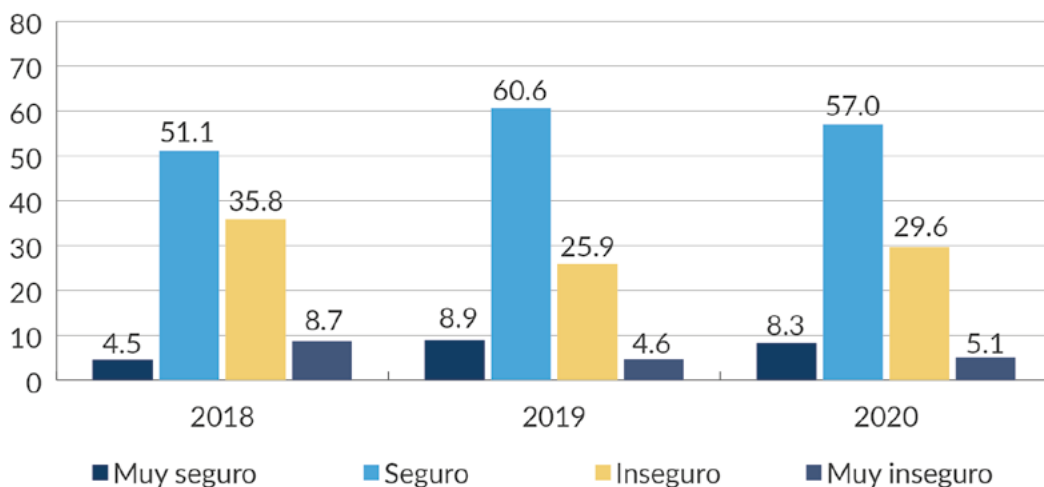
De los 21 municipios consultados, solo 11 brindaron información que permitiera comparar la evolución del registro de ADESCO y juntas directivas en sus territorios. En 2019 se observó una disminución de estas estructuras organizativas, pasando de 795 a 706, para luego reportar un incremento en 2020 que llegó hasta 755, según el detalle del gráfico 22.

#### Indicador 7. Percepción de seguridad en la comunidad donde vive

Las acciones de reconstrucción del tejido social implican la generación de espacios de participación para la población, con el fin de que sea esta quien defina sus necesidades y demandas y pueda aportar en la solución de sus problemas, pero para que pueda darse esta participación es necesario contar con condiciones mínimas de seguridad y en el espacio inmediato de participación. Es en ese sentido que este indicador y el siguiente son incluidos para ponderar la recuperación del tejido social comunitario.

De acuerdo a los datos sobre la percepción que la población tiene sobre si su comunidad es segura o no, el 55.6% de las personas consultadas en 2018 dijeron sentirse seguras o muy seguras en este espacio, en 2019 este porcentaje subió a 69.5% y en el año 2020 bajó 4.2 puntos porcentuales (65.3%), incrementando especialmente la percepción de sentir inseguro/a en su comunidad. (ver gráfico 23).

Gráfico 23: Porcentaje de percepción de seguridad en la comunidad de vida



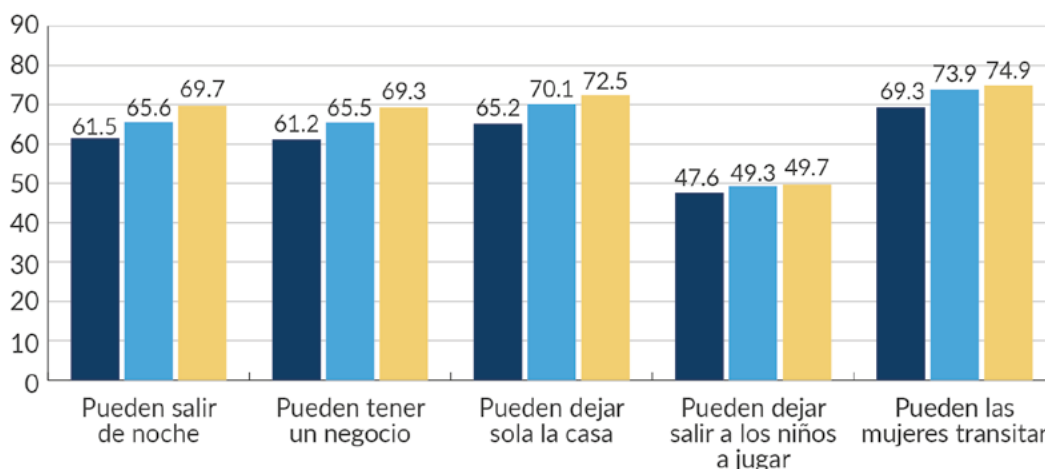
Fuente: Encuestas de evaluación de año del IUDOP

#### Indicador 8. Uso y percepción de seguridad de espacio público en comunidad

Complementario a la percepción de seguridad en la comunidad se buscó información sobre el uso del espacio público. Para ello, se consultaron las bases de datos de la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples para los años de estudio, con el fin de

contar con datos sobre el uso del espacio comunitario y la seguridad que les implica su comunidad para la toma de decisiones. (Ver gráfico 24).

Gráfico 24: Uso del espacio público en la comunidad



Fuente: Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples 2018, 2019 y 2020

En la encuesta se consultó a las personas participantes “Considerando la seguridad en su colonia o comunidad, los miembros del hogar SI pueden”, para luego enumerar cada una de las acciones indicadas arriba. Como puede observarse, la percepción de seguridad sobre el uso del espacio comunitario ha incrementado en los años de medición, aunque cabe destacar que la percepción de seguridad para la niñez tiende a ser mucho menor y a presentar menos variabilidad que el resto, probablemente por el riesgo de violencia que la niñez y la adolescencia tienen ante la presencia de pandillas en los territorios. La percepción de mayor seguridad se indica en el tránsito con libertad de las mujeres en la comunidad.

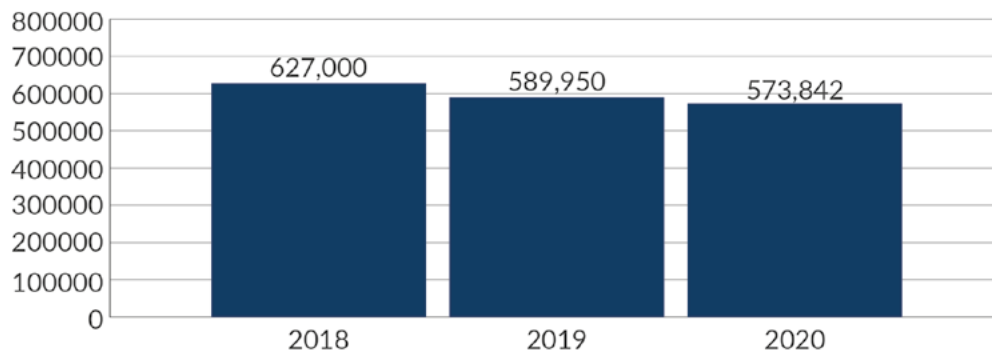
#### R.4. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados

##### Indicador 9. Número registrado de matrícula escolar por año

Los indicadores de este resultado buscaban medir el acceso de derechos fundamentales: educación, trabajo y salud, especialmente en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad de los municipios priorizados, sin embargo, no pudo contarse con datos desagregados para el tema de salud.



Gráfico 25: Registro de matrícula inicial escolar en municipios priorizados



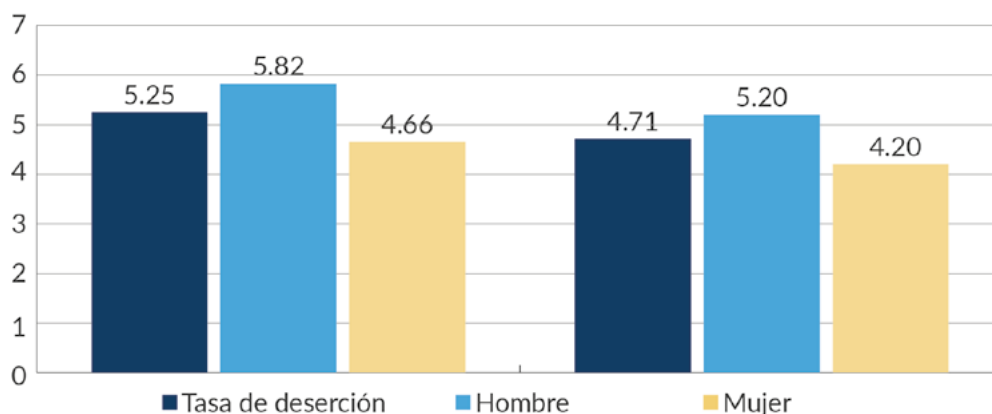
Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

El gráfico 25 muestra que según datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el registro de la matrícula inicial en centros escolares de los municipios priorizados ha disminuido en más de 53 mil estudiantes de 2018 a 2020.

#### Indicador 10. Tasa de deserción del sistema educativo

Además de la matrícula escolar se calculó la tasa de deserción del sistema educativo, con el fin de identificar también a personas que abandonaban su proceso formativo luego de ingresar a este.

Gráfico 26: Tasa de deserción escolar según sexo de estudiantes



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247

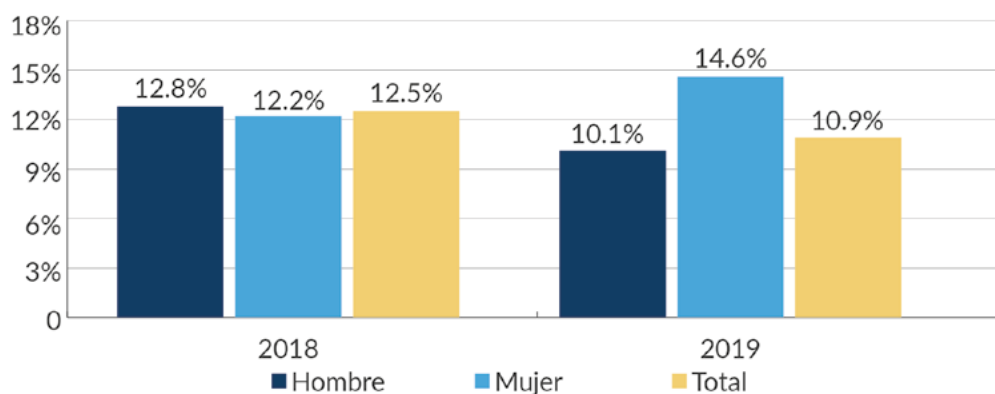
De acuerdo a los datos del Ministerio la tasa general de deserción disminuyó entre 2018 y 2019, pero no pudo obtenerse información sobre el año 2020, el cual pudo haberse visto afectado por la pandemia por COVID-19. (ver gráfico 26).

### Indicador 11. Tasa de desempleo juvenil en municipios priorizados

A partir de los datos recogidos por la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples se calculó la tasa de desempleo juvenil en los municipios priorizados. No se contaron con datos para el año 2020.

De acuerdo a los datos de la EHPM en términos generales la tasa de desempleo juvenil (15-29 años) disminuyó de 2018 a 2019 en los municipios priorizados, pero esto solo afectó a la población masculina, ya que incrementó para las mujeres jóvenes en el mismo periodo. De los municipios priorizados, en 13 la tasa incrementó entre 2018 y 2019. (ver gráfico 27).

Gráfico 27: Tasa de desempleo juvenil según sexo en municipios priorizados



Fuente: Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples 2018, 2019

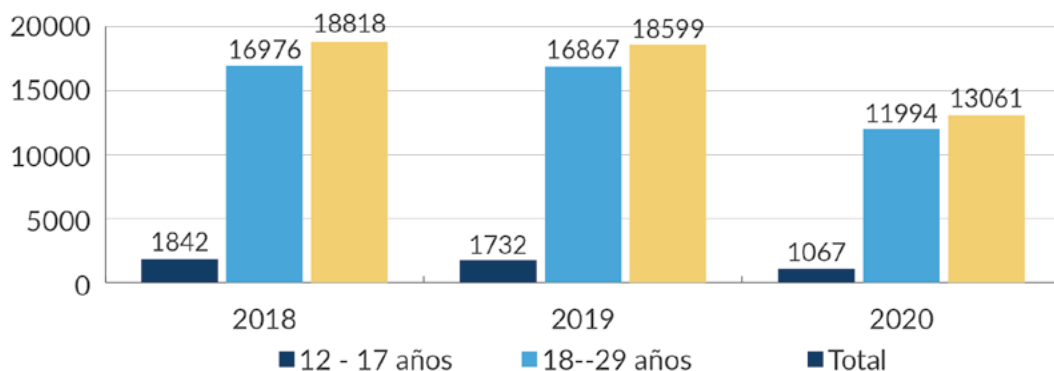
## R.5. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

### Indicador 12. Cantidad de adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes imputados por delitos

Como indicadores de impacto las acciones de prevención de violencia deberían reducir los riesgos para que poblaciones en condiciones de vulnerabilidad participen en hechos de violencia o se vean afectadas por estos. En ese sentido, se mide la participación de adolescentes y jóvenes en actividades delictivas en los municipios priorizados, según se muestra en el gráfico 28.

De acuerdo a los datos de la Fiscalía la población adolescente (12-17) y joven (18-29) ha reducido su participación en actos delictivos, principalmente en el año 2020, no obstante, la tendencia entre los años previos se mantiene casi idéntica.

Gráfico 28: Cantidad de adolescentes y jóvenes imputados por delitos en municipios priorizados

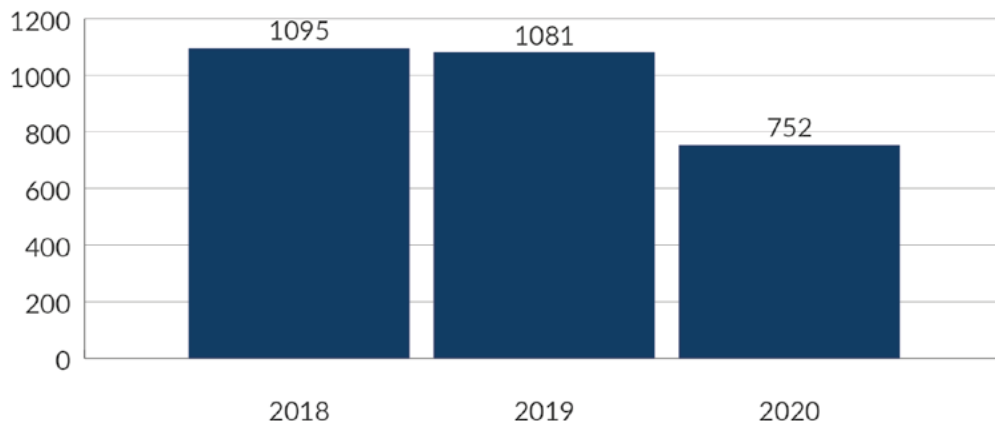


Fuente: FGR-UAIP-281-2021

*Indicador 13. Cantidad de mujeres imputadas por delitos priorizados*

El otro indicador que pudo medirse respecto a la reducción de la participación en hechos delictivos por parte de poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad fue la tasa de variación de mujeres imputadas por delitos.

Gráfico 29: Cantidad de mujeres imputadas por delitos en municipios priorizados



Fuente: FGR-UAIP-281-2021

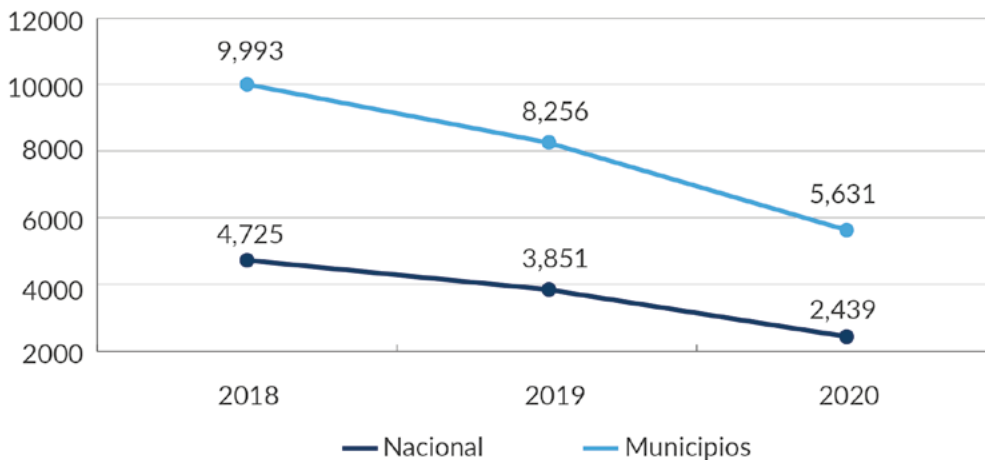
Al igual que en el caso de adolescentes y jóvenes, según la FGR, se presenta una tendencia a la baja en el número de mujeres imputadas por comisión de delitos en los municipios priorizados entre 2019 y 2020. De nuevo, el número reportado en 2018 y 2019 no muestra mayor variación, tal como se muestra en la gráfica 29.

## R.6. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

### Indicador 14. Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego en municipios priorizados

Complementario a la victimización reportada por la población, que puede o no ser denunciada en las instituciones estatales, se presentan datos de denuncias registradas por la policía de delitos cometidos con arma de fuego, comparando el comportamiento nacional y el de los municipios priorizados.

Gráfico 30: Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego



Fuente: PNC-UAIP-232-2021

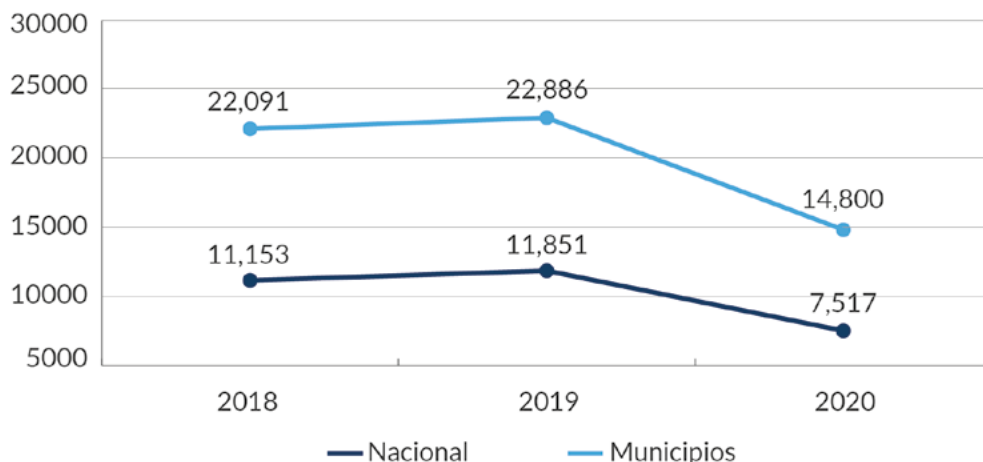
Al igual que la victimización, el número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego registradas por la PNC ha disminuido en los años de análisis (ver gráfico 30). Sin embargo, esta tendencia no muestra mayor diferencia en el ámbito nacional y en los municipios priorizados.

### Indicador 15. Número de víctimas por delitos en municipios priorizados

Este último indicador busca dar información sobre la cantidad de víctimas que se registran en las denuncias en los municipios priorizados, en relación a las cantidades reportadas a nivel nacional.

El gráfico 31, muestra un leve incremento del número de víctimas en 2019 respecto al año anterior, para luego registrar un descenso significativo en la cantidad de víctimas reportadas en 2020. Esta tendencia se observa casi de manera idéntica en el ámbito nacional y en los municipios priorizados, en los cuales se presentan en promedio el 51% de las víctimas a nivel nacional.

Gráfico 31: Número de víctimas por delitos priorizados



Fuente: FGR-UAIP-281-2021

## Eje de Atención a víctimas

El eje de Atención a víctimas inicialmente contaba con 15 indicadores y cuatro resultados, pero en este informe se presentarán únicamente 5 indicadores, correspondientes a tres resultados, debido a falta de información, información incompleta e información cualitativa que no pudo procesarse de manera adecuada.

Tabla 17: Resultados e indicadores medidos del eje de Atención a víctimas

R.1. Definida y en ejecución una estrategia de atención y protección a víctimas de la violencia, que integre enfoques de intervención y mecanismos de articulación interinstitucional e intersectorial
No pudo medirse
R.2. Mejoradas las capacidades y los recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.
Indicador
1. Presupuesto asignado a instituciones del sistema nacional y subsistemas de atención y protección a víctimas
2. Cantidad de formaciones especializadas recibidas por el personal de atención directa
R.3. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada
Indicador
3. Número de víctimas atendidas por el sistema nacional
4. Número de víctimas atendidas por los subsistemas
R.4. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas
Indicador
5. Variación en cobertura departamental y local de las instituciones de atención

Fuente: elaboración propia.

Para la medición de indicadores relativos al eje tres de Atención a víctimas se priorizó el fortalecimiento de las capacidades y recursos del personal de atención directa, los mecanismos de articulación entre instituciones y subsistemas de atención (niñez y adolescencia, mujeres, salud) con la institución rectora para la atención a víctimas de la violencia.

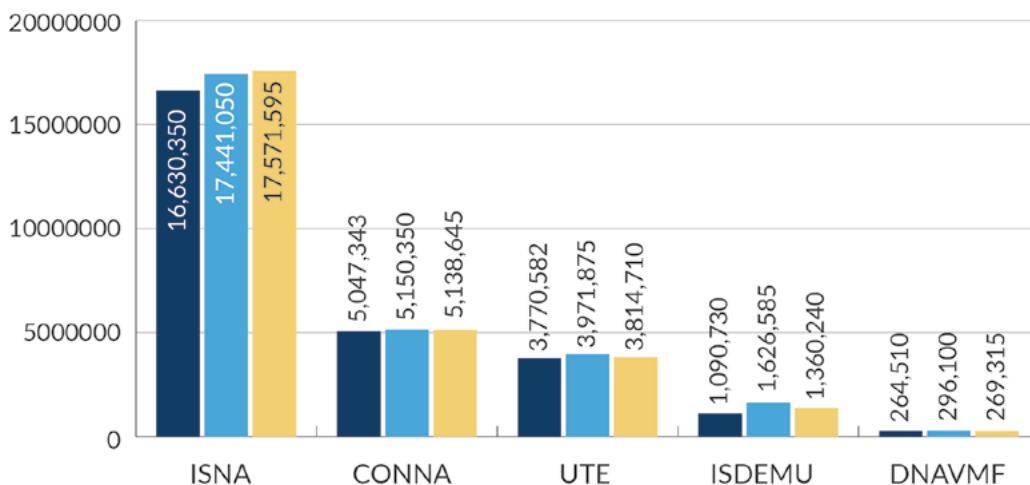
## Medición de indicadores

### Resultado 2. Mejoradas las capacidades y los recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.

#### Indicador 1. Presupuesto asignado a instituciones del sistema nacional y subsistemas de atención y protección a víctimas

Para contar con información sobre la asignación presupuestaria en los subsistemas de atención a víctimas de la violencia se tomaron en cuenta sistemas de atención hacia poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (niñez, mujeres) y sistemas de atención a víctimas especializados (víctimas y testigos). (Ver gráfica 32)

Gráfico 32: Presupuesto asignado a instituciones de atención a víctimas



Fuente: ISNA-UAIP-022-2021; UTE-UAIP-07-2021; Ley de presupuesto CONNA (2018, 2019 y 2020); ISDEMU-UAIP-0034-2021; Ley de presupuesto MJSP (2018, 2019 y 2020).

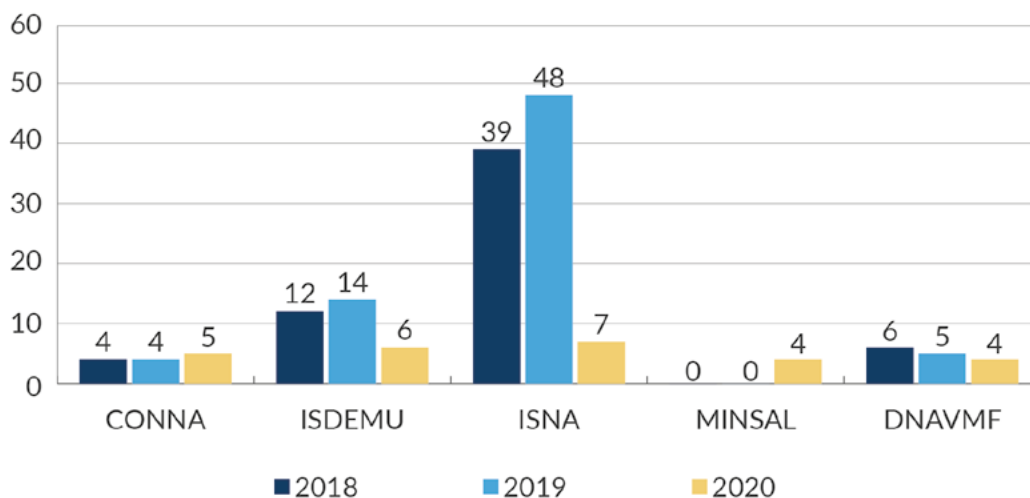
A excepción del presupuesto asignado al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), las demás instituciones consultadas tuvieron un leve incremento de su presupuesto en 2019 y luego una baja en el mismo en 2020. Los fondos reportados son los dirigidos a alguna acción que se dirija a la atención de personas víctimas de la violencia, por ejemplo, de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE)

del Sector Justicia se presenta el presupuesto asignado a su programa de protección a víctimas y testigos. La Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVMF) es la que reporta menos presupuesto de las instituciones a pesar de ser responsable del funcionamiento de las Oficinas Locales de Atención a Víctimas.

*Indicador 2. Cantidad de formaciones especializadas recibidas por el personal de atención directa*

El indicador busca contar con información sobre la especialización del personal de atención directa a población víctima de violencia. La mayor cantidad de actividades reportadas fue por el Instituto Salvadoreño de Niñez y Adolescencia, donde se informó de diversos cursos en torno a derechos de la niñez y la adolescencia, así como disciplina positiva y prevención de violencias. Los resultados se muestran en la gráfica 33.

**Gráfico 33: Cantidad de formaciones recibidas por personal de atención a víctimas por institución**



Fuente: UTE-UAIP-07-2021; CONNA-UAIP-0017-2021; ISDEMU-UAIP-0034-2021; FGR-UAIP-0057-2021; MINSAL-UAIP-493-2021; ISNA-UAIP-0022-2021; 57/2021-UAIP/MJSP

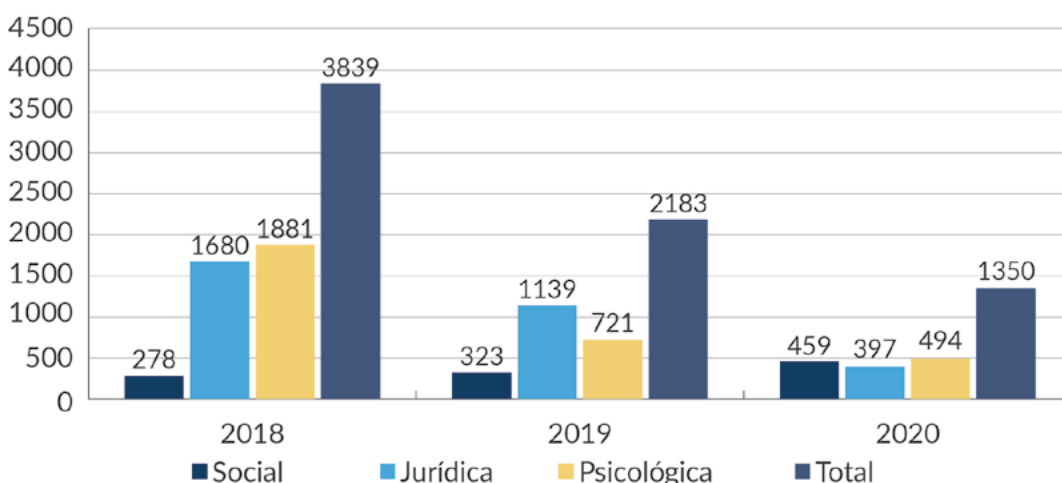
El ISNA e ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer) fueron las instituciones que más formaciones reportaron durante este periodo. A excepción del CONNA (Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia) y el Ministerio de Salud (MINSAL), todas las demás instituciones mostraron un descenso de los procesos formativos realizados durante 2020. De las 4,006 personas que se reportaron como participantes en estos procesos formativos, el 70.3% corresponde a personal del ISNA. La Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, a cargo del programa de protección a víctimas y testigos, declaró dicha información como confidencial.

### R.3. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada

#### Indicador 3. Número de víctimas atendidas por el sistema nacional

Tomando a la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNA-VMF) como la institución rectora del tema de atención a víctimas de la violencia, se solicitó el número y tipo de servicio brindado durante el periodo de análisis.

Gráfico 34: Número de atenciones brindadas por la DNAVMF de acuerdo a tipo de servicio



Fuente: MJSP-UAIP-057-2021

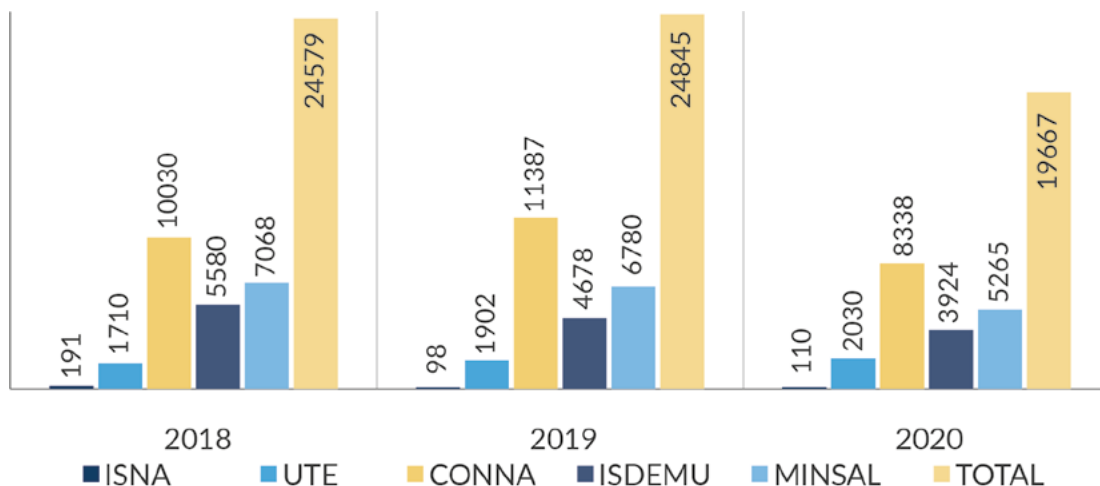
A excepción de los servicios de atención social brindados por la DNAVMF, los servicios jurídicos y de atención psicológica se han visto reducidos en los años de estudio, pasando de 3,839 atenciones en 2018 a 1,350 en 2020, según el detalle de la gráfica 34. Esto pudiera corresponder a la disminución de hechos de violencia registrados en el mismo periodo.

#### Indicador 4. Número de víctimas atendidas por los subsistemas

En términos generales las instituciones consultadas presentaron un muy leve incremento de atenciones en 2019, para luego reducción de manera significativa estas en 2020. No obstante, el ISNA y la UTE (Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia) registraron un leve incremento de atenciones de 2019 a 2020. (Ver gráfico 35)



Gráfico 35: Número de atenciones brindadas por institución



Fuente: UTE-UAIP-07-2021; CONNA-UAIP-0017-2021; ISDEMU-UAIP-0034-2021; MINSAL-UAIP-493-2021; ISNA-UAIP-0022-2021

#### R.4. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas

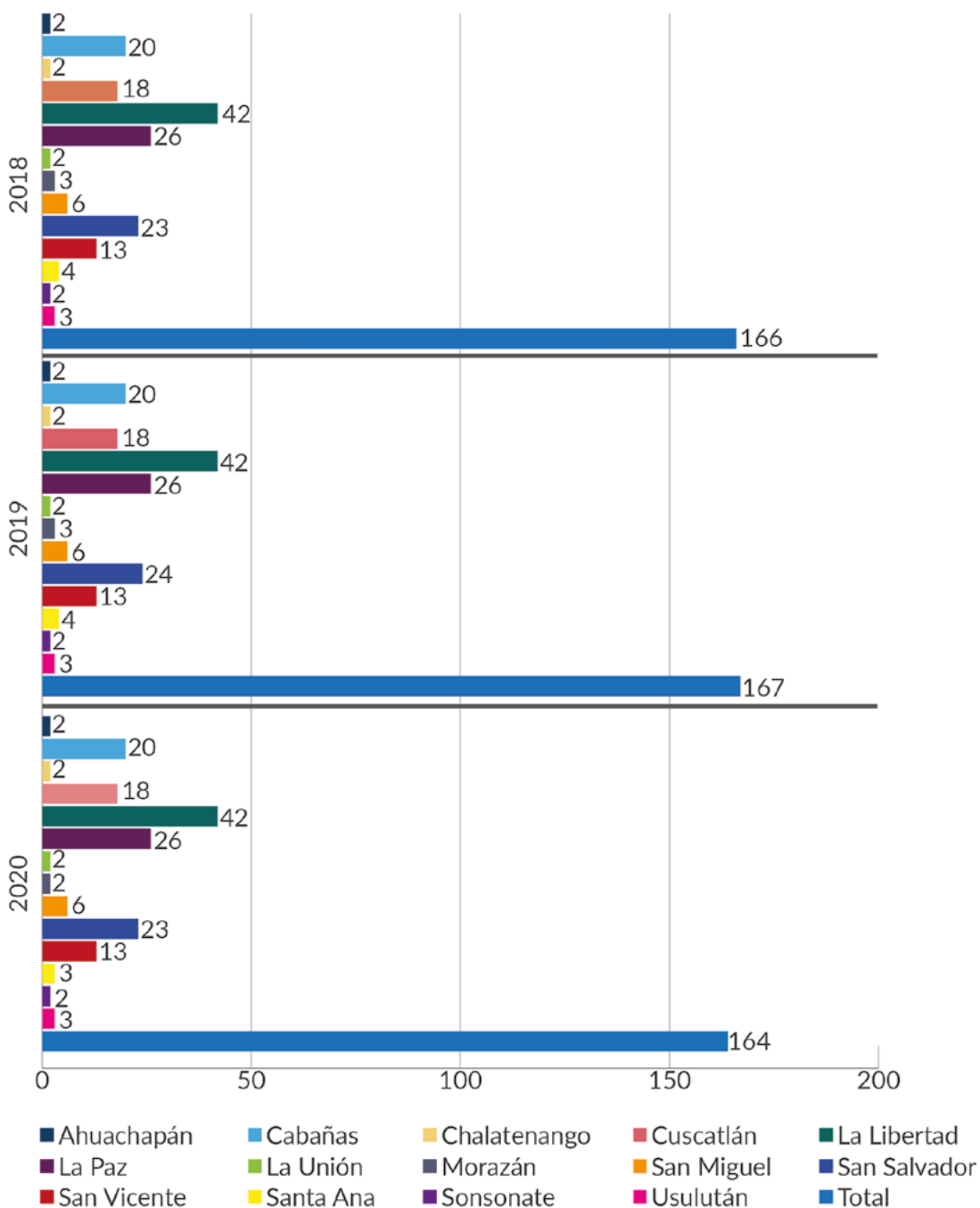
##### Indicador 5. Variación en cobertura departamental y local de las instituciones de atención

El indicador pretende determinar si se cuenta con mayor capacidad en términos de cobertura territorial de los distintos servicios de atención a víctimas de la violencia, registrando posibles variaciones del número de locales de atención en el periodo de estudio.

De acuerdo a los datos brindados por las instituciones consultadas, en total de 2018 a 2020 han disminuido los espacios dedicados a la atención de personas víctimas de la violencia, pasando de 166 a 164 locales en los 14 departamentos del país. La Libertad, La Paz y San Salvador son los departamentos que cuentan con mayor presencia de locales que brindan atención directa. Por ejemplo, ISDEMU reportó 17 locales en 2018 y 2019, pero solo 14 en 2020. Por otro lado, el ISNA reportó el incremento de un centro de atención a población migrante retornada en 2020. (Ver gráfica 36).

Finalmente, la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada reportó un total de 25 Oficinas Locales de Atención a Víctimas, sin determinar el año de inicio de operaciones de las mismas.

Gráfico 36: Número de locales de atención a víctimas de la violencia por departamento



Fuente: MINSAL-UAIP-493-2021; ISDEMU-UAIP-0034-2021; CONNA-UAIP-0017-2021; ISNA-UAIP-0022-2021

## Eje de Rehabilitación e inserción

El eje de Rehabilitación e inserción inicialmente contaba con 17 indicadores, de los cuales se presentan 9, correspondientes a cuatro resultados de los cinco planteados, ya que el resultado tres no pudo medirse para este informe. (Ver tabla 18). La información presentada en este eje proviene de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), el Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH) de la UCA y otras instituciones estatales. Se tomaron datos del OUDH debido a la ausencia de información brindada por la DGCP ante las solicitudes enviadas.

Tabla 18: Resultados e indicadores medidos del eje de Rehabilitación e inserción

R.1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención	
Indicador	
1.	Tasa de hacinamiento de personas privadas de libertad en centros de detención
2.	Personal de centros de detención cuenta con competencias para el desarrollo de sus funciones
3.	Porcentaje de personas procesadas y condenadas en el sistema penitenciario
R.2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales	
Indicador	
4.	Tasa de mortalidad en centros de detención
5.	Número de personas privadas de libertad que reciben atención médica
6.	Cantidad de personas detenidas en bartolinas policiales
R.3. Implementados programas integrales de rehabilitación para personas privadas de libertad	
No pudo medirse	
R.4. Desarrollados programas de inserción de personas ex privadas de libertad	
Indicador	
7.	Porcentaje de población privada de libertad en fase de confianza y semilibertad
R.5. Garantizada la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad	
8.	Porcentaje de personas ex privadas de libertad reincidentes
9.	Tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes

Fuente: elaboración propia.

El eje de Rehabilitación e inserción buscó obtener información relativa a la administración de los centros de detención, el cumplimiento de estándares mínimos, programas de rehabilitación e inserción y la reincidencia en la comisión de delitos. A continuación, se presenta la información obtenida para este informe.

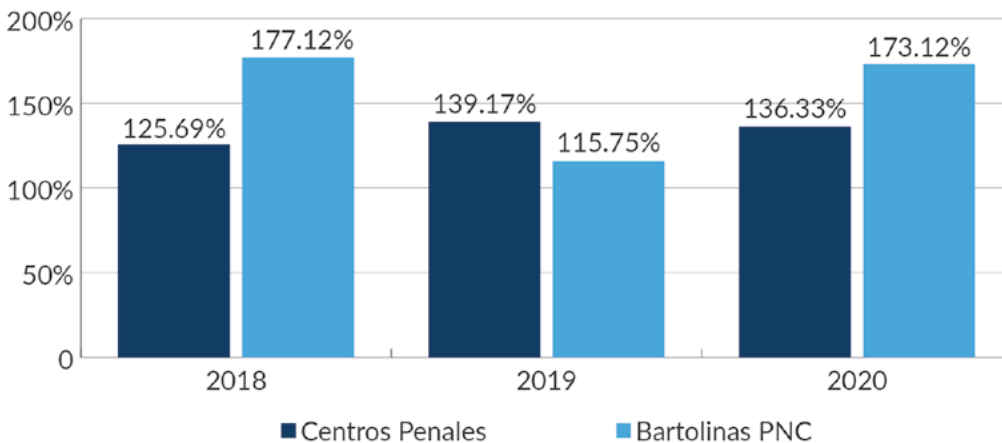
## Medición de indicadores

### Resultado 1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención

#### Indicador 1. Tasa de hacinamiento de personas privadas de libertad en centros de detención

La tasa de hacinamiento ha sido tomada en torno a la capacidad instalada de los centros penitenciarios y las bartolinas de la Policía Nacional Civil, donde las personas deberían de estar en detención administrativa, pero que se utilizan para mantener a personas que se encuentran procesadas por algún delito (en fase de investigación con medida de detención provisional). Los datos presentados se hacen con base a la población penitenciaria al mes de diciembre de cada año.

Gráfico 37: Tasa de hacinamiento en Centros penales y bartolinas de la PNC



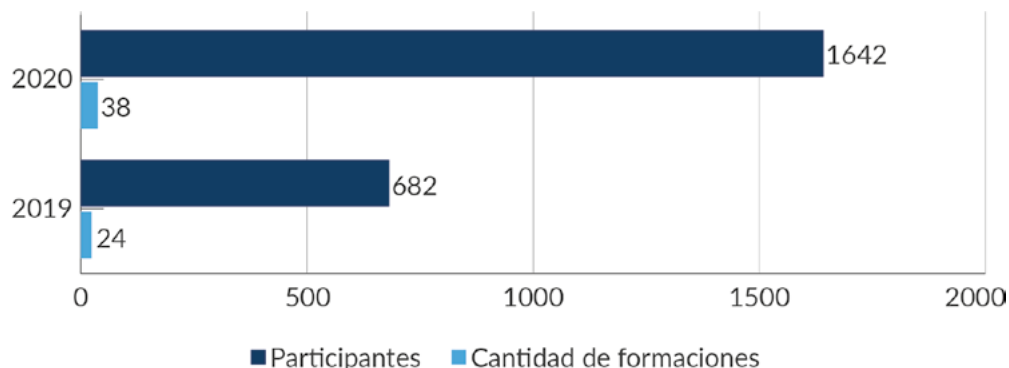
Fuente: DGCP-UAIP-0014-2021 y Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH)

Como puede apreciarse en el gráfico 37, la tasa de hacinamiento para las personas privadas de libertad en centros penitenciarios incrementó entre 2018 y 2019, reduciéndose levemente en 2020. En el caso de bartolinas, esta descendió en 2019, para incrementarse luego en 2020. En términos globales, al tomar las dos instituciones (DG-CP-PNC), la tasa de hacinamiento para 2018 se mantuvo en 151.4%, bajando hasta 127.4% en 2019 y subiendo a 154.7% en 2020.

#### Indicador 2. Personal de centros de detención cuenta con competencias para el desarrollo de sus funciones

Para este indicador no se obtuvieron datos para el año 2018, por lo que solo se presenta información brindada por la DGCP para 2019 y 2020.

Gráfico 38: Cantidad de formaciones y número de participantes de personal de Centros penitenciarios



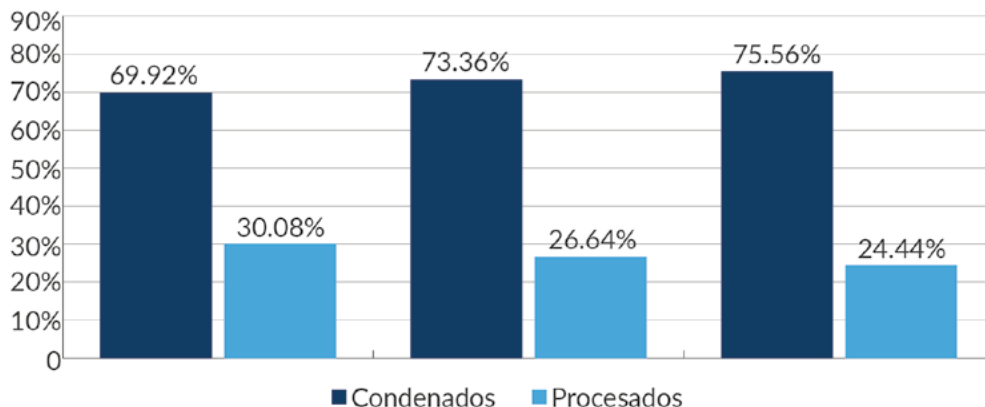
Fuente: DGCP-UAIP-055-2021

De acuerdo a los datos brindados por la DGCP se incrementó el número de formaciones dirigidas al personal de centros penitenciarios entre 2019 y 2020. Las formaciones se orientaron en mayor medida hacia temas de derechos humanos, prevención de violencia y violencia de género y criminología. (Ver gráfico 38).

### Indicador 3. Porcentaje de personas procesadas y condenadas en el sistema penitenciario

El indicador busca mostrar la situación jurídica de las personas privadas de libertad que se encuentran en centros penitenciarios, ya sea que cuenten con una condena o si se encuentran todavía siendo procesados/as por algún delito.

Gráfico 39: Porcentaje de población privada de libertad de acuerdo a su condición jurídica



Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 28/12/2020; 31/12/2019; 31/12/2018

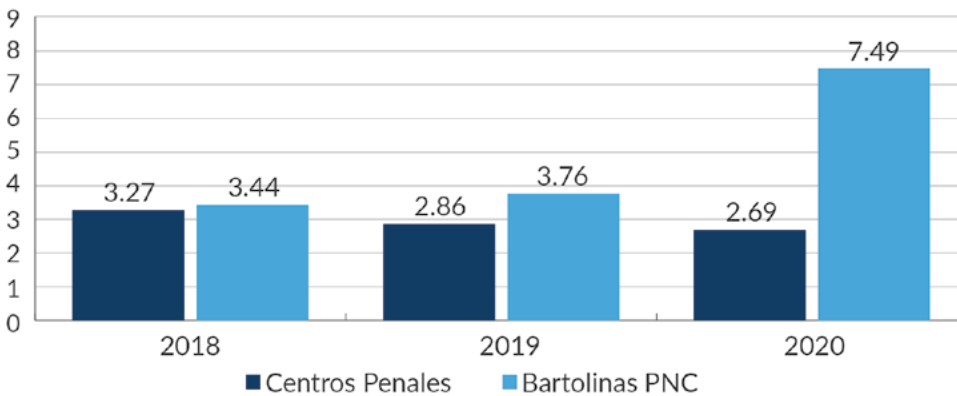
El gráfico 39 muestra que, en los años de estudio, se registra un descenso de las personas que se encuentran privadas de libertad sin condena, pasando de un 30.08% de personas procesadas (sin condena) en 2018 a un 24.44% en 2020.

## Resultado 2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales

### Indicador 4. Tasa de mortalidad en centros de detención

Se buscó registrar las muertes ocurridas en los centros de detención, tanto de centros penitenciarios como en bartolinas, ya que este elemento debería de tomarse como un indicador del cuidado de las personas que están bajo responsabilidad y resguardo del Estado salvadoreño. Tanto la DGCP como la PNC reportan faltantes graves de información, ya que incluso en casos que ocurrieron en 2018 se sigue sin contar con informe de autopsia que permita determinar la causa de muerte.

Gráfico 40: Tasa de muertes por cada mil personas privadas de libertad



Fuente: PNC-UAIP-069-2021; DGCP-UAIP-014-2021y OUDH

En el gráfico 40 puede observarse un incremento de la tasa de muertes en bartolinas de la Policía Nacional Civil, especialmente, en el año 2020. La tasa de muertes en centros penales se reporta en disminución durante el periodo de estudio.

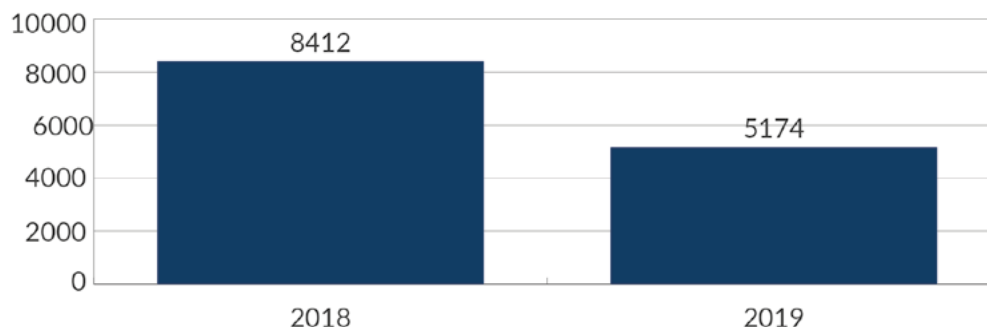
Llama la atención que en 2019 se reportan al menos 16 posibles homicidios ocurridos en los centros penales. De igual forma, en bartolinas de la PNC se reportan seis homicidios en 2018, cinco en 2019 y siete en 2020. A pesar de que estas personas se encuentran en condiciones de vigilancia por parte del Estado, pareciera que la ocurrencia de homicidios dentro de sus propios recintos no es una problemática bajo su control. Finalmente, en

2018 se lograron identificar 21 casos de muertes por tuberculosis, mientras que en el 2020 se reportan al menos 34 muertes por problemas respiratorios, entre estas nueve de sospecha o casos de COVID-19 comprobados, pero también algunas afecciones que se encuentran relacionadas con COVID-19, como paro cardiorrespiratorio.

#### *Indicador 5. Número de personas privadas de libertad que reciben atención médica*

Se consultó sobre las atenciones médicas brindadas a las personas privadas de libertad, pero solo se pudo obtener información sobre las citas hospitalarias efectuadas en los años 2018 y 2019.

**Gráfico 41: Número de citas hospitalarias de personas privadas de libertad**



Fuente: DGCP-UAIP-313-2019

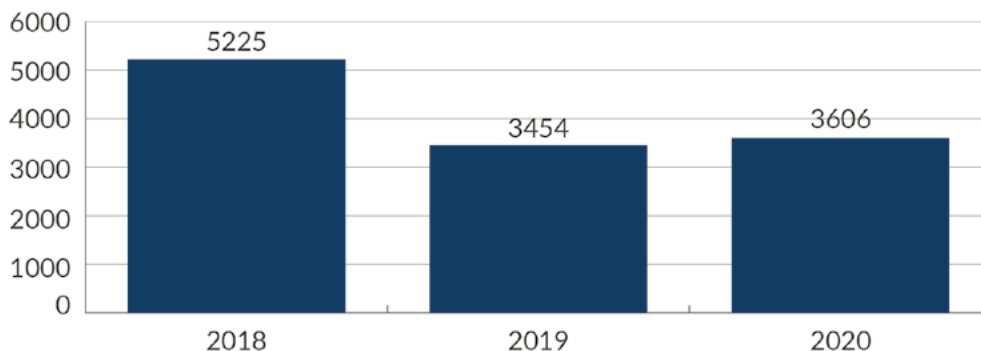
Respecto a los datos obtenidos se observa un descenso significativo de número de citas hospitalarias entre los años 2018 y 2019. Por otro lado, se reportaron 182 (2018) y 189 (2019) personas como parte del personal de salud en los centros penitenciarios. No se obtuvieron datos para 2020, tal como se muestra en el gráfico 41.

#### *Indicador 6. Cantidad de personas detenidas en bartolinas policiales*

Además, se consultó sobre la cantidad de personas en detención en bartolinas de la PNC, ya que, como se mencionó anteriormente, estos espacios deberían de utilizarse únicamente para detenciones administrativas, no como centros de privación de libertad o cumplimiento de pena.

Como puede observarse en la gráfica 42, se registra un descenso significativo de personas en bartolinas entre 2018 y 2019, para luego registrarse un leve incremento en 2020. Los datos presentados se obtuvieron del Informe anual de derechos humanos 2020 del OUDH de la UCA.

Gráfico 42: Número de detenciones en bartolinas policiales



Fuente: OUDH 2020 Estado de los Derechos Humanos, Informe Anual 2020

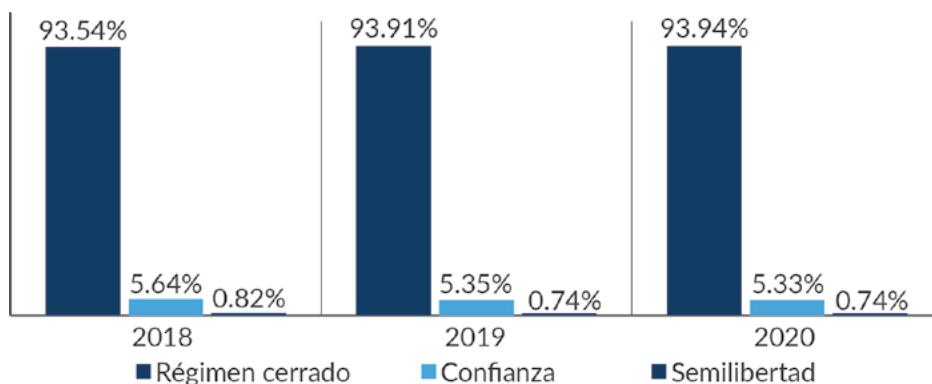
#### R.4. Desarrollados programas de inserción de personas ex privadas de libertad

##### Indicador 7. Porcentaje de población privada de libertad en fase de confianza y semilibertad

Los procesos de rehabilitación e inserción de personas privadas de libertad deberían buscar procesos de integración y vuelta a la vida social y económica lejos del cometimiento de delitos, por lo que las medidas que buscan esta integración y reincorporación deberían de ser significativas dentro del funcionamiento penitenciario. En ese sentido, se consultó sobre el porcentaje de población que cumple la pena en fase de confianza o de semilibertad.

Como se observa en el gráfico 43, el sistema penitenciario privilegia el uso de regímenes cerrados de cumplimiento de pena, manteniendo porcentajes bajos en la utilización de un régimen de confianza o de semilibertad. Estos porcentajes se han mantenido casi idénticos en los años de estudio.

Gráfico 43: Porcentaje de población de acuerdo a régimen de cumplimiento de la pena



Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 28/12/2020; 31/12/2019; 31/12/2018

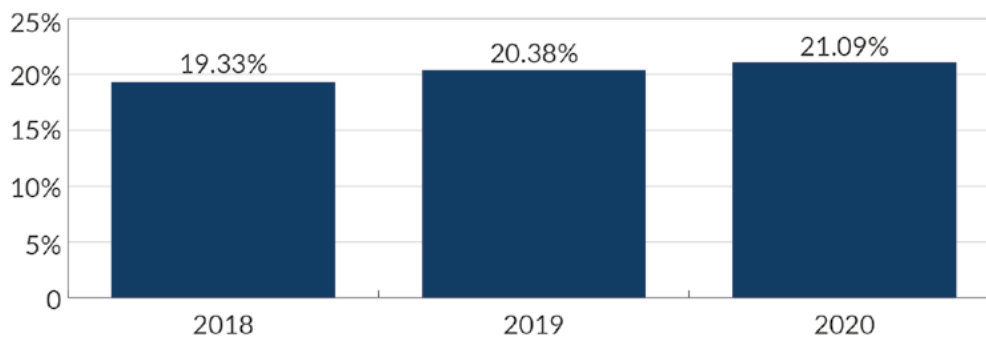


## R.5. Garantizada la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad

### Indicador 8. Porcentaje de personas ex privadas de libertad reincidentes

Uno de los elementos que debería de buscar los sistemas penitenciarios orientados a la rehabilitación e inserción de personas privadas de libertad es la no reincidencia en la comisión de delitos de personas que hayan ya estado en el sistema. En ese sentido, se busca conocer si la reincidencia ha incrementado o no durante el periodo de estudio.

Gráfico 44: Porcentaje de población reincidente en la comisión de delitos



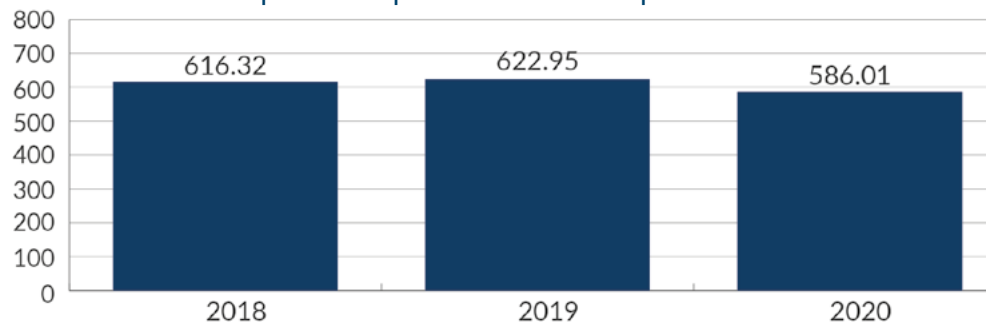
Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGCP)- 28/12/2020;31/12/2019;31/12/2018

De acuerdo a los datos recogidos por la DGCP se observa un incremento en el porcentaje de personas reincidentes en el cometimiento de delitos, subiendo de 19.33% en 2018 a 21.09% en 2020. La DGCP, sin embargo, no indica cómo define la reincidencia que se registra por parte de la institución, tal como se presenta en el gráfico 44.

### Indicador 9. Tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes

Por último, se presenta la tasa de la población penitenciaria por cada 100 mil habitantes en El Salvador, como un indicador de del uso privativo de la libertad como mecanismo de atención a la comisión de delitos.

Gráfico 45: Tasa de población privada de libertad por 100 mil habitantes



Fuente: DGCP-UAIP-0014-2021; MINEC-DIGESTYC-UNFPA

De acuerdo a las tasas calculadas, con base a los datos presentados por la DGCP y la población total del país, se observa un descenso de la misma en el periodo de estudio, sin embargo, todas ellas representan tasas mayores en relación a la tasa de los países centroamericanos<sup>52</sup>, que reporta una media de 345.6 para el año 2018<sup>53</sup>. (Ver gráfico 48).

## Capítulo 4: Respuesta gubernamental ante la emergencia por la pandemia de COVID-19

En marzo de 2020, El Salvador enfrentó los primeros casos de la enfermedad por COVID-19. El gobierno de Nayib Bukele estaba en la obligación de elaborar y ejecutar planes de contingencia en distintos ámbitos y a nivel nacional para el control del virus. Aunque la reacción gubernamental ante la emergencia sanitaria fue pronta, en el transcurso de la implementación de las medidas se dieron una serie de violaciones a los derechos humanos relacionadas, principalmente, con detenciones ilegales y arbitrarias, tortura y malos tratos en centros penitenciarios, y otras violaciones a derechos humanos como la salud y el acceso a la información pública.

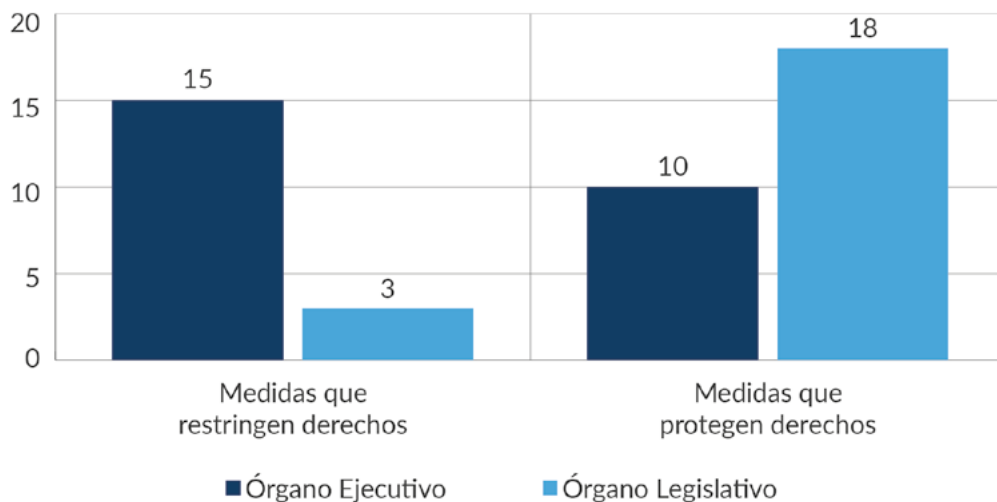
El Servicio Social Pasionista realizó un monitoreo de medidas estatales en el contexto más crítico de la pandemia en el país, con la finalidad de analizar las decisiones de los Órganos Ejecutivo y Legislativo frente a distintas problemáticas emergentes por la pandemia. De acuerdo con los documentos publicados el Órgano Ejecutivo emitió 25 decretos (Ver Anexo 2) relacionados con promover las acciones para mitigar los impactos de la emergencia. Por otro lado, con la misma finalidad, el Órgano Legislativo emitió 21 decretos (Ver Anexo 3).

Este monitoreo buscó clasificar las medidas aplicadas según su función de protección o restricción de derechos fundamentales de la población. En total, se registraron 18 medidas restrictivas y 29 medidas destinadas a proteger derechos. Además, se identificó que, de los 21 decretos legislativos, la mayoría de estos estaban enfocados en la protección de derechos (15), no obstante, de los 26 decretos ejecutivos publicados, la mayoría ordenaban la restricción temporal de derechos específicos como medida para controlar la propagación de la enfermedad en el territorio salvadoreño (18).

52 Panamá, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

53 Instituto de Investigación de Política Criminal (ICPR, por sus siglas en inglés) Informe World Prison Brief

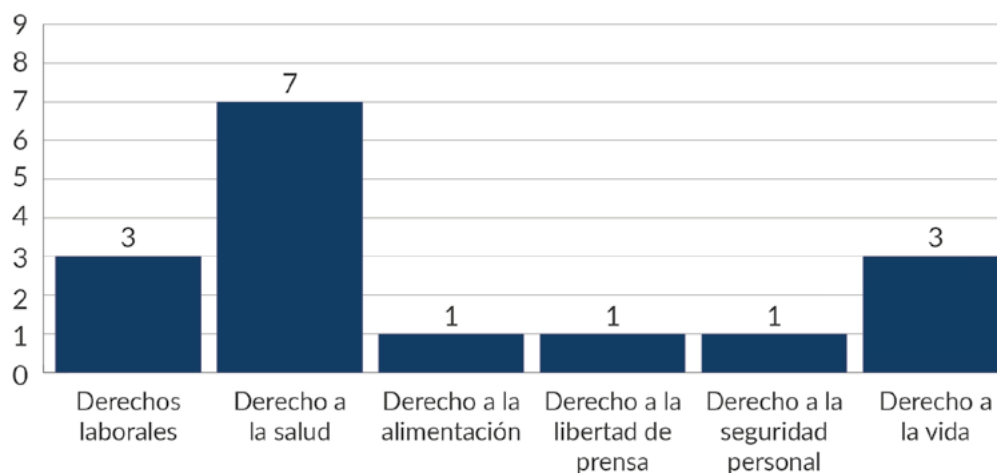
Gráfico 46: Medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo ante COVID-19



Fuente: Elaboración propia, con base en monitoreo de medidas estatales.

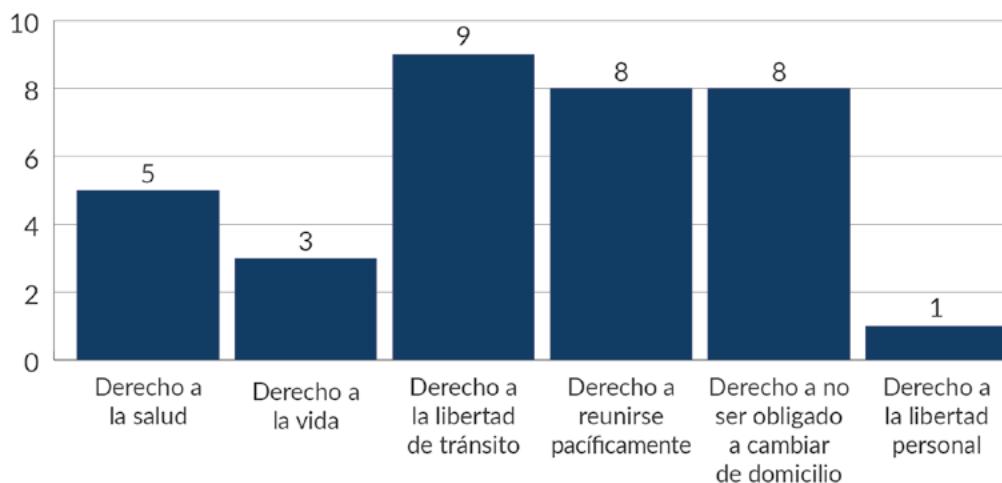
En los datos del monitoreo también lograron identificar los derechos humanos implicados en las medidas ejecutivas y legislativas según su función.

Gráfico 47: Derechos que se vieron implicados en su protección a través de medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo



Fuente: Elaboración propia, con base en monitoreo de medidas estatales.

Gráfico 48: Derechos que se vieron implicados en su restricción a través de medidas emitidas por los Órganos Ejecutivo y Legislativo



Fuente: Elaboración propia, con base en monitoreo de medidas estatales.

Durante los primeros días de abordaje a la pandemia la gestión gubernamental tomó una serie de decisiones para mitigar los efectos sociales de la enfermedad, los cuales avanzaban rápidamente. Para el caso de aquellas medidas que ordenaban la restricción de derechos fundamentales, relacionados principalmente con el derecho a la libertad de tránsito, derecho de reunirse pacíficamente y el derecho a no ser obligada a cambiarse de domicilio, este proceso de suspensión temporal dio lugar a una serie de hechos de violencia documentados a lo largo del territorio nacional, afectando de manera diferenciada a distintos sectores de la población.

## Centros de Contención del Coronavirus (CCC)

Por medio de una cadena nacional de radio y televisión el presidente Bukele indicó que quienes incumplieran las medidas indicadas para la contención del virus serían detenidas por la PNC y llevadas a un Centro de Contención del Coronavirus (CCC) durante 30 días. Solo en la madrugada del 22 de marzo, tras su anuncio, fueron detenidas 70 personas<sup>54</sup>. El día que el decreto entró en vigor el ministro de Defensa, René Francis Merino Monroy, sostuvo, respondiendo a una pregunta sobre cuáles eran los criterios utilizados por las fuerzas de seguridad para realizar una detención, que “*uno detecta cuando le están mintiendo*”<sup>55</sup>. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

54 Policía Nacional Civil (@PNCSV), «En las primeras seis horas hemos detenido 70 personas a nivel nacional por no acatar la cuarentena domiciliar para que el coronavirus no se propague, San Salvador encabeza la cantidad detenidos con 37, le sigue Cabañas con 10. Las cifras van en aumento.», Twitter, 22 de marzo de 2020. <https://twitter.com/PNCSV/status/1241718120341004294?s=20>

55 Gabriel Labrador (@glabrador), «El ministro de Defensa @merino\_monroydice que son 182 personas las detenidas hasta ahora, la mayoría en San Salvador (56); en Santa Ana (26); La Unión (21); La Libertad (16)», Twitter, 22 de marzo de 2020. <https://twitter.com/glabrador/status/1241855232306483204>

decenas de personas fueron obligadas a dormir en estacionamientos de vehículos en sedes policiales. Los detenidos en las comisarías señalaron que permanecieron todo el día sin comida ni agua potable y en condiciones insalubres<sup>56</sup>.

Posteriormente, el presidente Bukele dijo que había ordenado a las fuerzas de seguridad «endurecer las medidas contra las personas que violen la cuarentena», y agregó que no le importaría si la policía «dobla la muñeca» de alguien durante un arresto<sup>57</sup>. Esa noche, cientos de personas fueron detenidas, incluidas algunas que, según informes de prensa, fueron arrestadas por romper la cuarentena a pesar de haber proporcionado razones válidas para circular. Un caso que alertó a diversos sectores de la población fue el de un joven que había salido a comprar comida y gasolina cuando un policía le detuvo, le golpeó y le disparó dos veces en las piernas<sup>58</sup>. La comunidad internacional emitió diversos pronunciamientos sobre esta serie de hechos por medio de una carta enviada al mandatario.

*«...nos dirigimos a usted para expresar nuestra preocupación por los reportes de abusos cometidos por las fuerzas de seguridad en el marco de la emergencia actual, y por acciones y declaraciones gubernamentales que podrían estar en contra del Estado de Derecho y la democracia [...] El uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y el ejército y las detenciones arbitrarias masivas denunciadas en las últimas semanas no cumplen con estos criterios y el gobierno salvadoreño debería tomar medidas inmediatas para remediar esta situación»<sup>59</sup>*

La libertad de movimiento quedó en buena parte suspendida sin que se siguieran los procedimientos legales indicados. Si bien no puede decirse que en todos los centros de contención haya sucedido lo mismo, se identificaron diversos casos de contagios al interior de los centros, escasez de comida en algunas ocasiones, falta de productos de higiene, carencia de medicinas para quienes tenían enfermedades preexistentes, así como los desplazamientos masivos de personas que habían protestado por maltrato recibido al interior de los albergues.

56 Jaime López, «Procurador confirma abusos contra retenidos y enviados a centros de cuarentena», El Diario de Hoy, 26 de marzo de 2020.

57 Periódico Digital El Faro (@\_ElFaro\_), «#COVID19 | El presidente @nayibbukele dijo que ha girado instrucciones a los ministros de @DefensaSV y @SeguridadSV y al director de la @PNCSV para endurecer las medidas contra las personas que incumplan la cuarentena.», Twitter, 6 de abril de 2020. [https://twitter.com/\\_ElFaro\\_/status/1247358823976796165?s=20](https://twitter.com/_ElFaro_/status/1247358823976796165?s=20)

58 Jorge Beltrán Luna, «En San Julián, un joven fue baleado por policía que le pidió soborno de \$50.00 para no enviarlo a albergue», El Diario de Hoy, 11 de abril de 2020.

59 CEJIL et. al., «Organizaciones envían carta abierta a Nayib Bukele, Presidente de El Salvador», 30 de abril de 2020. <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/organizaciones-envian-carta-abierta-a-nayib-bukele-presidente-de-el-salvador/>

## Mujeres

La crisis sanitaria provocó impactos específicos sobre las mujeres y profundizó las desigualdades de género existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos. De acuerdo con el informe DIGESTYC 2020, entre el 01 de marzo y el 30 de junio de 2020, el ISDEMU brindó atención a 707 mujeres, de las cuales más del 55.4% señalaron situaciones vinculadas a violencia psicológica (392), seguidas del 17.4% que fueron atendidas por violencia física (123). Ambos tipos de violencia representaron el 72.8% de los casos recibidos. Por otra parte, la violencia sexual representó el 9.9% (70 casos) al igual que la violencia económica. Y en el caso de la violencia patrimonial, feminicida y simbólica, constituyen, en conjunto, el 6.4% de las atenciones<sup>60</sup>.

Entre marzo y junio de 2020, según datos oficiales, la PNC registró un total de 958 delitos vinculados a hechos de violencia contra las mujeres. De éstos, 575 constituyeron expresiones de violencia contra las mujeres, que encontraron su punto máximo en marzo, reportando 218 casos que fueron disminuyendo progresivamente en los meses subsiguientes. En segundo lugar, se registran 259 hechos vinculados a violencia intrafamiliar que se incrementaron en marzo (con 102 casos)<sup>61</sup>. Por otro lado, los delitos contra la libertad sexual representan una de las formas más frecuentes de violencia contra las mujeres en El Salvador ya que solamente durante el periodo de marzo a junio de 2020, se registraron 1,010 hechos de violencia de este tipo. De manera específica, los delitos de violación en sus diferentes tipificaciones constituyen cerca de la mitad de casos contra la libertad sexual (41.29%) mientras que el estupro representa el 21.38% de los delitos de violencia sexual registrados en el periodo<sup>62</sup>.

El avance de la pandemia por COVID-19 ha presentado retos a gran escala para las instituciones estatales, sobre todo en la atención que se está brindando a los casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, las posturas de las organizaciones de derechos humanos que trabajan a nivel local y nacional son contundentes en afirmar que la principal entidad estatal que vela por la protección de las mujeres, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU, se mantuvo ausente<sup>63</sup>.

Por otro lado, fue especialmente preocupante el incremento de la violencia de género en el espacio digital haciendo uso de lenguaje misógino y estereotipos de género provenientes de funcionarios públicos o personas cercanas al gobierno. Esto ha supuesto un aumento en el número de mujeres defensoras que denuncian acciones de ciberacoso, difamación, amenazas y descalificaciones públicas. En el registro de agresiones contra

60 ISDEMU. «Informe sobre el estado y situación de la violencia contra las Mujeres en El Salvador», San Salvador, 2020. 19.

61 Ibidem.

62 Ibidem, 20.

63 SSPAS. «Mujeres jóvenes de Mejicanos: desafíos para una vida libre de violencia». 2020. 77.

defensoras se evidenció un aumento significativo de casos a comparación de años anteriores. Para el año 2019 hubo un total de 23 casos, esta cifra ha sido superada en 2020, con 39 casos registrados sólo durante el período de marzo a agosto, principalmente en el espacio virtual<sup>64</sup>. Así, defensoras de derechos humanos y periodistas han expresado ser el blanco de campañas de desprestigio con alto componente de violencia de género<sup>65</sup>.

## Personas LGBTIQ

Con la llegada de la pandemia las personas LGBTIQ<sup>66</sup> experimentaron vulnerabilidades por falta de acceso a los cuidados y a la protección social, servicios históricamente sin reconocer por parte de las entidades estatales. Las afectaciones de la pandemia trascienden a otros ámbitos producto de la profundización de las múltiples crisis que ya existían en El Salvador. A partir de un sondeo realizado por AMATE El Salvador, el 40% de las personas LGBTIQ manifestó estar en situación de desempleo, el 30% expresó que se encontraba en paralización de labores y el 9% en suspensión de empleo sin salario, solo el 21% se encontraba trabajando, lo que implica que sólo 2 de cada 10 personas se encontraba percibiendo ingresos<sup>67</sup>.

Resultados de un sondeo realizado por la Asociación Colectivo Alejandría registran que para el caso de las mujeres trans se dieron varios abusos dentro de los centros de contención donde las personas eran llevadas a pasar la cuarentena; dentro de estos sus identidades de género no eran respetadas, colocando en muchos de los casos a las mujeres trans en las áreas de hombres, poniendo en riesgo así su integridad física y moral<sup>68</sup>. Además, la organización afirma que ya existía un temor de la población LGBTIQ hacia policías y militares, el cual incrementó durante el periodo de cuarentena<sup>69</sup> debido a que el Estado emitió un discurso de protección e inmunidad para estos actores, justificando el uso excesivo de la fuerza como acciones necesarias para controlar la circulación y las aglomeraciones de las personas y evitar contagios por COVID-19.

## Personas privadas de libertad (PPL)

En el mismo contexto de la pandemia se dieron graves violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad. A finales de abril de 2020, en un tuit publicado por

64 RSDDHH, SSPAS y APES. «Informe especial: Agresiones contra personas defensoras y periodistas en el contexto de covid-19 en El Salvador, 2020», 2020, 22.

65 Amnistía Internacional. «Atreverse a salir en defensa de los Derechos Humanos durante una pandemia», 2020, 25.

66 Acrónimo de uso político para hacer referencia al colectivo de personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero, intersexuales, y queer.

67 Karla Castro Rosales. «Población LGBTI ante el COVID-19», 2020. 11

68 Ibidem, 14.

69 Ibidem, 15.

el presidente Bukele, se ordenó a la Policía Nacional Civil y al ejército a usar fuerza letal en el cumplimiento de sus labores de seguridad pública y el sistema penitenciario tras responsabilizar a líderes de pandillas encarcelados por ordenar un aumento de los homicidios<sup>70</sup>. Los agentes y custodios implementaron un encierro total en las prisiones y realizaron requisas masivas de celdas en seis cárceles generalmente reservadas a las pandillas. En total, un número aproximado de 16,000 personas fueron recluidas permanentemente en sus celdas y limitadas sus posibilidades de alimentación<sup>71</sup>. Además, se exhibió fotográficamente y de forma degradante a las personas privadas de libertad en ropa interior, esposadas, sentadas en el suelo y hacinadas innecesariamente. Al día de hoy las personas privadas de libertad no han tenido la oportunidad de acceder a visitas de sus familiares y mantener comunicación con ellos<sup>72</sup>.

## Gremio de periodistas

La libertad de prensa también fue víctima de limitaciones a su ejercicio debido a declaraciones y restricciones del presidente y de los funcionarios de Gobierno durante los últimos dos años. Reporteros sin Fronteras señaló persecución para periodistas y medios y una sostenida campaña en su contra en las redes sociales del gobierno<sup>73</sup>, la cual ha trascendido el periodo de pandemia y se ha convertido en una constante que diversos medios de comunicación han señalado durante la gestión gubernamental. El periódico electrónico El Faro denunció un nuevo caso en su contra donde señala al Ministerio de Hacienda<sup>74</sup> de acoso y fabricación de un supuesto caso de lavado de dinero<sup>75</sup>. La Mesa de Protección a Periodistas informó que en lo que va de 2021 han recibido 94 denuncias de agresiones a periodistas. Entre las afectaciones se destacan 61 restricciones del ejercicio periodístico, toma de fotografías a residencias de periodistas, amenazas, agresiones físicas, abusos de poder de autoridades de seguridad, declaraciones estigmatizantes, bloqueo en redes sociales, entre otros<sup>76</sup>.

La pandemia por COVID-19 ha generado un enorme impacto sanitario, social y económico, que ha cobrado un número muy elevado de vidas humanas. Se prevé que el impacto de la pandemia aumente las desigualdades existentes y genere la recesión más

70 Casa Presidencial de El Salvador (@PresidenciaSV), «No vamos a dejar que los criminales se salgan con la suya.», Twitter, 26 de abril de 2020. <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1254594758732890112>

71 UCA. «Informe de Derechos Humanos», 2020. 9.

72 Javier Urbina. «Un año sin saber nada de los privados de libertad», La Prensa Gráfica, 14 de febrero de 2021.

73 Ricardo Avelar. «Gobierno de Nayib Bukele obstaculiza el trabajo periodístico, concluye informe de Reporteros Sin Fronteras», El Diario de Hoy, 19 de abril de 2021.

74 Agencia EFE. «Periódico El Faro denuncia que el Gobierno salvadoreño 'fabrica otro caso' en su contra», La Prensa Gráfica, 14 de abril de 2021.

75 Valeria Guzmán. «Bukele anuncia en cadena nacional que Hacienda investiga a El Faro por lavado de dinero», El Faro, 25 de septiembre de 2020, ver: [https://elfaro.net/es/202009/el\\_salvador/24855/Bukele-anuncia-en-cadena-nacional-que-Hacienda-investiga-a-El-Faro-por-lavado-de-dinero.htm](https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24855/Bukele-anuncia-en-cadena-nacional-que-Hacienda-investiga-a-El-Faro-por-lavado-de-dinero.htm)

76 Milton Rodríguez. «Mesa de Protección registra 94 agresiones a periodistas», El Diario de Hoy, 15 de marzo de 2021.



profunda de la historia reciente, afectando mayormente a adolescentes y jóvenes, provocando que sus posibilidades de desarrollo se vean truncadas e incidiendo negativamente en el disfrute de sus derechos humanos en igualdad de condiciones.

## Conclusiones

En este primer informe de medición de indicadores en seguridad ciudadana, elaborado por la Plataforma por la Seguridad Ciudadana, se ha logrado sistematizar la información de 40 indicadores que responden a cuatro teorías de cambio planteadas en ámbitos claves para El Salvador: persecución del delito, prevención de la violencia, atención a víctimas y rehabilitación e inserción. Este primer ejercicio de contraloría social ha permitido contar con información que podrá actualizarse anualmente y brindar datos que permitan analizar el comportamiento de la criminalidad y la violencia en el país, que pueda ser de utilidad para diversos sectores y actores. Este apartado pretende hacer mención de las principales conclusiones de cada uno de los ámbitos analizados, desarrollando con anterioridad un punteo general sobre el proceso mismo de diseño y levantamiento de la información.

### Sobre la metodología desarrollada

- El desarrollo de las cuatro teorías de cambio implica un análisis del contexto del país respecto a las problemáticas que giran en torno al abordaje de la violencia y la criminalidad y su impacto en la población. **Este ejercicio requerirá una actualización periódica de estos supuestos**, por lo que los indicadores deberán ir mutando de acuerdo a las circunstancias del país y sus demandas más sentidas en términos de política pública. En ese sentido, la construcción metodológica del sistema de indicadores deberá profundizar sobre su proceso mismo, con el fin de generar una base estable que brinde información a la que pueda darse seguimiento, pero también logre evolucionar en función de la realidad y las prioridades gubernamentales de turno.
- **El acceso a la información pública** es la base fundamental del funcionamiento del sistema de indicadores, por lo que las restricciones al ejercicio de este derecho pueden tener un impacto grave en la posibilidad de dar continuidad al proceso de medición periódica de cada indicador o de otros que puedan ir determinándose como indispensables. Del mismo modo, las limitaciones sobre la clasificación de información reservada, confidencial o inexistente han tenido un impacto significativo en la posibilidad de medir la totalidad de indicadores definidos de manera inicial. De 92 indicadores solo fue posible obtener información suficiente para presentar insumos de 40 de estos.

- Las instituciones estatales no cuentan con sistemas homogeneizados que permitan contar con información de manera ágil y pertinente para la población, restringiendo ejercicios de contraloría como el presentado. Las Unidades de Acceso a la Información Pública funcionan de acuerdo a las posibilidades de registro y documentación de las instituciones que acompañan, a las que deberían de dar lineamientos expresos sobre la información que deben ingresar a sistemas de resguardo con independencia de la administración que lleve la gestión de las mismas. Los gobiernos locales presentaron sustanciales deficiencias respecto a la información con la que cuentan, donde algunos admitieron no contar con ninguna información sobre las acciones desarrolladas o que debido al cambio de administración o de personal esa información se declaraba como inexistente.
- Los indicadores que se basaban en registros cualitativos implicaron retos que no fueron posibles de superar durante este primer ejercicio de medición, por lo cual se plantea la necesidad de rediseñarlos para que estos permitan un registro y sistematización más ágil y puedan brindar información de manera pertinente. Sin embargo, también hubo restricciones sobre la información obtenida respecto a políticas, planes, programas, protocolos y proyectos gubernamentales en ejecución, los cuales rara vez fueron presentados por las instituciones obligadas ni justificada la ausencia de entrega de esta información.

### Persecución del delito

- No fue posible medir planes y estrategias de abordaje al delito. Se solicitó información relativa a planes de las fuerzas de seguridad que permitieran establecer el abordaje diferenciado de las distintas manifestaciones de criminalidad y violencia, pero no se obtuvo información suficiente para verificar el diseño y la ejecución de las mismas.
- La mayoría de detenciones ejecutadas por la Policía Nacional Civil se realizan en flagrancia, lo cual no siempre se encuentra sustentado por una investigación fiscal. Además, estas han incrementado entre 2018 y 2020 en 8.5 puntos porcentuales, pasando de 62.08% a 70.64% en 2020.
- Las condiciones laborales de la PNC no han mejorado significativamente. La mayoría de locales se encuentran en una condición jurídica de alquiler o préstamo (por otra institución gubernamental), representando estas el 67.3% de los locales en 2020. El porcentaje de policías formados ha disminuido de un 17% en 2018 a solo un 1% en 2020, sin embargo, en esto pudo haber afectado el uso de la policía para la contención de la pandemia por COVID-19. El presupuesto para compra de equipo ha disminuido en \$2,732 millones en 2020, respecto a 2018, y el presupuesto para remuneraciones ha incrementado solo 4.2% en 2020.

- Respecto a la actuación policial y militar se observa que las **tasas de cometimiento de faltas administrativas (de 196.5 a 90.7) y de delitos (11.3 a 2.7) han disminuido en este periodo**, lo cual implica una menor participación del cuerpo policial y militar en estos hechos o una menor denuncia de los mismos; pero han incrementado levemente las violaciones a DDHH (1.5 puntos), lo cual también puede estar relacionado con el uso de estas instituciones para la restricción de derechos durante el periodo de cuarentena obligatoria por COVID-19.
- Por otro lado, se observa un **leve incremento en el índice de letalidad calculado**, pasando de 2.3 en 2018 a 3.1 en 2020. Este índice sigue siendo alto respecto a los estándares internacionales, ya que se espera que este no sobrepase 1. La proporción de muertes provocadas por agentes de seguridad subieron en 2019 y bajaron nuevamente en 2020, llegando a un 6.5% en este año.
- **Los casos que llegan a etapa de sentencia se han visto disminuidos**, de acuerdo a datos de la Fiscalía General de la República. Esta reducción se ha venido observando de manera sostenida en los dos años posteriores a 2018, por lo que valdría la pena realizar un seguimiento a casos que permitiera identificar el recorrido de los casos judicializados y su capacidad de llevar a etapa de sentencia.
- **La FAES presenta mayores niveles de confianza y se percibe como menos corrupta** en relación a la PNC y la FGR, de acuerdo a encuestas de opinión pública. Tanto la Fuerza Armada como la Policía Nacional Civil han incrementado su nivel de confianza entre 2019 y 2020, generando mucha confianza en un 24.5% en 2019 a 41.7% en 2020 por parte de la PNC y 28.8% a 50.6% la FAES en el mismo periodo. La FGR ha reducido sus niveles de confianza reportados por la población en el mismo periodo (9.2% a 7.5)
- También, de acuerdo a encuestas de opinión pública, **la victimización se ha visto reducida entre 2019 y 2020, pasando de un 16.5% a un 9.3%**, lo cual coincide con la reducción de denuncias registradas por el cometimiento de delitos en el mismo periodo a nivel nacional.

## Prevención de la violencia

- No se reportó información suficiente sobre planes o estrategias de prevención de la violencia. **La información obtenida no permitió identificar un plan o estrategia clara en el ámbito de prevención de la violencia.** Al igual que en el ámbito de persecución del delito, se tiene actualmente la noción de que las acciones de prevención se desarrollan en el marco de la ejecución del Plan Control Territorial, pero al no tener acceso a un documento que describa el mismo no fue posible verificar la existencia de una estrategia en este sentido.

- El registro de acciones orientadas a la promoción de derechos humanos, abordajes no violentos de los conflictos y relaciones de equidad no cuentan con criterios adecuados para medir su desarrollo e impacto. Parte de la teoría de cambio del eje de prevención de la violencia sostiene la necesidad de realizar acciones que impacten en las relaciones humanas y el tejido social comunitario, donde se vio indispensable el acceso y ejercicio de los derechos humanos, la obtención de herramientas para abordar conflictos de manera no violenta y la promoción de relación equitativas; sin embargo, la información obtenida de los gobiernos locales, principalmente, y de los centros escolares de los 21 municipios priorizados no contaba con elementos mínimos necesarios para contar con datos que permitieran caracterizar las acciones y su alcance en términos de mera ejecución de las mismas, obteniendo información diversa y registrada de manera poco homogénea.
- En los 11 municipios priorizados que brindaron información sobre registros de juntas directivas y ADESCO se observa un descenso en el número de estas en 2019 y luego un incremento para 2020. En el año 2018 se reportaron 795, bajando a 706 para el año 2019, y subiendo a 755 juntas directivas y ADESCO en 2020.
- Los centros escolares de los municipios priorizados presentan un aumento de actividades formativas en torno a la promoción de derechos humanos y gestión alterna de conflictos de forma no violenta entre 2019 y 2020, así como un aumento en la cantidad de estudiantes que participaron en dichas actividades. No obstante, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología no presenta datos que permitan corroborar la participación de una misma persona en diversas actividades de sensibilización y formación, así como contar con información sobre la duración del proceso. Entre las actividades desarrolladas se reporta una gran diversidad de acciones, algunas de índole más focalizado (talleres) y otras de naturaleza masiva (charlas) dirigidas a toda la comunidad educativa. También el personal docente participó en una mayor cantidad de actividades formativas en torno a estas temáticas en 2020, así como en cantidad de personal que participó de las mismas, incluyendo actividades como capacitaciones, cursos, foros en línea y talleres.
- Se observa una mejora en la percepción de seguridad en la comunidad de vida de 55.6% a 65.3% entre 2018 y 2020, así como en el uso de los espacios públicos comunitarios, donde en promedio incrementó la percepción de seguridad sobre el uso de ciertos espacios, así como el desarrollo de ciertas acciones en su comunidad (tener un negocio, salir de noche, dejar la casa sola, dejar salir a jugar a niños y niñas, entre otros). Sin embargo, el porcentaje de percepción que incrementó en menor medida fue sobre la posibilidad de dejar salir a niños y niñas a jugar, el cual pasó de 47.6% en 2018 a 49.7, subiendo únicamente 2.1 puntos porcentuales. El resto subió en promedio 7.3 puntos.

- La matrícula escolar se ha visto disminuida entre 2018 y 2020 en más de 53 mil estudiantes, el MINEDCYT reportó un descenso de estudiantes en matrícula inicial escolar entre estos años, pasando de 627,000 a 573,842. Aunque la tasa de deserción escolar se vio reducida de 4.6 a 4.2 entre 2018 y 2019, no pudo contarse con información sobre la tasa de 2020, año especialmente afectado por la pandemia por COVID-19.
- Ha disminuido la tasa de desempleo juvenil en los municipios priorizados, de 12.5 a 10.9 entre 2018 y 2019, sin embargo, no se contó con datos para 2020. Por otro lado, en el caso de las mujeres jóvenes la tasa de desempleo en los municipios priorizados aumentó en el mismo periodo, pasando de 12.2 a 14.6, con lo cual esta población se vio desfavorecida en su empleabilidad en 2019.
- Se reportan menos adolescentes, jóvenes y mujeres participando en la comisión de delitos, lo cual pudiera estar relacionado con la reducción misma de hechos delictivos y no necesariamente en una menor participación en estas actividades. De 18,818 adolescentes y jóvenes que se vieron involucrados en actividades delictivas en 2018 se pasó a 13,061 en 2020. En el caso de mujeres imputadas por presunta comisión de delitos priorizados, se observa también una reducción de 1,095 en 2018 a 752 en 2020.
- El comportamiento de denuncias de delitos cometidos con arma de fuego y el número de víctimas se ha reducido en el ámbito nacional y en los municipios priorizados de manera muy similar, por lo que no se encontró variación en el comportamiento de estos dos indicadores en los municipios priorizados, siendo poco probable asociar las causas de la reducción de los delitos y de la victimización a alguna acción ejecutada en los municipios priorizados. En ese sentido, los factores que pudieran estar incidiendo en la reducción de la criminalidad en el país están afectando a todo el territorio nacional y no solo a los municipios que la administración gubernamental actual ha priorizado en su estrategia de seguridad. Cabe señalar que a nivel nacional se reportaron 14,800 víctimas solo de los delitos priorizados para este estudio, lo cual contrasta con la cantidad de servicios brindados por los sistemas de atención a víctimas descritos más adelante.

### Atención a víctimas

- A excepción del ISNA, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE) del Sector Justicia, el ISDEMU y la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVMF), todas instituciones con funciones de atención a víctimas de la violencia reportaron una reducción en su presupuesto entre 2019 y 2020. La DNAVMF es la institución que reporta el menor presupuesto de todas las instituciones consultadas, a pesar de ser la responsable del funcionamiento de 25 Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV).

- Todas las instituciones muestran una disminución de los procesos formativos especializados en atención a víctimas para su personal en 2020, a excepción del Ministerio de Salud y el CONNA. No obstante, los procesos formativos desarrollados para el personal de atención a víctimas fueron pocos en casi todas las instituciones, a diferencia del ISNA que fue la institución que reportó 39 y 48 procesos formativos en 2018 y 2019. La DNAVMF reportó solo 15 formaciones en los tres años dirigidas a su personal de atención a víctimas.
- La Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada ha registrado una disminución del número de atenciones brindadas en más de la mitad respecto a 2018, pasando de 3,839 servicios brindados en ese año a solo 1,350 en el año 2020. Esto contrasta con las 14,800 víctimas reportadas en 2020 solo de delitos priorizados a nivel nacional, ya que los servicios activados no responden necesariamente a la cantidad de personas atendidas, sino a los procesos de atención social, legal y psicológica que se brindaron durante este periodo. No obstante, el resto de instituciones con competencias para la atención a víctimas (ISNA, CONNA, ISDEMU, UTE, MINSAL) también mostraron una reducción en la activación de servicios de atención durante 2020. A diferencia de la DNAVMF, el resto de instituciones registró un aumento de atenciones en 2019 y luego un descenso en 2020. El CONNA fue la institución que más procesos de atención a víctimas reportó en los tres años analizados.
- Se registra una disminución de tres locales de atención a víctimas, aunque parezca mínima esta reducción esto puede implicar la restricción del acceso a servicios de atención para miles de personas al año. En este caso en particular la reducción de locales se registró en el Instituto Salvadoreño de Desarrollo para la Mujer, ISDEMU, en los departamentos de Morazán, Santa Ana y San Salvador.

## Rehabilitación e inserción

- Las tasas de hacinamiento en centros penitenciarios tuvieron una variación en los tres años de estudio, subiendo en 2019 de 125.6% a 139.1%, y luego se redujeron a 136.3% en 2020. Estas variaciones se encuentran vinculadas a la construcción de nuevos espacios en los centros y el cierre de otros, ya que a finales de 2018 se contaba con una capacidad instalada para 31,360 personas, luego de contar solo con 18,051 espacios a principio de año. En 2019 se redujo a 26,505 espacios y se cerró el año con una capacidad para 27,387 personas. En 2020 se cerró con una capacidad instalada similar a la de 2019, según reportes de la Dirección General de Centros Penales (DGCP).

- En el caso de las bartolinas administradas por la Policía Nacional Civil se registro una tasa de 177.1% en 2018 que bajó hasta 115.7% en 2019 y luego volvió a subir en 2020 hasta 173.1%. En ese sentido, en 2019 logró llegarse a un manejo cercano a su capacidad real, pero en 2020 se redujo la capacidad instalada de 2,984 a 2,083, con el cierre de algunas bartolinas, lo que llevó nuevamente a contar con una población que sobrepasaba su capacidad.
- Entre 2019 y 2020 se ha incrementado el número de procesos formativos y de participantes en los mismos en el sistema penitenciario, donde se reportó más del doble de personas que se vieron beneficiados en el fortalecimiento de sus capacidades en torno a temas de derechos humanos, prevención de diversas violencias y criminología.
- Por otra parte, se ha visto disminuido el porcentaje de personas que no tienen condena y se encuentran privadas de libertad en los centros penitenciarios del país, pasando de 30.08% en 2018 a un 24.44% en el año 2020.
- La tasa de mortalidad en bartolinas ha incrementado de manera significativa, pasando de un 3.44 en el año 2018 a una tasa de 7.49 en 2020. En los centros penitenciarios, por el contrario, se observó una reducción de la tasa de mortalidad entre 2018 y 2020, bajando de 3.2 a 2.6, no obstante, se registraron al menos 21 personas muertas por tuberculosis en 2018, 16 presuntos homicidios en 2019 y al menos 34 muertes por enfermedades respiratorias en 2020.
- Se han reducido las consultas médicas hospitalarias entre 2018 y 2019, pasando de 8,412 registradas en 2018 a 5,174 en 2019. No se contó con datos sobre atenciones externas en centros hospitalarios para el año 2020.
- En el periodo reportado no se observan variaciones en el tipo de régimen de cumplimiento de pena, priorizando el régimen cerrado, en el cual se encuentra un 93% de la población en régimen de cumplimiento de pena, siendo solo un 5% en promedio la población en fase de confianza. Además, ha incrementado levemente el porcentaje de reincidencia, el cual ha incrementado de 19.3% en 2018 a un 21% reportado en el año 2020, de acuerdo a la DGCP.
- Aunque ha disminuido significativamente la tasa de población privada de libertad en el país, esta sigue siendo superior a la región centroamericana, la cual promedia 345.6. De una tasa de 616.3 registrada en 2018 se pasó a una de 586 en 2020, lo cual representa una disminución sustancial. No obstante, la tasa de población privada de libertad registrada ha colocado a El Salvador entre el segundo y tercer lugar a nivel mundial en los últimos años.

# Anexos

## Anexo 1. Teorías de cambio

Persecución del delito	
Problema priorizado	
<p>El paradigma de seguridad que ha prevaído en El Salvador, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, se ha enfocado en la aplicación del derecho penal del enemigo, centrándose de forma casi exclusiva en el combate a las pandillas. Esto ha provocado el dejar de lado el abordaje a otras estructuras del crimen, así como la imposibilidad de reducir los índices de impunidad y el desarrollo de una política criminal que aborde los fenómenos delictivos de mayor impacto, generando también una actuación policial abusiva y violatoria de derechos humanos y un sistema de justicia marcado por la corrupción.</p>	
Estrategia de intervención	
<p>Las instituciones de seguridad se articulan para el desarrollo de una política criminal interinstitucional, que se enfoque en los delitos de mayor gravedad e impacto en la población, genere estrategias de abordaje diferenciadas y basadas en evidencia y busque la reducción de la criminalidad y la impunidad, a través de la lucha contra la corrupción y la ocurrencia de violaciones a derechos humanos, así como por medio del fortalecimiento de las instituciones y el incremento de la confianza en las mismas.</p>	
Resultados	
Corto plazo	R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto
	R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia
Mediano plazo	R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito
	R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil
Largo plazo	R.5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos de mayor gravedad e impacto social



Prevención de la violencia	
Problema priorizado	
Debido a la prevalencia de los enfoques represivos y punitivos para atender la situación de violencia y criminalidad en el país, las acciones de prevención no han tenido un papel central en las políticas de seguridad, generando intervenciones poco integrales, de corto alcance y aisladas, obviando la participación de la población y de los demás actores clave en el territorio y en el ámbito nacional.	
Estrategia de intervención	
Desarrollar políticas de prevención de la violencia a nivel de políticas de Estado, que permitan un alcance sostenido en los territorios de mayor afectación, generando acciones que garanticen el acceso y el ejercicio a derechos humanos fundamentales, particularmente de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y permita la transformación de las relaciones de poder, cambie las dinámicas de abordaje de conflictos y reconstruya el tejido social, garantizando la participación de diversos sectores.	
Resultados	
Corto plazo	R.1. Presentado un proyecto de ley sobre prevención de la violencia a la Asamblea Legislativa
	R.2. Las acciones de prevención de violencia se establecen de acuerdo a estrategias de intervención basadas en evidencia y en articulación con diversos sectores
Mediano plazo	R.3. Promovidos abordajes alternos de conflictos, relaciones equitativas y el respeto y la protección de los derechos humanos en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en territorios priorizados
	R.4. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados
	R.5. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en mayores de condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados
Largo plazo	R.6. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en riesgo
	R.7. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

Atención y protección a víctimas de la violencia	
Problema priorizado	
<p>La incidencia delictiva y de violencia en el país ha provocado una alta victimización, con mayores repercusiones en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, frente a unas capacidades gubernamentales limitadas y desarticuladas, que no permiten responder de manera efectiva a las necesidades de las víctimas de forma diferenciada, desde un enfoque integral y con una perspectiva que permita la reparación, la restitución de sus derechos y las soluciones duraderas.</p>	
Estrategia de intervención	
<p>Construcción e implementación de un sistema de atención y protección integral articulado, descentralizado y fortalecido en sus capacidades y recursos, que responda a las necesidades de las víctimas desde un enfoque de derechos humanos y de género y permite brindar servicios de forma diferenciada y basado en evidencia.</p>	
Resultados	
Corto plazo	R.1. Se cuenta con una política nacional de atención y protección integral a víctimas de la violencia, que incluye el funcionamiento del sistema nacional y la articulación con subsistemas para la atención diferenciada, permitiendo descentralizar los servicios.
	R.2. Se fortalecen capacidades y recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.
Mediano plazo	R.3. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada
	R.4. Se cuenta con personal calificado y recursos disponibles para la atención y protección integral a víctimas de la violencia.
Largo plazo	R.5. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas

Rehabilitación y reinserción	
Problema priorizado	
El populismo punitivo de las políticas de seguridad ha provocado el hacinamiento y la sobrepoblación de personas privadas de libertad, ignorando la necesidad de la aplicación de una política integral de rehabilitación e inserción de personas en conflicto con la ley y reduciendo la intervención gubernamental a la implementación de programas aislados, poco sostenibles y que no responden a las diferentes poblaciones que atiende.	
Estrategia de intervención	
Recuperar el control y generar una administración efectiva de los centros de detención, a partir de la reducción del hacinamiento y la sobrepoblación, así como la eliminación de la comisión de delitos y actos de corrupción, que permita implementar acciones de rehabilitación y reinserción basadas en el respeto y la protección de los derechos humanos y orientadas a evitar la reincidencia.	
Resultados	
Corto plazo	R.1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención
	R.2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales
Mediano plazo	R.3. Implementados programas integrales de rehabilitación para PPL
	R.4. Desarrollados programas de reinserción de personas ex privadas de libertad
Largo plazo	R.5. Garantizada la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad

## Anexo 2. Decretos ejecutivos emitidos para el control de la emergencia sanitaria por COVID-19 en El Salvador

- Decreto No. 4: Se decreta cuarentena de treinta días derivada de la declaratoria de Pandemia y los datos de la misma dada por la OMS.
- Decreto No. 12: Estado de Emergencia Nacional por la Epidemia COVID-19.
- Acuerdo 22 Defensoría del Consumidor: Se acuerda fijar por ley, de conformidad con el artículo 2 literal d) del Decreto Legislativo No. 593, de fecha catorce de marzo de dos mil veinte en todo el territorio nacional los precios máximos para los productos que tienen relación directa con la prevención, tratamiento, contención y atención de la pandemia por COVID-19.
- Decreto No. 5: Prohíbese el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, durante la vigencia de la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19

- Decreto No. 6: Disposiciones para Ordenar a los Trabajadores el Retorno a su Domicilio para Resguardarse del Contagio de la Pandemia de COVID-19, y para Garantizar su Remuneración.
- Resolución Ministerial No. 73: Ordenar por el plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la publicación de la presente resolución, la restricción a la libertad de tránsito de las personas que habitan en el municipio de Metapán, departamento de Santa Ana
- Decreto No. 12: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19
- Decreto No. 14: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19
- Decreto No. 15: Se autoriza el funcionamiento de los distintos medios de comunicación, así como la libre circulación del personal que labora para los mismos, en todos sus ámbitos de actuación, quienes para efectos de acreditar su calidad deberán portar únicamente su respectivo carné, en aras de garantizar el derecho de la ciudadanía a estar debidamente informado, así como el pleno ejercicio del derecho a la información y libre expresión.
- Acuerdo 21: Acuerdo indicar al Registro de Electricidad y Telecomunicaciones adscrito a la SIGET que, en el marco de su función registral, otorgue vigencia temporal a su acreditación a los electricistas cuyo carné venció entre el uno de febrero y el treinta y uno de marzo del presente año, que no hayan podido solicitar ni obtener la renovación, así como aquellos electricistas cuyo carné vencería desde el uno de abril del presente año y mientras surta efecto el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19.
- Decreto No. 16: Medidas de Control de la Importación y Utilización de las Pruebas de Detección para el COVID-19.
- Decreto No. 17: Directrices para el Sector Transporte Público de Pasajeros en el Marco de la Emergencia Nacional por el COVID-19.
- Decreto No 18: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Restringir a todas las Personas su Circulación en Playas, Balnearios y Centros Turísticos

- Decreto No. 19: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19
- Decreto No. 20: Reglamento para el Aislamiento, Cuarentena, Observación o Vigilancia, por COVID-19
- Resolución Ministerial 101: Ordenar por el plazo de setenta y dos horas contadas a partir de la publicación de esta resolución en el Diario Oficial, la medida extraordinaria de establecimiento de cerco sanitario en los límites territoriales del municipio del Puerto de La Libertad, departamento de La Libertad, con el objeto de combatir la propagación del virus SARS-Cov-2, en la salud de la población de ese municipio y en el territorio nacional
- Decreto No. 21: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 22: Habilitaciones Previstas en el Artículo 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19.
- Decreto No. 23: Medida para la Movilización de los Empleados de la Administración Pública y de la Empresa Privada Autorizada para Funcionar, Durante la Cuarentena Domiciliar.
- Decreto No. 24: Habilitaciones Previstas en el Artículo 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19.
- Decreto No. 26: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 29: Medidas Extraordinarias de Prevención y Contención para Declarar el Territorio Nacional como Zona Sujeta a Control Sanitario, a fin de Contener la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 31: Protocolos Sanitarios para Garantizar los Derechos a la Salud y a la Vida de las Personas, en el Proceso de Reactivación Gradual de la Economía, durante la Pandemia por COVID-19, aplicables en las Zonas Occidental, Central y Oriental de la República de El Salvador.

- Decreto No. 32: Protocolos Sanitarios para Garantizar los Derechos a la Salud y a la Vida de las Personas en el Proceso de Reactivación gradual de la Economía, durante la Pandemia por COVID-19, aplicables en la Zona Occidental, Central y Oriental de la República de El Salvador.
- Decreto No. 33: Reforma a los protocolos Sanitarios para Garantizar los Derechos a la Salud y a la Vida de las Personas en el Proceso de Reactivación gradual de la Economía, durante la Pandemia por COVID-19, aplicables en la Zona Occidental, Central y Oriental de la República de El Salvador.

### Anexo 3. Decretos legislativos emitidos para el control de la emergencia sanitaria por COVID-19 en El Salvador

- Decreto No. 594: Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19
- Decreto No. 598: Ley Especial y Transitoria sobre la Modalidad de Pago del Impuesto Sobre la Renta Aplicable a Pequeños Contribuyentes, Turismo, Energía Eléctrica, Servicios de Televisión, Internet y Telefonía, y sobre la Contribución Especial para la Promoción del Turismo.
- Decreto No. 601: Ley Transitoria para Diferir el Pago de Facturas de Servicios de Agua, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones (Teléfono, Cable e Internet).
- Decreto No. 602: Reformas a la Ley de Protección al Consumidor.
- Decreto No. 611: Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 616: Disposiciones Especiales y Transitorias al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a particulares, en las Operaciones de Compra de Maíz, Frijol y Arroz para el Consumo Humano, en el Marco de la Emergencia por COVID-19.
- Decreto No. 618: Reforma a la Ley Transitoria para Diferir el Pago de Facturas de Servicios de Agua, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones (Teléfono, Cable e Internet).
- Decreto No. 623: Disposición Transitoria para Utilizar la Totalidad del 25% de la Cuota Correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo del presente Ejercicio Fiscal, Asignado por la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

- Decreto No. 625: Disposición Transitoria para que las Municipalidades hagan uso del 2% del FODES destinado para la Atención, Prevención y Combate de la Pandemia por COVID-19 en sus Territorios.
- Decreto No. 639: Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19
- Decreto No. 641: Ley de Protección al Empleo Salvadoreño.
- Decreto No. 643: Ley Transitoria para Facilitar el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias en Virtud a la Emergencia Nacional Ocasionada por la Pandemia por COVID-19.
- Decreto No. 644: Disposición Transitoria para la Ampliación de Plazos Judiciales y Administrativos en el Marco de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19.
- Decreto No. 683: Ley para la promoción y regulación de donación de plasma sanguíneo de pacientes recuperados de COVID-19.
- Decreto No. 685: Ley de creación del fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas
- Decreto No. 700: Disposiciones transitorio para que todos los trabajadores de la salud se le haga pruebas diagnósticas de covid-19 que demuestren la presencia o no del virus o de anticuerpos.
- Decreto No. 708: Ley transitoria para que los profesionales y trabajadores de la salud no hagan filas de espera para entrar a los diferentes lugares para desarrollar sus actividades.
- Decreto No. 720: Disposición transitoria para que las municipalidades hagan uso del 2% del FODES destinado para la atención, prevención y combate de la pandemia por COVID-19 en sus territorios.
- Decreto No. 723: Ley especial transitoria para la constitución del fondo de compensación económica para familiares del personal de salud.
- Decreto No. 724: Disposición transitoria que proteja a los trabajadores con condición médica vulnerable frente al COVID-19.
- Decreto No. 661: Ley Especial de Emergencia por la Pandemia COVID-19, Atención Integral de la Vida, la Salud y Reapertura de la Economía.

## Bibliografía

- Amaya, Edgardo Alberto. «Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012.» *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (12), 2012: 71-82.
- Argueta, Otto, y Knut Walter. *La función política de los militares en Centroamérica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Ediciones BÖLL, 2020.
- Bukele. «Plan Cuscatlán.» 2019.
- CIDH. «Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.» 2018.
- Escobar, Tania. «Medidas extraordinarias de seguridad serán permanentes en centros penitenciarios.» Jueves de Agosto de 2018. <https://www.asamblea.gob.sv/node/7634> (último acceso: Abril de 2021).
- International Crisis Group. «Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador. No. 81, 2020.
- International Crisis Group. «Política y violencia perpetua en El Salvador.» Informe sobre América Latina No.64., 2017.
- IUDOP. *Encuesta de Opinión Pública*. San Salvador: UCA, 2020.
- IUDOP. *La población salvadoreña evalúa el segundo año de gobierno del presidente Nayib Bukele*. San Salvador: UCA, 2021.
- IUDOP. *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación de país a finales de 2018 y opinan sobre las elecciones presidenciales de 2019*. San Salvador: UCA, 2018.
- ORMUSA. «Informe Anual Observatorio de Violencia contra las Mujeres, Junio 2019 - Junio 2020.» San Salvador, 2020.
- PDDH. *Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano*. San Salvador: PDDH, 2021.
- Plataforma por la Seguridad Ciudadana. *Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador*. San Salvador, 2019.
- RSDDHH, SSPAS, APES. «Informe especial: Agresiones contra personas defensoras y periodistas en el contexto de covid-19 en El Salvador, 2020.» San Salvador, 2021.
- Servicio Social Pasionista. «Informe de violaciones a Derechos Humanos 2018.» San Salvador, 2019.
- Servicio Social Pasionista. «Mujeres jóvenes de Mejicanos: desafíos para una vida libre de violencia.» Mejicanos, 2020.
- SSPAS. «Informe de violaciones a Derechos Humanos, 2018.» Mejicanos, 2019.
- Valencia, Roberto. «“Prorrogar las Medidas Extraordinarias tendría un costo para El Salvador en el plano internacional”.» *El Faro*, Domingo de Marzo de 2018.
- Walmsley. *World Prison Population List*. Twelfth Edition. London: Institute for Criminal Policy Research, 2018.
- Walter. *La muerte violenta como realidad cotidiana: El Salvador, 1912-2016*. San Salvador: Contracorriente editores, 2018.







**Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana**